



*Dit document is afgedrukt via IBRTracker op 3-7-2015 en uitsluitend bedoeld voor licentiehouder info@rho.nl.*

nr. 5 - mei 2015 (/docs/articles/2015/mei[2])

## TBR 2015/87

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 11-3-2015, No. 201207642/1/R1, ECLI:NL:RVS:2015:706 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2015:706>) (Buitenring Parkstad Limburg)**

Mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. J.A. Hagen en mr. J.C. Kranenburg

**Nbwet 1998 : art. 19j, ; Bro : art. 3.1.6 lid 1 onder f,**

**Stikstofdepositie. Kritische depositiewaarde. Autonome daling. Onteigening voor natuurdoeleinden. Monitoring. Effectiviteit van maatregelen:**

**Met gastnoot H.G. van der Aa, K.L. Markerink <sup>1</sup>, Red.**

*(Deze uitspraak is deels gepubliceerd, Red.)*

*Overwegingen*

(...)

*Beoordelingsmethodiek stikstofdepositie*

34. Stichting Stop Buitenring en anderen en Vereniging Natuurmonumenten en anderen betogen dat de BPL zal leiden tot een toename van de stikstofdepositie op de habitattypen zure vennen (H3160), vochtige heiden (H4010), droge heiden (H4030) en actieve hoogvenen (H7110B) in het Natura 2000-gebied Brunsummerheide en het habitatype vochtige alluviale bossen (H91EOC) in het Natura 2000-gebied Geleenbeekdal. Zij betogen dat in de passende beoordeling de toename ten gevolge van de BPL ten onrechte wordt gesaldeerd met de stikstofmaatregelen die elders in de Natura 2000-gebieden een positief effecten hebben op de betrokken habitattypen. Volgens hen is sprake van een verschuiving van de stikstofdepositie. De maatregelen die op andere locaties positieve effecten hebben voor de habitattypen kunnen niet worden betrokken bij de beoordeling of de natuurlijke kenmerken van de gebieden worden aangetast. Dit volgt volgens Vereniging Natuurmonumenten en anderen uit het arrest Briels. Maatregelen die op een andere locatie positieve effecten hebben voor een habitatype moeten volgens hen worden aangemerkt als compenserende maatregelen die in het kader van de zogeheten ADC-toets een rol kunnen spelen. Provinciale staten hebben op grond van de gehanteerde beoordelingsmethode in de passende beoordeling niet de zekerheid kunnen verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken habitattypen niet worden aangetast, aldus Vereniging Natuurmonumenten en anderen.

(...)

34.3. Uit de passende beoordeling volgt ten aanzien van het habitatype zure vennen dat dit habitatype voorkomt op één locatie in het Natura 2000-gebied Brunsummerheide. De kritische depositiewaarde van dit habitatype bedraagt 410 mol/ha/jr. De achtergronddepositie bedraagt in 2015 1340 mol/ha/jr. In 2025 zal de achtergronddepositie 1225 mol/ha/jr. bedragen. Volgens de passende beoordeling bedraagt de toename van stikstofdepositie ten gevolge van de BPL op het habitatype zure vennen maximaal 17 mol/ha/jr. In de passende beoordeling staat voorts vermeld dat de relevantie van de toename van de stikstofdepositie op het habitatype zure vennen dient te worden genuanceerd, omdat andere abiotische factoren doorslaggevend zijn. Voorts staat in de passende beoordeling dat verbossing en daarmee gepaard gaande eutrofiëring door het inwaaien van bladeren zal worden tegengegaan door het verwijderen van bosopslag op de oeverzones. De natuurlijke kenmerken van dit habitatype zullen niet worden aangetast.

(...)

Met betrekking tot het habitatype vochtige alluviale bossen staat in de passende beoordeling vermeld dat de kritische depositiewaarde 1860 mol/ha/jr. bedraagt. De achtergronddepositie in het Natura 2000-gebied Geleenbeekdal bedraagt in 2015 1430-1940 mol/ha/jr. en in 2025 1285-1800 mol/ha/jr. Uit de passende beoordeling volgt dat op een oppervlak van 14,82 ha door de BPL een toename zal worden veroorzaakt van maximaal 48,62 mol/ha/jr. Deze toename vindt deels plaats in een overbelaste situatie. Op een oppervlak van 38,75 ha vindt ten gevolge van de maatregelen een afname plaats van maximaal 95,07 mol/ha/jr. In de passende beoordeling wordt erop gewezen dat de totale vracht op het areaal zal afnemen en dat de staat van instandhouding meer het gevolg is van het waterregime en de waterkwaliteit dan van stikstofdepositie. Volgens de passende beoordeling is geen sprake van een aantasting van de natuurlijke kenmerken en worden de instandhoudingsdoelstellingen niet belemmerd.

(...)

34.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 december 2014, in zaak nr. 201309655/1/R2) leidt de Afdeling uit het arrest Briels af dat bij de beoordeling of een plan of project leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied, slechts die beschermingsmaatregelen mogen worden betrokken, waarmee wordt beoogd de schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het project voortvloeien te voorkomen of te verminderen ter plaatse van de locatie van het voorkomen van het habitatype dat negatieve gevolgen van het project ondervindt. Positieve gevolgen van maatregelen voor een areaal van een habitatype waarvoor het project geen negatieve effecten heeft, kunnen niet worden betrokken bij de beoordeling of het project leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. De door provinciale staten voorgestelde stikstofmaatregelen kunnen derhalve slechts als mitigerende maatregel worden meegewogen, voor zover deze effecten hebben ter plaatse van de arealen van een habitatype waar een toename van stikstofdepositie plaatsvindt.

34.7. De Afdeling stelt vast dat de conclusie in de passende beoordeling dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast hoofdzakelijk is gebaseerd op de omstandigheid dat de stikstofdepositie op de habitattypen ten gevolge van de maatregelen op locaties elders in het gebied zal afnemen. Zoals volgt uit hetgeen is overwogen in 34.6 mogen bij de beoordeling of de natuurlijke kenmerken van een gebied worden aangetast uitsluitend maatregelen worden betrokken die de negatieve effecten verminderen of wegnemen op de locatie waar de aantasting plaatsvindt. De afname van de stikstofdepositie op arealen van de habitattypen elders in het gebied kon derhalve niet bij de beoordeling van de aantasting van de natuurlijke kenmerken in de passende beoordeling worden betrokken. Uit 34.3 volgt dat op de habitattypen zure vennen, vochtige heiden, droge heiden, actieve hoogvenen en vochtige alluviale bossen de stikstofdepositie ten gevolge van het inpassingsplan 2012 toeneemt. Het betreft grotendeels een toename van de depositie op locaties waar de kritische depositiewaarden worden overschreden. Voor zover in de passende beoordeling wordt geconcludeerd dat overige abiotische omstandigheden doorslaggevend zijn voor de ontwikkeling en de kwaliteit van de habitattypen, is de Afdeling van oordeel dat dit in de passende beoordeling onvoldoende is onderbouwd met ecologische gegevens omtrent de situatie ter plaatse. Gelet op het vorenstaande hebben provinciale staten ten tijde van de vaststelling van het inpassingsplan uit de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid kunnen verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunssummerheide ten gevolge van de BPL niet zullen worden aangetast. De beroepen van Stichting Stop Buitenring en anderen en Vereniging Natuurmonumenten en anderen zijn gegrond. Het bestreden besluit, voor zover dat betrekking heeft op de plandelen met de bestemming 'Verkeer' ter hoogte van de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunssummerheide, dient wegens strijd met artikel 19g van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 19j, derde lid, van deze wet te worden vernietigd.

#### *Aanvullende stikstofonderzoeken*

35. De Afdeling ziet aanleiding om te bezien of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover dat dient te worden vernietigd, in stand kunnen worden gelaten en overweegt daartoe het volgende.

36. In opdracht van provinciale staten hebben Oranjewoud en Antea Group nader onderzoek verricht naar de effecten van stikstofdepositie ten gevolge van de BPL voor de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunssummerheide. De resultaten van deze onderzoeken zijn neergelegd in de rapporten 'Inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg, ecologische aanvulling stikstofdepositieonderzoek' van 31 januari 2013 (hierna: het aanvullend stikstofdepositieonderzoek) en 'Buitenring Parkstad Limburg aanvullende passende beoordeling' van november 2014 (hierna: de aanvullende passende beoordeling). In deze rapporten is nader bezien in hoeverre de natuurlijke kenmerken van de habitattypen worden aangetast op de locaties waar de BPL een

toename van de stikstofdepositie zal veroorzaken. Ten behoeve van de aanvullende passende beoordeling heeft Ecologica locatiespecifiek veldonderzoek verricht naar de kwaliteit van de habitattypen die zich momenteel in een overspannen situatie bevinden en die gelegen zijn binnen de zone met een toename van stikstofdepositie als gevolg van de BPL. De resultaten van de veldinventarisatie zijn neergelegd in het rapport 'Kwaliteit habitattypen Brunssummerheide (omgeving Nieuwhagenerweg) en Geleenbeekdal (omgeving Nuth)' van november 2014 (hierna: het veldonderzoek).

37. Vereniging Natuurmonumenten en anderen betogen dat op grond van het aanvullend stikstofdepositieonderzoek en de aanvullende passende beoordeling evenmin de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunssummerheide niet zullen worden aangetast. Zij voeren aan dat de stikstofdepositie op de habitattypen zure vennen, vochtige heiden, droge heiden, actieve hoogvenen en vochtige alluviale bossen fors zal toenemen. Vereniging Natuurmonumenten en anderen betogen dat de kritische depositiewaarden ter plaatse van deze habitattypen worden overschreden. Deze kritische depositiewaarden zijn volgens hen van belang bij de beoordeling van de kwaliteit van de habitattypen. Nu de BPL een toename van de depositie veroorzaakt in een overbelaste situatie, worden de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden volgens Vereniging Natuurmonumenten en anderen reeds daarom aangetast. Onder verwijzing naar een reactie op de aanvullende passende beoordeling van ir. C. Burger voeren Vereniging Natuurmonumenten en anderen verder aan dat de conclusies in het veldonderzoek anders en minder stellig zijn geformuleerd dat de conclusies die in de aanvullende passende beoordeling worden getrokken. Voorts ontbreekt volgens hen inzicht in de precieze vegetatieopnamen. (...)

37.2.1. Uit de aanvullende passende beoordeling volgt voorts dat ten aanzien van de habitattypen vochtige heiden, droge heiden en actieve hoogvenen in het Natura 2000-gebied Brunssummerheide veldonderzoek heeft plaatsgevonden. Bij de veldinventarisatie is de kwaliteit beoordeeld van de locaties met deze habitattypen die een toename ondervinden in een overspannen situatie.

In de aanvullende passende beoordeling wordt geconcludeerd dat de kwaliteit van het habitatype vochtige heiden op een aantal locaties goed is, namelijk in de omgeving van het habitatype zure vennen. De structuur van het habitatype vochtige heiden is niet optimaal, maar de kwaliteit van de vegetatie is goed. Bij de Toeristenweg en op enkele plekken op de Brandenberg is de kwaliteit slecht. Op de Brandenberg betreft de matige kwaliteit de vegetatieontwikkeling op plekken buiten de slenken. In de slenken is de kwaliteit van het habitatype goed. Volgens de aanvullende passende beoordeling volgt uit de PAS-gebiedsanalyse dat voor vochtige heiden twee landschapsecologische processen van belang zijn. De natuurlijke voortgaande vegetatie- en bodemsuccesie en de lokale hydrologie. Dat deze factoren bepalend zijn, wordt bevestigd door het veldonderzoek. Ter plaatse van de slenken verkeert het habitatype in een goede kwaliteit. Het habitatype heeft op de hoger gelegen delen een slechtere kwaliteit. Volgens de aanvullende passende beoordeling is uit de veldinventarisatie voorts gebleken dat een van de slenken met een zeer hoge kwaliteit is gelegen in een gebied met een hoge achtergrondconcentratie. Gebleken is dat de hydrologische omstandigheden doorslaggevend zijn voor de kwaliteit van het habitatype op de locatie waar de BPL een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt. De toename van de stikstofdepositie ten gevolge van de BPL zal volgens de aanvullende passende beoordeling niet aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staan. (...)

37.2.2. Uit de aanvullende passende beoordeling volgt dat een veldinventarisatie heeft plaatsgevonden op de locaties van het habitatype vochtige alluviale bossen in het Geleenbeekdal waar de BPL een toename van de stikstofdepositie zal veroorzaken en waar sprake is van een overbelaste situatie. Bij de veldinventarisatie is vastgesteld dat de huidige kwaliteit van het habitatype op deze locaties goed is. De structuur van het habitatype en de kwaliteit van de vegetatie zijn goed. In de aanvullende passende beoordeling staat voorts vermeld dat veranderingen in de hydrologie door grondwaterstands daling of afname van kwel van belang zijn voor het habitatype. Ondanks de hoge achtergronddepositie en de afwezigheid van beheer is de kwaliteit van het habitatype goed. Volgens de aanvullende passende beoordeling zijn andere factoren doorslaggevend voor de kwaliteit van het habitatype en staat een toename van de atmosferische stikstofdepositie ten gevolge van de BPL niet aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg. Voorts wordt er in de aanvullende passende beoordeling op gewezen dat de achtergronddepositie in 2025 ter plaatse van alle locaties in het Geleenbeekdal waar het habitatype voorkomt onder de kritische depositiewaarde zal liggen.

37.3. Met betrekking tot het betoog dat in het veldonderzoek een weergave van de precieze ligging van de vegetatieopnamen mist, stelt de Afdeling vast dat uit het veldonderzoek volgt dat de inventarisatie was gericht

op onderzoek naar de vegetatie en de structuurkenmerken van de habitattypen ter plaatse van de locaties waar

op onderzoek naar de vegetatie en de structuurkenmerken van de habitattypen ter plaatse van de locaties waar de BPL een toename tot gevolg heeft. De resultaten van de inventarisatie zijn naar het oordeel van de Afdeling duidelijk in het veldonderzoek weergegeven. Uit het veldonderzoek en de daarin opgenomen kaarten en tabellen volgt wat de kwaliteit van de vegetatie en de structuur van de habitattypen op de verschillende locaties is. In de omstandigheid dat de precieze ligging van de vegetatieopnamen niet is weergegeven, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het veldonderzoek onvoldoende duidelijkheid biedt omtrent de kwaliteit van de habitattypen op de verschillende locaties. Het betoog faalt.

37.5. Met betrekking tot het betoog van Vereniging Natuurmonumenten en anderen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast, omdat de BPL een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt op locaties waar de kritische depositiewaarden van de habitattypen worden overschreden, hebben provinciale staten uiteengezet dat een overschrijding van de kritische depositiewaarde niet zonder meer betekent dat de kwaliteit van een habitatype slecht is. Het betreft een algemeen uitgangspunt om de effecten van plannen en projecten te beoordelen. Provinciale staten hebben voorts uiteengezet dat afhankelijk van de specifieke ecologische omstandigheden in een Natura 2000-gebied andere factoren van doorslaggevende betekenis kunnen zijn voor het behoud en de ontwikkeling van habitattypen, hetgeen betekent dat de invloed van stikstofdepositie in een dergelijk geval zeer beperkt is. De Afdeling stelt vast dat uit het veldonderzoek en de aanvullende passende beoordeling volgt dat op basis van een veldinventarisatie op de locaties van de habitattypen waar de BPL een toename veroorzaakt, is geconcludeerd dat de kwaliteit van de betrokken habitattypen in het gebied zeer beperkt afhankelijk is van atmosferische stikstofdepositie. Een hoge achtergronddepositie leidt in deze gevallen niet tot een slechte kwaliteit van de habitattypen. Andere abiotische factoren, waaronder voornamelijk de hydrologische situatie, zijn doorslaggevend voor een duurzaam behoud en de ontwikkeling van de habitattypen. Vereniging Natuurmonumenten en anderen hebben de bevindingen van het veldonderzoek niet gemotiveerd bestreden. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het betoog omtrent de overschrijding van de kritische depositiewaarden geen grond voor het oordeel dat de conclusies uit de aanvullende passende beoordeling onjuist zijn. Het betoog faalt.

(...)

#### *Samenhang maatregelen*

38. Stichting Stop Buitenring en anderen en Vereniging Natuurmonumenten en anderen betogen voorts dat de beëindiging van de veehouderijen en de verplaatsing van de manege Brunssummerheide, voor zover deze maatregelen effecten hebben op de locaties waar de BPL een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt, onvoldoende samenhang hebben met de aanleg en ingebruikname van de BPL om als mitigerende maatregel bij de passende beoordeling te kunnen worden betrokken. IVN Nuth twijfelt aan de juistheid van de berekeningen ten aanzien van de beëindiging van de veehouderijen. Stichting Stop Buitenring en anderen en Vereniging Natuurmonumenten en anderen betogen voorts dat de beëindiging van de manege ten onrechte bij de passende beoordeling is betrokken, omdat de manege in de autonome ontwikkeling ook zou worden beëindigd op de huidige locatie. In dit verband wijzen zij erop dat deze maatregel is opgenomen in het conceptbeheerplan voor het Natura 2000-gebied Brunssummerheide. De verplaatsing van de manege is volgens Stichting Stop Buitenring en anderen en Vereniging Natuurmonumenten en anderen ook zonder de aanleg van de BPL noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen behalen. Stichting Stop Buitenring en anderen stellen in dit verband dat de manege zal worden verplaatst naar een locatie in de nabijheid van de Brunssummerheide, zodat er ten gevolge van de verplaatsing volgens hen nauwelijks positieve effecten zijn te verwachten. Volgens Stichting Stop Buitenring en anderen is de uitgebruikname van de landbouwgronden ook in de autonome ontwikkeling noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Stichting Stop Buitenring en anderen betogen dat in het kader van deze stikstofmaatregel ten onrechte geen rekening is gehouden met de vertraging in de afname van het stikstoftransport in het grondwater. De maatregel zal volgens hen gelet hierop pas veel later effect hebben. (...)

38.3. Ten aanzien van het betoog omtrent de manege overweegt de Afdeling als volgt. Aan het perceel (locatie 7) te Brunssum is in het inpassingsplan 2012 de bestemming 'Natuur' toegekend. De manege heeft een milieuvergunning voor het houden van 60 paarden. In artikel 10 van de voorschriften bij de Nbw-vergunning voor de BPL is opgenomen dat de vergunninghouder alvorens de rijbanen van het wegtracé Brunssummerheide en het wegtracé Geleenbeekdal in gebruik kunnen worden genomen, aan het college van gedeputeerde staten dient aan te tonen dat de stikstofemissie veroorzakende activiteiten en handelingen van de manege zijn beëindigd en rechtens zijn uitgesloten. Daarmee is de maatregel als juridisch bindende voorwaarde aan de ingebruikname van de BPL verbonden. Stichting Stop Buitenring en anderen en Vereniging Natuurmonumenten

en anderen hebben op zichzelf terecht naar voren gebracht dat het verplaatsen van de manege als mogelijke maatregel is opgenomen in het conceptbeheerplan. Vaststaat dat de manege ter plaatse nog niet is beëindigd. Voorts staat vast dat voor het Natura 2000-gebied Brunssummerheide nog geen beheerplan is vastgesteld. In de omstandigheid dat verplaatsing van de manege in het conceptbeheerplan is opgenomen, ziet de Afdeling daarom geen grond voor het oordeel dat de maatregel thans niet als mitigerende maatregel bij de passende beoordeling kan worden betrokken, voor zover de verplaatsing effect heeft op de locaties waar sprake is van een toename van de stikstofdepositie ten gevolge van de BPL. Voor zover Stichting Stop Buitenring en anderen hebben betoogd dat de manege zal worden verplaatst naar een locatie in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Brunssummerheide, overweegt de Afdeling dat voor de vestiging in dat geval een vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw zal moeten worden aangevraagd. De vraag of de manege op de nieuwe locatie de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied zal aantasten, komt in het kader van de procedure over die vergunning aan de orde en staat thans niet ter beoordeling. Het betoog faalt.

38.4. Ten aanzien van de uitgebruikname van landbouwgronden overweegt de Afdeling als volgt. Aan deze gronden is in het inpassingsplan 2012 de bestemming 'Natuur' toegekend. Provinciale staten hebben toegezegd over te gaan tot onteigening indien dit voor de beëindiging van het gebruik noodzakelijk is. Stichting Stop Buitenring en anderen hebben niet nader onderbouwd waaruit volgt dat deze maatregel reeds is voorzien en benodigd is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de autonome ontwikkeling. Gelet op het vorenstaande kan deze stikstofmaatregel, voor zover die betrekking heeft op de gronden waar de BPL een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt, naar het oordeel van de Afdeling bij de passende beoordeling worden betrokken.

(...)

40. Vereniging Natuurmonumenten en anderen voeren aan dat de tijdige uitvoering van de stikstofmaatregelen onvoldoende is gewaarborgd. In dit verband wijzen zij op de uitgebruikname van de landbouwgronden en de beëindiging van de manege en de veehouderijen. Stichting Stop Buitenring en anderen betogen dat in het kader van de stikstofmaatregelen nog veel gronden door de provincie moeten worden verworven en dat de grondeigenaren niet erg coöperatief zijn.

(...)

40.1. Provinciale staten wijzen erop dat een deel van de stikstofmaatregelen is opgenomen in artikel 7, lid 7.4, onder 2, van de planregels. Ten aanzien van de uitgebruikname van de landbouwgronden en de beëindiging van de veehouderijen en de manege brengen provinciale staten naar voren dat in het inpassingsplan 2012 de bestemming 'Natuur' aan deze gronden is toegekend. Met de eigenaren van de gronden wordt in overleg getreden, maar de uitvoering van de natuurbestemming zal zo nodig door onteigening worden gewaarborgd. Daarnaast is in artikel 10 van de voorschriften van de Nbw-vergunning voor de BPL opgenomen dat de weg pas in gebruik mag worden genomen op het moment dat de depositie ten gevolge van het agrarisch gebruik van de gronden daadwerkelijk is beëindigd. Daarmee zijn de maatregelen naar het oordeel van Afdeling voldoende gewaarborgd. Het betoog faalt.

41. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat provinciale staten uit de aanvullende passende beoordeling niet de vereiste zekerheid hebben kunnen verkrijgen dat de stikstofdepositie ten gevolge van het inpassingsplan 2012 de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Brunssummerheide en Geleenbeekdal niet zal aantasten.

(...)

#### *Algehele slotconclusie*

93. In 34.7 heeft de Afdeling overwogen dat het bestreden besluit, voor zover dat betrekking heeft op de plandelen met de bestemming 'Verkeer' ter hoogte van de Natura 2000-gebieden Brunssummerheide en Geleenbeekdal, wegens strijd met artikel 19g van Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 19j, derde lid, van deze wet dient te worden vernietigd.

In 54.3 heeft de Afdeling overwogen dat het plandeel met de bestemming 'Natuur' - ter hoogte van de gronden waarop in de huidige situatie ten behoeve van Versboerderij Naanhof wordt geparkeerd - 5 m vanaf de oostelijke zijde van de rijbaan van de Naanhofsweg in oostelijke richting wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb dient te worden vernietigd. Verder heeft de Afdeling overwogen dat het bestreden besluit zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart 1 dient te worden vernietigd.

Gelet op hetgeen in 55 en volgende is overwogen ziet de Afdeling aanbeveling om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover dat is vernietigd, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten, evenwel met uitzondering van het plandeel met de bestemming 'Natuur' - ter hoogte van de gronden waarop in de huidige situatie ten behoeve van Versboerderij Naanhof wordt geparkeerd - over de breedte van 5 m vanaf de oostelijke zijde van de rijbaan van de Naanhofsweg in oostelijke richting en het plandeel met de bestemming 'Natuur' voor het perceel (locatie 9)-(locatie 10), zoals aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart 1. (*Enz., enz., Red.*)

## Noot

1. Ondanks een lokaal forse toename van de stikstofdepositie (tot 39 mol/ha/jr op reeds overbelaste Natura 2000-habitats) oordeelt de Afdeling - nadat het plan in 2011 eerst sneuvelde <sup>2</sup> - dat alsnog afdoende is onderbouwd dat de Buitenring Parkstad Limburg geen significant negatieve effecten op de betreffende Natura 2000-gebieden zal hebben. Deze uitspraak biedt opmerkelijke nieuwe invalshoeken in de discussies rond het juridisch en inhoudelijk weerbarstige thema stikstofdepositie op Natura 2000. Deze invalshoeken worden hieronder toegelicht.

### Relatie tussen stikstofdepositie en staat van instandhouding van habitats

2. De uitspraak bevestigt dat de overbelasting qua stikstofdepositie niet altijd de sleutelfactor is bij het behalen van de instandhoudingsdoelen in deze Natura 2000-gebieden. <sup>3</sup> Nieuw in deze zaak is dat op grond van degelijk veldonderzoek ter plaatse en een analyse van alle relevante omgevingsfactoren het (vaak veronderstelde) lineaire verband tussen overschrijding van de kritische stikstofdepositiewaarde en staat van instandhouding van habitats overtuigend is ont koppeld. <sup>4</sup> Zoals in veel meer Natura 2000-gebieden zijn de hydrologie en de aard en intensiteit van het beheer van (aanzienlijk) groter belang dan het al dan niet overschrijden van een (niet altijd even goed onderbouwde) kritische depositiewaarde. <sup>5</sup> Deze uitkomst kan voor meer ontwikkelingen die vastlopen op stikstofdepositie op Natura 2000 uitkomst bieden. We wachten af!

### Maatregelen

3. De in het kader van het inpassingsplan getroffen maatregelen zijn overwegend effectief en bovendien goed geborgd in de vorm van voorwaarden bij de Nbw-vergunning en bepalingen in het inpassingsplan. Zo mag de weg niet in gebruik worden genomen voordat bepaalde maatregelen zijn getroffen en geldt een maximale snelheid van 80 km/u voor een deel van de buitenring.

4. Bijzonder is dat de provincie Limburg kenbaar maakt gebruik te maken van het instrument van onteigening, indien dat nodig is om één van de maatregelen te realiseren (het uit cultuur nemen van agrarische grond). Dat is nogal wat! Onteigening voor natuurdoeleinden is zeer ongebruikelijk en was tot voor kort politiek onbespreekbaar. <sup>6</sup> Juridisch is er overigens geen belemmering: als de te realiseren natuur past binnen de bestemming van een onherroepelijk bestemmingsplan kan op grond van titel IV van de Onteigeningswet voor deze bestemming worden onteigend. Waait er een nieuwe wind waarbij onteigening voor natuurdoeleinden niet meer wordt geschuwd?

5. Een ander opmerkelijk aspect is dat de Afdeling toestaat dat de provincie gebruik maakt van maatregelen die zijn opgenomen in het concept-beheerplan voor één van de aangewezen Natura 2000 gebieden (verwijderen bosopslag, baggeren vennen, verplaatsing manege). Als het beheerplan zou zijn vastgesteld, was de uitkomst anders geweest. Je kunt je afvragen hoe wenselijk het is dat gebruik wordt gemaakt van maatregelen die eigenlijk zijn bedoeld om ontwikkelingsruimte te creëren voor toekomstige ontwikkelingen. Het is immers nog maar de vraag of de ontwikkelingsruimte in de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) wordt gekort met de depositie die deze nieuwe weg veroorzaakt. Bovendien leidt deze gang van zaken er ook nog eens toe dat er enkele PAS-maatregelen minder zijn om ruimte voor toekomstige extra depositie te genereren. Gelet op het feit dat op dit moment de meeste Natura 2000-beheerplannen nog in voorbereiding zijn, is het de vraag of deze gang van zaken een (ongewenst) precedent schept. <sup>7</sup>

### Achtergronddepositie

6. In de ecologische onderbouwing worden voorspellingen gedaan over de achtergronddepositie in 2015 en zelfs 2025, op basis waarvan wordt beoordeeld of er al dan niet sprake is van overbelaste habitats. Voorts wordt meerdere malen de verwachting uitgesproken dat de achtergronddepositie na 2015 verder zal dalen. In 2011 heeft de Afdeling echter expliciet uitgesproken: *'Ook de enkele stelling dat de omvang van de toename van de depositie vanwege de manege verwaarloosbaar is afgezet tegen de verwachte daling van de achtergronddepositie in de komende jaren acht de Afdeling onvoldoende onderbouwd.'*<sup>8</sup> Nu lijkt deze uitspraak nog enige ruimte te bieden voor een nadere onderbouwing, maar het is ons inziens speculatief om in de beoordeling van de ecologische effecten van extra stikstofdepositie van projecten of plannen uit te gaan van dalende achtergronddeposities in de toekomst.<sup>9</sup> Die daling is immers allerm minst zeker en er zijn goede redenen om aan te nemen dat deze daling niet of in veel geringere mate zal plaatsvinden dan wordt verondersteld. Denk alleen maar aan de sterk groeiende veestapel als gevolg van het opheffen van de melkquotering. Het is daarom opmerkelijk dat appellanten deze pijlers onder het betoog niet onder vuur nemen.<sup>10</sup>

7. Overigens zou het ter discussie stellen van de achterhaalde of speculatieve stikstofgetallen waarschijnlijk geen gevolgen hebben voor het eindoordeel van de Afdeling in deze zaak. Immers, hier is aangetoond dat stikstofdepositie niet de sleutelfactor is voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen van de betreffende Natura 2000-gebieden.

### Monitoring

8. Bijzonder is verder het monitoringprogramma. De passende beoordeling uit 2012 geeft aan dat om de daadwerkelijke depositie van stikstof te kunnen bepalen een monitoring-programma wordt opgezet, waarbij de depositie van stikstof op representatieve plaatsen in het Natura 2000-gebied zal worden gemeten. Wanneer uit deze metingen blijkt dat er, in strijd met de voorspellingen, toch een toename van de stikstofdepositie plaatsvindt, zullen maatregelen worden genomen om de stikstofdepositie van de weg, dan wel de gevolgen daarvan op de habitatkwaliteit, terug te dringen.

9. Het daadwerkelijk meten van stikstofdepositie is zeer ongebruikelijk. Vooralsnog wordt bij effectbeschrijving en vergunningverlening met betrekking tot stikstofdepositie vrijwel altijd blind vertrouwd op de uitkomsten van depositie-modellen. Nog opmerkelijker is de toezegging dat bij een onverwacht hoge toename maatregelen getroffen zullen worden om de depositie dan wel de effecten daarvan terug te dringen. Onbekend is wat deze maatregelen dan zijn; het onderwerp monitoring van de effecten van deze weg ontbreekt - vreemd genoeg - geheel in de Nbw-vergunning.

10. Hoe dan ook zou dit een interessant precedent kunnen zijn. Het meten van depositie is vele malen betrouwbaarder dan het modelleren ervan en metingen zouden ook de basis moeten zijn van de PAS. Alleen bij een daadwerkelijk gemeten depositiedaling kan een deel daarvan worden uitgedeeld als ontwikkelingsruimte. Dit thema komt ongetwijfeld terug bij de eerste Raad van State-behandeling van een Nbw-vergunning die verleend is op basis van de PAS.

### Stikstofschermb / ecoduct

11. In de passende beoordeling en de Nbw-vergunning is verder sprake van de aanleg van een 50 m breed ecoduct en een stikstofschermb van 6 tot 8 m hoog aan weerszijden van dit ecoduct. Het scherm dient mede om de stikstofemissie van de weg te onderscheppen. Het meenemen van de veronderstelde gevolgen van een dergelijke niet bewezen maatregel (de provincie spreekt in 2012 nog over een experimentele opstelling en een pilotstudie) - zonder monitoring en aanvullende maatregelen als achtervang - is ons inziens niet zonder risico's voor deze en andere Natura 2000-gebieden. Ook hier kan sprake zijn van een (onwenselijk) precedent wanneer ook andere initiatiefnemers van stikstofemitterende projecten dergelijke schermen gaan inplannen zonder dat de effectiviteit daarvan is aangetoond.

12. Tot slot het ecoduct. Deze maatregel weegt volgens de onderzoekers mee in het eindoordeel dat de weg geen significant negatieve effecten zal hebben op de betreffende Natura 2000-gebieden. Terwijl de onderzoekers aangeven dat een 5 m breed ecoduct voldoende is voor de kwalificerende soorten (de kamsalamander en de spaanse vlag (een nachtvliinder)), voorziet dit plan in een 50 m breed ecoduct en onderzoekt de provincie zelfs de mogelijkheden voor een tweede ecoduct. De ecologische effectiviteit van een dergelijk ecoduct is echter, evenals de stikstofschermben, nooit overtuigend aangetoond. Gezien de hoge kosten van een dergelijk kunstwerk rijst de vraag of dat geld niet veel zinvoller kan worden besteed, mede in het licht

van de instandhoudingsdoelen van de betreffende Natura 2000-gebieden. Voor de geschatte 4 miljoen euro per ecoduct kan aan de zuidzijde van het Natura 2000-gebied de aangrenzende 70 hectare landbouwgrond worden gekocht waarmee binnen Natura 2000 schadelijke factoren als verdroging, vermisting en vergiftiging zeer effectief kunnen worden teruggedrongen. Op deze gronden kan vervolgens een compleet walhalla voor kamsalamanders en spaanse vlaggen worden gerealiseerd met veel gunstiger effecten op de populaties dan het beoogde ecoduct.

### Conclusies

13. Samenvattend is deze uitspraak om de volgende redenen opmerkelijk:

- het vermeende lineaire verband tussen habitatkwaliteit en stikstofdepositie wordt effectief ontzenuwd, mede op basis van grondig veldonderzoek;
- herstelmaatregelen uit een niet-vastgesteld Natura 2000-beheerplan lijken te kunnen worden geclaimd ten behoeve van een project;

14. Het bevoegd gezag (provincie Limburg) betreft bovendien enkele opvallende stellingen in dit voor haar kennelijk zeer belangrijke project:

- onteigening voor natuurdoelen is bespreekbaar;
- de daadwerkelijke stikstofdepositie van de weg wordt in het veld gemeten en bij onverwacht hoge metingen worden passende maatregelen getroffen (dit aspect komt helaas in de Nbw-vergunning nergens terug en is dus niet geborgd);

15. Ten slotte is opmerkelijk dat appellanten enkele overduidelijke zwakke plekken in het onderzoek en het verweer niet hebben bestreden. Deze planelementen zijn daarom vooralsnog niet geschikt als onderbouwing voor andere plannen en projecten. Het betreft:

- het inzetten van niet bewezen maatregelen (stikstofschermen, ecoduct);
- het speculeren met verwachtingen rond dalende achtergronddeposities;
- het ontbreken van borging van monitoring en maatregelen na monitoring.

H.G. van der Aa en K.L. Markerink

- 
- 1 Eric van der Aa is ecooloog bij Rho Adviseurs B.V. te Rotterdam en Karin Markerink is jurist bij Rho Adviseurs B.V. te Rotterdam.
  - 2 ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7002 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2011:BU7002>).
  - 3 In het kader van de verlenging van de A2 bleek al dat stikstof niet altijd de bepalende factor hoeft te zijn (ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4431 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:4431>), m.nt. M.M. Kajaan in *M en R* 2015/27).
  - 4 Als een activiteit leidt tot een toename van stikstofdepositie in een gebied waar de KDW van een habitattypen al overschreden wordt, is de huidige lijn van de Afdeling dat sprake is van significant negatieve effecten, tenzij het tegendeel wordt aangetoond (zie bijvoorbeeld ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3217 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:3217>)).
  - 5 De KDW is gebaseerd op een bandbreedte van gemeten waarden en aangepast op basis van modeluitkomsten en deskundigenoordeel. De KDW wordt primair uitgedrukt in (hele) kilogrammen stikstof per hectare per jaar; preciezer dan hele kilogrammen wordt niet verantwoord geacht (Dobben, H.F. van (2012): 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden' Alterra-rapport 2397). De uiteindelijk gekozen KDW is vaak niet de laagste waarde binnen een gemeten bandbreedte, maar een gemiddelde. Voor de meeste stikstofgevoelige habitattypen bedraagt het verschil tussen de laagste en de hoogste gemeten waarde 5 à 10 kg, oftewel 357 à 714 mol. De onzekerheid in de KDW's kan daarom al gauw vele honderden mollen bedragen. Het is daarom vreemd dat KDW's in mol/ha/jr worden uitgedrukt en dat in de jurisprudentie dit onderwerp is aangescherpt tot honderdsten van een mol (zie bijvoorbeeld ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1308 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:1308>)).
  - 6 Het CDA heeft in 2010 zelfs nog een motie ingediend met het verzoek om zo nodig de wet aan te passen om onteigening voor natuurdoeleinden te voorkomen, *Kamerstukken II* 2010/2011, 32 500-XIII, nr. 27.
  - 7 Via de website van de Regiegroep Natura 2000 kan worden ingezien wat de status is van de beheerplannen



in Nederland (<<http://www.natura2000.nl/pages/kaartpagina.aspx>  
(<http://www.natura2000.nl/pages/kaartpagina.aspx>)>).

- 8 ABRvS 14 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7888 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2011:BU7888>).
- 9 Bovendien is onze ervaring dat de Commissie voor de m.e.r. een verwachte daling ook niet als onderbouwing accepteert.
- 10 Overigens kan worden opgemerkt dat - als appellanten de achtergronddepositie niet onder vuur nemen - de Afdeling toch gewoon van de veronderstelde daling uitgaat (zie bijvoorbeeld ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:992 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2015:992>)).