

Publicatie

Auteur: R. Olivier
Verschenen in: Jurisprudentie Milieurecht, JM 2022/40
Datum: Maart 2022
Titel: De 'stikstofwinst' van externe saldering mag alleen worden ingezet als er nog andere maatregelen worden genomen die ervoor kunnen zorgen dat de stikstofneerslag op het al overbelaste Natura 2000-gebied 'Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen' vermindert

De 'stikstofwinst' van externe saldering mag alleen worden ingezet als er nog andere maatregelen worden genomen die ervoor kunnen zorgen dat de stikstofneerslag op het al overbelaste Natura 2000-gebied 'Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen' vermindert.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

24 november 2021, 201805874/1/R2,

ECLI:NL:RVS:2021:2627

(mr. Uylenburg, mr. Schueler, mr. Knol)

Noot R. Olivier

[Wnb art. 2.7, 2.8; Wro art. 3.26; Habitatrictlijn art. 6 lid 2]

De beëindiging van het saldogevende bedrijf door aankoop en intrekking van de vergunning is een maatregel die naar zijn aard ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel. Uit overweging 13-13.8 van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 volgt - kort gezegd - dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd of, ingeval

een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Bovendien dient de maatregel verbonden te zijn aan het plan of project. Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben bij de vaststelling van het inpassingsplan niet gezien of de beëindiging van het saldogevende bedrijf in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken. Zij hebben met hun stelling dat de intrekking van de vergunning voor het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] niet de enige maatregel is die kan worden getroffen, onvoldoende gemotiveerd dat de desbetreffende maatregel in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken

8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Drunen, gemeente Heusden,
2. [appellant sub 2], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
3. [appellant sub 3], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]),

VAN DER FELTZ

advocaten

5. Stichting Federatie Behoudt de Langstraatspoorbruggen, gevestigd te Waalwijk (hierna: FBL),
6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 6]),
7. [appellant sub 7], wonend te Waalwijk,
8. Bewonersvereniging Vijfhoevenlaan en omgeving, gevestigd te Vlijmen, gemeente Heusden (hierna: de bewonersvereniging),
9. [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B], beiden wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
10. [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 10]),
11. [appellant sub 11], wonend te Waalwijk,
12. Stichting van Gol naar Beter en anderen, gevestigd te Drunen, gemeente Heusden (hierna: de omwonenden en VGNB),
13. [appellante sub 13], gevestigd te Elshout, gemeente Heusden en (vennoten) [vennoot A] en appellant sub 19], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
20. [appellant sub 20], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
21. Vereniging Het Groene Hart Brabant, gevestigd te Den Dungen, gemeente Sint-Michielsgestel (hierna: VGHB),
appellanten,
en
 1. provinciale staten van Noord-Brabant,
 2. college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
 3. minister van Infrastructuur en Waterstaat, verweerders

Procesverloop

Bij besluit van 14 mei 2018 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant een vergunning krachtens artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor de realisatie en de ingebruikname van het project “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat” en heeft het college krachtens artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb een ontheffing verleend van het verbod als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de Wnb. Bij besluit van 27 juni 2018 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wegenwet de open afritten van de aansluitingen 39 Waalwijk-Oost, 43 Nieuwkuijk en 44 Vlijmen gelegen langs de rijksweg A59 in de gemeenten Waalwijk en Heusden aan het openbaar verkeer onttrokken. Bij besluit van 29 juni 2018 hebben provinciale staten de inpassingsplannen “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West” en “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost” vastgesteld. Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt. Tegen één of meer van deze besluiten hebben appellanten beroep ingesteld. Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend. Bij besluit van 28 september 2018 hebben provinciale staten de inpassingsplannen “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West” en “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost” vastgesteld. Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt. Tegen één of meer van deze besluiten hebben appellanten beroep ingesteld. Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend. Bij besluit van 28 september 2018 hebben provinciale staten de inpassingsplannen gewijzigd. Een aantal

VAN DER FELTZ

advocaten

appellanten heeft over het besluit van 28 september 2018 zienswijzen naar voren gebracht. Bij besluit van 3 juli 2020 hebben provinciale staten de inpassingsplannen “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West” en “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost” opnieuw en gewijzigd vastgesteld. Een aantal appellanten heeft over het besluit van 3 juli 2020 zienswijzen naar voren gebracht. Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 en 21 januari 2021, waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft laten vertegenwoordigen. Ook het college van gedeputeerde staten en provinciale staten hebben zich laten vertegenwoordigen.

Overwegingen

Inhoudsopgave

Inleiding (1)
Nadere besluiten (2-3)
Formele aspecten (4-9)
Ontvankelijkheid (4-5)
Overige formele aspecten (6-9)
Ingetrokken beroepsgrond (6)
Beroepstermijn (7)
Terbeschikkingstellingsplicht (8)
PLOT-kaarten (9)
Nut en noodzaak (10)
Verkeer (11-15)
Verkeersberekeningen (11-14)
Statisch of dynamisch verkeersmodel (12)
Invoergegevens (13)
Verkeersintensiteit op de A59 (14)
Verkeersveiligheid (15)
Alternatieven (16-19)
Algemeen (16)
Variant 373 (17)
Verbeterde variant 72A (18)
Variant Overstortweg (19)

Natuur (20-36)
Inleiding (20)
Kader (21)
Relativiteit (22)
Depositieberekeningen (23-27)
5 km-grens (24)
500 motorvoertuigen/rijrichting/etmaal (25)
Worst-case-scenario (26)
Totale wegcapaciteit (27)
Mitigerende maatregelen (28-35)
Inzet materieel (29)
Mitigerende maatregel of
instandhoudingsmaatregel/passende
maatregel (30)
Mag extern worden gesaldeerd met een PAS-
vergunning? (31)
Was het bedrijf feitelijk nog in gebruik? (32)
Welk Natura 2000-gebied? (33)
Depositie afkomstig van ammoniak of
stikstofoxiden (34)
Maisakker (35)
Wnb-vergunning (36)
Interim Omgevingsverordening (37-51)
Algemeen (37-38)
Relativiteit (39)
Natuur (40-
Nee, tenzij (43-48)
A. Groot openbaar belang (45)
B. Alternatieve locaties of andere
oplossingen (46)
C. Compensatie (47)
D. Begrenzing (48)
Saldobenadering (49-50)
Groenblauwe mantel en cultuurhistorische
waarden (51)
Geluid en luchtkwaliteit (52-54)
MGR-methode (52)
Berekeningsjaren en technische
ontwikkelingen (53)
Klimaataakkoord (54)
Overige beroepsgronden (55-89)
Omwonenden GOL Oost (55 -

Het beroep van de bewonersvereniging (55)
De beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 3] (56)
Het beroep van [appellanten sub 14] (57-58)
Het beroep van [appellant sub 6] (59)
De beroepen van De Locatie en [appellant sub 19] (60)
Het beroep van [appellant sub 16] (61-64)
Inleiding (61)
Afname verhard oppervlak (62)
Parkeren (63)
Geluidscherm (64)
Het beroep van [appellant sub 20] (65)
De beroepen van [appellant sub 2] en van de omwonenden en VGNB (66-70)
Ingetrokken beroepsgrond (66)
Inleiding (67)
Zienswijze (68)
Bereikbaarheid rotonde (69)
Alternatief (70)
Het beroep van [appellant sub 10] (71)
Het beroep van [appellanten sub 9] (72)
Omwonenden GOL West (73-79)
Het beroep van [appellant sub 1] (73)
Het beroep van [appellante sub 13] en anderen (74-75)
Het beroep van WOF (76)
Het beroep van [appellant sub 11] (77)
Het beroep van [appellant sub 17] (78)
Het beroep van [appellant sub 7] (79)
Redelijke termijn (80)
Conclusie (81-87)

Inleiding

1. Bij besluit van 29 juni 2018 hebben provinciale staten de inpassingsplannen “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West” en “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost” vastgesteld.

Bij besluit van 28 september 2018 hebben zij de inpassingsplannen gewijzigd. Bij besluit van 3 juli 2020 hebben provinciale staten de

inpassingsplannen “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West” (hierna: PIP GOL West) en “Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost” (hierna: PIP GOL Oost) opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

Het PIP GOL West en het PIP GOL Oost (hierna gezamenlijk: de GOL) voorzien in een integrale gebiedsontwikkeling van de Oostelijke Langstraat. Het PIP GOL West heeft betrekking op de gebiedsontwikkeling van de A59 vanaf Waalwijk tot aan het Ei van Drunen en het PIP GOL Oost op de gebiedsontwikkeling aan beide zijden van de A59 vanaf het Ei van Drunen tot aan ‘s-Hertogenbosch. De GOL voorziet in verschillende

ruimtelijke ontwikkelingen ten behoeve van het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en om een veilige en bereikbare regio te realiseren.

De GOL voorziet van west naar oost, kort opgesomd, onder andere in de volgende ontwikkelingen

- de realisatie van een volledige aansluiting die is aangeduid als nummer 40, die de onvolledige aansluitingen die zijn aangeduid als nummers 38, 39 en 40 Drunen-West vervangt;
- de vervolmaking van de parallelstructuur langs de A59 rondom aansluiting 40, in welk verband de Noordelijke Parallelstructuur in Waalwijk en de Westelijke Randweg in Drunen worden gerealiseerd en de Spoorlaan in Drunen wordt doorgetrokken;
- de realisering van een ecologische verbindingzone aan de oostzijde van het Drongelens Kanaal en één tussen het Drongelens Kanaal en de Zeedijk in Elshout;
- aanpassing van de aansluiting die is aangeduid als nummer 43 Nieuwkuijk en realisatie van de zuidelijke parallelweg Vlijmen;

- de realisatie van een volledige aansluiting die is aangeduid als nummer 45 's-Hertogenbosch-West, waarbij de aansluiting die is aangeduid als nummer 44 Vlijmen vervalt en de Randweg Vlijmen wordt aangelegd;
- de realisatie van een ecologische verbindingzone langs de Voordijk;
- de realisatie van een snelfietsroute tussen Waalwijk en 's-Hertogenbosch en tussen Nieuwkuijk en Haarsteeg.

Nadere besluiten

2. Op 28 september 2018 hebben provinciale staten de inpassingsplannen "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West" en "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost" gewijzigd ten behoeve van een wijziging van de belemmeringstrook van de Gasunie. Op 3 juli 2020 hebben provinciale staten de inpassingsplannen "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West" en "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost" opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

2.1. Artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt:

"1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.[...]."

2.2. De Afdeling stelt vast dat het besluit van 28 september 2018 wijzigingen aanbrengt in de inpassingsplannen "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West" en "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost". Dit besluit heeft betrekking op onderdelen van het besluit van 29 juni 2018 waartegen de beroepen ook zijn gericht.

Het besluit van 28 september 2018 wordt daarom aangemerkt als een besluit zoals

bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. De beroepen tegen het besluit van 29 juni 2018 worden daarom mede geacht te zijn gericht tegen de wijziging van dat besluit bij besluit van 28 september 2018. De Afdeling stelt verder vast dat het besluit van 3 juli 2020 de op 29 juni 2018 vastgestelde inpassingsplannen "PIP GOL West" en "PIP GOL Oost", zoals gewijzigd bij besluit van 28 september 2018, vervangt. Ook het besluit van 3 juli 2020 wordt daarom aangemerkt als een besluit zoals bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. De beroepen tegen het besluit van 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij besluit van 28 september 2018, worden om die reden geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 3 juli 2020.

3. In het vervolg van deze uitspraak zal eerst het beroep tegen het besluit van 3 juli 2020 worden besproken. Daarna zal worden gezien of nog aan de beoordeling van het besluit van 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018, wordt toegekomen.

[...; red.]

Natuur

Inleiding

20. De Afdeling zal hieronder beroepsgronden met betrekking tot de Wet natuurbescherming bespreken. Omwille van de leesbaarheid en de begrijpelijkheid wordt eerst een algemeen kader geschetst door het algemene betoog en het algemene toetsingskader uiteen te zetten. Daarna wordt, voor zover relevant, de inhoud van de passende beoordeling besproken. Vervolgens komt het relativiteitsvereiste ten aanzien van enkele appellanten aan de orde. Daarna behandelt de Afdeling de beroepsgronden inhoudelijk. De beroepsgronden gaan over de depositieberekeningen en de inzet van mitigerende maatregelen.

Kader

21. De omwonenden en VGNB, VGHB, FBL, WOF, [appellant sub 17] en [appellante sub 13] betogen dat de GOL voorziet in ontwikkelingsmogelijkheden die tot een toename van stikstofdepositie leiden, waardoor de natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden kunnen worden aangetast.

21.1. Artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) luidde ten tijde van belang en voor zover relevant: “1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...].

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...]”.

21.2. Op 25 maart 2020 heeft bureau Witteveen+-Bos het rapport “Addendum Passende Beoordeling” (hierna: het addendum) opgesteld. In het addendum staat dat de uitstoot tijdens de aanlegfase voornamelijk afkomstig is van materieel dat tijdens de bouw wordt ingezet en vervoersbewegingen ten behoeve van de aan- en afvoer van materiaal en materieel. Bij wijze van mitigerende maatregel wordt Stage

IV-materieel (emissiearm materieel) ingezet omdat dit enige reductie van stikstofdepositie tot gevolg heeft. Omdat in de aanlegfase ondanks de inzet van Stage IV-materieel nog steeds sprake is van een toename van stikstofdepositie, wordt ook extern gesaldeerd. De saldogever is een agrarisch bedrijf met een vergunning voor stikstofemitterende activiteiten die de activiteiten stopt, aan de [locatie 1] in Drunen. Daarmee worden permanent stalemissies weggenomen en de bemesting van een maisakker in een Natura 2000-gebied beëindigd. In het addendum is beschreven dat uit een berekening met AERIUS Calculator blijkt dat de toename van stikstofdepositie op relevante hexagonen in de aanlegfase in 2020 door het nemen van mitigerende maatregelen, waaronder extern salderen, volledig wordt opgelost. Op alle relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden is er op elk uniek hexagoon sprake van een depositieafname van 0,004 tot 61,761 mol/ha/jr, aldus het addendum.

21.3. De uitstoot in de gebruiksfase is voornamelijk afkomstig van vervoersbewegingen waartoe de GOL zal leiden. In de gebruiksfase zal er sprake zijn van een toename van stikstofdepositie in twee stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden: “Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen” en “Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek”. In het addendum is beschreven dat uit een berekening met AERIUS Calculator volgt dat de toename van stikstofdepositie op relevante hexagonen in de gebruiksfase in 2021 door extern te salderen volledig wordt opgelost. In alle relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden is er in elk uniek hexagoon sprake van een depositieafname van 0,005 tot 61,679 mol/ha/jr, aldus het addendum. De

toepassing van de betrokken mitigerende maatregelen is voorgeschreven in de artikelen 21.2 en 26.2 van de planregels van GOL West respectievelijk artikelen 20.2 en 25.3 van de planregels van GOL Oost. In het addendum wordt geconcludeerd dat de GOL, gezien in samenhang met de voorgeschreven mitigerende maatregelen, niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Relativiteit

22. WOF, [appellant sub 17] en [appellante sub 13] beroepen zich op bepalingen van de Wnb.

22.1. In artikel 8:69a van de Awb staat: “De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.”

22.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

22.3. De Afdeling stelt voorop dat de bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied strekken ter

bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

22.4. Ten aanzien van WOF overweegt de Afdeling als volgt. Blijkens artikel 3, eerste lid, van haar statuten heeft WOF, in het bijzonder ten behoeve van de ondernemingen in de detailhandel, het ambacht en de horeca, de volgende twee doelen: de bevordering van het behoud en de versterking van Waalwijk als plaatselijk en regionaal koopcentrum, en de bevordering van de totstandkoming, reconstructie en instandhouding van winkelveorzieningen in Waalwijk met inbegrip van alle daarvoor vereiste en/of gewenste voorzieningen. Gelet hierop strekken de natuurbelangen die de Wnb beoogt te beschermen kennelijk niet tot bescherming van de belangen waarvoor WOF opkomt.

22.5. Ten aanzien van [appellante sub 13] overweegt de Afdeling als volgt. [appellante sub 13] woont aan de [locatie 2] in Elshout. Zijn belang is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij zijn woning. Uit de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.51, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. [appellante sub 13] woont op een afstand van ongeveer 2 km van het dichtstbij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied. Deze afstand is naar het oordeel van de Afdeling te groot om verwevenheid tussen het belang van [appellante sub 13] bij een goed woon- en leefklimaat en het algemene

natuurbelang dat de Wnb beoogt te beschermen aan te nemen. Verder overweegt de Afdeling ten aanzien van [appellante sub 13] en [appellant sub 17] als volgt. [appellante sub 13] en [appellant sub 17] exploiteren ieder een melkveehouderij, wat maakt dat zij een bedrijfseconomisch belang hebben. De bepalingen in de Wnb hebben niet tot doel de belangen die zijn gemoeid met de exploitatie van omliggende bedrijven, zoals de melkveehouderijen van [appellante sub 13] en [appellant sub 17], te beschermen. Niet is gebleken dat hun bedrijfseconomische belangen zijn verweven met het algemene natuurbelang dat de Wnb beoogt te beschermen.

22.6. Voorgaande brengt mee dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan de vernietiging van het bestreden besluit vanwege de beroepsgronden van WOF, [appellant sub 17] en [appellante sub 13] over de aantasting van Natura 2000-gebieden.

Depositieberekeningen

23. De omwonenden en VGNB stellen allereerst dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van de verkeersbewegingen waartoe de GOL zal leiden, groter is dan uit het addendum blijkt. Zij voeren hiertoe de volgende gronden aan.

5 km-grens (rekengrens)

24. De omwonenden en VGNB stellen dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van verkeer ten onrechte is berekend met de Standaardrekenmethode 2 (hierna: SRM2) in AERIUS Calculator. Volgens hen berekent die methode de stikstofdepositie tot slechts 5 km van de bron, terwijl wegverkeer ook op grotere afstand dan 5 km stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden tot gevolg kan hebben.

De omwonenden en VGNB wijzen in dit verband op het rapport “Meer meten, robuuster rekenen” van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof van 15 juni 2020, waarin wordt geadviseerd om het gebruik van het rekenmodel SRM2 te beëindigen, aldus de omwonenden en VGNB.

24.1. Vaststaat dat de stikstofdepositie afkomstig van wegverkeer als gevolg van de GOL in AERIUS Calculator is berekend met behulp van SRM2. In de stukken hebben provinciale staten toegelicht dat de implementatie van SRM2 in AERIUS Calculator een maximale rekenafstand heeft van 5 km omdat eventuele berekende bijdragen van wegverkeer op grotere afstanden niet meer betekenisvol te herleiden zijn tot een individueel project zoals de GOL. In de procedure die heeft geleid tot de uitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, is een soortgelijk betoog naar voren gebracht. Onder 69.2 van die uitspraak heeft de Afdeling overwogen: “Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt aan welke voorwaarden een natuuronderzoek moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als “passende beoordeling” als bedoeld in artikel 2.8 van de Wnb. Dit artikel implementeert artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn in het Nederlandse recht. In bijvoorbeeld het arrest van 15 mei 2014, Briels, ECLI:EU:C:2014:330, punt 27, overweegt het Hof: “Een overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn uitgevoerde beoordeling mag dus geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen (zie in die zin arrest Sweetman

e.a., EU:C:2013:220, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”

[...]”.

Onder 69.3 heeft de Afdeling voorts overwogen:

“Het gebruiken van een hulpmiddel als AERIUS Calculator voor het maken van de passende beoordeling als bedoeld in artikel 2.8 van de Wnb is dus alleen toegestaan als daarmee volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen. Onder 69.4 heeft de Afdeling geconcludeerd:

“Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister niet toereikend gemotiveerd dat in dit geval aan deze voorwaarden is voldaan. Het is met name nog onduidelijk of de beoordeling van de stikstofdepositie die als gevolg van het tracé kan ontstaan volledig is geweest. Het tracé zelf en de wegen waarop als gevolg van het tracé een toename van verkeer te verwachten valt, liggen immers slechts ten dele binnen 5 km van (rekenpunten in) de Natura 2000-gebieden die in het Deelrapport gebiedsbescherming (2019) zijn betrokken. Voor zover het verkeer op grotere afstand rijdt, is de stikstofdepositie die daarvan het gevolg is niet berekend. Verder is onduidelijk in hoeverre het tracé leidt tot stikstofdepositie op (rekenpunten in) Natura 2000-gebieden op meer dan 5 kilometer afstand van wegvakken waarvoor het verkeersmodel een toename in verkeer voorspelt.”

24.2. Provinciale staten hebben ter zitting erkend dat zij geen andere motivering hebben dan de minister in de procedure die

heeft geleid tot de uitspraak van 20 januari 2021 en dat die niet toereikend is. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat is uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

Het betoog slaagt.

24.3. Uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting zal de Afdeling, ervan uitgaande dat het geconstateerde gebrek kan worden hersteld, de overige beroepsgronden over de depositieberekeningen hierna alsnog bespreken.

500 motorvoertuigen/rijrichting/etmaal

25. Ook kunnen de omwonenden en VGNB zich niet vinden in de invoergegevens die zijn gebruikt voor de stikstofdepositieberekeningen met AERIUS Calculator. Zij stellen hiertoe dat ten behoeve van die berekeningen ten onrechte alleen wegvakken zijn geselecteerd waar het verkeersmodel een toename van 500 motorvoertuigen per rijrichting per etmaal (mvt/rijrichting/etmaal) of meer heeft berekend. Dit betekent volgens de omwonenden en VGNB dat voor de stikstofdepositieberekeningen van te weinig wegen gegevens zijn ingevoerd. Het gaat hen hierbij met name om gegevens van wegen die door Natura 2000-gebieden lopen en waar het verkeersmodel een kleinere toename dan 500 mvt/rijrichting/etmaal heeft berekend, zoals de Deutersestraat.

25.1. Door provinciale staten is toegelicht dat voor het uitvoeren van de stikstofdepositieberekeningen wegvakken zijn geselecteerd waar de verkeerseffecten groter zijn dan 500 mvt/rijrichting/etmaal. In het addendum staat dat voor de grens van

500 mvt/rijrichting/etmaal is gekozen omdat de foutmarge bij een lagere ondergrens groter kan worden dan de voorspelde toe- of afname. De berekende toe- of afname vormt dan geen relevante verandering ten opzichte van bestaande verkeersintensiteiten, waardoor de effecten niet meer herleidbaar zijn tot de GOL, aldus het addendum.

25.2. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat verkeersmodellen uit de aard van de zaak altijd een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven en dat de validiteit van een model, zoals het hier gebruikte verkeersmodel GOL, pas wordt aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid. In de uitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, achtte de Afdeling het in dat licht aanvaardbaar dat voor stikstofdepositieberekeningen een verkeersmodel werd gebruikt waarmee alleen verkeerseffecten groter dan 500 mvt/rijrichting/etmaal worden voorspeld. In wat de omwonenden en VGNB naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding om ten aanzien van het verkeersmodel GOL tot een ander oordeel te komen.

Het betoog slaagt niet.

Worst-case-scenario

26. De omwonenden en VGNB stellen dat provinciale staten met betrekking tot de toename van stikstofdepositie ten onrechte zijn uitgegaan van het jaar 2021 als worst-case-scenario. Zij stellen hiertoe allereerst dat niet is aangetoond dat 2021 als worst-case moet worden beschouwd. Ook wijzen zij erop dat het niet aannemelijk is dat de achtergronddepositie na 2021 zal dalen, vanwege de komst van grote distributiecentra van bijvoorbeeld Bol.com.

26.1. De Afdeling overweegt hierover als volgt. Blijkens het addendum op de passende beoordeling is, om de depositie voor de gebruiksfase in kaart te brengen, het jaar met de hoogste toename als uitgangspunt genomen. Welk jaar de grootste toename kent is afhankelijk van twee tegengestelde ontwikkelingen: de toename van verkeer in de loop der jaren en de technologische ontwikkelingen voor motorvoertuigen. In het addendum wordt geconcludeerd dat uit de berekeningen die in het kader van de passende beoordeling zijn uitgevoerd is gebleken dat de grootste toename in stikstofuitstoot te verwachten was in 2021. De omwonenden en VGNB hebben dit met hun enkele, niet onderbouwde stelling dat niet is aangetoond dat 2021 het worst-case-scenario is, niet voldoende gemotiveerd bestreden. Voor zover de omwonenden en VGNB er nog op hebben gewezen dat toekomstige ontwikkelingen, zoals de komst van een distributiecentrum van Bol.com, zullen leiden tot een toename van verkeer en stikstofdepositie, hebben provinciale staten ter zitting toegelicht dat bij de Plus-variant rekening is gehouden met de invulling van het Bedrijventerrein Haven 8 in Waalwijk. Ook hebben provinciale staten ter zitting te kennen gegeven dat de stikstofdepositie als gevolg van de mogelijke komst van nog een distributiecentrum van Bol.com, waarmee in de Plus-variant nog geen rekening is gehouden, op zichzelf zal worden beoordeeld. De Afdeling overweegt dat provinciale staten in het kader van de berekening van de stikstofdepositie vanwege de GOL geen rekening hoeven te houden met een dergelijke onzekere toekomstige gebeurtenis. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten er niet van hebben kunnen

uitgaan dat de toename van stikstofdepositie het hoogst is in 2021 en dat 2021 daarom het worst-case-scenario is.

Het betoog slaagt niet.

Totale wegcapaciteit

27. Bij de stikstofdepositieberekeningen is ten onrechte niet uitgegaan van de maximale technische wegcapaciteit, zo stellen de omwonenden en VGNB.

27.1. De Afdeling overweegt als volgt. Anders dan de omwonenden en VGNB stellen, hoeft niet van de maximale technische wegcapaciteit te worden uitgegaan. Zoals zij in haar uitspraak van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, heeft overwogen, is immers van belang of de uitgangspunten van de stikstofberekening reëel en aannemelijk zijn. Niet gebleken is dat dit niet zo is.

Het betoog slaagt niet.

Mitigerende maatregelen

28. De omwonenden en VGNB, VGHB en FBL betogen voorts dat de mitigerende maatregelen die in de passende beoordeling zijn betrokken tot een minder grote afname van stikstofdepositie zal leiden dan daarin is beschreven. Zij voeren hierover het volgende aan.

Inzet materieel

29. De omwonenden en VGNB stellen dat het voorschrijven van materieel met een relatief lage stikstofuitstoot niet garandeert dat de stikstofdepositie ook daadwerkelijk lager zal zijn. Volgens hen is de daadwerkelijke depositie namelijk afhankelijk van verschillende factoren, zoals grondverzetefficiëntie, machineontwerp en het aantal vervoersritten.

29.1. In artikel 20.2 van het PIP GOL Oost respectievelijk artikel 21.2 van het PIP GOL

West is geborgd dat bij de aanleg en de bouw op grond van de GOL het juiste bouwmaterieel wordt ingezet, waarbij wordt verwezen naar de uitkomsten van de berekeningen van stikstofdepositie als gevolg van de inzet van bouwmaterieel in de aanlegfase, zoals opgenomen in bijlage II van het addendum.

29.2. Uit het addendum volgt dat de inzet van bouwmaterieel voor de realisatie van de GOL een toename van stikstofdepositie veroorzaakt op zeven omliggende Natura 2000-gebieden. De grootste toename van stikstofdepositie vindt plaats in het meest dichtbij gelegen Natura 2000-gebied, "Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek". Naarmate de afstand van de overige zes Natura 2000-gebieden tot het plangebied groter wordt, is de toename van stikstofdepositie daar kleiner.

29.3. Blijkens het addendum leidt de inzet van stage IV-materieel tot een stikstofdepositie van 0,278 mol N/ha/jaar in het Natura 2000-gebied "Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek". Bij gebruik van stage IIIb-materieel bedraagt de toename 2,288 mol N/ha/jaar. Onder verwijzing naar de uitspraak van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, overweegt de Afdeling als volgt. Van belang is of de uitgangspunten van de stikstofberekening reëel en aannemelijk zijn. Daarvan is hier sprake. Dat de uiteindelijke, absolute stikstofdepositie die afkomstig is van het gebruik van stage IV-materieel afhankelijk is van de effecten van verschillende factoren die nog niet vaststaan, zoals het aantal vervoersritten, betekent nog niet dat in de stikstofberekeningen niet kon worden uitgegaan van de inzet van dit materieel. De stikstofdepositie afkomstig van stage IV-

materieel is in relatief opzicht immers hoe dan ook lager dan de stikstofdepositie die afkomstig zou zijn van stage IIIb-materieel voor dezelfde aanlegwerkzaamheden. Voor zover de omwonenden en VGNB er ter zitting op hebben gewezen dat ten onrechte niet alle variabelen van het materieel in AERIUS Calculator zijn ingevoerd, overweegt de Afdeling dat provinciale staten daarover terecht hebben gesteld dat die variabelen nog geen onderdeel uitmaakten van de versie van AERIUS Calculator die beschikbaar was ten tijde van de vaststelling van het plan, zodat die ook nog niet konden worden ingevoerd. Provinciale staten hebben zich naar het oordeel van de Afdeling dan ook terecht op het standpunt gesteld dat met de inzet van stage IV-materieel in de aanlegfase een lagere toename van stikstofdepositie is gegarandeerd dan met de inzet van stage IIIb-materieel.

Het betoog slaagt niet.

Mitigerende maatregel of instandhoudingsmaatregel/passende maatregel

30. De omwonenden en VGNB, FBL en VGHB stellen dat ten onrechte extern is gesaldeerd met het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] in Drunen. Uit de gebiedsrapportage 2017 van het Natura 2000-gebied “Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen” blijkt volgens de omwonenden en VGNB dat dit een wat stikstof betreft overbelast gebied is. Zij stellen dat de beëindiging van het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] in Drunen om die reden op zichzelf al nodig is om te kunnen voldoen aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn en dat het daarom niet in de rede ligt deze afname van stikstofdepositie in te zetten voor de GOL. Zij wijzen in dit kader ook op het rapport “Niet alles kan overal” van de Commissie Remkes

van 8 juni 2020, waarin de aanbeveling wordt gedaan om de totale binnenlandse emissies met 50% te hebben gereduceerd in 2030 ten opzichte van 2019. Voor Noord-Brabant mag worden aangenomen dat daar een nog grotere reductie dan 50% noodzakelijk is.

30.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het voor het extern salderen gebruikte bedrijf niet al onder de regeling voor warme sanering of de stoppersregeling valt en dat er in die zin dan ook geen beletsel bestaat voor het extern salderen met dit bedrijf. Daarnaast stellen zij dat de melkveehouderij aan de [locatie 1] weliswaar stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats waarvan de kritische depositiewaarden al worden overschreden, maar dat deze veehouderij op dit punt niet uniek is. Intrekking van verleende vergunningen kunnen instandhoudings- of passende maatregelen zijn, maar provinciale staten zullen in een gebiedsgerichte aanpak bezien welke (piek)belasters daarvoor het meest in aanmerking komen. Het is niet zo dat intrekking van deze vergunning de enige maatregel is die in het kader van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn kan worden genomen, aldus provinciale staten.

30.2. De voorziene maatregel is in de passende beoordeling omschreven als het extern salderen door middel van het stoppen van de activiteiten van een agrarisch bedrijf met natuurtoestemming, te weten [partij A] en [partij B] aan de [locatie 1] te Drunen. Het betreft hier het wegnemen van stalemissies en ontpachting van een maïsakker in Natura 2000-gebied. Met het saldogevend bedrijf is een overeenkomst gesloten voor, respectievelijk, aankoop van de inrichting en het intrekken van de natuurtoestemming ten behoeve van de GOL en het blijvend

beëindigen van bemesting van de maïsakker. Deze maatregel is gericht op het behoud van de kwaliteit van bestaande habitattypen of op het voorkomen van verslechtering daarvan als gevolg van de depositie waartoe de GOL zal leiden. De verwachte effecten van de intrekking van de natuurvergunning voor het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] in Drunen zijn betrokken bij de beoordeling van de negatieve gevolgen van de toename van stikstofdepositie door de GOL. Deze maatregel is als mitigerende maatregel betrokken in de passende beoordeling.

30.3. De algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden. Voor individuele plannen en projecten die significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben, geldt dat deze uitsluitend kunnen worden vastgesteld als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan of het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. In die passende beoordeling mogen de verwachte voordelen van mitigerende maatregelen - dat zijn maatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan voortvloeien te voorkomen of te verminderen - worden betrokken, mits die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. Hieruit kan niet worden afgeleid dat mitigerende maatregelen, zoals extern salderen, alleen in de passende beoordeling kunnen worden betrokken als die leiden tot of bijdragen aan de verbetering of het herstel van het Natura 2000-gebied. Reductie van de depositie na

toepassing van extern salderen is op zich geen voorwaarde om extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling te betrekken. Dat, zoals de omwonenden en VGNB stellen, 50% reductie van stikstofdepositie noodzakelijk is om op termijn de instandhoudingsdoelen te behalen, ligt in deze procedure, gelet op het hiervoor weergegeven toetsingskader voor toestemmingverlening voor individuele plannen en projecten, niet ter beoordeling voor (vergelijk de uitspraak Logistiek Park Moerdijk, 201606653/2/R2).

30.4. De beëindiging van het saldogevende bedrijf door aankoop en intrekking van de vergunning is een maatregel die naar zijn aard ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel. Uit overweging 13-13.8 van de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 volgt - kort gezegd - dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Bovendien dient de maatregel verbonden te zijn aan het plan of project. Vergelijk de uitspraak Logistiek Park Moerdijk, ECLI:NL:RVS:2020:2318. De Afdeling stelt voorop dat provinciale staten bij de vaststelling van het bestreden besluit niet hebben gezien of de beëindiging van het saldogevende bedrijf, gelet op het hiervoor geschetste kader, in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken. Zij hebben met hun stelling dat de intrekking van de vergunning

voor het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] niet de enige maatregel is die kan worden getroffen, onvoldoende gemotiveerd dat de desbetreffende maatregel in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken. Pas ter zitting hebben provinciale staten aangegeven dat andere maatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken dan de aankoop van het saldogevende bedrijf en de intrekking van de vergunning van dat bedrijf. In dat verband hebben zij gewezen op maatregelen die in het “Beheerplan Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen” (hierna: het beheerplan) zijn opgenomen en toegelicht dat daarnaast bijvoorbeeld in de provincie Noord-Brabant extra emissie-eisen voor stallen worden ingevoerd en dat, wanneer gebruik wordt gemaakt van extern salderen, 30% van het saldo van de saldogever wordt afgeroomd.

30.5. Voor het Natura 2000-gebied de Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, zijn voor diverse voor stikstof gevoelige habitattypen behouddoelstellingen vastgesteld. Ter plaatse van die habitattypen veroorzaakt het saldogevende bedrijf stikstofdepositie en zal ook de verwezenlijking van de GOL tot stikstofdepositie leiden. Voor het realiseren van de behouddoelstellingen is blijkens paragraaf 4.3 van de beheerplannen een daling van de huidige stikstofdepositie nodig. Dat betekent dat in dit geval inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000 gebied kan worden gerealiseerd. In dit geval hebben provinciale staten echter met de verwijzing naar het beheerplan naar het oordeel van de Afdeling dat inzicht niet geboden. Hiertoe overweegt de Afdeling dat in paragraaf 4.3 van het beheerplan geen enkele concrete

maatregel wordt aangegeven gericht op die stikstofdepositie. Verwezen wordt naar vaststaand landelijk beleid en provinciaal beleid gericht op de beperking van emissie van nieuwe stallen en op mogelijk in de toekomst te sluiten convenanten over het verbinden van extra eisen aan bestaande stallen. Ook met de enkele stelling dat in de provincie Noord Brabant extra emissie eisen aan stallen worden gesteld en dat 30% afroming plaats vindt bij vergunningverlening op basis van extern salderen, is onvoldoende inzicht gegeven dat de daling op andere wijze kan worden gerealiseerd. Gelet hierop hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd dat de voorziene maatregel als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken.

Het betoog slaagt.

30.6. Uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting zal de Afdeling, ervan uitgaande dat het geconstateerde gebrek wordt hersteld, de overige beroepsgronden over de betrokken mitigerende maatregel hierna alsnog bespreken.

Mag extern worden gesaldeerd met een PAS-vergunning?

31. De omwonenden en VGNB, VGHB en FBL stellen dat ten onrechte extern is gesaldeerd met de natuurvergunning voor de melkveehouderij aan de [locatie 1] in Drunen. Volgens de omwonenden en VGNB is deze toestemming gebaseerd op het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS). Omdat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS gebrekkig is verklaard, kan de vrijgekomen depositieruimte niet worden ingezet ten behoeve van extern salderen, zo stellen zij.

31.1. Op 8 december 2016 heeft het college van gedeputeerde staten een verklaring van geen bedenkingen (hierna: de vvgb) verleend ten behoeve van de omgevingsvergunning die op 22 juni 2017 door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heusden voor in ieder geval de activiteiten milieu en natuur voor de melkveehouderij aan de [locatie 1] in Drunen (hierna: de omgevingsvergunning van 22 juni 2017) is verleend. De Afdeling overweegt als volgt. De omgevingsvergunning waarvan deze natuurtoestemming deel uitmaakt was ten tijde van het sluiten van de overeenkomst over het intrekken daarvan van kracht. De rechtmatigheid hiervan ligt in deze procedure niet ter beoordeling voor. In r.o. 32.7 van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, is vermeld dat de PAS-uitspraak vergunningen niet ongeldig maakt die met het PAS-regime zijn verleend en die in rechte onaantastbaar zijn. Daarmee is bedoeld dat iemand die met toepassing van het PAS-beoordelingskader een vergunning heeft gekregen waartegen geen beroep meer mogelijk of aanhangig is, na de PAS-uitspraak nog steeds een vergunning heeft voor die activiteit. Het betoog slaagt daarom niet.,,

Was het bedrijf feitelijk nog in gebruik?

32. VGHB stelt dat ten onrechte extern is gesaldeerd met de natuurtoestemming voor de melkveehouderij aan de [locatie 1] in Drunen omdat het bedrijf al een jaar te koop stond en omdat onduidelijk is of het bedrijf nog in gebruik was. Als dat niet zo is, levert de externe saldering alleen op papier natuurwinst op, zo stelt zij.

32.1. Een van de voorwaarden waaronder externe saldering als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden

betrokken is dat vaststaat dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd (vergelijk de uitspraak van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931). Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1586, heeft overwogen, is bij externe saldering in de vorm van een, al dan niet gedeeltelijke, intrekking van een natuurvergunning verder van belang dat de stikstofdepositie aanwezig was of kon zijn tot het moment van intrekking van de natuurvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie ten behoeve van de saldo-ontvangende ontwikkeling. Dat is hier het geval. Dat het bedrijf al een jaar te koop stond en dat onduidelijk is of het bedrijf nog in gebruik was, zoals VGHB stelt, doet dus niet ter zake.

Het betoog slaagt niet.

Welk Natura 2000-gebied?

33. FBL stelt dat de stikstofdepositie die afkomstig is van het saldogevende bedrijf vooral plaatsvindt op de Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, terwijl de verwezenlijking van de GOL voornamelijk stikstofdepositie op de Baardwijkse Overlaat zal veroorzaken.

33.1. De Afdeling overweegt dat de Baardwijkse Overlaat niet is aangewezen als Natura 2000-gebied. Dit betekent dat dit gebied op grond van de Wnb geen bescherming geniet tegen de effecten van de uitstoot van stikstof op de natuurwaarden van dit gebied. Voor zover op de Baardwijkse Overlaat in het kader van de Interim Omgevingsverordening wel het beschermingsregime van het Natuurnetwerk Nederland van toepassing is, speelt de

toename van stikstofdepositie daarin geen rol.

Het betoog slaagt niet.

Depositie afkomstig van ammoniak of stikstofoxiden

34. De omwonenden en VGNB en FBL stellen verder dat de melkveehouderij waarmee extern gesaldeerd wordt vooral NH₃ uitstoot. De realisatie van de GOL zal echter met name tot een toename van CO₂ en NO_x leiden. Uit het rapport “Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur” van Alterra uit juni 2008 (hierna: het rapport van Alterra) en de website van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) volgt volgens hen dat NH₃ leidt tot (vooral) verzuring van de bodem, terwijl NO_x juist leidt tot (vooral) vermesting van de bodem. De beëindiging van de melkveehouderij brengt daarom niet per definitie mee dat een toename van vermesting van de bodem is uitgesloten. Vooral vermesting is een grote verstoringsfactor in het Natura 2000-gebied “Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen”, zo blijkt volgens FBL uit het beheerplan voor dit gebied. Gelet hierop had dus in een ecologische beoordeling moeten worden onderzocht of de stikstofdepositie als gevolg van de GOL wel kan worden gemitigeerd met de beëindiging van de melkveehouderij aan de [locatie 1] in Drunen, aldus de omwonenden en VGNB en FBL.

34.1. De Afdeling overweegt hierover het volgende. Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat NH₃ en NO_x beide zowel een even groot vermestend als een even groot verzurend effect op de bodem hebben. Het gaat volgens provinciale staten bij de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden om de hoeveelheid mol N per hectare per

jaar, waarbij niet van belang is of deze afkomstig is uit NH₃ of NO_x. Uit het rapport van Alterra en van de website van het RIVM kan de Afdeling niet afleiden dat met de beëindiging van de melkveehouderij niet wordt voorkomen dat de verwezenlijking van de GOL per saldo een voor de natuur relevant effect zal hebben. Op p. 13 van het rapport van Alterra staat uitdrukkelijk dat er geen aparte kritische depositieniveaus voor ammoniak zijn afgeleid omdat de optredende effecten in het ecosysteem vooral gerelateerd zijn aan de totale belasting met stikstof, dus met zowel NO_x als NH₃. Wat de effecten van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats betreft, is dus niet relevant of de stikstofdepositie een verzurend of vermestend effect heeft, maar of daarmee sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. De Afdeling ziet in wat de omwonenden en VGNB en FBL hierover hebben aangevoerd dan ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat provinciale staten om deze reden in een ecologische beoordeling hadden moeten onderzoeken of de stikstofdepositie als gevolg van de GOL wel kan worden gemitigeerd met de beëindiging van het saldogevende bedrijf.

Het betoog slaagt niet.

Maïsakker

35. De omwonenden en VGNB stellen dat de afname van stikstofdepositie als gevolg van het beëindigen van het bemesten van de maïsakker niet kan worden ingezet ten behoeve van extern salderen. De omwonenden en VGNB voeren daartoe onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, aan dat de vergunning voor het bedrijf aan de

[locatie 1] in Drunen niet ziet op het bemesten van gronden. Als gevolg van de beëindiging daarvan komen volgens de omwonenden en VGNB dus ook geen emissierechten vrij die kunnen worden ingezet voor de GOL. Verder wijzen de omwonenden en VGNB er in dat kader op dat er op grond van de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant (hierna: de Beleidsregel natuurbescherming) geen toestemming is voor het bemesten van de maïsakker aan de [locatie 1] in Drunen waarmee extern gesaldeerd kan worden. Volgens de omwonenden en VGNB is immers geen van de situaties zoals bedoeld in artikel 2.1, onder n, van de Beleidsregel natuurbescherming aan de orde. Er is immers ook geen sprake van een activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest. De omwonenden en VGNB wijzen in dit verband op een pachtwijzigingscontract uit 1989, wat volgens hen niet meebrengt dat de activiteit onafgebroken is toegestaan. De omwonenden en VGNB en FBL voeren hier tot slot over aan dat provinciale staten er bij de stikstofdepositieberekeningen ten behoeve van het extern salderen ten onrechte van zijn uitgegaan dat de maximaal toegestane hoeveelheid mest per ha per jaar op de maïsakker wordt uitgereden. Volgens de omwonenden en VGNB is het met het oog op de ligging van de maïsakker in een Natura 2000-gebied en de omstandigheid dat Natuurmonumenten de akker verpacht, onwaarschijnlijk dat dit ook daadwerkelijk is gebeurd. Van de website www.bij12.nl kan ook worden afgeleid dat op de maïsakker slechts 17 kg NH₃ uit dierlijke mest per hectare per jaar wordt toegepast. De omwonenden en VGNB en FBL stellen voorts dat ervan is uitgegaan dat de m35.1.

Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de maïsakker al sinds 1976 in agrarisch gebruik is en wordt benut voor de teelt van maïs. Zij stellen verder dat het agrarisch bedrijf aan de [locatie 1] over een toestemming voor stikstofdepositieveroorzakende activiteiten in de referentiesituatie beschikt en dat in zoverre wordt voldaan aan artikel 2.7, tweede lid, van de Beleidsregel natuurbescherming. Zij wijzen hiertoe op de omgevingsvergunning van 22 juni 2017. De beëindiging van het bemesten van het maïsperceel heeft, anders dan VGNB en anderen stellen, niet alleen een positief effect op de Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, maar ook op tientallen andere voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden.

35.2. De Afdeling stelt voorop dat de Beleidsregel natuurbescherming ingevolge artikel 2.2 van die beleidsregel alleen van toepassing is op de beoordeling van een aanvraag om een natuurvergunning en niet op de vaststelling van een plan, zoals hier aan de orde. Daarom hoeft in dit geval niet te worden voldaan aan de in de Beleidsregel natuurbescherming opgenomen criteria. Het blijvend beëindigen van het bemesten van de maïsakker ten opzichte van de referentiesituatie is een van de maatregelen die is betrokken in de passende beoordeling. Uit de Onderbouwing stikstofemissie ontpachte grond, opgenomen als bijlage 1 bij de brief van provinciale staten van 23 juni 2020, blijkt dat de stikstofemissie als gevolg van deze maatregel zal afnemen met 126,6 kg NH₃ per jaar. Voor het op deze manier betrekken van de beëindiging van het bemesten van de maïsakker in de passende beoordeling is de referentiesituatie, anders dan de omwonenden en VGNB lijken te veronderstellen, de feitelijk bestaande,

planologisch legale situatie, voorafgaand aan de vaststelling van het plan (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, onder 6.1). Voor zover de omwonenden en VGNB en FBL stellen dat provinciale staten er ten onrechte van zijn uitgegaan dat de maximaal toegestane hoeveelheid mest per ha per jaar op de maïsakker wordt uitgereden, overweegt de Afdeling als volgt. In de Onderbouwing stikstofemissie ontpachte grond, opgenomen als bijlage 1 bij de brief van provinciale staten van 23 juni 2020, staat dat op landbouwgrond maximaal 170 kg NH₃ uit dierlijke mest per hectare per jaar wordt toegepast voor bemesting. Door provinciale staten is toegelicht dat dit ook de feitelijk bestaande situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan was. In wat de omwonenden en VGNB en FBL hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat dit geen reëel en aannemelijk uitgangspunt is. De maïsakker is weliswaar in eigendom van Natuurmonumenten, maar door provinciale staten is ter zitting verklaard dat de pachtovereenkomst geen beperkingen bevat ten aanzien van de hoeveelheid dierlijke mest die daar mag worden toegepast. Over het betoog van de omwonenden en VGNB over de website www.bij12.nl, overweegt de Afdeling dat provinciale staten ter zitting terecht hebben gesteld dat het daarbij gaat om een regionaal gemiddelde, terwijl hier de feitelijk bestaande situatie ter plaatse van de gronden waar de bemesting - ten behoeve van de GOL - wordt beëindigd, is gezien. Verder bestaat een deel van het perceel waar de maïsakker aanwezig is inderdaad uit bos, maar de netto omvang van het maïsareaal bedraagt 8 ha, zodat provinciale staten ook terecht van die omvang zijn uitgegaan. Gelet

hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat provinciale staten bij de berekening van de stikstofdepositie die de beëindiging van het bemesten van de maïsakker tot gevolg heeft van onjuiste uitgangspunten zijn uitgegaan.

Het betoog slaagt niet.

Wnb-vergunning

36. De omwonenden en VGNB betogen dat de Wnb-vergunning ten onrechte is verleend met toepassing van het PAS. Verder is in de Wnb-vergunning ten onrechte geen voorschrift over geluids- en trillingproducerende werkzaamheden, zoals heien, opgenomen. Uit de aanvullende passende beoordeling van 31 augustus 2017 volgt immers dat bij de beslissing op de aanvraag om een Wnb-vergunning mitigerende maatregelen moeten worden betrokken in verband met de instandhoudingsdoelstelling voor de kamsalamander, de kleine modderkruiper en de grote modderkruiper, zo stellen zij.

36.1. Bij beschikking van 14 mei 2018 hebben gedeputeerde staten van Noord-Brabant een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb verleend. Deze vergunning is verleend met toepassing van het PAS. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) geoordeeld dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien. Dat betekent dat provinciale staten de Wnb-vergunning niet konden verlenen onder verwijzing naar de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat college van gedeputeerde staten de Wnb-vergunning heeft verleend in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb,

aangezien zij daarbij hebben verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS.

Het betoog slaagt alleen al om deze reden.

36.2. Uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting zal de Afdeling de beroepsgrond hierna inhoudelijk bespreken en er daarbij vanuit gaan dat de hiervoor geconstateerde gebreken kunnen worden hersteld. In de effectbeschrijving van de GOL staat dat in de aanlegfase ten behoeve van de aanleg van de ecotunnel geluids- en trillingsproducerende werkzaamheden plaatsvinden, zoals heien, het plaatsen van damwanden en grootschalig transport. De werkzaamheden vinden plaats op ongeveer 200 m van het Natura 2000-gebied “Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek”. Verder is in de effectbeschrijving beschreven dat er geluidsen trillingsreducerende methoden worden gebruikt zoals boorpalen en het drukken van damwanden, waarmee de effectafstand van 60 dB(A) nog maar 25 m is. De 60 dB(A)-geluidscontour van de werkzaamheden valt hiermee binnen de 60 dB(A)-geluidscontour van het wegverkeer, die op meer dan 100 m afstand ligt. De geluidsverstoring ten gevolge van de aanlegwerkzaamheden valt dus weg tegen de geluidsverstoring vanwege het wegverkeer, aldus de effectbeschrijving. Daarin is verder aangegeven dat ter hoogte van de Vendreef op minder dan 50 m afstand van het Natura 2000-gebied “Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek” werkzaamheden plaatsvinden ten behoeve van de fietsroute. Het betreft hier geen werkzaamheden met een hoog geluids- of trillingsniveau. Daarnaast is er ter hoogte van de Vendreef in Vlijmen al sprake van een hoog geluidsniveau (55 tot 60 dB(A)) ten gevolge van het wegverkeer. Hiermee valt het geluid van de

aanleg weg tegen het geluid van het huidige wegverkeer. In de gebruiksfase is volgens de effectbeschrijving ter hoogte van de A59 het Natura 2000-gebied “Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek” een kleine afname van geluidbelasting te zien. De 47 dB(A)-contour verschuift hier ongeveer 25 m richting de A59, zo staat in de effectbeschrijving. Als gevolg van de ontwikkelingen neemt het verkeer op de Deutersestraat in ‘s-Hertogenbosch naar verwachting echter toe. Ter hoogte van deze weg is een kleine toename van oppervlak waar sprake is van geluidbelasting te zien, zo staat in de effectbeschrijving. Verder is in de effectbeschrijving het volgende beschreven. Volgens de effectenindicator zijn van de aangewezen soorten alleen de kleine modderkruiper en grote modderkruiper gevoelig voor geluid. Alleen ter hoogte van de Deutersestraat is een toename van geluidbelasting te zien ten opzichte van de referentiesituatie. Het gaat echter om een kleine verschuiving in een gebied waar nu ook al geluidbelasting door verkeer is. De contouren verschuiven ten hoogste ongeveer 20 m. Het gaat ook om een klein gedeelte van het Natura 2000-gebied. De kleine en grote modderkruiper komen vrijwel in het hele gebied vrij algemeen voor. Deze soorten laten een neutrale tot positieve trend zien. Significante effecten zijn hierdoor niet te verwachten, aldus de effectbeschrijving. In de effectbeschrijving wordt geconcludeerd dat er geen negatieve effecten te verwachten zijn vanwege verstoring door geluid en trilling. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten ten onrechte geen voorschrift aan de vergunning heeft verbonden over geluids- en trillingproducerende werkzaamheden.

Het betoog slaagt niet.

[...; red.]

Conclusie

81. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

82. De inpassingsplannen zijn gebrekkig omdat:

a) ontoereikend is gemotiveerd dat, vanwege het hanteren van een 5 km-rekengrens in de stikstofberekeningen, uit de passende beoordeling volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de inpassingsplannen voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen (overweging 24-24.3);

b) ontoereikend is gemotiveerd dat het betrekken van de beëindiging van het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] in Drunen door de aankoop van de inrichting, de intrekking van de natuurtoestemming en het blijvend beëindigen van de bemesting van de maïsakker in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kon worden betrokken (overweging 30-30.5);

c) onvoldoende is gemotiveerd waarom een verantwoording over de termijn van uitvoering van de compensatie ontbreekt, wat in strijd is met artikel 3.23, vierde lid, onder d, van de IOV (overweging 47.5);

d) de belangen van [appellante sub 13] en anderen onvoldoende bij de voorbereiding van de GOL zijn betrokken (overweging 74.4).

83. De Wnb-vergunning is gebrekkig omdat:

e) deze is gebaseerd op de passende beoordeling van het PAS, terwijl daaruit niet

de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast (overweging 36-36.2).

84. Als gevolg van deze gebreken kan nog geen eindoordeel worden gegeven over de beroepen.

85. De Afdeling zal provinciale staten en het college van gedeputeerde staten opdragen om de gebreken binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak te herstellen.

Provinciale staten kunnen gebrek a) herstellen

door alsnog, met inachtneming van de overwegingen 24-24.3, toereikend te motiveren dat volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de GOL voor de betrokken Natura 2000-gebieden wegnemen. Provinciale staten kunnen gebrek b) herstellen door alsnog, met inachtneming van de overwegingen 30-30.5, toereikend te motiveren dat de beëindiging van het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] in Drunen, die een stikstofreducerende maatregel is die naar zijn aard ook geschikt is om te kunnen worden ingezet als instandhoudings- of passende maatregel, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken. Provinciale staten kunnen ook een andere onderbouwing aan het besluit ten grondslag leggen of een ander besluit nemen. Provinciale staten dienen gebrek c) te herstellen door alsnog, met inachtneming van overweging

47.5, een toelichting te geven over de termijn van uitvoering van de compensatie, zoals bedoeld in artikel 3.23, vierde lid, onder d, van de IOV. Provinciale staten

dienen gebrek d) te herstellen door met inachtneming van hetgeen onder 74.4 is overwogen alsnog te onderzoeken, zo nodig in overleg met grondeigenaren en pachters, of een andere grondruil tot de mogelijkheden behoort. Provinciale staten dienen het gebrek onder e) te herstellen door met inachtneming van hetgeen onder 36.1 is overwogen alsnog toereikend onderzoek te doen naar de gevolgen van het project op omliggende Natura 2000-gebieden en op basis daarvan te motiveren waarom de natuurlijke kenmerken van die Natura 2000-gebieden als gevolg van stikstofdepositie niet zullen worden aangetast.

86. Bij de voorbereiding van een nieuw of gewijzigd besluit ten aanzien van de gebreken onder a) tot en met d) behoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw te worden toegepast. Een dergelijk besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt en medegedeeld. Bij de voorbereiding van een nieuw of gewijzigd besluit ten aanzien van het gebrek onder e) moet

wel opnieuw toepassing worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Aangezien de Wnb-vergunning wordt vernietigd omdat daaraan de passende beoordeling van het PAS ten grondslag is gelegd, is het, gelet op de aard en ernst van dit gebrek, niet passend indien het bevoegd gezag geen nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, onder 39.8.

87. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend onder nummer 201805874/7/R2 ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevorderde schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn;

II. draagt provinciale staten van Noord-Brabant

naar aanleiding van de beroepen van Stichting Federatie Behoudt de Langstraatspoorbruggen, Stichting van Gol naar Beter en anderen, [appellante sub 13] en anderen en Vereniging Het Groene Hart Brabant op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak:

- de onder 82 en 83 genoemde

Noot

In de hier geannoteerde uitspraak doet de Afdeling een belangrijke uitspraak over extern salderen. Extern salderen komt er kort samengevat op neer dat tegenover de toename van de stikstofdepositie van een plan/project een maatregel staat die voor afname van stikstofdepositie zorgt (hier: het opkopen van een agrarisch bedrijf en intrekking van de natuurvergunning). Per saldo is er dan op alle hexagonen geen toename van stikstofdepositie. Komt deze saldering uit, dan kan het project/plan door, althans dat was de lijn van de provincies tot deze uitspraak.

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat er nog een extra stap moet worden genomen. In een besluit dat is gebaseerd op het instrument van externe saldering moet

namelijk ook worden gemotiveerd dat er nog voldoende andere maatregelen kunnen worden genomen om de stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden te verminderen. Dat hangt samen met het feit dat beëindiging van het saldogevende bedrijf door aankoop en intrekking van de vergunning een maatregel is die naar zijn aard ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel (r.o. 30.4). Zie ook ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, «JM» 2020/140, m.nt. B. de Haan en J.J. Molenaar, r.o. 4.2 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, «JM» 2019/101, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans, r.o. 13-13.8.

Als de rekenkundige saldering klopt, moeten de provincies/LNV dus ook nog naar de relevante Natura 2000-gebieden kijken. Is daar een overbelasting dan moeten de provincies/LNV goed uitleggen (met concrete maatregelen) hoe ze die overbelasting willen gaan oplossen. De provincies/LNV zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze stap. Zij moeten uitleggen hoe ze de overbelasting in de relevante Natura 2000-gebieden gaan oplossen. Initiatiefnemers zijn dus in grote mate afhankelijk van de provincies/LNV.

Verwijzing - op zitting - naar het beheerplan (waarin blijkbaar geen concrete maatregelen staan), extra emissie-eisen voor stallen in Noord-Brabant en het provinciale beleid dat bij externe saldering 30% wordt afgeroomd, vindt de Afdeling onvoldoende (r.o. 30.4). Provinciale staten krijgen van de Afdeling de gelegenheid om alsnog een nadere, concretere, onderbouwing aan te leveren.

De impact van deze uitspraak is groot. Ten tijde van het schrijven van deze annotatie (op 9 februari 2022) heeft de provincie Overijssel de mogelijkheid van extern

salderen net tijdelijk opgeschort. Het zou goed kunnen dat ook andere provincies (moeten) volgen.

De uitspraak heeft waarschijnlijk ook gevolgen voor de houdbaarheid van het stikstofregistratiesysteem (paragraaf 2.1.2 Regeling natuurbescherming) en (provinciale) stikstofbanken. In essentie zijn dat namelijk ook vormen van extern salderen. Ook voor besluitvorming op basis van ruimte uit dergelijke systemen zal dus een nadere onderbouwing nodig zijn; een puur rekenkundige benadering dat de stikstofdepositie niet toeneemt, volstaat waarschijnlijk niet.

Verder blijkt uit deze uitspraak dat met een onherroepelijke vergunning die met behulp van het PAS is verleend (extern) mag worden gesaldeerd (r.o. 31.1). Mijns inziens is dat juridisch juist; de vergunning is onherroepelijk. Of het onderzoek (concreet: de passende beoordeling waarop het PAS was gebaseerd) op basis waarvan deze vergunning is verleend (met de kennis van nu) juist is, doet niet meer ter zake. In zoverre verschilt een PAS-vergunning niet van een ander (omgevingsrechtelijk) besluit. Ook dan kan later de conclusie zijn dat de onderzoeken niet zo goed waren als ten tijde van de besluitvorming (en een eventuele beroepsprocedure) werd gedacht; ook dan worden onherroepelijke besluiten niet alsnog opengebroken. Ik zie niet in waarom een PAS-vergunning anders zou moeten worden behandeld. In deze uitspraak gaat het overigens om een aanhakende vvgb, maar logischerwijs geldt hetzelfde voor een losse natuurvergunning. Dit oordeel is in lijn met de uitspraak van de Afdeling in de PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, «JM» 2019/101, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans, r.o. 32.7).

Opvallend is dat de rechtbank Oost-Brabant zich in de uitspraak over Rendac inmiddels expliciet tegen deze lijn van de Afdeling heeft gekeerd (Rb. Oost-Brabant 21 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:192, r.o. 5.7). Hoewel het in die zaak om intern salderen ging, lijkt me gelet op de principiële opstelling van de rechtbank Oost-Brabant (zie ook Rb. Oost Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389 over de Amercentrale) dat deze lijn door de rechtbank Oost-Brabant waarschijnlijk ook zal worden doorgetrokken naar extern salderen. Indien salderen met de PAS-vergunningen als onwenselijk wordt beschouwd, is mijns inziens de wetgever aan zet; niet de bestuursrechter (zie de in deze aflevering opgenomen uitspraak Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389, «JM» 2022/41). Het moge duidelijk zijn: de enige uitweg uit de stikstofcrisis is het versterken van onze natuurgebieden. In de huidige focus op de rekenkundige uitkomsten van AERIUS Calculator dreigt uit het oog te worden verloren dat het verlagen van de stikstofdepositie geen doel op zich is, maar een middel om onze natuurgebieden op het gewenste niveau te krijgen (M.M. Kaajan, 'Bouwstenen voor gebiedsontwikkeling in het licht van de bescherming van Natura 2000-gebieden', in: Verdaas/Kaajan/Bosma, Gebiedsontwikkeling tijdens de stikstofcrisis, IBR 2021, p. 66). De stikstofcrisis lijkt zich inmiddels te verengen tot rekenkundig gepruts achter de komma en juridische geitenpaadjes. Als politiek-bestuurlijk Nederland doorgaat op dat pad, komen onze natuurgebieden nooit op het gewenste niveau en wordt het probleem alleen maar groter. Het is dan ook zaak dat effectieve maatregelen worden genomen om onze

natuurgebieden te versterken, waaronder het verlagen van de stikstofdepositie. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat stikstofdepositie slechts een van de componenten is die effect heeft op de natuur. Door de zeer beperkte mogelijkheden om meer stikstofdepositie te veroorzaken (of de depositie te verschuiven), komen projecten die in algemene zin goed zijn voor bijvoorbeeld milieu, natuur, klimaat en gezondheid onder druk te staan. Het huidige systeem werkt beperkend, omdat een integrale natuurbeoordeling lastig is. Ik zou mij echter kunnen voorstellen dat een project dat voor veel aspecten een positief effect heeft op de natuur, maar een relatief beperkte toename van stikstofdepositie vanuit het natuurbelang bezien, en alles afwegende toch toegestaan zou mogen worden. Ik zou het bijvoorbeeld lastig uit te leggen vinden dat projecten die nodig zijn voor de energietransitie en verduurzaming enkel door stikstofdepositie vertraagd of onmogelijk worden.

De ADC-toets is voor dit soort projecten - onder andere gelet op de doorlooptijd - niet altijd geschikt. Te meer nu de gevolgen van klimaatverandering voor de wereld (waaronder de natuur) zo ernstig zijn dat een beperkte toename van de stikstofdepositie te rechtvaardigen zouden kunnen zijn. De keerzijde daarvan is dat ik meen dat ook als dat rekenkundig volgens AERIUS niet nodig is, wat mij betreft al het redelijke moeten worden gedaan om de stikstofdepositie zo laag mogelijk te maken om zo een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van onze natuurgebieden.

Auteur: R. Olivier