

Publicatie

Auteurs: R. Olivier
Verschenen in: Jurisprudentie Milieurecht, JM 2022/138
Datum: November 2022
Titel: Snelheidsverlaging naar 100 km/uur mag niet worden gebruikt in het stikstofregistratiesysteem, omdat deze bronmaatregel zelf niet aan de Habitatrictlijn voldoet

Rechtbank Noord-Holland zp Haarlem 22 april 2022, 20/6318

(mr. Bruin, mr. Jochem, mr. De Feijter)
Noot R. Olivier

ECLI:NL:RBNHO:2022:3375

Snelheidsverlaging naar 100 km/uur mag niet worden gebruikt in het stikstofregistratiesysteem, omdat deze bronmaatregel zelf niet aan de Habitatrictlijn voldoet

GS van Noord-Holland hebben aan de vergunninghouder op grond van art. 2.7 lid 2 Wet natuurbescherming (Wnb) een natuurvergunning verleend voor het bouwen en exploiteren van 163 woningen (Project Deltersduin) aan de Herenweg, Delterspad en Graaf Dirksweg te Egmond aan den Hoef. Volgens GS leidt het project zowel in de aanleg- als de gebruiksfase tot vergunningplichtige stikstofdepositie, maar blijkt uit bij de aanvraag gevoegde AERIUS-berekeningen dat de benodigde depositieruimte per Natura 2000-gebied beschikbaar is in het ssrs. Omdat als gevolg van toekenning van depositieruimte in het ssrs geen sprake is van toename van stikstofdepositie, zijn significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat volgens GS uitgesloten. De snelheidsmaatregel is als generieke bronmaatregel voor het gehele land in de Regeling natuurbescherming (Rnb) opgenomen. De stikstofdepositieruimte die de snelheidsverlaging in grote delen van het land genereert, wordt op basis van de Rnb in

zijn totaliteit ingezet ten behoeve van woningbouw- en tracéprojecten door het hele land. De locatie van de vrijgekomen stikstofdepositieruimte heeft geen relatie met de locatie van het project ten behoeve waarvan de vrijgekomen ruimte wordt ingezet. Dit brengt met zich dat de maatregel tot verlaging van de maximumsnelheid op rijkssnelwegen naar 100 km/uur als zodanig en ook overige (nog in te voeren) bronmaatregelen die op vergelijkbare generieke wijze in de Rnb worden opgenomen op zichzelf aan de eisen van art. 6 lid 3 van de Habitatrictlijn moeten voldoen. Op grond van dat artikel is vereist dat de zekerheid is verkregen dat een plan of project, zoals de snelheidsverlaging, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Het is daarom ook niet toegestaan bronmaatregelen die zelf niet voldoen aan de Habitatrictlijn binnen het stikstofregistratiesysteem (ssrs) in te zetten.

uitspraak van de meervoudige kamer van 22 april 2022

in de zaak tussen

1. [eisers 1], te [woonplaats],
2. [eiser 1]te [woonplaats],
3. [eiser 2]te [woonplaats],
4. [eisers 2], te [woonplaats],
5. [eiser 3]te [woonplaats],
6. [eiser 4]te [woonplaats],
7. [eiser 5]te [woonplaats],
8. [eiser 6]te [woonplaats],
9. [eisers 3], te [woonplaats],

eisers

gemachtigde: mr. O.H. Minjon, advocaat te Hoorn, belanghebbende,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,

verweerder

gemachtigde: mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag.

Procesverloop

Bij op 14 oktober 2020 verzonden besluit (het bestreden besluit) heeft verweerder aan de vergunninghouder op haar verzoek op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) vergunning onder voorschriften verleend voor het bouwen en exploiteren van 163 woningen (Project Deltersduin) aan de Herenweg, Delterspad en Graaf Dirksweg te Egmond aan den Hoef. Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De vergunninghouder is op haar verzoek aangemerkt als procespartij.

De rechtbank heeft geweigerd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen op zijn verzoek als belanghebbende deel te laten nemen aan dit geding.

De rechtbank heeft het beroep op 24 januari 2022 op zitting behandeld. Van eisers zijn eisers sub 1 en eiser sub 3 verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde, vergezeld van [naam 1], werkzaam bij EW Milieu-advies. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, vergezeld van mr. A. Speekenbrink en mr. C. van Duijvenbode, werkzaam bij de Omgevingsdienst Noord-Holland-Noord. De vergunninghouder heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, vergezeld van [naam 2], als ontwikkelaar in dienst van die partij

Overwegingen

1.

In de bijlage zijn de enige bepalingen opgenomen uit de Richtlijn 92/43/EEG van

de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn), de Wnb, de Regeling natuurbescherming (Rnb) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die in deze uitspraak verkort worden aangehaald. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

2.1.

Het project Deltersduin voorziet in de bouw van 163 woningen – met bijbehorende groen- en sportvoorzieningen – in het gebied dat is gelegen ten westen van Egmond aan den Hoef en ten oosten van Egmond aan Zee. Het plangebied grenst aan het Natura 2000 (N2000)-gebied Noordhollands Duinreservaat (NHDR).

2.2.

De vergunninghouder heeft voor het project op 9 april 2020, aangevuld op 14 juli 2020, 31 juli 2020 en 3 augustus 2020, de aanvraag om vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, ingediend bij verweerder. De vergunninghouder heeft het project tegelijkertijd aangemeld voor de “Spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur” conform het in de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 maart 2020, nr. WJZ/ 20072948, tot wijziging van de Regeling natuurbescherming (Rnb) (Staatscourant 2020, nummer 15825), zoals die gold ten tijde van het bestreden besluit, opgenomen register, waarin gegevens worden opgenomen over depositieruimte, kortweg: stikstofregistratiesysteem (ssrs).

3.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder de vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb verleend voor het project met de volgende motivering. Volgens verweerder leidt het project zowel in de aanleg- als de gebruiksfase tot vergunningplichtige stikstofdepositie, maar blijkt uit bij de aanvraag gevoegde AERIUS-berekeningen dat de benodigde depositieruimte per N2000-gebied

beschikbaar is in het ssrs. Omdat als gevolg van toekenning van depositieruimte in het ssrs geen sprake is van toename van stikstofdepositie, zijn significante gevolgen voor het N2000-gebied NHDR volgens verweerder uitgesloten. Verweerder heeft de ten behoeve van het project benodigde depositieruimte afgeschreven in het ssrs/AERIUS-register.

4.1.

De vergunninghouder heeft ter zitting als verweer opgeworpen of eisers als belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, Awb bij het bestreden besluit zijn aan te merken en voorts of het zogeheten relativiteitsvereiste dat is opgenomen in artikel 8:69a Awb aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden van eisers in de weg staat.

4.2.

Een deel van eisers is woonachtig ten westen en een ander deel ten oosten van de [straat] in [woonplaats]. De achtertuinen van de woningen aan de westzijde van de [straat] zijn gelegen op een afstand van circa 250 meter van het N2000-gebied NHDR. De [straat] bevindt zich tussen het plangebied en de woningen van eisers die aan de oostzijde van die weg woonachtig zijn. De woningen van die eisers zijn op circa 280 meter van het N2000-gebied NHDR gelegen. Tussen de woningen aan de westzijde van de [straat] en het N2000-gebied bevindt zich uitsluitend een leeg weiland. Tussen de woningen aan de oostzijde van de [straat] en het N2000-gebied bevinden zich de [straat] en een leeg weiland.

4.3.

Omdat verweerder bij de terinzagelegging van het ontwerpbesluit op de aanvraag de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing heeft verklaard op de voorbereiding van het besluit en daarbij aan eenieder de mogelijkheid heeft geboden een zienswijze in te dienen en eisers allen een zienswijze

hebben ingediend, zijn eisers gelet op de recente zogenaamde “Varkens-in-nood”-jurisprudentie allen ontvankelijk in dit beroep, zodat het verweer van de vergunninghouder, dat zij als niet-belanghebbenden niet in beroep zouden kunnen komen, reeds daarom moet worden verworpen. Omdat het N2000-gebied gelet op de afstand en het feit dat zij daar ook zicht op hebben, onderdeel uitmaakt van hun leefomgeving is er anders dan de vergunninghouder aanvoert ook geen aanleiding hen het relativiteitsvereiste tegen te werpen.

5.

Op 1 januari 2020 is de Wet van 18 december 2019, houdende regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof) (Staatsblad 2019, 517) in werking getreden. Op basis van deze wet is de Wnb op een aantal onderdelen gewijzigd. Er is op basis van de wetswijziging onder meer de mogelijkheid gecreëerd het ssrs op te zetten. Het ssrs is per 24 maart 2020 opgenomen in paragraaf 2.1.2 Rnb.

In de Toelichting bij de Regeling van 13 maart 2020, waarbij het ssrs is opgenomen in de Rnb is, voor zover van belang, het volgende vermeld: *“Het stikstofregistratiesysteem is een gesloten systeem waarvoor specifieke maatregelen worden genomen voor het toestaan van specifieke projecten, waarbij er tevens afroming plaatsvindt voor natuur. De maatregelen zijn genoemd in het nieuwe artikel 2.4 Rnb, de projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op het systeem (woningbouw en infrastructuur) in het nieuwe artikel 2.2 Rnb. Het registratiesysteem komt erop neer dat de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie worden geregistreerd voor elke locatie (per zeshoek – hexagoon – met een oppervlakte van een hectare) van voor stikstof gevoelige habitats (typen natuurlijke*

habitats en leefgebieden van soorten) in Natura 2000-gebieden waar de positieve effecten zich voordoen. (...) Hierdoor wordt enerzijds nauwkeurig inzichtelijk gemaakt hoeveel en waar depositieruimte ontstaat door genomen maatregelen, en hoeveel en waar deze ruimte wordt toebedeeld voor een specifiek project. De toename op de betrokken locatie van de stikstofdepositie als gevolg van het project wordt dus weggestreept tegen de in het registratiesysteem opgenomen vermindering van de stikstofdepositie op dezelfde locatie als gevolg van de aan het registratiesysteem gekoppelde maatregelen. In het nieuwe artikel 2.5 Rnb wordt in dit verband gesproken over 'toedeling' van depositieruimte. Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof door het bevoegd gezag eerst gereserveerd en vervolgens – na toedeling – in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is. Dat wordt geregeld in de nieuwe artikelen 2.5 tot en met 2.7 en 2.10 Rnb. Waar in het stikstofregistratiesysteem een stikstoftoename door de ene bron wordt weggestreept tegen een stikstofvermindering bij een andere bron, kan dit worden gezien als een vorm van extern salderen. Het stikstofregistratiesysteem verzekert aldus een directe samenhang tussen de depositiegevendende maatregelen en de specifieke projecten waaraan de depositieruimte vervolgens kan worden toebedeeld en voorkomt dat meer ruimte wordt gebruikt dan beschikbaar is. (...) De (...) maatregelen die stikstofdepositieruimte moeten creëren ten behoeve van het stikstofregistratiesysteem zijn opgesomd in het nieuwe artikel 2.4, eerste lid: de snelheidsverlaging voor de rijkswegen, de andere samenstelling van veevoer en de

warme saneringsregeling varkenshouderij. Bij de inwerkingtreding van de onderhavige regeling zal in het stikstofregistratiesysteem uitsluitend de depositieruimte zijn opgenomen die wordt gecreëerd door de maatregel van de snelheidsverlaging. De effecten van de overige maatregelen moeten zich immers nog voordoen en worden nog (ecologisch) beoordeeld."

Een gedeelte (70%) van de reductie van de stikstofdepositie door de bronmaatregelen komt op grond van artikel 2.3, vijfde lid, Rnb in het ssrs terecht. De resterende 30% wordt gebruikt voor het verminderen van de stikstofoverbelasting in Natura 2000-gebieden.

6.

Eisers stellen zich op het standpunt dat verweerder geen vergunning voor het project mocht verlenen. Volgens hen is met het toepassen van het ssrs niet verzekerd dat het project de natuurlijke kenmerken van het N2000-gebied NHDR of andere N2000-gebieden niet zal aantasten. Zij voeren hiertoe verscheidene beroepsgronden aan.

7.1.

Eisers betogen dat het besluit tot instelling van het ssrs, dat wil zeggen de daartoe in de Wnb en Rnb opgenomen wettelijke regeling, niet voldoet aan de wettelijke eisen en dus niet had kunnen worden geïntroduceerd en dus niet ten grondslag had kunnen worden gelegd aan het verlenen van de onderhavige vergunning. Volgens eisers is het ssrs, gelet op de ruime uitleg die de Raad van State en het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de begrippen "plan" en "project" geven, aan te merken als een plan of project in de zin van de Wnb die respectievelijk dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een N2000-gebied. Dit betekent volgens eisers dat het ssrs uitsluitend kon worden ingesteld als op basis van een passende beoordeling verzekerd is dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden is uitgesloten of, als dat

niet het geval is, met goed gevolg de zogeheten ADC-toets is doorlopen. Uit de passende beoordelingen die behoren bij het ssrs, te weten de “Ecologische beoordeling snelheidsverlaging Rijkssnelwegen” van Tauw BV van 16 maart 2020 (rapport Ecologische beoordeling) en de “Nadere ecologische beoordeling stikstofeffecten snelheidsverlaging” van Tauw, Witteveen+Bos, Sweco en BügelHajema van 14 juli 2020 (rapport Nadere ecologische beoordeling), blijkt echter dat de snelheidsverlaging niet in alle betrokken N2000-gebieden heeft geleid tot een verlaging van stikstofdepositie. In een aantal N2000-gebieden zal de snelheidsverlaging leiden tot een verhoging van stikstofdepositie, waarbij, zo blijkt met name uit het rapport Nadere ecologische beoordeling, significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten. In het rapport Nadere ecologische beoordeling is geconcludeerd dat voor alle gebieden waar het ssrs leidt tot een toename van stikstofdepositie aanvullende maatregelen moeten worden getroffen, zoals de voorgenomen warme sanering van varkenshouderijen. Deze maatregelen zijn echter nog niet getroffen en ook is niet duidelijk of deze voldoende effectief zullen zijn en als beschermingsmaatregel zijn aan te merken. Uit het rapport Nadere ecologische beoordeling blijkt ook dat niet duidelijk is of de aanvullende bronmaatregelen die getroffen moeten worden voor het gebied Brunsummerheide beschikbaar zijn, inmiddels getroffen zijn en het beoogde effect hebben. De verlaging van stikstofdepositie die het gevolg is van de verlaging van de maximale snelheid op rijkswegen tot 100 km/u kan volgens eisers daarnaast uitsluitend worden benut voor nieuwe ontwikkelingen als vaststaat dat de stikstofdepositie die voorheen door het gebruik van rijkswegen bij hogere snelheden (tot 130 km/u) werd veroorzaakt, passend is beoordeeld. Uit het arrest van het Hof van

Justitie van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 kan worden afgeleid dat het besluit tot verhoging van de maximumsnelheid als een project moest worden aangemerkt. Dat betekent volgens eisers dat toestemming voor die verhoging – met terugwerkende kracht – uitsluitend was toegestaan indien een passende beoordeling was verricht. Uit documenten behorende bij het ssrs blijkt, aldus eisers, niet (kenbaar) dat bedoelde passende beoordeling (toen) heeft plaatsgevonden. De stikstofruimte die met het ssrs wordt gecreëerd betreft dan ook ruimte die onder de Wnb feitelijk niet was toegestaan en daarom nu niet gesaldeerd kan worden.

7.2.

De rechtbank begrijpt het betoog van eisers aldus dat zij het ssrs als zodanig en de regeling die ter uitwerking daarvan in de Rnb is opgenomen, meer in het bijzonder de daarin opgenomen snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel, in strijd achten met hogere regelgeving.

7.3.

Artikel 5.5a Wnb, waarmee de mogelijkheid van het opzetten van het ssrs als zodanig is gecreëerd, en artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb, waarin de snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel is opgenomen, zijn algemeen verbindende voorschriften. Tegen een algemeen verbindend voorschrift kan gelet op artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb weliswaar geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld, maar de bestuursrechter kan in beroep tegen een besluit wel toetsen of de wet of regeling waarop het besluit is gebaseerd al dan niet in strijd is met hogere wetgeving, behoudens toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet. In dit geval zal de rechtbank beoordelen of artikel 5.5a Wnb en artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb in strijd zijn met hoger recht, in het bijzonder artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn.

8.

Voor het oordeel dat artikel 5.5a Wnb in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn bestaat geen grond. De rechtbank vermag niet in te zien waarom het in strijd met de Habitat Richtlijn zou zijn dat in deze bepaling van de Wnb – in zijn algemeenheid – de mogelijkheid is opgenomen bij ministeriële regeling een systeem als het ssrs op te zetten. Eisers hebben ook niet onderbouwd waarom het opzetten van zo een systeem als zodanig niet zou zijn toegestaan. Het betoog van eisers faalt in zoverre. 9.1. Met betrekking tot de vraag of artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb, waarin de snelheidsverlaging tot 100 km/uur als bronmaatregel is opgenomen, in strijd moet worden geacht met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn overweegt de rechtbank als volgt.

9.2.1.

Vanaf de jaren tachtig, althans enig moment voordat de Habitat Richtlijn in werking trad en het N2000 gebied als zodanig in 2004 is aangewezen, tot september 2012 bedroeg de maximumsnelheid voor motorvoertuigen op (de meeste) autosnelwegen 120 km/uur.

9.2.2.

Op 1 september 2012 is een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in werking getreden als gevolg waarvan de algemeen geldende maximumsnelheid op autosnelwegen is gewijzigd. Per die datum is op een deel van de autosnelwegen de maximumsnelheid voor gewone motorvoertuigen verhoogd naar 130 km/uur¹. Daar waar dat vanwege verkeersveiligheid, het milieu (geluids- en luchtkwaliteitsnormen) of natuur niet mogelijk was, is door middel van verkeersbesluiten een lagere maximumsnelheid vastgesteld. In de periode 2012-2018 heeft op een groot deel van de autosnelwegen de verdere uitrol van het

verhogen van de maximumsnelheid naar 130 km/uur plaatsgevonden.

9.2.3.

Bij verkeersbesluit van 19 december 2019 (Staatscourant 2019, 71032) is de maximumsnelheid op autosnelwegen onder beheer bij het Rijk overdag tussen 06:00 tot 19:00 uur teruggebracht naar 100 km/uur. Uitgangspunt daarbij is dat de maximumsnelheid op autosnelwegen zoals deze tussen 19:00 en 06:00 uur gold ongewijzigd in stand blijft. Daarnaast blijft op autosnelwegen waar tussen 06:00 en 19:00 uur reeds een lagere maximumsnelheid van kracht was, deze lagere maximumsnelheid gelden. De snelheidsverlaging is in maart 2020, tegelijkertijd met de wijziging van de Regeling natuurbescherming, effectief geworden.

9.3.

De rapporten Ecologische beoordeling en Nadere ecologische beoordeling liggen volgens verweerder ten grondslag aan de beslissing de snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel op te nemen in artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb. Uit die rapporten valt op te maken dat de situatie van voor maart 2020, waarin op een groot deel van de autosnelwegen een maximumsnelheid van 130 km/uur gold, als referentiesituatie is gehanteerd bij de beantwoording van de vraag wat de effecten van de snelheidsverlaging op autosnelwegen naar 100 km/uur zijn wat betreft stikstofdepositie. De situatie zonder en met de snelheidsmaatregel zijn wat stikstofdepositie betreft met elkaar vergeleken. Het resultaat van die vergelijking is opgenomen in beide genoemde rapporten. De wijziging van de Regeling natuurbescherming waarbij artikel 2.4 Rnb, inclusief de snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel, is geïntroduceerd is gedateerd 13 maart 2020

in verband met de verhoging van de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 130 km per uur, Staatsblad 2012, 347

¹ Besluit van 2 juli 2012 tot wijziging van het RVV 1990

en is daarmee opgesteld voordat beide rapporten (definitief) tot stand waren gekomen. De rechtbank houdt het er voor dat de rapporten, zij het (forse tijd) achteraf, de grondslag vormen voor het opnemen van de snelheidsverlaging naar 100 km/ uur als bronmaatregel in de Rnb.

9.4.1.

Omdat in de rapporten die ten grondslag liggen aan artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb de stikstofdepositie die werd veroorzaakt door het gebruik van rijkswegen bij hogere snelheden tot 130 km/uur als referentiesituatie is gehanteerd, komt de rechtbank in het kader van de toets van dat artikel aan de Habitat Richtlijn toe aan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van eisers dat voor die snelheidsverhoging ten onrechte geen passende beoordeling is verricht. Met betrekking tot dat betoog overweegt zij als volgt.

9.4.2.

In de Nota van Toelichting behorende bij het voornoemde besluit van 2 juli 2012 tot wijziging van het RVV 1990 is, voor zover van belang, het volgende vermeld: "Naast de effecten op luchtkwaliteit en geluid heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van een snelheidsverhoging op 60 natuurgebieden (Natura2000 gebieden, Beschermde Natuurmonumenten) gelegen langs autosnelwegen. Juridisch kader hiervoor vormt de Natuurbeschermingswet. De uitgevoerde onderzoeken naar de effecten van extra geluid en stikstofdepositie hebben waar nodig de diepgang van een «passende beoordeling». In een aantal gevallen is uit het natuuronderzoek gebleken dat de snelheid slechts een deel van de dag kan worden verhoogd. Voor andere gebieden zijn maatregelen noodzakelijk om een gedeeltelijke of permanente snelheidsverhoging mogelijk te maken. In deze gevallen wordt vooralsnog van een verhoging van de maximumsnelheid afgezien."

9.4.3.

In de toelichting bij het verkeersbesluit van 15 december 2016 dat strekt tot aanpassing van de maximumsnelheid op delen van autosnelwegen in beheer van het Rijk waarvoor de maximumsnelheid van 130 km/uur nog niet gold (Staatscourant 2016, 70410) is voorts, voor zover van belang, het volgende vermeld: "*Binnen de invloedssfeer van de onderhavige wegtrajecten, zoals deze in de tabel bij dit besluit zijn aangeduid, bevinden zich Natura 2000-gebieden of beschermde natuurmonumenten. Verstoring door geluid of verslechtering vanwege stikstofdepositie zijn hierbij potentiële relevante aspecten. Ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming is op basis van de Nbwet 1998 beoordeeld of vanwege toename van geluid of stikstof sprake kan zijn van:*

1. Natura 2000: mogelijke verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats of habitats van soorten, dan wel significante verstoring van soorten;

2. Beschermde Natuurmonumenten: schade voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het Beschermd natuurmonument ontsieren.

Hiervoor zijn de volgende rapporten opgesteld, welke zijn in te zien of te downloaden via www.platformparticipatie.nl.

1. Natuurtoetsen Verkeersbesluit 130 km/uur – Effectbeoordeling Natura 2000-gebied Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein [22 juni 2016, Sweco], wegtraject A12

2. Natuurtoetsen 130 km/uur Beoordeling mogelijk (significante) effecten op Nederlandse Natura 2000-gebieden, waarop het Programma Aanpak Stikstof van toepassing is [22 juni 2016, Sweco].

Op basis van de uitgevoerde natuurtoetsen is geconcludeerd dat een aanpassing van de maximumsnelheid mogelijk is."

9.4.4.

Daarnaast heeft verweerder ter zitting onweersproken gesteld dat voor autosnelwegverbredingen en -omleggingen tussen 2012 en 2019 tracébesluiten zijn genomen waaraan passende beoordelingen, althans habitattoetsen, ten grondslag zijn gelegd.

9.4.5.

De rechtbank ziet gelet op het voorgaande – anders dan eisers stellen – geen grond voor het oordeel dat voor de verhoging van de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 130 km/uur per 2012, inclusief de autosnelwegverbredingen en -omleggingen in de jaren daarna, geen toereikende passende beoordelingen zijn verricht. Voor een ander oordeel is te minder aanleiding nu eisers hun stelling dat geen passende beoordelingen zijn verricht niet nader hebben onderbouwd. De snelheidsverhoging en de autosnelwegverbredingen en -omleggingen moeten wat betreft de stikstofdepositiegevolgen daarvan voor N2000-gebieden daarom rechtmatig worden geacht. Dit betekent dat de stikstofdepositie die werd veroorzaakt door het gebruik van rijkswegen bij hogere snelheden tot 130 km/uur als referentiesituatie mocht worden gehanteerd bij de beantwoording van de vraag wat de effecten van de snelheidsverlaging op autosnelwegen naar 100 km/uur zijn wat betreft stikstofdepositie. Het betoog van eisers dat aan die snelheidsverhoging geen passende beoordeling ten grondslag zou liggen faalt in zoverre.

9.5.1.

Zoals overwogen, gaat de rechtbank ervan uit dat de rapporten Ecologische beoordeling en Nadere ecologische beoordeling ten grondslag liggen aan artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb. Deze twee rapporten waren ten tijde van het bestreden besluit reeds tot stand gekomen.

9.5.2.

In het rapport Ecologische beoordeling is, voor zover van belang, het volgende vermeld: *“In het voorliggend rapport zijn de resultaten beschreven van de ecologische beoordeling van de landelijke snelheidsmaatregel op Rijkssnelwegen. De beoordeling richt zich specifiek op de effecten van stikstofdepositie op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, waarbinnen op één of meer hexagonen een berekende depositietoename plaatsvindt door de snelheidsverlaging. Dit zijn uitzonderingssituaties. In het overgrote deel van de negen betreffende Natura 2000-gebieden is sprake van afnames van stikstofdepositie als gevolg van de snelheidsmaatregel. Hetzelfde geldt ook voor alle overige stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, waar uitsluitend sprake is van afnames van stikstofdepositie. Daarmee is dus de conclusie dat de snelheidsmaatregel als regel positieve effecten heeft, doordat deze generiek bijdraagt aan een afname van de stikstofbelasting in stikstofgevoelige natuur. (...) Voor de Natura 2000-gebieden Veluwe, Polder Westzaan, Sint Jansberg en Brunsummerheide is geheel of gedeeltelijk wel sprake van situaties waarin de toename van stikstofdepositie een aantasting van de natuurlijke kenmerken tot gevolg kan hebben (‘rode beoordeling’). In deze gevallen is het nodig om nadere maatregelen te treffen. Voorkeur hebben maatregelen die de toename van stikstofdepositie tenietdoen. In het geval dit niet (volledig) mogelijk is, kunnen natuurgerichte maatregelen worden getroffen om het risico op een aantasting van de natuurlijke kenmerken te verminderen. Met name voor de Veluwe, Polder Westzaan en de Sint Jansberg zijn naar verwachting effectieve maatregelen met een korte responstijd mogelijk, waarmee het risico op een aantasting als gevolg van de snelheidsmaatregel op een ecologisch zinvolle wijze kan worden geminimaliseerd. Voor Brunsummerheide is er onzes inziens*

geen zicht op ecologisch verantwoorde extra maatregelen in het terrein en is daar om het tenietdoen van de toename van stikstofdepositie essentieel om een aantasting van de natuurlijke kenmerken te voorkomen.”

9.5.3.

In het rapport Nadere ecologische beoordeling is, voor zover van belang, het volgende vermeld:
“Het RIVM heeft berekend wat de effecten zijn van de landelijke snelheidsmaatregel voor Rijkswegen voor een tweetal zichtjaren, namelijk 2021 en 2030. Uit de AERIUS-rekenresultaten blijkt dat vrijwel overal in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden de stikstofbelasting (depositie) als gevolg van de maatregel afneemt. In 2021 is echter in 169 hexagonen bij wijze van uitzondering wel sprake van een netto toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de situatie zonder snelheidsmaatregel. In 2030 gaat dit om in totaal 352 hexagonen waar sprake is van een netto toename van stikstofdepositie. De lokale toenames worden veroorzaakt door verkeersstromen die als gevolg van de maatregel wijzigen waardoor zeer lokaal het aantal vervoersbewegingen op het onderliggende wegennet en dan met name op enkele provinciale wegen toeneemt. (...) De mogelijke ecologische effecten van de toename van de stikstofdepositie van deze uitzonderingsgevallen zijn in deze rapportage beoordeeld. Indien een significant negatief effect niet met zekerheid kan worden uitgesloten, dan zijn ook aanvullende bronmaatregelen noodzakelijk.

(...)

Uiteindelijk bleven er vijf Natura 2000-gebieden over waar ecologische effecten van de snelheidsverlaging niet met zekerheid uitgesloten kunnen worden. Het betreft de volgende gebieden:

- Brunssummerheide
- Maasduinen
- Sint Jansberg

- Veluwe
- Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek

In het geval een aantasting van de natuurlijke kenmerken niet uitgesloten kan worden dan zijn er aanvullende maatregelen mogelijk om het risico verder te beperken of uit te sluiten. Maatregelen die de toename van stikstofdepositie remmen of geheel voorkomen hebben in beginsel de voorkeur, omdat daarmee de bron voor het ecologisch risico wordt weggenomen. Specifiek voor de delen van deze vijf gebieden waar de snelheidsverlaging tot een toename van de stikstofdepositie leidt is het dus belangrijk dat deze aanvullende maatregelen afdoende en tijdig effect hebben om effecten van die toename teniet te doen.

Door het RIVM is een berekening uitgevoerd van de reductie van de stikstofdepositie door de ‘warme sanering’ van varkenshouderij. De conclusie daar uit is dat door de effecten van deze bronmaatregel te beschouwen bij vier van deze gebieden geen sprake is van een toename van stikstofdepositie. Alleen in het Natura 2000-gebied Brunssummerheide is nog sprake van een toename op het habitatype H4030 Droge heiden. Deze kan door aanvullende bronmaatregelen worden weggenomen. Bij de andere habitatypen is in dat gebied geen sprake van een toename van stikstofdepositie bij toepassen van bronmaatregelen.”

9.5.4.

Uit de rapporten blijkt dat is beoordeeld wat de gevolgen zijn van de snelheidsverlaging voor N2000-gebieden wat betreft stikstofdepositie. Uit de rapporten blijkt ook dat niet kan worden uitgesloten dat de snelheidsmaatregel van het verlagen van de maximumsnelheid op rijkswegen naar 100 km/uur de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden aantast. Er zijn aanvullende bronmaatregelen nodig om de toename van stikstofdepositie in een aantal gebieden weg te nemen. De daarvoor genoemde maatregel van de warme sanering van veehouderijen

was ten tijde van het bestreden besluit en ook nu nog niet uitgevoerd. De eveneens genoemde aanvullende maatregelen die met betrekking tot de Brunssummerheide getroffen moeten worden, waren ten tijde van het bestreden besluit en ook nu nog niet uitgekristalliseerd. Ten tijde van het bestreden besluit was dus niet uitgesloten dat de snelheidsverlaging natuurlijke kenmerken van N2000-gebied zou aantasten.

9.5.5.

De snelheidsmaatregel is als generieke bronmaatregel voor het gehele land in de Rnb opgenomen. De stikstofdepositieruimte die de snelheidsverlaging in grote delen van het land genereert, wordt op basis van de Rnb in zijn totaliteit ingezet ten behoeve van woningbouw- en tracéprojecten door het hele land. De locatie van de vrijgekomen stikstofdepositieruimte heeft geen relatie met de locatie van het project ten behoeve waarvan de vrijgekomen ruimte wordt ingezet. Dit brengt met zich mee dat de maatregel tot verlaging van de maximumsnelheid op rijkssnelwegen naar 100 km/uur als zodanig en ook overige (nog in te voeren) bronmaatregelen die op vergelijkbare generieke wijze in de Rnb worden opgenomen op zichzelf aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn moeten voldoen. Op grond van dat artikel is vereist dat de zekerheid is verkregen dat een plan of project zoals de snelheidsverlaging, de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden niet zal aantasten. Het is daarom ook niet toegestaan bronmaatregelen die zelf niet voldoen aan de Habitat Richtlijn binnen het ssrs in te zetten.

9.5.6.

Artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb, waarin de snelheidsverlaging tot 100 km/uur als bronmaatregel is opgenomen, is daarom in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn. Uit de twee genoemde rapporten blijkt immers dat niet is uitgesloten dat door

de snelheidsmaatregel de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden worden aangetast. De depositieruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd is dan ook ten onrechte in het ssrs opgenomen. Artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb moet wegens strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn onverbindend worden verklaard. Dit betekent dat verweerder reeds hierom de depositieruimte die door de snelheidsverlaging is gecreëerd niet heeft mogen inzetten ter vermindering van het door het project veroorzaakte stikstofdepositie en reeds daarom niet heeft kunnen concluderen dat de zekerheid bestaat dat het woningbouwproject de natuurlijke kenmerken van het N2000-gebied NHDR niet zal aantasten. Dat is gelet op artikel 2.8, derde lid, Wnb wel vereist om vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb te kunnen verlenen. Het betoog van eisers slaagt in zoverre.

10.

Het beroep is reeds gelet op het voorgaande gegrond. Het bestreden besluit komt wegens strijd met artikel 2.8, derde lid, Wnb voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank komt niet toe aan een bespreking van de beroepsgronden van eisers dat de snelheidsmaatregel tot verlaging van de maximumsnelheid tot 100 km/uur niet is aan te merken als een beschermingsmaatregel, dat de verwachte voordelen van de maatregel niet vaststaan en dat handhaving ervan niet is verzekerd.

11.

De rechtbank zal verweerder opdragen een nieuw besluit op de aanvraag van de vergunninghouder van 9 april 2020 te nemen, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Verweerder zal, zo nodig in samenspraak met de vergunninghouder, bij het nieuw te nemen besluit dienen te bezien of door het treffen van andere maatregelen wel de vereiste zekerheid kan worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het

N2000-gebied NHDR niet zal aantasten. Verweerder dient bij het nieuw te nemen besluit op de aanvraag acht te slaan op het per 1 juli 2021 (onmiddellijk) in werking getreden artikel 2.9a Wnb. Op basis van die bepaling blijven de tijdelijke gevolgen van door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op N2000-gebieden buiten beschouwing bij de N2000-vergunningplicht.

12.

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

13.

De rechtbank veroordeelt verweerder verder in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.518,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 759,00 en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit op de aanvraag van de vergunninghouder van 9 april 2020 te nemen, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen; [...; red.]

Noot

Deze uitspraak van de rechtbank Noord-Holland bezegelt het lot van de snelheidsverlaging op de snelwegen van 130 km/uur naar 100 km/uur als bronmaatregel voor vergunningverlening voor nieuwe projecten. De vergunning die in deze zaak voorligt, is verleend met toepassing van het stikstofregistratiesysteem ('ssrs'). Dat is een systematiek voor de registratie en toedeling van stikstofruimte.

De wettelijke grondslag van het ssrs staat in art. 5.5a Wnb in samenhang met paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming ('Rnb'). In essentie is vergunningverlening met behulp van het ssrs een vorm van extern salderen. Dat betekent in beginsel dus ook dat gelet op de uitspraak van de ABRvS van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, «JM» 2022/40 moet worden gemotiveerd dat er nog voldoende andere maatregelen kunnen worden genomen om de stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden.

Het ssrs was in eerste instantie feitelijk enkel gevuld met ruimte die beschikbaar kwam door de snelheidsverlaging. Dat stond in art. 2.4 lid 1 sub a Rnb. In de kamerbrief van 1 april 2022 heeft de minister voor Natuur en Stikstof aangekondigd dat de snelheidsverlaging niet meer voor vergunningverlening wordt ingezet (*Kamerstukken II* 2021/22, 33576, nr. 265, p. 15). De oplettende lezer zal zijn opgevallen dat deze brief dus vóór de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland is verstuurd (overigens wel na de zitting bij de rechtbank). In zoverre kan dus worden geconcludeerd dat ook zonder deze uitspraak van de rechtbank was besloten om geen *nieuwe* vergunningen te verlenen met behulp van ruimte die vrij is gekomen door de snelheidsverlaging. Per 15 juli 2022 is de snelheidsverlaging daadwerkelijk als bronmaatregel uit de Rnb geschrapt. Dit wordt in de toelichting als volgt gemotiveerd: *'Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat de stikstof- "opbrengst" van de snelheidsmaatregel niet meer voldoet aan de (juridische) voorwaarden om nieuwe vergunningen op te baseren. Dat heeft een aantal redenen. Bij het berekenen van de depositieruimte als gevolg van de snelheidsverlaging is uitgegaan van verwachte verkeerscijfers, gebaseerd op historische trends. De prognoses voor wegverkeer zijn o.a. door Covid-maatregelen in de afgelopen jaren echter minder robuust.*

Verder heeft per 1 maart 2022 een verandering van het verkeersboetestelsel plaatsgevonden. Dit maakt dat bij de jaarlijkse actualisatie de precieze opbrengst van de landelijke snelheidsmaatregel niet op het vereiste detailniveau zeker is. Op die grond is al eerder besloten om in de MIRT-projecten² geen gebruik te maken van de stikstofopbrengst van landelijke snelheidsmaatregel. Een laatste omstandigheid voor het besluit om de snelheidsmaatregel te schrappen als bronmaatregel voor het SSRS is de omstandigheid dat als gevolg van het eerdere besluit van een maximale rekenafstand, er in AERIUS Register lokaal forse veranderingen zouden optreden in de depositie-effecten van de snelheidsmaatregel.’ (Vgl. Stcrt. 2022, 18273, p. 4).

Het schrappen van de snelheidsmaatregel ziet alleen op besluitvorming voor nieuwe vergunningen. Reeds verleende vergunningen worden – zo leid ik af uit de toelichting bij de wijziging van de Rnb (p. 4) – niet ambtshalve ingetrokken. Gelet op de door de minister zelf geuite twijfel over de houdbaarheid van de snelheidsmaatregel is het echter zeer de vraag of vergunningen die worden aangevochten de rechterlijke toetsing zullen overleven. Ook kunnen dergelijke vergunningen mogelijk ingevolge art. 5.4 Wnb worden ingetrokken. Het feit dat de snelheidsverlaging op vijf Natura 2000-gebieden tot een verhoging van stikstofdepositie leidt (omdat automobilisten door de snelheidsverlaging blijkbaar gaan omrijden), én daar verder geen doeltreffende actie op is ondernomen door aanvullende maatregelen te treffen, zoals uit twee ecologische beoordelingen volgt (zie r.o. 9.5.2 en r.o. 9.5.3), is voor de rechtbank aanleiding om de snelheidsmaatregel niet als

bronmaatregel te accepteren. Opvallend is overigens dat het in de eerste ecologische beoordeling om (delen van) vier gebieden gaat en in de nadere ecologische beoordeling om (delen van) vijf gebieden gaat. Ook is interessant om te vermelden dat de rechtbank Noord-Holland slechts kort ingaat op de aanvullende maatregelen (r.o. 9.5.4). De rechtbank Zeeland-West-Brabant gaat in de uitspraak van 26 augustus 2022 (rb. Zeeland-West-Brabant 26 augustus 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:4961, r.o. 6.7-6.12) dieper in op die materie. Uit die uitspraak blijkt dat is onderzocht of de snelheidsmaatregel en de warme sanering van de varkenshouderij tezamen wél tot een daling van de stikstofdepositie leiden voor deze Natura 2000-gebieden. De warme sanering is de bedrijfsbeëindiging van varkenshouderijen waarbij ondernemers gebruikmaken van een daarvoor opgezette subsidieregeling. Ook is een luchtscherm langs de N300 door het Natura 2000-gebied Brunssumerheide in beeld. Dat redt de vergunning in de Zeelandse zaak overigens niet. Kort gezegd, omdat het animo voor de warme saneringsregeling aanzienlijk tegenvalt (Kamerbrief LNV d.d. 30 juni 2021, kenmerk DGADAD/21171138). Ook is volgens de rechtbank niet gebleken dat het windscherm daadwerkelijk is gerealiseerd. Dat biedt al met al weinig hoop voor vergunningen waarbij de snelheidsverlaging als bronmaatregel is ingezet.

Ik schrijf deze annotatie vlak na mijn (na)zomervakantie. De ervaring leert inmiddels dat ik vlak na mijn vakantie de neiging heb om problematiek in breder verband te zien en minder zwaar hecht aan formele, juridische vereisten. Vakantie stemt kortom mild. Met dat gemoed vraag ik me af of we hier nu goed bezig zijn. De snelheidsverlaging is grosso modo positief

in het ruimtelijk domein (zoals wegen en bruggen).

² MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Dit is een investeringsprogramma van het Rijk voor projecten en programma's

voor de hoeveelheid stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden en was politiek – je zou het door de uitbraak van het coronavirus bijna vergeten – destijds een grote stap. Voor nieuwe projecten is 70% van de vermindering van de stikstofdepositie ingezet (art. 2.3 lid 5 Rnb). 30% komt dus hoe dan ook ten goede aan de natuur. Het moge zo zijn dat de stikstofdepositie op bepaalde hexagonen door de snelheidsverlaging toeneemt, maar dat was niet in de buurt van dit project. Is het dan echt nodig om de vergunning voor een dergelijk project te vernietigen? Had dit niet kunnen worden opgelost met een wat striktere interpretatie van het relativiteitsvereiste (art. 8:69a Awb). Is een wat rekkelijkere benadering dan niet passend? Te meer nu het hier om omwonenden gaat die waarschijnlijk (ik ken hun motieven niet) niet primair beroep hebben ingesteld omdat zij zich zorgen maken om de natuur, maar vooral omdat zij het project gelet op hun eigen particuliere belang niet wenselijk vinden (waar overigens niets mis mee is).

Al met al illustreert deze uitspraak ook de dynamiek die is ontstaan dat zeer gedetailleerd naar oplossingen wordt gezocht en dat vergunningen onderuitgaan op basis van details, terwijl daadwerkelijke maatregelen die echt het verschil (gaan) maken voor de natuur uitblijven. Het is zaak om uit die spiraal van steeds meer details te komen. Die toetsing van details leidt niet tot een oplossing voor de natuur en de maatschappelijke/economische gevolgen van de stikstofcrisis. Effectieve, stevige maatregelen om de natuur te versterken (onder meer door de emissie te verlagen) doen dat wel. En ja, dat betekent ook het gecontroleerd wegnemen of op zijn minst aanzienlijk verminderen van stikstofbronnen op plekken waar dat effectief is door middel van al dan

niet verplichte uitkoop (bijvoorbeeld door middel van onteigening of (gedeeltelijke) intrekking van vergunningen).

R. Olivier

Advocaat bij Van der Feltz te Den Haag