

Aan: de Rechtbank Den Haag
sector Bestuursrecht
Postbus 20302
2500 EH DEN HAAG

Betreft: toelichting beroep vergunningbesluit Wet Natuurbescherming GS Zuid Holland

Mijn kenmerk: V036.Wnb.Mon

Uw kenmerk: SGR 20/7507

Den Haag, 30 december 2020

Edelachtbare heer, mevrouw,

Namens cliënten vereniging Natuurlijk Delfland te Delft en anderen is eerder beroep ingediend vanwege het besluit van het college van GS tot vergunningverlening krachtens de Wet Natuurbescherming voor de realisatie van 133 woningen aan de Rijnweg/Slaperdijk te Monster.

Hierbij worden de gronden van het beroep overlegd.

Toelichting beroep

1. Bouwinitiatief en vergunningaanvraag

Met de beoogde bouw en ingebruikname van die bebouwing is onomstreden sprake van stikstofemissies. Die emissies betreffen hoofdzakelijk NOx-emissies. Die emissies worden vooral veroorzaakt door verkeer en bouwinstallaties. De emissies zijn te splitsen in tijdelijke emissies vanwege de bouw en permanente emissies in de gebruiksfase.

Voor de toedracht van het initiatief kan het beste worden verwezen naar de vergunningaanvraag.

Kort samengevat omvat het plan - en de daaruit voortvloeiende vergunningaanvraag - de nieuwbouw van 133 woningen.

2. Gevolgen voor Natura 2000

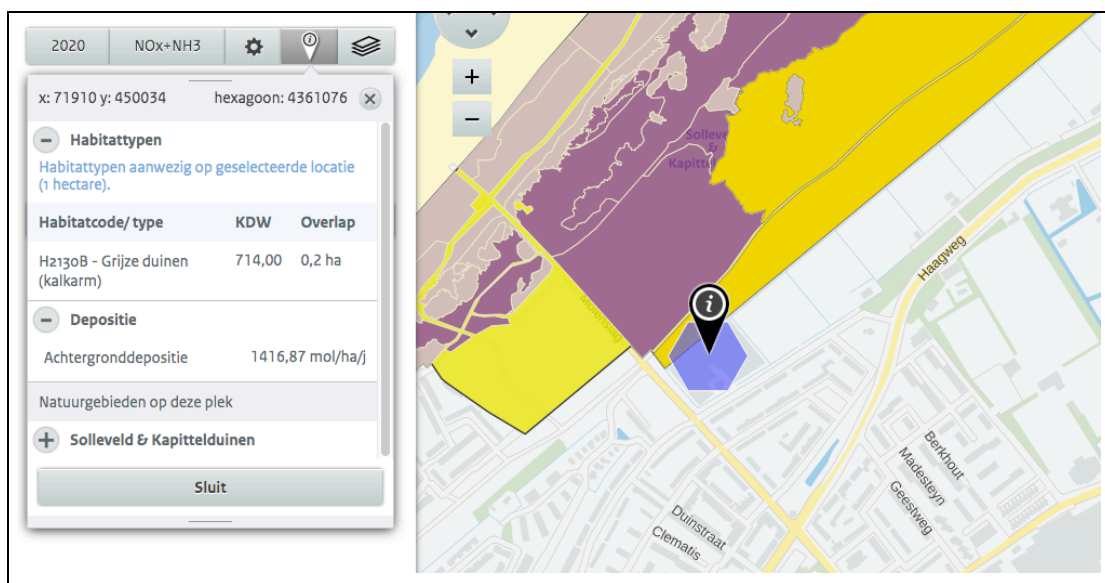
Onomstreden treedt een toename op van de stikstofdepositie in het naastgelegen Natura 2000-gebied Solleveld en Kappittelduinen. In het vergunningbesluit bevestigt het college van GS dat significant negatieve effecten op de betreffende Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten.

De aanvraag noemt onder meer een toename van 0,34 mol op het natuurstype H2130B Grijs duinen (kalkarm).

Solleveld & Kapittelduinen			
Habitatype	Hectare met hoogste verschil		Verschil
	Situatie 1	Situatie 2	
H2130B Grijs duinen (kalkarm)	0,55	0,89	+ 0,34
H2180Ao Duinbossen (droog), overig	0,55	0,89	+ 0,34
H2180C Duinbossen (binnenduinstrand)	0,55	0,89	+ 0,34

Voor dit natuurstype geldt een Kritische Depositiewaarde (hierna: KD-waarde) van 714 mol (bron: Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Alterra-rapport 2397 ISSN 1566-7197). Ook de aerius-website noemt deze KD-waarde voor dit natuurstype.

Raadpleging van Aerius calculator laat zien dat dit natuurstype is te vinden in de N2000 zone direct grenzend aan het projectgebied. Tevens laat raadpleging van Aerius Calculator zien dat feitelijk een depositiewaarde optreedt tot waarden van ruim 1.400 mol. Kortom, er treedt tot een tweevoudig hogere waarde op dan de KD-waarde. Daaruit volgt sprake is van een ongunstige staat van instandhouding van onder meer dit natuurstype. Dit geldt eveneens voor meerdere andere stikstofgevoelige natuurstypen.



Nu sprake is van een toename van de stikstofdeposities bij meerdere deels ook ernstig stikstofoverbelaste natuurtypen en -soorten rust op GS de plicht de zekerheid te kunnen bieden dat met het project geen verdere verslechtering optreedt van de betrokken natuurwaarden.

3. Het vergunningbesluit

GS berekent een stikstofdepositietoename van 0,34 mol bij meerdere overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden als gevolg van het beoogde project. GS oordeelt die toename toelaatbaar op basis van de stelling dat die stikstofdepositietoename geheel wegvalt tegen een afname als gevolg van de landelijke ingevoerde maatregel verlaging maximum snelheid van 130 naar 100 kilometer per uur. De effecten van die maatregel zijn berekend middels het stikstofdepositieregister, die onderdeel uitmaakt van het Aerius rekenprogramma.

Voor een geslaagd beroep op het stikstofdepositieregister moet sprake zijn van een woningbouwproject (artikel 2.2 sub a. Regeling van 13 maart 2020, nr. WJZ/ 20072948 (spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur). Niet wordt door appellanten bestreden dat sprake is van een woningbouwproject.

4. Passende beoordeling

GS stelt in het bestreden besluit dat een passende beoordeling dient te zijn opgesteld.

Aan een passende beoordeling worden specifieke eisen gesteld, die volgen uit artikel 6 lid 3

Habitatrichtlijn. De aan een passende beoordeling te stellen eisen zijn onderwerp geweest van een groot aantal rechtszaken, zowel naar Nederlands alsook naar buitenlands recht, voor zover het EU-lidstaten betreffen. De jurisprudentie van het EU Hof van Justitie speelt hierin een beslissende rol.

Belangrijke vraag is onder meer welke omstandigheden al dan niet mogen worden betrokken in die passende beoordeling. Welke maatregelen mogen nog worden aangemerkt als een mitigerende maatregel? Welke maatregelen moeten worden aangemerkt als een compenserende maatregel? Indien gesproken moet worden van een compenserende maatregel dan mogen die maatregelen niet worden betrokken in de passende beoordeling. En, indien het instandhoudings-, passende en beschermingsmaatregelen dan wel autonome ontwikkelingen betreffen dan mogen die alleen dan in een passende beoordeling worden betrokken als deze voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

En: welke mate van onzekerheid is toegelaten over het al dan niet optreden van significante negatieve effecten voor de beschermde ecologie als gevolg van het beoogde project?

Deze vragen zijn bedoeld als inleiding tot enkele van de aan een passende beoordeling te stellen eisen.

Verwezen wordt naar de publicaties van mr. dr. R.H.W. (Ralph) Frins, Mitigatie, compensatie en saldering in het omgevingsrecht (proefschrift, 2016) en J. (Janette) Verbeek, Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming (2016). Mevrouw Verbeek is Senior jurist Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State.

Weliswaar zijn beide publicaties van een eerdere datum dan de PAS uitspraak van 29 mei 2019. Echter, beide publicaties geven ook anno 2021 ongewijzigd een goed beeld van de kaders waarbinnen de gebiedsbescherming binnen het natuurbeschermingsrecht plaats heeft.

De aan een passende beoordeling te stellen eisen zijn deels terug te vinden in de PAS uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 in combinatie met het EU Hof van Justitie arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

GS stelt dat de stikstofdepositietoename geoorloofd is omdat die toename deels extern kan worden gesaldeerd met de veronderstelde emissie- en depositiereductie die wordt toegeschreven aan het verlagen van de maximum snelheid voor wegverkeer. Hiervoor geldt als voorwaarde dat aan de verkeerssnelheidsmaatregel inderdaad de door de minister van LNV gestelde emissie- en depositiereductie kan worden toegeschreven. En zo ja, of die maatregel kan worden aangemerkt als een mitigerende maatregel zodat die kan worden betrokken in de passende beoordeling. Althans, of die maatregel kan worden betrokken in het hier vergunde project.

5. Overeenkomsten stikstofregister, ontwikkelingsruimte en provinciale depositiebanken

De minister verschaft het publiek geen deugdelijk inzicht in de opzet en uitgangspunten van de stikstofberekening. De berekeningen van het stikstofregister zijn niet verifieerbaar. Het stikstofregister is als een *black box*, ontoegankelijk voor het publiek. Die ontoegankelijkheid van de stikstofberekeningen moet een laakbaar gebrek worden genoemd in de voorliggende besluitvorming. Het publiek moet kunnen vaststellen dat daadwerkelijk geen depositietoename optreedt.

Er leven tal van vragen. Is door de minister aangenomen dat alle verkeer voorafgaand aan de snelheid beperkende maatregel de maximum snelheid aanhielden, en na de maatregel alle verkeer normconforme snelheden aanhouden? Dit zou immers een fictieve aanname zijn. Niet alle verkeer rijdt met de maximaal toegestane snelheid. En, tot op heden wordt op veel autowegen overdag geen normconforme snelheden aangehouden. En, is terecht gerekend met een verlaging van de 130 km p/u limiet (in plaats van de 120 km p/u limiet, nu de 130 km p/u limiet is toegestaan nadat de Natura 2000 zone is aangewezen?

Het stikstofregister (of stikstofdepositieregister) heeft grote overeenkomsten met de 'ontwikkelingsruimte' binnen de Programmatische Aanpak Stikstof. Identiek aan de ontwikkelingsruimte onder het PAS komt het stikstofregister neer op het vullen van een stikstofdepositiebank met depositiereducerende maatregelen. Die depositiereductie wenst het openbaar bestuur voor 70% opnieuw te kunnen opvullen met deposities vanwege nieuwe te vergunnen projecten die volledig los staan van de depositiereductiemaatregelen. Er is immers geen directe relatie tussen enerzijds de maatregel om de maximum snelheid te verlagen en anderzijds het vergunnen van nieuwbouw aan de Rijnweg/Slaperdijk te Monster. Gegeven de overeenkomsten met de ontwikkelingsruimte (depositieruimte) uit het PAS is Afdelingsuitspraak van 29 mei 2019 deels relevant voor het voorliggende beroep.

Ook bestaan belangrijke overeenkomsten met de provinciale depositiebanken, waarover de Afdeling Bestuursrechtspraak in meerdere uitspraken heeft geoordeeld. Ter informatie wordt hierbij opgemerkt dat de depositiebanken enkel betrekking hebben gehad op ammoniakemissies vanwege veehouderij. Inzet van die depositiebanken is geweest dat deposities vanwege stakende veebedrijven beschikbaar konden komen voor nieuwe veehouderijbedrijfsinitiatieven waarbij de deposities zouden toenemen. Verwezen wordt naar ECLI:NL:RVS:2013:1931 en ECLI:NL:RVS:2014:1640 (Brabantse depositiebank) en ECLI:NL:RVS:2015:2224 (Utrechtse depositiebank).

6. Effecten verkeersmaatregel onzeker

Uit de jurisprudentie volgt dat het college van GS zekerheid moet hebben over het positieve effect van de verkeersmaatregel alvorens de effecten van de maatregel te kunnen betrekken bij het toestaan van projecten waarbij stikstofdeposities toenemen.

De maatregel moet kennelijk worden geduid als een maatregel krachtens artikel 6 lid 1 of lid 2 Habitatrichtlijn. Immers, een deel (30%) van de depositiereductie die zou worden bereikt met de beperking van de snelheidslimiet wordt niet opgevuld met nieuwe deposities. Kennelijk is deels sprake van een instandhoudingsmaatregel in de zin van artikel 6 lid 1 Hrl.

De effecten van maatregelen op basis van artikel 6 lid 1 of lid 2 Habitatrichtlijn mogen uitsluitend worden betrokken in een passende beoordeling indien die effecten zeker zijn. Indien de effecten van de verkeersmaatregel niet zeker zijn, dan kan de maatregel niet worden betrokken in de passende beoordeling van het voorliggende project. Verwezen wordt naar ECLI:NL:RVS:2019:1603.

1.7. In het arrest verduidelijkt het Hof de rol die de verschillende maatregelen die artikel 6 van de Habitatrichtlijn onderscheidt in een passende beoordeling kunnen hebben. Uit het arrest volgt dat in de passende beoordeling de verwachte voordelen van instandhoudings- en passende maatregelen en van autonome ontwikkelingen niet mogen worden betrokken bij de beoordeling of de negatieve gevolgen van de toedeling van de depositieruimte, kunnen worden voorkomen of verminderd. Deze maatregelen en ontwikkelingen kunnen alleen een rol spelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de natuurwaarden. De Afdeling komt tot de conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt op dit punt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt.

1.8. Uit het arrest volgt voorts dat de verwachte voordelen van instandhoudings-, passende en beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen alleen dan in een passende beoordeling mogen worden betrokken als deze voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. Met dit oordeel preciseert het Hof zijn rechtspraak over de voorwaarden waaronder maatregelen in een passende beoordeling mogen worden betrokken. Die rechtspraak werd ingezet met het arrest Briels in 2014, de enige rechtspraak die ten tijde van de opstelling van de passende beoordeling voor het PAS bekend was, en is daarna in vijf arresten door het Hof verder verduidelijkt.

Het vaststellen van de effecten van de verkeersmaatregel vergt wetenschappelijke aandacht.

U wordt verwezen naar het TAUW-onderzoek [Ecologische beoordeling snelheidsverlaging](#)

[Rijkssnelwegen](#) (16 maart 2020). Dit onderzoek is beschikbaar via internet. Uit dit onderzoek:

4 Conclusies en aanbevelingen

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.

Uit de door Tauw uitgevoerde ecologische analyse op hoofdlijnen blijkt dat in de Natura 2000-gebieden Rijntakken, Krammer-Volkerak, Grevelingen, Oosterschelde en Maasduinen een aantasting van de natuurlijke kenmerken door de snelheidsmaatregel uitgesloten is, ondanks de plaatselijke toenames van stikstofdepositie ('groene beoordeling'). Op deze specifieke locaties is stikstofdepositie geen sturende factor voor de kwaliteit van het habitatype of leefgebied en is meestal ook sprake van een goede en stabiele kwaliteit en neutrale of positieve trend. In het gebied Oosterschelde is in het geheel geen sprake van toenames op (naderend) overbelaste hexagonen.

Voor de Natura 2000-gebieden Veluwe, Polder Westzaan, Sint Jansberg en Brunssummerheide 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 Brunssummerheide is er onzes inziens geen zicht op ecologisch verantwoorde extra maatregelen in het terrein en is daarom het tenietdoen van de toename van stikstofdepositie essentieel om een aantasting van de natuurlijke kenmerken te voorkomen.

Tauw stelt vast dat de verlaging van de maximum snelheid niet in alle gevallen een gunstig ecologisch effect heeft. De verkeersmaatregel heeft ook negatieve ecologische gevolgen in de vorm van stikstofdepositietoenames. Daarmee kan het niet uitsluitend als een natuurpositieve maatregel worden gekwalificeerd. Voor zover bekend zijn de negatieve effecten van de maatregel tot op heden niet teniet gedaan. Aan het verkeersbesluit is geen passende beoordeling ten grondslag gelegd. Daaruit volgt dat met de verkeersmaatregel sprake is van een onverbindend besluit wegens strijd met artikel 6 lid 3 Hrl.

7. Ondeugdelijke uitgangspunten van het stikstofregister

Indien de verkeersmaatregel wel verbindend is dan wordt het volgende aangevoerd. De geclaimde positieve effecten van de verkeersmaatregel zijn onvoldoende onderbouwd. De positieve effecten worden overschat.

Enkel kan vergunning worden verleend nadat door GS zekerheid is verkregen dat aan de administratieve reservering in het stikstofregister een maatregel ten grondslag ligt waarvan de effecten vast staan. Hierbij dient 70% van de reservering overeen te komen met de berekende depositietoename als gevolg van het project, en 30% geldt als depositiereductiemaatregel ten gunste van de stikstofoverbelaste natuurwaarden. Indien de uitgangspunten van het register niet deugen, en niet wordt voldaan aan de gestelde doelstelling dan ontbreekt de zekerheid dat met voorliggend project (alook met alle overige projecten die zijn toegestaan op basis van het stikstofregister) geen significant negatieve effecten optreden. Het vergunningbesluit ontbeert dan een deugdelijke passende beoordeling.

8. Referentiedatum

GS stelt dat de deposities niet toenemen. Dan dient GS duidelijk te maken welk referentiedatum hierbij wordt gehanteerd. Volgens vaste jurisprudentie geldt de aanwijzingsdatum als referentiedatum. Solleveld & Kapittelduinen is als N2000 zone zijn aangewezen op 7 december 2004. Dat betekent dat een vergelijking gemaakt dient te worden tussen de deposities op 7 december 2004 en de depositie die optrad ten tijde van het bestreden besluit.

Aan de verkeersmaatregel wordt een depositiereductie toegeschreven. Dan moet de vraag worden gesteld welke datum hierbij als uitgangspunt is genomen. Het geldend recht schrijft voor dat de situatie op 7 december 2004 als referentiedatum dient te gelden. Echter, eerst op 1 september 2012 werd de standaardlimiet op Nederlandse snelwegen 130 km/u. ingevoerd. Op 7 december 2004 gold als standaard limiet 120 km/u. Hieruit volgt dat het stikstofregister dient te worden berekend op basis van een limietbeperking van 120 km/u naar 100 km/u. en niet op basis van een standaardlimiet van 130 km p/u.

Indien het stikstofregister is gevuld met deposities die mede zijn toegeschreven aan een limietbeperking van 130 km/u dan is gehandeld in strijd met het geldend recht. Het besluit tot verhoging van de limietbeperking is immers genomen ruim nadat de betrokken zone is aangewezen als Natura 2000 zone. Indien het stikstofregister mede is gevuld op basis van de maatregel 'verlaging beperken snelheidslimiet' die is verhoogd na 7 december 2004 dan worden stikstofdeposities 'geruild' tegen deposities die zijn ontstaan nadat de betrokken N2000 zones een wettelijke bescherming genieten. De depositietoename die is ontstaan nadat de Natura 2000 zone is aangewezen hadden niet mogen zijn betrokken in de passende beoordeling van het voorliggende project.

9. Rekenmodel

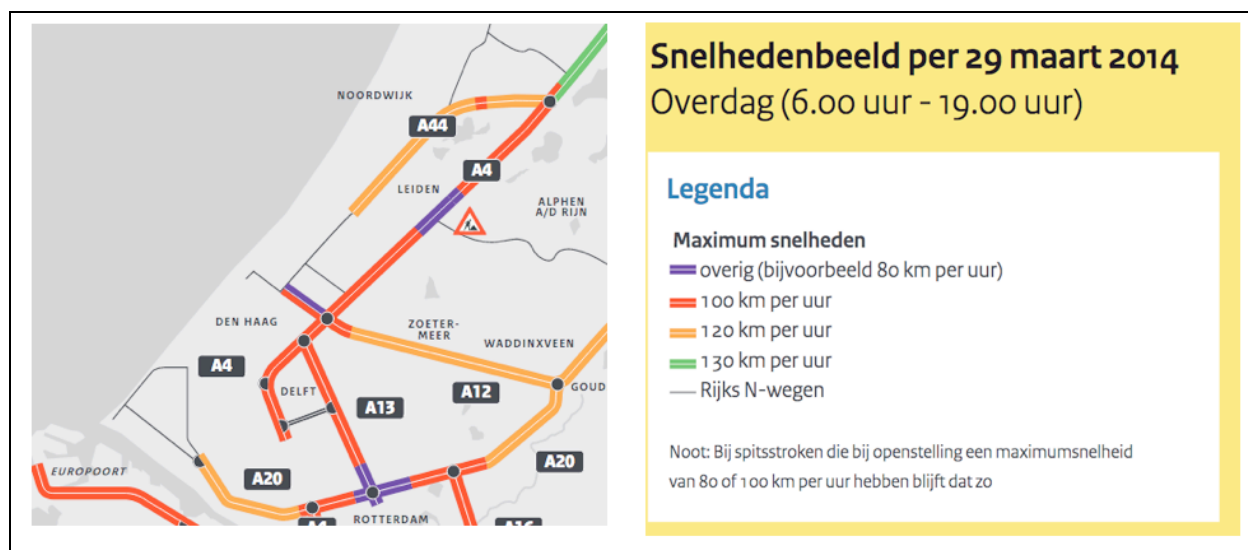
Ook indien aan het voorgaande punt voorbij moet worden gegaan dan blijft het register gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. Voor de berekening van de effecten van de snelheidslimietbeperking zijn verschillende rekenmodellen gebruikt, waarvan de uitkomsten onderling niet transposeerbaar zijn. Het betreft enerzijds het SRM-2 rekenmodel, enkel geschikt voor het berekenen van de effecten binnen een straal van 5 kilometer van de bron. En anderzijds het OPS-rekenmodel, gebruikt voor de berekening van de effecten op meer dan 5 kilometer.

Door de minister van LNV is de commissie Hordijk gevraagd onderzoek te doen naar de stikstof-rekenmethodiek. Hierop is op 15 juni 2020 het rapport Meer meten, robuuster rekenen, Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof verschenen. Uit dit rapport, Annex 4, § 4.2.3:

Ten derde maakt AERIUS gebruik van een implementatie van de Standaardrekenmethode-2 (SRM- 2) om de concentratie rondom wegen te bepalen, terwijl GCN/GDN hiervoor gebruik maakt van OPS. Dit model houdt rekening met de precieze locatie van de weg in het landschap (boven of onder de grond, effecten van geluidswallen, etc.). De concentratiebijdrage van wegverkeer wordt uitgerekend tot 5 km van de weg, omdat is aangenomen dat deze concentratiebijdrage vanaf deze afstand niet meer te onderscheiden is van de achtergrondconcentratie.

De depositie wordt vervolgens bepaald door de uit SRM-2 geschatte concentraties te vermenigvuldigen met een door met OPS berekende effectieve depositiesnelheid. Deze effectieve depositiesnelheid is bepaald voor elke mogelijk rekenlocatie in Nederland, op een resolutie van 250 m³. De effectieve depositiesnelheid is voor korte transportafstanden hoger. Dit is eveneens verdisconteerd in de methode. Indien een rekenpunt zich op korte afstand van de bron bevindt (25 -1000m), wordt de door OPS berekende depositiesnelheid vermenigvuldigd met een correctiefactor die afhangt van de afstand tussen het rekenpunt en het wegsegment.

Binnen 5 kilometer van de vergunde projectlocatie aan de Rijnweg/Slaperdijk zijn geen snelwegen gelegen waar een snelheidslimiet van 120 dan wel 130 km p/u. heeft gegolden. U wordt hieronder een overzicht gegeven van de betrokken snelwegen rondom de Rijnweg/Slaperdijk te Monster. De meest nabij gelegen snelweg waar een limiet heeft gegolden van 120 km/u betreft de A20 bij Rotterdam. Dit is ruim meer dan 5 kilometer vanaf de projectlocatie.



Nu geen snelheidsbeperking binnen een straal van 5 kilometer is opgetreden, en op een afstand van meer dan 5 kilometer geen deposities kunnen worden vastgesteld op basis van het SRM-2 model, kan aan het stikstofregister geen grondslag worden ontleend om op het aan de Rijnweg/Slaperdijk te Monster een depositietoename op Solleveld & Kapittelduinen toe te laten. Althans, voor zover wel aan de beperking van de snelheidslimiet op een afstand van meer dan 5 kilometer depositiereductie kan worden toegeschreven, is de depositieberekening ten onrechte berekend op basis van twee verschillende modellen waarvan de uitkomsten niet transponeerbaar zijn.

Ten onrechte wordt aan de beperking van de snelheidslimiet de gestelde depositiereductie toegeschreven. Het effect van de maatregel is onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd. De zekerheid ontbreekt dat met het bouwinitiatief aan de Rijnweg/Slaperdijk te Monster geen significant negatieve effecten optreden voor N2000-zone Solleveld & Kapittelduinen.

10. Natuurtypekaart onvolledig

GS dient zekerheid te hebben verkregen dat voor alle betrokken wettelijk beschermde natuurtypen geen verslechtering optreedt. GS meent die zekerheid te hebben verkregen door depositieberekeningen te maken waarbij een toename van de deposities kan worden weggestreept door een depositieafname volgend uit de beperking van de snelheidslimiet.

Die berekening kan enkel volledig en zorgvuldig worden genoemd indien complete natuurtypekaarten zijn gebruikt. Indien de natuurtypekaarten onvolledig zijn dan ontbreekt de zekerheid dat geen verslechtering optreedt.

De Afdeling heeft in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:2224 overwogen:

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 24 december 2014 in zaak nr. 201309655/1/R2 leidt zij uit de arresten Briels en Sweetman af dat voor het oordeel of een project de natuurlijke kenmerken van een gebied aantast, alle rechtstreekse gevolgen van dat project in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden beschouwd, waarbij bepalend is of de bepalende kenmerken van het gebied die verband houden met de natuurlijke habitats waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn gesteld, duurzaam behouden blijven. Dit oordeel betreft derhalve de gevolgen van het project voor het totale bestaande areaal van een habitatype in een Natura 2000-gebied. Voor dit onderzoek dienen de gevolgen per habitatype, per locatie van voorkomen van het habitatype, in kaart gebracht te worden.

7.3. De salderingsmethodiek van de depositiebank, zoals vastgelegd in de stikstofverordening en het protocol, waarbij per Natura 2000-gebied de stikstofdepositie op alle delen van een bepaald stikstofgevoelig habitatype wordt gesommeerd, heeft tot gevolg dat niet inzichtelijk is of op één of meer delen van dat habitatype een toename van stikstofdepositie optreedt. Dat de rekenkundige wijze van saldering door middel van de depositiebank niet verzekert dat op geen enkel deel van een stikstofgevoelig habitatype een dergelijke toename van stikstofdepositie zal plaatsvinden, heeft het college ter zitting erkend. Dit is bovendien gebleken uit door het college overgelegd kaartmateriaal, met een weergave van specifieke depositieberekeningen.

De salderingsmethodiek van de depositiebank leidt er dan ook toe dat de gevolgen van een project voor het totale areaal van een habitatype in een Natura 2000-gebied daarmee niet inzichtelijk zijn. De gevolgen zijn immers in kaart gebracht per habitatype per Natura 2000-gebied, in plaats van per habitatype, per locatie van voorkomen van het habitatype. De Afdeling is gelet op het vorenstaande van oordeel dat de salderingsmethodiek van de depositiebank, uitgaande van saldering van stikstofdepositie per habitatype op gebiedsniveau, waarbij toe- en afnamen van stikstofdeposities niet zijn gesaldeerd per locatie van voorkomen van habitatypes, bij de verlening van een individuele vergunning niet de zekerheid biedt dat een project niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied leidt. Dit leidt tot het oordeel dat de betreffende salderingsbesluiten in de twee aan de orde zijnde gevallen ook om deze reden niet bij de vergunningverlening konden worden betrokken. Het betoog slaagt.

Appellanten verwijzen naar Ontwerp-wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden vanwege aanwezige waarden van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 23 februari 2018. Dit ontwerpbesluit heeft betrekking op het corrigeren van de natuurtypekaarten. De minister heeft moeten vaststellen dat belangrijke omissies bestaan in de natuurtypekaarten die onderdeel uitmaken van het aerius-rekenmodel.

Hierop is genoemd ontwerpbesluit vastgesteld. Blijkens het ontwerpbesluit zijn onder meer het binnen de invloedssfeer van het project gelegen N2000 zone Voornes Duin belangrijke omissies vastgesteld. Artikel 60 van het ontwerpbesluit stelt:

Artikel 60

1. In het besluit van 19 februari 2008 (DRZO/2008-100; Stcrt. 2008, 41) tot aanwijzing van **Voornes Duin** als Natura 2000-gebied zijn in artikel 1, tweede lid, de volgende habitatypes toegevoegd:
H6430 Voedselrijke zoomvormende ruigten van het laagland, en van de montane en alpiene zones
H7210 *Kalkhoudende moerassen met *Cladium mariscus* en soorten van het *Caricion davallianae*
2. In het in het eerste lid bedoelde besluit is de instandhoudingsdoelstelling van de volgende habitatype gewijzigd:
H2130 *Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie ("grijze duinen")
H2190 Vochtige duinvaleien
3. De nota van toelichting die onderdeel uitmaakt van het in het eerste lid van dit artikel bedoelde besluit wordt gewijzigd op de in de nota van toelichting behorende bij dit besluit aangegeven wijze.

De Nota van Toelichting bij het ontwerpbesluit stelt:

Aanleiding voor en doel van het wijzigingsbesluit

Vanaf 2008 zijn in Nederland aanwijzingsbesluiten gepubliceerd voor Habitatrichtlijngebieden. Nu dat proces nagenoeg is afgerond, is het belangrijk om na te gaan of er in de gebieden habitattypen en soorten voorkomen die niet zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Uit de bepalingen van de Habitatrichtlijn volgt namelijk dat die waarden (in beginsel) in aanmerking komen om te worden beschermd.

Uit de uitleg die de Europese Commissie heeft gegeven⁴ en uit vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵ blijkt dat alle habitattypen en soorten die in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen, moeten worden aangewezen. Dit ongeacht wat in het Standaardgegevensformulier is vermeld, ongeacht of de waarde er al was bij plaatsing op de Lijst van gebieden van communautair belang⁶, ongeacht of het een prioritaire waarde is en ongeacht de bijdrage van een gebied aan de landelijke doelen.

In 2015 is, naar aanleiding van een analyse ten aanzien van habitattypen die *niet* in de Habitatrichtlijngebieden aanwezig bleken te zijn, reeds een wijzigingsbesluit voor meerdere gebieden gepubliceerd⁷, waarbij niet alleen de afwezige waarden werden verwijderd, maar waarbij tegelijk alle (meer dan verwaarloosbaar) aanwezige, maar nog niet aangewezen habitattypen werden toegevoegd. Dit wijzigingsbesluit 'Aanwezige waarden' is hierop een vervolg, waarbij de aanleiding dit keer dus juist de *aanwezigheid* is, maar waarbij ook waarden verwijderd worden die *afwezig* blijken te zijn.

Echter, tot op heden is geen definitief besluit genomen. Het zou voor de hand hebben gelegen deze omissie in de Aerijs update van oktober 2019 ook de natuurtipekaarten te hebben bijgewerkt. Dit is echter niet gebeurd. Dit betekent dat het stikstofregister is gebaseerd op basis van berekeningen waarbij niet de mogelijke depositietoenames op alle wettelijk beschermde natuurtypen zijn onderzocht.

11. De NH₃-factor, spreidingsfactor en zichtjaar 2030

De snelheidsmaatregel heeft geen substantieel effect op de ammoniakemissies van het wegverkeer. Appellanten stellen dat de factor NH₃-deposities in de berekening van de effecten van de verkeersmaatregel door de minister (c.q. het college van GS) wordt overschat. Er is geen deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing beschikbaar voor de NH₃-depositiereducties, zoals berekend door de minister in het stikstofregister.

Voorts beschikt de minister over de wetenschap dat vooral de spreiding in snelheden een maat is voor de verschillen in uitstoot. U wordt verwezen naar TNO Onderbouwing AERIUS emissiefactoren voor wegverkeer, mobiele werktuigen, binnenvaart en zeevaart (TNO 2020 R11528 van 8 oktober 2020). Uit dit rapport (pagina 17 resp. 33):

TNO levert de NH₃ emissiefactoren van wegverkeer aan het RIVM om op te nemen in de modellen voor stikstofdepositie. RIVM heeft deze gegevens de laatste jaren gepubliceerd. Vanuit de Emissieregistratie zijn NH₃ emissies van wegverkeer een kleine bron en daarom is de onderbouwing van NH₃ emissiefactoren beperkt.

(...)

De gemiddelde snelheid een beperkte relatie heeft met de snelheidslimiet. De daadwerkelijke snelheid is over het algemeen lager. Maar de extra dynamiek bij een hoge snelheidslimiet, die niet door alle auto's wordt gevolgd, lijkt de grootste bron van extra emissies bij hogere snelheidslimieten. Het is daarmee vooral de spreiding in snelheden die een maat is voor de verschillen in uitstoot.

Dat de spreiding in snelheden een maat is voor de verschillen in uitstoot doet de vraag stellen of die spreiding bij 100 km p/u wellicht groter dan bij 120 km p/u. Op deze vraag heeft de minister geen wetenschappelijk onderbouwd antwoord.

Zonder nadere onderzoek op deze aspecten kan niet worden uitgegaan van de door de minister aangenomen depositiereducties zoals berekend voor het stikstofregister.

Voorts stellen appellanten dat het college van GS op basis van onzekere aannames stikstofreductie toeschrijven aan de snelheidsmaatregel voor het zichtjaar 2030. Bij de berekening van de effecten van de snelheidsmaatregel voor het zichtjaar 2030 wordt uitgegaan van de verkeersstromen zoals die voor 2021 zijn berekend. Er wordt dus voor 2030 en 2021 van dezelfde invoerbestanden uitgegaan. Dit staat (onduidelijk) genoemd in de toelichting op de berekening van de maatregel.

In de stikstofregisterberekening van de minister voor het zichtjaar 2030 wordt geen rekening gehouden met mogelijke autonome groei van het verkeer en wordt ook geen rekening gehouden met de aanleg van nieuwe snelwegen. Het verkeer zal na de aanleg van wegen of wegverbredingen anders verlopen. Dit heeft directe gevolgen voor de te verwachten depositiebijdragen. Bijvoorbeeld met de realisatie van de Rijnlandroute, de voorgenomen wegverbreding A4 tussen Leiden en Delft, zal meer verkeer rond Natura 2000 gebieden doen ontstaan. Althans, duidelijk mag zijn dat bij wijzigende verkeersstromen de kans groter is dat er sprake is van onverwachte verkeer- en depositietoename. De berekening van 2030 is niet representatief voor 2030. De emissie-cijfers voor zichtjaar 2030 zijn onzeker.

Ieder jaar worden emissiecijfers van het wegverkeer door het TNO gerapporteerd. Deze data zijn de basis voor de emissieberekening in Aerius. Feit is dat ieder jaar de cijfers een onjuiste prognose blijken te zijn en er meer emissies plaatsvinden dan eerder is verondersteld. Deels kan dit worden verklaard doordat auto's minder schoon zijn dan is verondersteld. In ieder geval moet worden vastgesteld dat de emissies en emissiereductie niet zijn geborgd.

Aanvullend beleid ontbreekt indien de doelen niet worden gehaald.

De rekensystematiek is zelfs versoepeld. Zoals bijvoorbeeld de beslissing in 2017 om geen onderscheid meer te maken in (fiscale) lage en hoge bijtelling voor extra vervuilende auto's. Het gevolg daarvan is dat het aantal extra vervuilende SUV's een hoge vlucht heeft genomen. Tot op heden neemt het aandeel extra vuile auto's toe, zonder dat dit is terug te zien in de stikstofregisterberekening. Deze gegevens hebben in werkelijkheid een substantiële invloed op de totale emissies van het wagenpark.

Het borgen en monitoren van beleid is cruciaal om de natuurdoelen daadwerkelijk te halen. Thans wordt alleen gemonitord en blijken resultaten stevast tegen te vallen. Anders dan GS en de minister zijn de gevolgen van de verkeersmaatregel voor de stikstofdeposities onzeker. Prognoses bieden geen basis voor het toelaten van nieuwe stikstofbronnen.

De Afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstukken II 2019/20, 35347, nr. 4. kenmerk W11.19.0355/IV) zegt hierover het volgende:

b. Stikstofdepositieruimte Uit het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, Wet natuurbescherming volgt dat stikstofdepositieruimte ontstaat door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende gebied opgenomen maatregelen.

De Afdeling merkt op, dat nu in veel gebieden sprake is van overbelasting, inzichtelijk dient te worden gemaakt welke maatregelen in het kader van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden genomen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied en welke maatregelen als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, daadwerkelijk als aanvullend zullen kunnen worden beschouwd. Daarnaast moet concreet gemaakt worden dat de te treffen maatregelen verder gaan dan voor het behalen en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen nodig is en dat juist die verdergaande maatregelen ruimte vrijmaken voor nieuwe ontwikkelingen die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben.

Voorts is van belang dat de stikstofdepositie die tot de stikstofdepositieruimte gaat behoren, nauwkeurig wordt bepaald. Dat zal bij concrete besluiten, zoals de intrekking van een vergunning, eenvoudiger zijn dan bij maatregelen van meer algemene aard, zoals een algehele verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen. Voor de onderbouwing van de voorgestelde regeling is duidelijkheid hierover van groot belang.

Aan de door de Afdeling advisering genoemde voorwaarde wordt niet voldaan.

- Second opinion

Appellanten zijn doende onderzoek te doen naar de uitgangspunten van het stikstofregister. Daartoe worden ook stukken opgevraagd bij de minister van LNV, die immers krachtens wettelijke bepaling verantwoordelijk is voor het stikstofregister. Zo spoedig mogelijk zal een deskundigenrapport worden overlegd waarin nader zal worden onderbouwd dat het stikstofregister op onjuiste uitgangspunten is gebaseerd, als gevolg waarvan ten onrechte wordt geconcludeerd dat zeker is gesteld dat geen depositietoenames optreden vanwege het voorliggende vergunde project.

12. Ontvankelijkheid aanvraag

De aanvraag bevat onvoldoende informatie om te kunnen worden beoordeeld en een besluit te kunnen nemen. De aanvraag bevat een onvoldoende beschrijving van het beoogde bouwwerk, de beoogde bouwhandelingen en verkeer om de stikstofemissiebronnen te kunnen vaststellen.

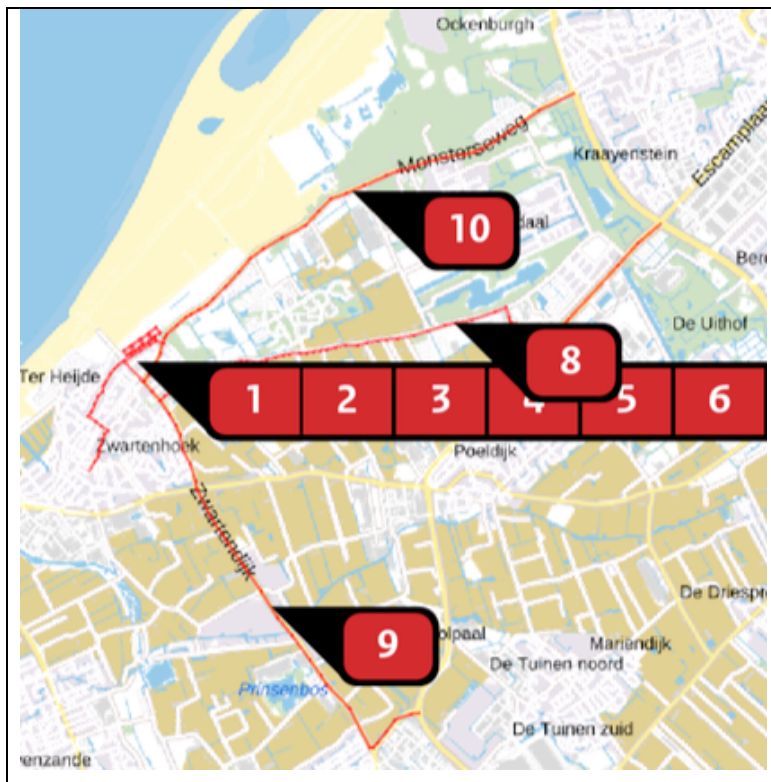
Tevens geldt dat de aanvraag ten onrechte geen inzicht geeft in het gestelde gasverbruik van de oorspronkelijke kassen. Dit is mogelijk door het overleggen van de gasverbruiknota's. GS had om die informatie moeten hebben gevraagd. De betrokken kassen betroffen koude kassen. De kassen zijn niet of nauwelijks verwarmd geweest. GS schrijft aan de kassen emissies toe die nooit zijn opgetreden.

De aanvraag bevat ook hierom onvoldoende informatie om zorgvuldig te kunnen worden beoordeeld.

13. Onderschatting aan project toe te schrijven emissies en deposities

De aan het project toegeschreven emissies betreffen een onderschatting. De verkeersbewegingen als gevolg van sloop en bouw is te laag ingeschat.

Enkel zijn de emissies berekend voor zover weergegevens als rode lijn in de acrius berekening. Ten onrechte zijn enkel emissies berekend van het verkeer over de Haagweg, Molenweg en Madeweg. De stikstofemissies lossen immers niet op zodra het project gerelateerde verkeer deze wegen verlaat.



Bron: zie Acrius berekening behorend bij de aanvraag

De aan het project toe te schrijven verkeersemissies voor zover afkomstig van verkeer nadat genoemde wegen zijn verlaten zijn ten onrechte niet aangemerkt als aan het project toe te schrijven stikstofemissies.

14. Interne saldering

Het college van GS stelt dat de emissies vanwege de bouw wegvallen tegen het staken van de (voormalige en inmiddels gestaakte) kasteelt. Hieruit volgt dat het vergunningbesluit van het college van GS niet alleen is gebaseerd op externe saldering met de verkeersmaatregel en het stikstofregister maar tevens op interne saldering middels veronderstelde stikstofemissies vanwege kassenverwarming.

Het is uitgesloten dat het gezamenlijke bouwmaterieel voor de bouw van 133 woningen een zelfde stikstofemissie veroorzaakt als de emissies die het gevolg zijn van (al dan niet omgevingsvergunde) kasverwarming. GS motiveert niet op basis waarvan interne saldering legitiem is.

Hieronder wordt u de actuele situatie van het projectgebied getoond.



De betrokken kassen op 7 van de 12 percelen zijn ca. 15 jaar geleden afgebroken. Op slechts 2 percelen staan nog kassen, die buiten gebruik zijn gesteld.

Perceel 1 : kassen afgebroken: 3 jaar geleden (staat nog een huis op)
Perceel 2 : kassen afgebroken: 6 jaar geleden
Perceel 3 : kassen afgebroken: 4 jaar geleden (staat een huis op)
Perceel 4 : kassen afgebroken: 15 jaar geleden
Perceel 5: kassen afgebroken: 15 jaar geleden
Perceel 6: kassen afgebroken: 15 jaar geleden
Perceel 7: kassen afgebroken: 15 jaar geleden
Perceel 8: kassen afgebroken: 15 jaar geleden
Perceel 9: kassen afgebroken: 15 jaar geleden
Perceel 10 : staan nog kassen op voor een deel, maar is niet meer in gebruik
Perceel 11 : staan nog kassen op voor een deel, maar is niet meer in gebruik
Perceel 12 : kassen afgebroken: 15 jaar geleden

In de meeste gevallen kunnen de oorspronkelijke kassen niet meer worden opgericht en in gebruik worden genomen zonder een omgevingsvergunning. Verwezen wordt naar ECLI:NL:RVS:2013:1931, en met name onderstaande passage.

3.7. Externe saldering is in beginsel wel mogelijk met een milieuvergunning die is verleend voor de referentiedatum en die na die datum is ingetrokken. Hoewel niet relevant is of tot het moment van intrekking van de vergunning, of tot het moment waarop de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie wordt gesloten, nog vee aanwezig was op het bedrijf, is wel relevant of het bedrijf op dat moment feitelijk nog aanwezig was (uitspraken van 29 juni 2011, in zaak nr. [200908730/1/R2](#) en 14 augustus 2013, in zaak nr. [201205373/1/R2](#)). Dat is, zo preciseert de Afdeling thans, het geval als de hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 voor de realisering van een project, is vereist. Deze voorwaarden zijn gesteld ten einde het mitigerende karakter van externe saldering te waarborgen. Externe saldering kan alleen met stikstofdeposities die waren vergund op de referentiedatum en die ook nog aanwezig waren of konden zijn tot het moment van intrekking van de milieuvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf.

Het gestelde is logischerwijs eveneens van toepassing op interne saldering.

Nu de betrokken kassen niet zonder een nieuwe te verlenen Wnb-vergunning in gebruik kunnen worden genomen kunnen de met die kassen betrokken emissies evenmin betrokken worden in een interne salderingstransactie.

Hieruit volgt dat de emissies vanwege de kassenteelt niet mogen worden betrokken in de stikstofsaldering. Ten onrechte is het besluit deels gebaseerd op interne saldering.

Voorts wordt als feit gesteld dat het zogenaamde 'koude kassen' betroffen. De oorspronkelijke kassen werden niet verwarmd. GS kunnen geen gegevens overleggen waaruit blijkt dat feitelijk en structureel de kasverwarming heeft plaats gehad zoals gesteld in de aerius berekening. Ook hierom is geen sprake van een deugdelijke interne saldering.

15. Voorschriften onvoldoende voor deugdelijke handhaving

Door het college van GS wordt een specifieke emissie- en depositiewaarde genoemd zonder dat wordt voorzien in deugdelijk toezicht op naleving. De in de vergunningaanvraag genoemde emissie- en depositiewaarden zijn gebaseerd op aannames. In werkelijkheid kunnen andere verkeersaantallen optreden en ander bouwmaterieel worden ingezet als gevolg waarvan hogere emissies optreden. Hierboven is nader toegelicht dat over de werkelijk optredende emissies en deposities belangrijke onduidelijkheid bestaat.

Voorschriften ontbreken om de werkelijk optredende emissies te kunnen vaststellen.

GS kan niet optreden indien niet vergunningconform zou worden gehandeld.

GS mist de mogelijkheid op te treden indien meer dan het genoemde aantal van 997 mvt per weekdag (jaargemiddeld) optreedt. Kennelijk wordt hierbij het aantal motorvoertuigen geteld, ongeacht de aandrijving (benzine/diesel/gas/elektrisch). Het aantal voertuigen kan niet separaat worden geteld, aangezien het is gemengd met het bewonersverkeer. Maar, ook indien wel tellingen mogelijk zouden zijn en een substantieel groter aantal gemotoriseerde verkeersbewegingen moet worden vastgesteld dan het aantal in de vergunningaanvraag genoemde aantal van 997 mvt dan mist GS een mogelijkheid om handhavend op te treden.

Dit geldt eveneens voor het bouwmaterieel. Voor het beoogde bouwmaterieel worden in de aanvraag bouwjaar en gebruiksuren (draai-uren) genoemd. GS mist de mogelijkheid om toe te zien of uitsluitend genoemd bouwmaterieel maximaal de gestelde draai-uren in werking zal zijn.

Handhaving van de vergunning is niet gewaarborgd.

(Het gebrekkige toezicht op) de vergunningvoorwaarden is/zijn in strijd met de rechtszekerheid.

16. Conclusie

De vergunningbesluit is onder meer in strijd met artikel 2.7, derde lid, in samenhang met artikel 2.8 Wnb.

U wordt verzocht het vergunningbesluit van Gedeputeerde Staten te vernietigen.

Hoogachtend,

Mr. V. Wösten