

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2466
Datum uitspraak	17 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 december 2016 heeft de minister het "Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht" vastgesteld (hierna: het tracébesluit).

Volledige tekst

201701683/6/R3.

Datum uitspraak: 17 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak na vereenvoudigde behandeling (artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Groenekan, gemeente De Bilt, en anderen (hierna in enkelvoud: [appellante sub 1]),
2. [appellant sub 2], wonend te De Bilt,
3. [appellante sub 3], gevestigd te Utrecht, waarvan de maten zijn [maat A], gevestigd te Houten, en [maat B], gevestigd te Bunnik,
4. [appellant sub 4], wonend te De Bilt,
5. [appellant sub 5], wonend te Utrecht,
6. [appellant sub 6], wonend te De Bilt,
7. De Hoge Kamp B.V., gevestigd te Utrecht,
8. [appellant sub 8], wonend te Groenekan, gemeente De Bilt,
9. [appellant sub 9], wonend te Groenekan, gemeente De Bilt,
10. Interbest B.V., gevestigd te Breda,
11. [appellant sub 11], wonend te Utrecht, en anderen,
12. Kanaaldijk Helmond B.V., gevestigd te Nieuwegein, en anderen,
13. Stichting Kantorenpark Rijnsweerd, gevestigd te Utrecht,
14. Kopersvereniging Zwarte Woud, gevestigd te Utrecht,
15. [appellant sub 15A] en [appellant sub 15B], wonend te De Bilt,

16. Vereniging Leefmilieu, gevestigd te Nijmegen, en anderen,
17. Stichting Milieuzorg Zeist en omstreken, gevestigd te Zeist,
18. [appellant sub 18], wonend te Groenekan, gemeente De Bilt,
19. [appellant sub 19A] en [appellant sub 19B], wonend te Utrecht,
20. [appellant sub 20], wonend te De Bilt,
21. [appellant sub 21A] en [appellant sub 21B], wonend te Utrecht,
22. [appellant sub 22A] en [appellant sub 22B], wonend te Utrecht,
23. [appellant sub 23], wonend te Utrecht,
24. [appellant sub 24A] en [appellant sub 24B], wonend te Groenekan, gemeente De Bilt,
25. [appellant sub 25A] en [appellant sub 25B], wonend te Groenekan, gemeente De Bilt,
26. Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, gevestigd te Utrecht,
27. Tele2 Nederland B.V., gevestigd te Amsterdam,
28. Verwaltung Neunundsechzigste Sachwert Rendite-Fonds Holland GmbH, gevestigd te Hamburg, Bondsrepubliek Duitsland,
29. [appellant sub 29], wonend te Groenekan, gemeente De Bilt,
30. [appellante sub 30], gevestigd te De Bilt, waarvan de maten zijn [maat C] en [maat D],
31. [appellant sub 31], wonend te Groenekan,
32. Zwarte Woud Vastgoed B.V., gevestigd te Amsterdam,
appellanten,
en
de minister van Infrastructuur en Milieu (nu: Infrastructuur en Waterstaat),
verweerder.

Procesverloop (verkort)

Bij besluit van 8 december 2016 heeft de minister het "Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht" vastgesteld (hierna: het tracébesluit).

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1], [appellante sub 3], [appellant sub 5], De Hoge Kamp, [appellant sub 8], [appellant sub 9], Interbest, Kanaaldijk Helmond, Stichting Kantorenpark Rijnsweerd, [appellant sub 15A] en [appellant sub 15B], Vereniging Leefmilieu, Stichting Milieuzorg Zeist en omstreken, [appellant sub 18], [appellant sub 19A] en [appellant sub 19B], [appellant sub 20], [appellant sub 21A] en [appellant sub 21B], [appellant sub 22A] en [appellant sub 22B], [appellant sub 23], [appellant sub 24A] en [appellant sub 24B], [appellant sub 25A] en [appellant sub 25B], Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, Tele2 Nederland, Verwaltung Neunundsechzigste Sachwert Rendite-Fonds Holland, [appellant sub 29], [appellante sub 30], [appellant sub 31] en Zwarte Woud Vastgoed beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de behandeling van het beroep aangehouden in verband met de prejudiciële vragen over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) die de Afdeling in

zaken over vergunningen voor veehouderijen heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie bij uitspraak van 17 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1259](#).

Bij besluit van 28 juni 2018 heeft de minister het besluit "Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht 2018" vastgesteld (hierna: het wijzigingsbesluit).

[appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 6], [appellant sub 11] en anderen, Kopersvereniging Zwarte Woud, [appellant sub 22A] en [appellant sub 22B] zijn naar aanleiding van dit besluit in beroep gekomen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. Het tracébesluit voorziet in infrastructurele maatregelen om de doorstroming op de Ring Utrecht (A27 en A12) te verbeteren. Het wijzigingsbesluit voorziet in enkele wijzigingen van het tracébesluit.
3. De voorgenomen infrastructurele maatregelen leiden tot een toename van stikstofdepositie op enkele Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen. De minister stelt zich op het standpunt dat hij de zekerheid heeft verkregen dat die toename niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van die gebieden. Dit blijkt volgens de minister uit de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. In het PAS is zogenoemde ontwikkelingsruimte gereserveerd voor de extra stikstofdepositie die het gevolg is van het tracé. Deze ontwikkelingsruimte is in het tracébesluit toegedeeld. Het tracébesluit voldoet volgens de minister daarom aan artikel 13, zevende en negende lid, van de Tracéwet.
4. Vereniging Leefmilieu en anderen betogen dat de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt niet voldoet aan de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) en de rechtspraak van het Hof van Justitie daarover. Daarom vinden zij dat de minister zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat hij de zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.
5. Het Hof van Justitie heeft de in de zaken over vergunningen voor veehouderijen gestelde vragen over het PAS beantwoord bij arrest van 7 november 2018, [ECLI:EU:C:2018:882](#). De Afdeling heeft in die zaken vervolgens op 29 mei 2019 uitspraak gedaan ([ECLI:NL:RVS:2019:1603](#)). In die uitspraak heeft de Afdeling vastgesteld dat met de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Over wat dit betekent voor besluiten zoals het onderhavige tracébesluit is overwogen:

"32.6. Kort gezegd houdt het voorgaande in dat een vergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied dat in het PAS is opgenomen, niet kon worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Dat geldt zowel als de aangevraagde situatie op basis van de in de Regeling [programmatische aanpak stikstof] voorgeschreven wijze niet tot toename van depositie leidt ten opzichte van de hoogste feitelijk veroorzaakte depositie in de periode 2012-2014 of een verleende Nbw-vergunning, als in de gevallen waarin wel sprake is van een toename. Verder is niet relevant of de aanvraag betrekking heeft op een prioritair project (segment 1) of een overig project (segment 2). Het voorgaande geldt verder voor alle besluiten die genoemd zijn in artikel 19km van de Nbw 1998, waaronder het tracébesluit of het wegaanpassingsbesluit."
6. Gelet op vorenstaande overweging is de Afdeling van oordeel dat het tracébesluit niet kon

worden vastgesteld onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Het tracébesluit is daarom in strijd met artikel 13, zevende en negende lid, van de Tracéwet, gelezen in samenhang met artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998.

7. Het beroep van Vereniging Leefmilieu en anderen tegen het tracébesluit is kennelijk gegrond. Dit geldt ook voor hun beroep van rechtswege tegen het wijzigingsbesluit, gelet op de samenhang daarvan met het tracébesluit. Het tracébesluit en het wijzigingsbesluit moeten worden vernietigd.

8. Gelet op de aard van het gebrek zijn de beroepen van de overige appellanten eveneens kennelijk gegrond. Hetgeen in die beroepen is aangevoerd, behoeft geen bespreking meer. Hierbij betreft de Afdeling dat in het geval de minister de ruimtelijke ontwikkeling waarin het tracébesluit voorziet wil voortzetten daarvoor eerst een nieuwe passende beoordeling moet worden gemaakt die mogelijk tot heroverweging of aanpassing van de thans voorliggende besluiten zal leiden. Omdat op voorhand niet duidelijk is dat de behandeling van de overige beroepen tegen de thans voorliggende besluiten van belang kan zijn voor een eventueel vervolgbesluit, ziet de Afdeling daar in deze procedure van af.

Verder wijst de Afdeling erop dat om redenen van proceseconomie per beroep alleen is vastgesteld dat ten minste een van de appellanten belanghebbende is bij de bestreden besluiten.

9. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Namens [appellant sub 9], [appellant sub 8], [appellant sub 25A] en [appellant sub 25B], De Hoge Kamp B.V., [appellant sub 5] en [appellant sub 31] is afzonderlijk beroep ingesteld door dezelfde gemachtigde. De beroepschriften zijn nagenoeg identiek. Daarom zijn deze beroepen samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Samenhangende zaken worden voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand beschouwd als één zaak. Omdat het om meer dan drie beroepen gaat, moeten de toe te wijzen proceskosten voor één zaak van, in dit geval, €768 met de helft worden verhoogd. Het totaalbedrag is voor deze appellanten daarom €1.152.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 8 december 2016 tot vaststelling van het "Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht" en het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 28 juni 2018 tot vaststelling van het "Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht 2018";

III. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor elk van de volgende (groepen) appellanten (voor groepen van twee of meer appellanten geldt dat bij betaling aan een van hen de minister aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan):

a. tot een bedrag van € 512,00 (zegge: vijfhonderdtwaalf euro):

- [appellant sub 4],
- [appellant sub 11] en anderen,
- [appellant sub 21A] en [appellant sub 21B],
- Verwaltung Neunundsechzigste Sachwert Rendite-Fonds Holland GmbH,
- [appellant sub 29],

b. tot een bedrag tot een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro):

- [appellante sub 1] en anderen,
- [appellante sub 3], waarvan de maten zijn [maat A] en [maat B],
- Interbest B.V.,
- Stichting Kantorenpark Rijnsweerd,
- [appellante sub 30], waarvan de maten zijn [maat C] en [maat D],

c. tot een bedrag van €1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro):

- Kanaaldijk Helmond B.V. en anderen,
- Vereniging Leefmilieu en anderen,

d. tot een bedrag van € 1.152,00 (zegge: elfhonderdtweeënvijftig euro) voor [appellant sub 5], [appellant sub 9], De Hoge Kamp B.V., [appellant sub 8], [appellant sub 24A] en [appellant sub 24B], [appellant sub 25A] en [appellant sub 25B] en [appellant sub 31];

IV. verstaat dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan elk van de volgende (groepen) appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt (voor groepen van twee of meer appellanten geldt dat bij betaling aan een van hen de minister aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan):

a. ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro):

- [appellant sub 2],
- [appellant sub 4],
- [appellant sub 5],
- [appellant sub 6],
- [appellant sub 9],
- [appellant sub 8],
- [appellant sub 11] en anderen,
- [appellant sub 15A] en [appellant sub 15B],
- [appellant sub 18],
- [appellant sub 19A] en [appellant sub 19B],
- [appellant sub 20],

- [appellant sub 21A] en [appellant sub 21B],
- [appellant sub 22A] en [appellant sub 22B],
- [appellant sub 23],
- [appellant sub 24A] en [appellant sub 24B],
- [appellant sub 25A] en [appellant sub 25B],
- [appellant sub 29],
- [appellante sub 30], waarvan de maten zijn [maat C] en [maat D],
- [appellant sub 31];

b. ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro):

- [appellante sub 1] en anderen,
- [appellante sub 3], waarvan de maten zijn [maat A] en [maat B],
- De Hoge Kamp B.V.,
- Interbest B.V.,
- Kanaaldijk Helmond B.V. en anderen,
- Stichting Kantorenpark Rijnsweerd,
- Vereniging Leefmilieu en anderen;
- Stichting Milieuzorg Zeist en omstreken,
- Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht,
- Tele2 Nederland B.V.,
- Verwaltung Neunundsechzigste Sachwert Rendite-Fonds Holland GmbH,
- Zwarte Woud Vastgoed B.V.,

c. ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor Kopersvereniging Zwarte Woud.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.R. Jacobs, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Jacobs
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2019

717.

BIJLAGE - Wettelijk kader

Tracéwet

Artikel 13, zevende lid en negende lid:

"7. De artikelen 19d en 19kc van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn niet van toepassing op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft. Indien die handelingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied als bedoeld in die wet kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor dat gebied, zijn de artikelen 19j, eerste tot en met derde lid en vijfde lid, en 19kd van die wet en het krachtens artikel 19kb, eerste lid, van die wet bepaalde, van overeenkomstige toepassing op het vaststellen van een tracébesluit.

(...)

9. Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 is niet van toepassing op de vaststelling van het tracébesluit indien de handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft, zijn opgenomen in een beheerplan als bedoeld in artikel 19a of 19b van die wet, of in het programma op grond van artikel 19kh, vijfde lid, en die handelingen overeenkomstig dat plan worden uitgevoerd."

Natuurbeschermingswet 1998

Artikel 19g, eerste lid:

"Indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast."

Artikel 19j:

"1. Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.

2. Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h.

(...)"

Artikel 19kg, eerste lid:

"Onze Minister en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu stellen een programma vast voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden ter vermindering van de stikstofdepositie in die gebieden en ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in die gebieden binnen afzienbare termijn."

Artikel 19kh, vierde en vijfde lid:

"4. In het programma worden de uitgangspunten opgenomen voor de bepaling van de ontwikkelingsruimte en voor de toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte. In het programma wordt de op het tijdstip van vaststelling van het programma beschikbare ontwikkelingsruimte vermeld.

5. Bij ministeriële regeling kan, overeenkomstig de uitgangspunten die in het programma zijn opgenomen op grond van het vierde lid, worden bepaald op welke wijze voor de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen de ontwikkelingsruimte wordt bepaald en ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld en gereserveerd.

Artikel 19km, eerste lid:

"1. De ontwikkelingsruimte voor een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied, kan, met uitzondering van de ruimte die is toegedeeld aan projecten als bedoeld in artikel 19kh, zesde lid, overeenkomstig de uitgangspunten, bedoeld in artikel 19kh, vierde lid, door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van het desbetreffende besluit, worden toegedeeld in:

(...)

e. een tracébesluit waarop artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet van toepassing is;

(...)."

Artikel 19kn, eerste lid:

"Bij ministeriële regeling kan ter uitvoering van het programma voor daarbij aangegeven Natura 2000-gebieden gedurende het tijdvak van het programma ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor de toedeling daarvan in besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, die betrekking hebben op bij die regeling afzonderlijk of per categorie genoemde of beschreven projecten of andere handelingen, waarbij een voorkeursvolgorde voor de toedeling kan worden aangegeven."

Regeling programmatische aanpak stikstof

Artikel 6:

"Als projecten of andere handelingen dan wel als categorieën van projecten of andere handelingen als bedoeld in artikel 19kn, eerste lid, van de wet zijn aangewezen de in de bijlage bij deze regeling genoemde of beschreven projecten of andere handelingen."

Bijlage:

"Projecten en andere handelingen of categorieën van projecten of andere handelingen waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd

Ministerie van Infrastructuur en Milieu		
lenM – Projecten hoofdwegennet		
Projectnaam	Projectomschrijving	Locatie
(...)		
A27/A12 Ring Utrecht	Uitbreiding van de capaciteit van de A27/A12 Ring Utrecht, zie bijbehorend projectblad MIRT projectenoverzicht 2015	A27/A12 Ring Utrecht
(...)		

"

Besluit proceskosten bestuursrecht

Artikel 1:

"Een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel 8:75 onderscheidenlijk een vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, of 7:28, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan uitsluitend betrekking hebben op:

a. kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

(...)."

Artikel 2:

"1 Het bedrag van de kosten wordt bij de uitspraak, onderscheidenlijk de beslissing op het bezwaar of het administratief beroep als volgt vastgesteld:

a. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel a: overeenkomstig het in de bijlage opgenomen tarief;

(...)."

Artikel 3:

"1. Samenhangende zaken worden voor de toepassing van artikel 2, eerste lid, onder a, beschouwd als één zaak.

2. Samenhangende zaken zijn: door een of meer belanghebbenden gemaakte bezwaren of ingestelde beroepen, die door het bestuursorgaan of de bestuursrechter gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig zijn behandeld, waarin rechtsbijstand als bedoeld in artikel 1, onder a, is verleend door dezelfde persoon dan wel door een of meer personen die deel uitmaken van hetzelfde samenwerkingsverband en van wie de werkzaamheden in elk van de zaken nagenoeg identiek konden zijn."

Bijlage:

"C2. Samenhangende zaken

aantal samenhangende zaken	factor
minder dan 4	1
4 of meer	1,5

..