

## Uitspraken

ZAAKNUMMER 201009220/2/R3  
DATUM VAN UITSPRAAK donderdag 25 november 2010  
TEGEN provinciale staten van Fryslân  
PROCEDURESOORT Voorlopige voorziening  
RECHTSGEBIED Kamer 1 - RO - Friesland



201009220/2/R3.  
Datum uitspraak: 25 november 2010

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen onder meer:

de vereniging It Fryske Gea, gevestigd te Olderterp, gemeente Opsterland, en anderen, verzoekers,

en

provinciale staten van Fryslân, verweerders.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 23 juni 2010 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Provinciaal Inpassingsplan De Centrale As" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben onder meer It Fryske Gea en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 27 september 2010, beroep ingesteld.

Bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 27 september 2010, hebben It Fryske Gea en anderen de voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 9 november 2010, waar It Fryske Gea en anderen, vertegenwoordigd door mr. R.C.M. Kamsma en mr. J. Nijenhuis, beiden advocaat te Leeuwarden, en door E. de Waal, en provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. J. Gundelach en mr. H. Witbreuk, beiden advocaat te Enschede, door ing. S.P. Hilarides, ing. J.H. Bruinsma, ing. W. de Boer en ing. A.G. Wijnsma, allen werkzaam bij de provincie, door ing. B.H. Boersma, procesmanager verkeer en planologie van De Centrale As, door ing. J. Sijsman, werkzaam bij de gemeente Tytsjerksteradiel, en door drs. ing. J.V. Munsterman, werkzaam bij Goudappel Coffeng Adviseurs, zijn verschenen.

### 2. Overwegingen

2.1. Het oordeel van de voorzitter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

2.2. Provinciale staten stellen dat een aantal (rechts)personen die samen met It Fryske Gea beroep hebben ingesteld en een voorlopige voorziening hebben verzocht niet-ontvankelijk zijn, omdat zij in dit geval niet als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden aangemerkt. Deze vraag behoeft in het kader van deze procedure geen beantwoording, aangezien It Fryske Gea in ieder geval kan worden aangemerkt als belanghebbende en in zoverre naar verwachting sprake zal zijn van een ontvankelijk beroep.

2.3. Het inpassingsplan (hierna: het plan) maakt de aanleg van De Centrale As mogelijk. De realisatie van De Centrale As omvat het traject vanaf de noordelijke rotonde Dokkum (Lauwerssewei) tot Nijega, de rondweg Hardegaryp en de rondweg Garyp. Het trajectgedeelte tussen de zuidelijke rotonde Dokkum en Nijega en de rondweg Hardegaryp zijn voorzien als dubbelbaanse autoweg (2x2). Het trajectgedeelte tussen de noordelijke rotonde en de zuidelijke rotonde Dokkum en de rondweg Garyp zijn voorzien als enkelbaanse autoweg (1x2).

Provinciale staten stellen dat de aanleg van De Centrale As leidt tot een verbetering van de bereikbaarheid, de verkeersveiligheid en de leefbaarheid van Noordoost Fryslân, door onder meer de hoofdontsluitingen van het gebied niet door de bebouwde kommen te leiden maar hieromheen. Met De Centrale As wordt volgens hen tevens een bijdrage geleverd aan de verbetering van de ruimtelijke en sociaaleconomische structuur. Gelet hierop achten provinciale staten de aanleg van De Centrale As een noodzakelijke ruimtelijke ingreep van groot openbaar belang. Blijkens het verhandelde ter zitting zijn zij, gelet op de maatschappelijke en financiële belangen die met de aanleg zijn gemoeid, voornemens om direct na de inwerkingtreding van het plan te beginnen met de uitvoering daarvan.

2.4. It Fryske Gea en anderen hebben de voorzitter gevraagd het bestreden besluit te schorsen om onomkeerbare gevolgen van de inwerkingtreding van het plan te voorkomen. Zij stellen dat het plan ten onrechte is vastgesteld. Hiertoe hebben zij onder meer aangevoerd dat de aanleg van de in het plan voorziene Centrale As niet noodzakelijk is, omdat er op dit moment geen bereikbaarheidsproblemen zijn en die problemen ook in de toekomst niet zijn te verwachten. Ook stellen zij in dit verband dat de aanleg van de weg niet zal bijdragen aan het vergroten van de verkeersveiligheid, dat de weg wellicht zal leiden tot een verbetering van de leefbaarheid in de dorpen, maar dat de leefbaarheid elders zal verslechteren en dat niet is aangetoond dat het plan zal leiden tot een verbetering van de ruimtelijke en sociaaleconomische structuur. Volgens It Fryske Gea en anderen kunnen de door de provincie gestelde doelen eveneens worden bereikt door de uitvoering van het zogenoemde Groene Alternatief, dat gedeeltelijk loopt over het bestaande wegennet.

It Fryske Gea en anderen hebben verder aangevoerd dat het plan, gezien het ontbreken van de noodzaak voor het aanleggen van De Centrale As, in strijd is met rijks- en provinciaal beleid, nu het tracé is voorzien in het nationale landschap de Noordelijke Friese Wouden en nu een gedeelte van het tracé is gelegen in de Ecologische Hoofdstructuur. Ook stellen zij dat onvoldoende rekening is gehouden met de in het plangebied aanwezige natuurwaarden en beschermde soorten en dat de uitvoering van het plan zal leiden tot de aantasting van een waardevol weidevogelgebied met bijzondere natuurwaarden ten noorden van Garyp. Volgens It Fryske Gea en anderen is in het plan niet gewaarborgd dat de aantasting van dit weidevogelgebied tijdig wordt gecompenseerd.

2.5. De voorzitter overweegt dat It Fryske Gea en anderen de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken met betrekking tot de noodzaak voor de aanleg van De Centrale As in hun beroepschrift gemotiveerd hebben bestreden. Volgens It Fryske Gea en anderen is bij de gehanteerde verkeersprognoses uitgegaan van een groei van de bevolking en van de werkgelegenheid, terwijl inmiddels is gebleken dat de bevolking van Noordoost Fryslân krimpt en vergrijsst. Daarbij wijzen zij onder meer op een onderzoeksrapport van TNO-Mobiliteit en Logistiek (hierna: TNO) van 16 maart 2006 waarin is gesteld dat bij het ontwerp van De Centrale As van een hogere bevolkingsgroei is uitgegaan dan inmiddels, op basis van nieuwe voorspellingen, verwacht mag worden. In dit rapport is geconcludeerd dat een weg met twee rijstroken per richting niet nodig is en dat volstaan kan worden met één rijstrook per rijrichting, ook in 2020. Verder wijzen It Fryske Gea en anderen op een onderzoeksrapport van TNO van 30 maart 2009 dat een contra-expertise bevat op de onderbouwing van de verkeersmodelberekeningen. Hierin is gesteld dat de modelresultaten weliswaar een behoorlijk inzicht bieden in de te verwachten resultaten, maar dat het niet bewezen is dat het model ook valide is bij voorspellingen. Ook is hierin gesteld dat het feit dat geen volledig vervoersprognosemodel is gebruikt, leidt tot onzekerheid in de modelresultaten. Met betrekking tot de onzekerheidsmarges die zowel in de invoer, de modelberekeningen, als de uitvoer zitten is in dat rapport onder meer gewezen op het feit dat de provincie bij het ontwerp van De Centrale As is uitgegaan van een groei van de bevolking van 7% in de periode van 2005 tot 2020, terwijl bij de Bevolkings- en woningbehoefteprognose van 2005 3% groei is voorspeld in dezelfde periode en de Bevolkings- en woningbehoefteprognose van 2007 een afname van de bevolking in Noordoost Fryslân aangeeft

van 0% tot 4%. Ook is in dat rapport gesteld dat de aannames met betrekking tot een toename van het aantal verplaatsingen in alle afstandsklassen als gevolg van mobiliteitsontwikkelingen in strijd zijn met de CBS-statistieken die aangeven dat het aantal verplaatsingen per persoon ongeveer gelijk blijft over de tijd.

It Fryske Gea en anderen wijzen in dit verband nog op de evaluatie van het Provinciaal Verkeer en Vervoerplan 2006 van 31 augustus 2010, waarin is gesteld dat de demografische ontwikkelingen er toe zullen leiden dat na 2030 in veel mindere mate sprake zal zijn van groei van het autoverkeer en waarin is gesteld dat dit gegeven aanleiding vormt om stil te staan bij de noodzakelijkheid van (gehele) verdubbeling van De Centrale As, rekening houdend met kosten en baten.

Voorts voeren It Fryske Gea en anderen, onder verwijzing naar de hiervoor genoemde onderzoeksrapporten van TNO, aan dat de beoogde positieve effecten van de bundelende werking van De Centrale As voor de verkeersveiligheid zich niet zullen voordoen. In dit verband wijzen zij tevens op een notitie van TNO van 5 november 2010, waarin is gesteld dat het verkeersveiligheidsvoordeel van deze bundelende werking voor een deel wordt gecompenseerd doordat De Centrale As minder toegangspunten heeft dan het nulalternatief, waardoor automobilisten vaker moeten omrijden om gebruik te kunnen maken van het tracé, hetgeen betekent dat het aantal voertuigkilometers stijgt, wat negatief is voor de verkeersveiligheid.

Door provinciale staten zijn nadere analyses overgelegd van Goudappel Coffeng Adviseurs verkeer en vervoer - waaronder de notitie "Addendum bij Technische Rapportage Verkeersmodel De Centrale As" van 4 november 2010 en een notitie van 6 november 2010, bevattende een reactie op het onderzoeksrapport van TNO van 30 maart 2009 en op de TNO-notitie van 5 november 2010 - waarin onder meer wordt ingegaan op het belang van de aanleg van De Centrale As en op de krimp van de bevolking in het Centrale As-gebied.

Gelet op de uitgebrachte rapportages en contra-rapportages is op voorhand niet buiten twijfel of provinciale staten uit een oogpunt van bereikbaarheid en verkeersveiligheid, mede gelet op de te verwachten etmaalintensiteiten in het licht van de effecten van een krimpende bevolking, hebben kunnen uitgaan van de noodzaak voor de aanleg van De Centrale As, zoals deze in het plan is voorzien. Op dit punt dient nader onderzoek plaats te vinden waarvoor de onderhavige procedure zich niet leent. De voorzitter zal bevorderen dat een zodanig onderzoek in het kader van de hoofdzaak wordt uitgevoerd door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening.

2.6. De voorzitter overweegt verder dat provinciale staten blijkens het verhandelde ter zitting voornemens zijn om na de inwerkingtreding van het plan te beginnen met de aanleg van de rondweg Garyp in het zuidelijke deel van het plangebied. Het tracé ten noorden van Garyp is voorzien door een weidevogelgebied. In het rapport "Ecologische onderbouwing zoekgebieden weidevogelcompensatie De Centrale As" van Altenburg & Wymenga van juni 2010 is gesteld dat het gebied ten noorden van Garyp een van de betere weidevogelgebieden in de regio is met een hoge biodiversiteit, waar hoge dichtheden voorkomen ook van kritische soorten zoals grutto, tureluur en slobeend.

In het streekplan Fryslân 2007 "Om de kwaliteit fan de romte" (hierna: het streekplan) is gesteld dat handhaving van voldoende openheid en rust in de voor weidevogels geschikte gebieden van belang is en dat verdichting door beplanting en bebouwing hier niet gewenst is. Het gaat daarbij om niet-agrarische ontwikkelingen, zoals stads- en dorpsuitbreidingen, wegeaanleg en de meer grootschalige nutsvoorzieningen. Bij noodzakelijke ruimtelijke ingrepen van openbaar belang kan hiervan worden afgeweken. Bij dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen dienen weidevogelbelangen als zelfstandig belang in de afweging te worden betrokken. Wanneer na afweging van de belangen aantasting van de aanwezige vogelstand onvermijdelijk blijkt, dragen gemeenten en/of initiatiefnemers zorg voor compensatie van de verloren weidevogelbiotoop, aldus het streekplan.

Nu blijkens het vorenstaande nader onderzoek dient plaats te vinden naar de vraag of provinciale staten hebben kunnen uitgaan van de noodzaak om de Centrale As aan te leggen, is bij de voorzitter tevens twijfel ontstaan over de vraag of de aanleg van de weg door het weidevogelgebied bij Garyp zich verdraagt met het streekplan. De voorzitter betreft daarbij

tevens dat, gelet op hetgeen door It Fryske Gea en anderen in dit verband naar voren is gebracht, getwijfeld kan worden aan de effectiviteit van de wijze waarop zal worden voorzien in de uit het streekplan voortvloeiende verplichting tot compensatie van het verlies aan weidevogelbiotoop ten gevolge van de aanleg van de weg door het betrokken gebied. Hiertoe is van belang dat compensatie op grond van artikel 9.4.6 van de planregels pas dient plaats te vinden voor de ingebruikname van De Centrale As, terwijl juist in dit gebied wordt begonnen met de aanleg ervan, waarmee een aantal jaren is gemoeid.

2.7. Gezien het vorenstaande ziet de voorzitter ter voorkoming van onomkeerbare gevolgen die kunnen ontstaan als gevolg van de inwerkingtreding van het plan aanleiding het besluit tot vaststelling van het plan bij wege van voorlopige voorziening te schorsen. Gelet hierop behoeft het verzoek van It Fryske Gea en anderen voor het overige geen bespreking meer.

2.8. Provinciale staten dienen ten aanzien van It Fryske Gea en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Het verzoek om provinciale staten te veroordelen in de kosten van het opmaken van een deskundigenrapport wordt afgewezen, aangezien niet is gebleken dat door It Fryske Gea en anderen kosten voor het laten opstellen van een deskundigenrapport zijn gemaakt in verband met de behandeling van het voorliggende verzoek.

### 3. Beslissing

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van provinciale staten van Fryslân van 23 juni 2010 tot vaststelling van het inpassingsplan "Provinciaal Inpassingsplan De Centrale As";

II. veroordeelt provinciale staten van Fryslân tot vergoeding van bij It Fryske Gea en anderen in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 923,45 (zegge: negenhonderddrieëntwintig euro en vijfenveertig cent), waarvan een gedeelte groot € 874,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

III. gelast dat provinciale staten van Fryslân aan It Fryske Gea en anderen het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 298,00 (zegge: tweehonderdachtennegentig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, als voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Breunese-van Goor  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 november 2010

208.

---