

TBR 2022/30

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 24-11-2021, No. 201805874/1/R2, [ECLI:NL:RVS:2021:2627](#) (Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat)

Mr. R. Uylenburg, mr. B.J. Schueler en mr. P.H.A. Knol

Habitatrichtlijn : art. 6 lid 1, 2 en 3, ; Wnb : art. 2.8 lid 3,

Motiveringseisen. Extern salderen. Passende beoordeling. Mitigerende maatregel:

Met gastnoot M.E. van Velzen-de Boer¹, Red.

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 verbindingszone 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 verbindingszone langs de Voordijk;
- de realisatie van een snelfietsroute tussen Waalwijk en 's-Hertogenbosch en tussen Nieuwkuijk en Haarsteeg.

(...)

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 maïsakker 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.

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 Habitatrictlijn 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 habitatrictlijn 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 bouw materieel wordt ingezet, waarbij wordt verwezen naar de uitkomsten van de berekeningen van stikstofdepositie als gevolg van de inzet van bouw materieel in de aanlegfase, zoals opgenomen in bijlage II van het addendum.

29.2. Uit het addendum volgt dat de inzet van bouw materieel 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 Habitatrichtlijn 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 Habitatrichtlijn 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% afroaming 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 gesaldeer met een PAS-vergunning?

31. De omwonenden en VGNB, VGHB en FBL stellen dat ten onrechte extern is gesaldeer 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.

(...)

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 stikstofdepositierekeningen 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 maïsakker waarop (voorheen) mest werd uitgereden een omvang van 8 ha heeft. Blijkens een luchtfoto betreft een deel van het perceel echter bos, zo stellen de omwonenden en VGNB. Al met al bedraagt de oppervlakte van de maïsakker volgens de omwonenden en VGNB maar 7 ha.

35.1. 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 stikstofdeposities veroorzakende 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 maïspaneel 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.

Conclusie

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. (*Enz., enz., Red.*).

1 Noot

1. Dat Nederland een stikstofprobleem heeft waardoor de natuur enerzijds en de ontplooiing van economische activiteiten en andere ontwikkelingen anderzijds onder druk staan, is geen nieuwe informatie. Er verschijnt de laatste tijd veel jurisprudentie van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), die verder invulling geeft aan de wettelijke mogelijkheden die er zijn om dergelijke initiatieven toch mogelijk te maken. Zo ook bovenstaande tussenuitspraak, waarin de Afdeling nieuwe, strengere eisen dan voorheen stelt aan het instrument van externe saldering. Hiermee wordt vergunningverlening weer iets moeilijker. De uitspraak is voor onder andere de provincie Overijssel zelfs aanleiding om vergunningverlening met extern salderen tijdelijk op te schorten.² In deze annotatie sta ik stil bij de overwegingen van de Afdeling over externe saldering en de bescherming van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

2. Aanleiding voor de uitspraak is de 'Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat' (hierna: GOL), een gebied aan weerszijden van de A59 tussen Waalwijk en 's-Hertogenbosch. GOL beoogt een betere kwaliteit van de leefomgeving en een veilige en bereikbare regio te realiseren. Als het aan provincie Noord-Brabant ligt, wordt hiertoe onder andere de A59 gewijzigd, komen er snelfietsroutes en worden twee ecologische verbindingzones gerealiseerd. In dit verband hebben provinciale staten twee provinciale inpassingsplannen vastgesteld aan weerszijden van de A59 en hebben gedeputeerde staten een vergunning verleend op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), waaraan een passende beoordeling van bureau Witteveen+Bos ten grondslag ligt. De besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt.

Extern salderen als mitigerende maatregel

3. Door de plannen neemt de stikstofdepositie voornamelijk toe als gevolg van verkeersbewegingen, in zowel de aanleg- als gebruiksfase. Om conform artikel 2.8, lid 3, Wnb te voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden daar niet door worden aangetast, wordt extern gesaldeerd. Bij externe saldering is per saldo geen sprake van toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, doordat een stikstofveroorzakende activiteit op een andere locatie geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd. In onderhavig geval wordt extern gesaldeerd met een agrarisch bedrijf met een vergunning voor stikstofemitterende activiteiten, in Drunen (het saldogevende bedrijf). Daarmee worden permanente stalemissies weggenomen en de bemesting van een maïsakker in een Natura 2000-gebied beëindigd.

4. Deze maatregel is als mitigerende maatregel (ook wel: beschermende maatregel) betrokken in de passende beoordeling conform artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn. Een mitigerende maatregel is een maatregel waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen. Daarmee zal in de regel dus eerder toestemming kunnen worden verleend voor een activiteit. Externe saldering is volgens de Afdeling naar zijn aard echter ook

geschikt om te worden ingezet als instandhoudingsmaatregel (ook wel: passende maatregel) als bedoeld in artikel 6, lid 1 en 2, Habitatrictlijn. Instandhoudings- of passende maatregelen zijn nodig voor het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding en mogen in beginsel niet worden betrokken in een passende beoordeling ter mitigatie van eventuele schadelijke gevolgen van een plan of project.

5. De Afdeling overwoog in de uitspraken van 29 mei 2019 (PAS-uitspraak)³ en 20 september 2020 (Logistiek Park Moerdijk)⁴ al dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als: (i) gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd of (ii) in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Kortom: er moet gemotiveerd worden waarom de maatregel als mitigerende maatregel kan worden ingezet.

6. In de zaak over GOL hebben provinciale staten echter niet gemotiveerd dat de beëindiging van het saldogevende bedrijf als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kon worden betrokken. Zij hebben zich alleen op het standpunt gesteld dat de intrekking van de vergunning van het saldogevende bedrijf niet de enige maatregel is die kan worden getroffen. Ter zitting voegen provinciale staten daaraan toe dat andere maatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, onder verwijzing naar het beheerplan en nog in te voeren extra emissie-eisen die zullen worden gesteld aan stallen.

7. De Afdeling vindt dat niet voldoende en stelt een strengere motiveringseis aan de toepassing van externe saldering als mitigerende maatregel. De Afdeling overweegt dat inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen, dan de beëindiging van het agrarisch bedrijf, een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. De verwijzing naar het beheerplan biedt geen soelaas, nu daarin geen enkele concrete maatregel wordt aangegeven maar naar algemeen landelijk en provinciaal beleid wordt verwezen. Ook met de stelling dat extra emissie-eisen aan stallen worden gesteld, wordt niet het vereiste inzicht geboden dat de daling op andere wijze kan worden gerealiseerd.

8. Deze strengere lijn is in navolging van de redenering van de Rechtbank Limburg in twee uitspraken van vorig jaar.⁵ De rechtbank overwoog toen dat verweerder in die procedures niet kon volstaan met de enkele vergelijking van de toe- en afname van stikstofdepositie. Verweerder had zich eveneens moeten vergewissen van de staat van instandhouding en instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden, in hoeverre daarvoor herstel- en verbetervoorstellen gelden, in verband daarmee andere maatregelen (moeten) worden getroffen en wat daarvan het te verwachten resultaat is.

9. Al met al is er met de GOL-uitspraak van de Afdeling dus werk aan de winkel voor initiatiefnemers die middels externe saldering een vergunning proberen te krijgen voor hun ontwikkeling.

Vergelijking met uitspraak De Logt

10. Het is de moeite waard om de uitspraak over GOL te vergelijken met de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 over De Logt, waarover ik eerder een annotatie schreef in dit tijdschrift ([TBR 2021/34](#))⁶. In laatstgenoemde uitspraak gaat de Afdeling onder andere in op de vraag wanneer een bestaande Wnb-vergunning op grond van art. 5.4, lid 2, Wnb moet worden gewijzigd of ingetrokken in het kader van artikel 6, lid 2, Habitatrichtlijn. Als het bevoegd gezag een bestaande natuurvergunning niet wil intrekken of wijzigen terwijl dat wel zou kunnen als passende maatregel, moet het bevoegd gezag volgens de Afdeling inzichtelijk maken dat *‘de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen of het pakket van maatregelen dat wel wordt getroffen. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.’* Een behoorlijke uitdaging.

11. De eisen die de Afdeling stelt aan deze motivering in de uitspraak over De Logt zijn uitgebreider en strenger dan de motiveringseisen die de Afdeling stelt in de uitspraak over GOL. Daarvoor geldt immers 'slechts' dat: *‘inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000 gebied kan worden gerealiseerd’*. Het is de vraag welke gevolgen de Afdeling met deze minder specifieke motiveringseisen voor zich ziet. Het verdient in elk geval aanbeveling om voor ogen te houden dat er een bewust verschil lijkt te zijn aangebracht in motiveringsvereisten en de jurisprudentie hierover te volgen.

Overige overwegingen over extern salderen

12. De Afdeling bevestigt dat externe saldering ook is toegestaan met onherroepelijke PAS-vergunningen. Daarnaast vindt de Afdeling dat zolang een Wnb-vergunning nog geldt, het voor de toepassing van externe saldering niet relevant is of het saldo gevende bedrijf nog in gebruik is. Van belang is 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.

Gebruikte rekenmethode

13. Ook noemenswaardig zijn de overwegingen van de Afdeling over de gebruikte rekenmethode voor toegenomen stikstofdepositie. De toename van stikstofdepositie als gevolg van verkeer is in onderhavige

zaak berekend met de Standaardrekenmethode 2 (hierna: SRM2) in AERIUS Calculator. Die methode kent een maximale rekenafstand van 5 kilometer van de bron. Dat heeft tot gevolg dat stikstofbijdragen van wegverkeer op grotere afstanden niet worden meegenomen in de berekening. Het valt op dat de provincie dit model zonder nadere motivering heeft gebruikt voor GOL. De Afdeling heeft namelijk vorig jaar in haar tussenuitspraak over Tracébesluit ViA15, onder verwijzing naar Europese jurisprudentie al geconcludeerd dat het model niet voldoet aan de eisen voor een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, Habitatrictlijn en artikel 2.8 Wnb.⁷ Zo mag een passende beoordeling volgens het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ EU) ‘*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.*’⁸ Door het afkappen van de stikstofberekeningen op 5 kilometer is volgens de Afdeling niet duidelijk of de beoordeling van de stikstofdepositie die als gevolg van het tracé kan ontstaan volledig is geweest. Daarmee kan in strijd met de Habitatrictlijn niet worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. De Afdeling verklaart het beroep gelet hierop alleen al gegrond.

14. Met ingang van 13 januari 2022 is een geactualiseerde versie van AERIUS Calculator beschikbaar gekomen, waarin een grens van 25 kilometer wordt gehanteerd voor het berekenen van stikstofeffecten door wegverkeer. Het is de vraag of dit nieuwe model wel stand zal houden bij de Afdeling. Relevant in dit verband is dat het RIVM eerder heeft aangegeven dat er wetenschappelijk gezien geen reden bestaat om een projectbijdrage na een bepaalde afstand van de bron niet meer aan het project toe te rekenen. Het komt dan aan op beleidsmatige overwegingen om tot een begrenzing te komen waarbuiten een berekende waarde niet meer redelijkerwijs kan worden toegerekend aan een project.⁹ Er zijn ook geluiden dat het wetenschappelijk gezien wel mogelijk zou moeten zijn een dergelijke ondergrens te bepalen.¹⁰ Of dat met de aanpassing van 13 januari jl. is gelukt en of de motivering voor de keuze van een grens op 25 kilometer stand houdt, moet nog blijken.

Invoergegevens AERIUS Calculator

15. Naar aanleiding van het betoog van omwonenden dat bij de stikstofdepositieberekeningen ten onrechte niet is uitgegaan van de maximale technische wegcapaciteit, overweegt de Afdeling nog dat dat ook niet hoeft. Het gaat erom of de uitgangspunten van de stikstofberekening reëel en aannemelijk zijn. In dit geval is niet gebleken dat dit niet zo is.

16. Dat lijkt me een praktische benadering maar het is ook de vraag hoe zich dat verhoudt tot de eis van de Afdeling dat een passende beoordeling volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies geeft over de gevolgen van plannen voor betrokken Natura 2000-gebieden. Dezelfde vraag komt bij mij op over het gebruikte verkeersmodel. Een verkeersmodel geeft volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling naar

zijn aard een abstractie van de te verwachten werkelijkheid. De validiteit van een verkeersmodel wordt pas aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid. In dat licht achtte de Afdeling in de tussenuitspraak over de ViA15 al aanvaardbaar dat voor stikstofdepositieberekeningen een verkeersmodel werd gebruikt waarmee alleen verkeerseffecten groter dan 500 mvt/rijrichting/etmaal worden voorspeld. In onderhavige uitspraak bevestigt de Afdeling dat. Het lijkt me dat er dan een motivering moet zijn voor het buiten beschouwing laten van de stikstofeffecten van minder dan 500 mvt/rijrichting/etmaal. Daar wordt echter geen expliciete aandacht aan besteed.

Overige opmerkingen

17. Provinciale staten merken nog op dat in een gebiedsgerichte aanpak wordt gezien welke (piek)belasters het meest in aanmerking komen voor intrekking van de aan hen verleende vergunning als instandhoudings- of passende maatregel. Als een dergelijke aanpak er is, is mogelijk sprake van een voldoende concrete maatregel waarnaar verwezen kan worden ter onderbouwing van het aanmerken van externe saldering als mitigerende maatregel in een passende beoordeling. Duidelijk is wel dat er de komende tijd de nodige stappen moeten worden gezet om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden.

M.E. van Velzen-de Boer