



Voornemen
van Gedeputeerde Staten van Limburg tot het nemen
van een

Gedoogbeschikking

Ten behoeve van

ingebruikname wegtracé Geleenbeekdal Buitenring
Parkstad Limburg

Zaaknummer: 2018-206157

Onderwerp

Het gedogen van het niet naleven van één van de voorschriften, verbonden aan een voor de Buitenring Parkstad Limburg verleende Wnb-vergunning tot 1 januari 2019.

1. Feiten

Bij besluit van 18 juni 2013 hebben wij aan de provincie Limburg een vergunning ex artikel 16/19d van de Natuurbeschermingswet 1998 verleend voor de aanleg en ingebruikname van het wegtracé van de Buitenring Parkstad Limburg (verder: BPL), gelegen in de gemeenten Nuth, Schinnen, Heerlen, Brunssum, Onderbanken, Landgraaf en Kerkrade. Deze vergunning wordt thans aangemerkt als een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid Wet natuurbescherming (hierna: Wnb-vergunning). De Wnb-vergunning voor de BPL is gewijzigd bij besluiten van ons College d.d. 4 februari 2016, kenmerk 2016/7934, 3 maart 2016, kenmerk 2016/15664, 18 augustus 2016, kenmerk 2016/63405 en 18 mei 2017, kenmerk 2017/35954. Het tracé van de BPL is gelegen nabij het (toenmalige) beschermd natuurmonument Kathagerbeemden, het Natura 2000-gebied Geleenbeekdal, het (toenmalige) beschermd natuurmonument Brunssummerheide, het Natura 2000-gebied Brunssummerheide en het Natura 2000-gebied Teverener Heide.

In voorschrift 10 van de Wnb-vergunning is bepaald dat, alvorens een rijbaan van het BPL-wegtracé Geleenbeekdal of het BPL-wegtracé Brunssummerheide in gebruik mag worden genomen, een vijftal 'stikstofmaatregelen' daadwerkelijk en volledig dienen te zijn gerealiseerd en/of geëffectueerd. Deze stikstofmaatregelen bestaan uit (1) een plaatselijke snelheidsbeperking op de Buitenring, (2) omzetten van landbouwgronden in natuur en opkopen van emissierechten, (3) aanleg ecoduct en aanpalend stikstofschermband, (4) beheermaatregelen op de Brunssummerheide en (5) het afsluiten van de Naanhofsweg ter hoogte van het Geleenbeekdal. De onder (2) bedoelde maatregel bestaat uit het omzetten van nader genoemde landbouwgronden, en het opkopen van emissierechten van een zestal bedrijven c.q. locaties. Eén van die bedrijven is de manege Brunssummerheide.

In voorschrift 10, tweede lid, onder b is bepaald dat vergunninghouder, alvorens een rijbaan van het BPL-wegtracé Geleenbeekdal of het BPL-wegtracé Brunssummerheide in gebruik mag worden genomen, dient aan te tonen dat de stikstofemissievooroorzakende activiteiten en handelingen op de hier bedoelde bedrijven c.q. locaties daadwerkelijk, in directe samenhang met de BPL, zijn beëindigd en continuering of hervatting rechtens is uitgesloten.

2. Gedoogverzoek

Bij brief van 3 oktober 2018, kenmerk 2018/66578 heeft de provincie Limburg (afdeling Wegaanleg) bij ons college een gedoogverzoek ingediend.

Uit dat gedoogverzoek blijkt dat het BPL-wegtracé Geleenbeekdal eind april 2018 in gebruik is genomen. In het gedoogverzoek is vermeld dat aan alle in voorschrift 10 van de vergunning opgenomen verplichtingen reeds wordt voldaan, met één uitzondering: de stikstofemissievooroorzakende activiteiten bij de manege Brunssummerheide zijn nog niet daadwerkelijk beëindigd. Dat betekent dat bij de ingebruikname van het tracédeel Geleenbeekdal niet is voldaan aan het aan de Wnb-vergunning verbonden voorschrift voor zover dat ziet op de manege Brunssummerheide. Er is weliswaar een nieuwe locatie voor de manege gevonden in Landgraaf, maar deze locatie komt pas per 1 november 2018 ter

beschikking. In het gedoogverzoek wordt daarom verzocht deze overtreding tot 1 januari 2019 te gedogen omdat zich hier bijzondere omstandigheden zouden voordoen.

3. Beleidskader

Op 3 juli 2018 hebben wij de “Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg” vastgesteld.

Voor zover hier van belang, hebben wij in deze per 9 juli 2018, Provinciaal Blad nr. 5140, in werking getreden beleidsregels onze gehoudenheid vermeld om bij iedere overtreding de daarbij betrokken belangen zorgvuldig af te wegen, alvorens al dan niet tot bestuursrechtelijk handhavend optreden te besluiten. Onverminderd deze zorgvuldige belangenafweging per individueel geval, komen blijkens voornoemde beleidsregels in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

1. overmachtsituaties;
2. situaties waarin handhavend optreden onevenredig is;
3. situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.

Mede gezien de strekking van het gedoogverzoek, worden hieronder situatie 2 nader toegelicht. Aangezien het gedoogverzoek niet is gebaseerd op een situatie waarin sprake is van overmacht of concreet zicht op legalisatie, wordt dit verder niet toegelicht.

Ad 2. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is

Kenmerk van de hier bedoelde situaties is dat weliswaar geen sprake is van overmacht of (vooralsnog) van concreet zicht op legalisatie van de overtreding, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat in redelijkheid aanleiding bestaat om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin bij het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijke handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan de belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten.

4. Overwegingen

Wij stellen vast dat op het moment dat het BPL-wegtracé Brunssummerheide in gebruik wordt genomen, zonder dat geheel aan voorschrift 10 van de Wnb-vergunning voor de BPL is voldaan, sprake is van een overtreding van dat voorschrift. Wij zijn dan ook op zichzelf bevoegd om bestuursrechtelijk handhavend op te treden. In het licht van het gedoogverzoek, en de daarin genoemde omstandigheden, komen wij echter tot de conclusie dat er sprake is van een situatie waarin handhavend optreden onevenredig is. Daartoe overwegen wij het volgende.

Het door de overtreden rechtsregel beschermde belang – ecologie/beschermde natuur

Allereerst zijn wij nagegaan of het vooralsnog niet naleven van dit deel van voorschrift 10 van de Wnb-vergunning afbreuk doet aan het belang waarvoor het voorschrift in de vergunning is opgenomen.

Uit de vergunning blijkt dat het voorschrift is opgenomen om daarmee te bewerkstelligen dat de stikstofdepositie vanwege de manege wordt gesaldeerd met de stikstofdepositie vanwege de BPL met als doel dat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van significante negatieve effecten op omliggende Natura 2000-gebieden.

Mede op basis van de in het gedoogverzoek opgenomen feiten en omstandigheden, hebben wij vastgesteld dat in de in het gedoogverzoek gevraagde periode tot 1 januari 2019, geen afbreuk wordt gedaan aan het doel en uitgangspunt van de Wnb-vergunning en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling en nadere ecologische analyse. Ondanks het feit dat de manege nog niet uit gebruik is genomen, neemt de stikstofdepositie in de periode tot 1 januari 2019 immers niet toe ten opzichte van de oorspronkelijke situatie. Uit het gedoogverzoek blijkt dat volgens recente verkeerstellingen de huidige verkeersintensiteiten op het BPL-wegtracé Geleenbeekdal lager zijn dan de verkeersintensiteiten zoals die voorheen (voor de afsluiting van de N298) ter plaatse aan de orde waren. Bijgevolg leidt de ingebruikname van het BPL-wegtracé Geleenbeekdal tot minder stikstofemissie, dan ten tijde van de oude situatie het geval was.

Mede tegen die achtergrond is het in de situatie waarin het BPL-wegtracé Geleenbeekdal in gebruik is genomen, ter bescherming van Natura 2000-gebieden niet noodzakelijk dat de manege Brunssummerheide op de huidige locatie al daadwerkelijk uit bedrijf wordt genomen. Alle andere stikstofmaatregelen zijn immers getroffen, waardoor emissies zijn verdwenen. Nu bovendien geldt dat de stikstofemissie als gevolg van de ingebruikname van het BPL-wegtracé Geleenbeekdal niet hoger is dan voor de afsluiting van de N298 aan de orde was, wordt ook bij het (tijdelijk) voortzetten van de manege Brunssummerheide op de huidige locatie minder stikstofdepositie veroorzaakt op Natura 2000-gebieden dan voorheen vanwege de destijds bestaande N298 het geval was. Hierdoor zijn significante negatieve effecten op het Natura 2000-gebied Geleenbeekdal of enig ander Natura 2000-gebied uitgesloten.

Verder blijkt uit het gedoogverzoek dat de manege in afwachting van de daadwerkelijke verhuizing de stikstofemissieveroorzakende activiteiten op het terrein ook verder heeft beperkt. Hoewel er bestaande rechten zijn voor het houden van 60 paarden, is dit aantal beperkt tot 51, en verder vindt ook de opslag van mest inmiddels in een afgesloten container plaats. Ook daardoor wordt stikstofdepositie op de beschermde habitats derhalve verminderd ten opzichte van de oorspronkelijke situatie.

Conclusie

Gelet op het vorenstaande is naar ons oordeel gebleken dat de situatie waarin én het BPL-wegtracé Geleenbeekdal in gebruik is genomen én de manege Brunssummerheide op de huidige locatie in bedrijf blijft tot de verhuizing eind 2018 niet leidt tot een toename van depositie op de stikstofgevoelige habitats in de betrokken Natura 2000-gebieden. Significante negatieve effecten kunnen dan ook in die situatie worden uitgesloten. Voor de duur van de te nemen gedoogbeschikking zal de ingebruikname van dit wegtracé niet leiden tot aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen en natuurlijke kenmerken van de relevante beschermde Natura 2000-gebieden. Bijgevolg is de ingebruikname van het BPL-wegtracé Geleenbeekdal verenigbaar met de middels Habitatrichtlijn en Wnb beschermde (ecologische) belangen.

De belangen van derden

De belangen van de manege Brunssummerheide

Naar aanleiding van het gedoogverzoek stellen wij vast dat de provincie op zichzelf een tijdige beëindiging van de exploitatie van de manege Brunssummerheide juridisch heeft vastgelegd, maar dat het vorderen van nakoming van die overeenkomst onevenredig bezwarend zou zijn voor de manege Brunssummerheide en zijn gebruikers.

Reeds in maart 2013 is een overeenkomst is gesloten, die voorziet in beëindiging van de activiteiten van de manege. Omdat de manege op dat moment nog geen andere locatie had gevonden, waarop de activiteiten konden worden voortgezet, is aan de manege Brunssummerheide een termijn gegund voor voortgezet gebruik. Uiteindelijk is deze termijn vastgesteld op 1 juli 2017. Deze termijn is inmiddels verstreken, maar het is nog niet mogelijk gebleken om de manege daadwerkelijk te verhuizen. Er is weliswaar een nieuwe locatie gevonden in Landgraaf, maar deze locatie komt pas per 1 november 2018 ter beschikking. Ondanks jarenlang onderzoek in de regio is geen andere locatie gevonden, waar hervestiging van de manege Brunssummerheide mogelijk is.

Het thans onverkort vasthouden aan de overeengekomen ontruiming, zonder dat de manege eind 2018 kan verhuizen naar de gevonden nieuwe locatie gevonden in Landgraaf, zou derhalve zeer ernstige gevolgen hebben voor manege Brunssummerheide en zijn gebruikers. Feitelijk zou dit het einde van de manege betekenen.

De belangen van de weggebruikers en omwonenden

Het voortzetten van de huidige overtreding van voorschrift 10 verbonden aan de Wnb-vergunning voor de BPL zou kunnen worden voorkomen door het BPL-wegtracé Geleenbeekdal weer uit gebruik te nemen. Ook dat achten wij echter onevenredig bezwarend. De N298 is ter hoogte van de Naanhof al anderhalf jaar gesloten geweest voor verkeer, en dat heeft geleid tot veel omrijdbewegingen, met alle negatieve effecten van dien. Bovendien is inmiddels de doorgaande route via Kathagen (die als omleiding werd benut) afgesloten door de aanleg van de Buitenring. Het weer afsluiten van het reeds in gebruik genomen gedeelte van het BPL-wegtracé Geleenbeekdal achten wij dan ook niet aanvaardbaar.

Conclusie:

Tegen deze achtergrond moet worden geconcludeerd dat de belangen van derden in het geval van het honoreren van het voorliggende gedoogverzoek genoegzaam worden gewaarborgd.

Eindconclusie

Gezien het vorenstaande stellen wij vast dat er weliswaar sprake is van het overtreden van het aan de Wnb-vergunning BPL verbonden voorschrift 10, maar de beschermde Natura 2000-waarden door deze overtreding niet worden geschaad.

Mede nu onverkorte naleving van voorschrift 10 van de Wnb-vergunning onevenredig bezwarend zou zijn voor ofwel de manege Brunssummerheide, ofwel de weggebruikers en omwonenden, komen wij tot de conclusie dat ten aanzien van de onderhavige overtreding sprake is van een gedoogwaardige situatie als vermeld in de Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg. De belangen die in dit geval tegen een bestuursrechtelijke handhaving pleiten wegen naar ons oordeel evident zwaarder dan de belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten en daarmee bestaat bijgevolg aanleiding om daarvan transparant af te zien en ten behoeve van de ingebruikname van het BPL-wegtracé Geleenbeekdal een gedoogbeschikking voor een bepaalde termijn onder strikte voorwaarden te verlenen.

4. Gedoogtermijn

Een gedoogbeschikking wordt conform de Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn. Uit het gedoogverzoek blijkt dat de nieuwe locatie

voor de manege per 1 november 2018 beschikbaar komt, zodat naar verwachting de exploitatie van de manege op de Brunssummerheide op 1 januari 2019 zal kunnen zijn beëindigd.

Tegen die achtergrond bestaat er dan ook aanleiding om, conform het verzoek, de gedoogtermijn te bepalen in de periode tot 1 januari 2019.

5. Zienswijzen

Ingevolge het bepaalde in artikel 4:8 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om naar keuze schriftelijk of mondeling een zienswijze naar voren te brengen ten aanzien van het voorgenomen besluit op het gedoogverzoek.

(Gereserveerd)

6. Besluit

Gelet op het bepaalde in artikel 122 van de Provinciewet, de Wet natuurbescherming, de Habitatrichtlijn, de beleidsregels neergelegd in de “Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg” (Provinciaal Blad nr. 5140S), alsmede het hiervoor overwogene, besluiten wij om af te zien van enig bestuursrechtelijk handhavend optreden vanwege de ingebruikname van het BPL-wegtracé Geleenbeekdal en zullen wij de daarmee gemoeide overtreding van voorschrift 10, tweede lid, onder b, verbonden aan de bij besluit van 18 juni 2013 verleende Wnb-vergunning voor de aanleg en ingebruikname van de Buitenring Parkstad Limburg (BPL), zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 18 mei 2017, kenmerk 2017/35954, gedogen. Het gedogen van voornoemde overtreding zal nadrukkelijk plaatsvinden onder de volgende voorwaarden en/of voorbehouden:

1. dat op de manege Brunssummerheide maximaal 51 paarden worden gehouden en de opslag van mest uitsluitend plaatsvindt middels een afgesloten container;
2. dat de looptijd van de gedoogbeschikking ingaat op de dag na bekendmaking van de gedoogbeschikking en per 1 januari 2019 komt te vervallen;
3. dat door derden geen feiten en omstandigheden en/of argumenten worden aangevoerd die naar ons oordeel aanleiding geven om terug te komen op deze gedoogbeschikking en in dit verband tot nadere besluitvorming over te gaan.

Voor zover niet wordt voldaan aan de voorwaarden onder 1 en/of 2 en/of daadwerkelijk sprake is van de voorbehouden situatie onder 3, zullen wij per omgaande een bestuurlijke sanctie voorbereiden om de bestaande overtreding zo spoedig mogelijk te (doen) beëindigen.

7. Reikwijdte besluit

Voor de goede orde wijzen wij erop dat dit besluit de mogelijkheid onverlet laat dat door andere bestuursorganen en/of het Openbaar Ministerie bestuursrechtelijk respectievelijk strafrechtelijk handhavend wordt opgetreden.

8. Rechtsbescherming

(Gereserveerd)

9. Inwerkingtreding van dit besluit

(Gereserveerd)

10. Slotbepaling

Een afschrift van dit voorgenomen (ontwerp)besluit hebben wij doen toekomen aan:

- Verzoeker, Provincie Limburg, Postbus 5700, 6202 MA te Maastricht,
- Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Landgraaf Postbus 31000, 6370 AA Landgraaf
- Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Brunssum Postbus 250, 6440 AG Brunssum
- Het Functioneel Parket Handhavingseenheid 's-Hertogenbosch, locatie Maastricht, Postbus 1987, 6201 BZ Maastricht.

11. Ondertekening

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter,

secretaris