

ECLI

ECLI:NL:RVS:2020:2318

Datum uitspraak

30 september 2020

Inhoudsindicatie

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3836, heeft de Afdeling provinciale staten van Noord-Brabant opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 15 juli 2016 tot vaststelling van het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk" te herstellen. De Afdeling heeft over het beroep van SBBM en VMM in 11.1 van de tussenuitspraak geoordeeld dat het inpassingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 19j, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, omdat bij de vaststelling van het inpassingsplan niet kon worden verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het Programma Aanpak Stikstof. Verder heeft de Afdeling overwogen dat de nieuwe passende beoordeling die provinciale staten in 2017 na de vaststelling van het inpassingsplan hebben laten opstellen geen aanleiding geeft tot het in stand laten van de rechtsgevolgen.

Volledige tekst

201606653/2/R2.

Datum uitspraak: 30 september 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Behoud Buitengebied Moerdijk, gevestigd te Zevenbergen, gemeente Moerdijk, en Vereniging Milieuwerkgroep Moerdijk, gevestigd te Moerdijk (hierna: SBBM en VMM),

appellanten,

en

provinciale staten van Noord-Brabant,

verweerder.

Procesverloop

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3836, (hierna: de tussenuitspraak) heeft de Afdeling provinciale staten opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 15 juli 2016, kenmerk 3988067, tot vaststelling van het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk" te herstellen. De tussenuitspraak is aangehecht.

Ter uitvoering van de in de tussenuitspraak gegeven opdracht hebben provinciale staten in het besluit van 8 mei 2020, kenmerk 4693258, het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk" op bepaalde onderdelen gewijzigd en op andere onderdelen voorzien van een nadere onderbouwing.

SBBM en VMM en [belanghebbende] zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze naar voren te brengen over de wijze waarop de gebreken zijn hersteld. Zij hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

SBBM en VMM en provinciale staten hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 september 2020, waar SBBM en VMM, vertegenwoordigd door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, bijgestaan door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], en provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, bijgestaan door F. Veurink, E. Logemann, A.J. Liue en T. Klumper, zijn verschenen. Voorts is [belanghebbende], vertegenwoordigd door mr. M.P. Wolf, advocaat te Breda, bijgestaan door [gemachtigde D] en [gemachtigde E], ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

1. De Afdeling heeft over het beroep van SBBM en VMM in 11.1 van de tussenuitspraak geoordeeld dat het inpassingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 19j, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998), omdat bij de vaststelling van het inpassingsplan niet kon worden verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS). Verder heeft de Afdeling overwogen dat de nieuwe passende beoordeling die provinciale staten in 2017 na de vaststelling van het inpassingsplan hebben laten opstellen geen aanleiding geeft tot het in stand laten van de rechtsgevolgen, omdat deze passende beoordeling niet voldoet aan de eisen die de Nbw 1998 daaraan stelt.

1.1. Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak is het beroep van SBBM en VMM gegrond. Het besluit van 15 juli 2016, kenmerk 3988067, tot vaststelling van het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk" dient wegens strijd met artikel 19j van de Nbw 1998 te worden vernietigd.

1.2. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling provinciale staten opgedragen om, met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 13-15.12, een nieuwe, geactualiseerde passende beoordeling op te stellen, en indien uit die passende beoordeling niet de vereiste zekerheid wordt verkregen dat het inpassingsplan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten, een zogenoemde ADC-toets overeenkomstig artikel 2.8, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) uit te voeren.

1.3. Provinciale staten hebben naar aanleiding van de tussenuitspraak de passende beoordeling uit 2017 aangevuld, waarbij de effecten van stikstofdepositie door de aanleg, bouw en exploitatie van het Logistiek Park Moerdijk (hierna: LPM) op Natura 2000-gebieden opnieuw zijn onderzocht. Voor dat onderzoek zijn nieuwe stikstofdepositieberekeningen gemaakt met AERIUS 2019A. Daarbij is als uitgangspunt gekozen het LPM niet aan te sluiten op het aardgasnet (gasloos bouwen). Om de effecten van de resterende stikstofdepositie teniet te doen is verder ingezet op externe saldering, waarbij als uitgangspunt is genomen dat maximaal 70% van de vrijkomende emissies van de saldogevende bedrijven voor extern salderen wordt ingezet. Met de inzet van extern salderen is volgens de aanvulling van de passende beoordeling, verzekerd dat de stikstofdepositie, met uitzondering van tien hexagonen in het Natura 2000-gebied Biesbosch, niet zal toenemen. De gevolgen van de toename op die tien hexagonen zijn apart beoordeeld in de aanvulling op de passende beoordeling.

Provinciale staten stellen dat zij op basis van de aanvulling van de passende beoordeling waarin is uitgegaan van gasloos bouwen en extern salderen en de resterende toename van de depositie ecologisch is beoordeeld, de zekerheid hebben verkregen dat de aanleg, bouw en exploitatie van het LPM niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

Het voorgaande heeft voorts geleid tot het toevoegen van enkele planregels aan het inpassingsplan over gasloos bouwen en extern salderen. Het inpassingsplan is daarvoor bij het herstelbesluit gewijzigd vastgesteld.

1.4. SBBM en VMM hebben in hun zienswijze aangegeven dat de aanvulling van de passende beoordeling niet voldoet aan de eisen die de Wnb daaraan stelt, zodat deze niet alsnog ten grondslag kan worden gelegd aan het inpassingsplan. Verder stellen SBBM en VMM dat zij zich niet kunnen verenigen met enkele planregels die bij het herstelbesluit aan het inpassingsplan zijn toegevoegd.

1.5. De Afdeling zal hierna aan de hand van de zienswijze van SBBM en VMM beoordelen of provinciale staten met de aanvulling van de passende beoordeling en de gewijzigde vaststelling van het inpassingsplan hebben voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Dat betekent dat beoordeeld wordt of hetgeen SBBM en VMM tegen de aanvulling van de passende beoordeling en de gewijzigde vaststelling van het inpassingsplan aanvoeren in de weg staat aan het in stand laten van de rechtsgevolgen van het inpassingsplan dat in 2016 is vastgesteld en of hun beroep van rechtswege tegen de planregels die bij het herstelbesluit aan het inpassingsplan worden toegevoegd, slaagt.

Intrekken beroepsgronden

2. SBBM en VMM hebben ter zitting de beroepsgrond dat voor de toename van stikstofdepositie door het LPM op het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos meer dan 70% van het saldo van de saldogever wordt ingezet, ingetrokken. Verder hebben zij ter zitting de beroepsgrond dat extern gesaldeerd is met natuurvergunningen die met toepassing van het PAS-regime zijn verleend en dat niet gebleken is dat alle vergunningen waarmee extern gesaldeerd is onherroepelijk zijn, ingetrokken.

Emissies uit gebouwen

3. SBBM en VMM stellen dat in de stikstofberekeningen ten onrechte geen rekening is gehouden met emissies uit de gebouwen op het LPM. In de planregels is weliswaar verzekerd dat de gebouwen niet worden aangesloten op het aardgasnet, maar niet is

voorgeschreven dat een verwarmingswijze moet worden gekozen die geen stikstofemissie veroorzaakt.

3.1. Provinciale staten stellen dat het uitsluiten van gebruik van andere fossiele brandstoffen in het plan niet noodzakelijk is, omdat andere fossiele brandstoffen dan aardgas in Nederland niet meer worden gebruikt voor (het verwarmen van) de in dit plan mogelijk gemaakte bedrijven. Ter zitting is toegelicht dat de verwarming elektrisch zal plaatsvinden, bijvoorbeeld door de inzet van warmtepompen en zonnepanelen.

3.2. Omdat het LPM niet zal worden aangesloten op het aardgasnet en de gebouwen niet met aardgas zullen worden verwarmd is in de stikstofberekeningen die ten grondslag liggen aan de aanvulling van de passende beoordeling geen rekening gehouden met emissies door de verwarming van de bedrijfsgebouwen op het LPM. In de planregels is de aansluiting op het aardgasnet en het gebruik van aardgas voor verwarming uitgesloten. De Afdeling deelt het standpunt van SBBM en VMM niet dat de stikstofberekeningen niet correct zijn omdat in het plan niet is voorgeschreven dat een verwarmingswijze moet worden gekozen die geen stikstofemissie veroorzaakt. Van belang is of de uitgangspunten van de stikstofberekening reëel en aannemelijk zijn. Dat is op het punt van de emissies uit gebouwen het geval.

Het betoog slaagt niet.

Extern salderen: inzet 70% is te hoog

4. SBBM en VMM betogen dat externe saldering waarbij 70% van de vrijkomende belasting wordt ingezet ter mitigatie van de stikstofdepositie van het LPM, niet in overeenstemming is met de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb en artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Ook met de inzet van maximaal 70% van de depositie van de saldogever, zal de stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden waarop het LPM een bijdrage heeft onverminderd hoog blijven. SBBM en VMM wijzen erop dat in het rapport "Niet alles kan overal" van 8 juni 2020, van de Commissie Remkes, wordt aanbevolen om voor het jaar 2030 (via een generieke aanpak) de totale binnenlandse emissies met 50% te reduceren ten opzichte van 2019. Dit is nodig voor het herstel van natuurgebieden. Volgens SBBM en VMM kan worden aangenomen dat in Brabant voor natuurherstel een nog grotere reductie dan 50% noodzakelijk is. In dat licht is de uitkomst van de passende beoordeling van de gevolgen van het LPM, waarbij een afname van depositie van (minimaal) 30% is voorzien, ontoereikend om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te halen.

Ter zitting hebben SBBM en VMM zich voorts op het standpunt gesteld dat de beëindiging van de saldogevende bedrijven niet als mitigerende maatregel kan worden ingezet als de depositiedaling die daardoor ontstaat nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden te halen.

4.1. De Afdeling overweegt dat de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden. De algemene opgave hangt samen met de uit de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichting tot behoud, herstel en het voorkomen van verslechtering van de Natura 2000-gebieden (artikel 6, eerste en tweede lid).

Voor individuele plannen en projecten die significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben, geldt dat deze uitsluitend kunnen worden vastgesteld als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan of het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. In die passende beoordeling mogen de verwachte

voordelen van mitigerende maatregelen - dat zijn maatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen - worden betrokken, mits die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. Hieruit kan niet worden afgeleid dat mitigerende maatregelen, zoals extern salderen, alleen in een passende beoordeling kunnen worden betrokken als die leiden tot of bijdragen aan de verbetering of het herstel van het Natura 2000-gebied. Reductie van de depositie na toepassing van extern salderen is, zoals provinciale staten terecht stellen, geen voorwaarde om extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling te betrekken.

Provinciale staten hebben ervoor gekozen om maximaal 70% van het saldo van de saldogever te gebruiken voor mitigatie. De afroaming van 30% kan bijdragen aan een afname van depositie en kan bijdragen aan de algemene opgave om de stikstofdepositie te reduceren. Dat, zoals SBBM en VMM stellen, een groter deel van het saldo van de saldogever afgeroomd zou moeten worden om op termijn de instandhoudingsdoelen te halen, staat in deze procedure, gelet op het hiervoor weergegeven toetsingskader voor toestemmingverlening voor individuele plannen en projecten, niet ter beoordeling.

Het betoog slaagt niet.

4.2. De Afdeling overweegt voorts dat het gegeven dat de beëindiging van de saldogevende bedrijven door aankoop en intrekking van de vergunning een maatregel is die naar zijn aard ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel, niet betekent dat die aankoop en intrekking van de vergunning - en daarmee extern salderen - niet als mitigerende maatregel kan worden ingezet. Uit overweging 13-13.8 van de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS) volgt - kort gezegd - dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Bovendien dient de maatregel verbonden te zijn aan het plan of project.

Provinciale staten hebben gesteld dat - voor zover nodig - andere maatregelen dan de aankoop van de saldogevende bedrijven en intrekking van de vergunning daarvan, worden getroffen voor het behoud, de verbetering of het herstel van de natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden. Gelet daarop, slaagt het niet nader onderbouwde betoog van SBBM en VMM, dat de aankoop van de saldogever en de intrekking van de vergunning daarvan niet als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kon worden betrokken, niet.

Extern salderen: veehouderijen met dierrechten

5. SBBM en VMM wijzen erop dat in artikel 2.7, twaalfde lid, van de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant (hierna: Beleidsregel) is bepaald dat gedeputeerde staten tot de vaststelling van landelijke wetgeving over het extern salderen met dier- en fosfaatrechten geen natuurvergunning verlenen met een bedrijf dat op 4 oktober 2019 beschikte over dier- of fosfaatrechten. Omdat bij het extern salderen bedrijven betrokken zijn die op de genoemde datum over dier- of fosfaatrechten beschikten, kan er volgens SBBM en VMM voor het LPM geen natuurvergunning worden verleend. Het inpassingsplan is niet uitvoerbaar en daarom in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

5.1. Provinciale staten stellen dat de Beleidsregel geen betrekking heeft op de vaststelling van inpassingsplannen door provinciale staten, maar op de bevoegdheden van gedeputeerde

staten in het kader van vergunningverlening. Voor zover naast de plantoets op grond van artikel 2.7 van de Wnb een uitvoerbaarheidstoets noodzakelijk zou zijn, merken provinciale staten op dat de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat een natuurvergunning kan worden verleend. Artikel 2.7, twaalfde lid, van de Beleidsregel zal worden aangepast omdat de landelijke wetgeving over extern salderen met dier- en fosfaatrechten niet tot stand zal komen. Ter zitting hebben provinciale staten gemeld dat de - inmiddels - aangepaste Beleidsregel een week na de zitting in werking zal treden.

5.2. Niet in geschil is dat de Beleidsregel niet van toepassing is op de vaststelling van het inpassingsplan. Het betoog ziet derhalve uitsluitend op de vraag of de ruimtelijke ontwikkeling waarin het inpassingsplan voorziet uitvoerbaar is als daarvoor een natuurvergunning is vereist waarvoor de Beleidsregel wel geldt.

De Wnb bevat in de artikelen 2.7, eerste lid en 2.8, een afzonderlijk toetsingskader voor plannen die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Daarnaast is op grond van artikel 2.7, tweede lid, een natuurvergunning vereist voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben. De bepalingen in de Wnb over de bescherming van Natura 2000-gebieden verschillen op dit punt van de bepalingen over de bescherming van soorten. Voor soorten is niet in een afzonderlijk toetsingskader voorzien dat van toepassing is bij de vaststelling van een plan. Omdat voor Natura 2000-gebieden wel is voorzien in een afzonderlijk toetsingskader voor plannen hoeft bij plannen niet te worden ingegaan op de uitvoerbaarheid van het plan in relatie tot een mogelijk vereiste natuurvergunning (vergelijk ABRvS 11 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1185](#) en ABRvS 31 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2371](#)).

Het betoog slaagt niet.

Extern salderen: feitelijk gebruik

6. SBBM en VMM stellen dat provinciale staten niet hebben onderzocht of de stallen bij de bedrijven waarmee extern gesaldeerd wordt feitelijk worden gebruikt. Er is alleen overeenkomstig de Beleidsregel vastgesteld dat de stallen zijn gerealiseerd. Als wordt gesaldeerd met een veehouderij waarin feitelijk al geruime tijd geen dieren meer zijn gehouden, levert de externe saldering alleen op papier natuurwinst op. Zij betogen dat de Beleidsregel, voor zover daarin alleen de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de stallen bepalend wordt geacht en niet het daadwerkelijk gebruik, in strijd is met de Habitatrichtlijn.

6.1. Provinciale staten stellen dat inderdaad niet is onderzocht of binnen de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de betrokken veehouderijen ook daadwerkelijk vee aanwezig was, en zo ja in welke hoeveelheid. De verleende vergunning geeft immers het recht om de feitelijk gerealiseerde capaciteit op elk moment te gebruiken. De veebezetting is een momentopname, en kan en mag elk moment binnen de vergunde mogelijkheden worden benut.

6.2. De Afdeling stelt voorop dat de vraag of de Beleidsregel in strijd is met de Habitatrichtlijn niet in deze procedure ter beoordeling staat omdat de Beleidsregel niet van toepassing is op de vaststelling van een inpassingsplan. De Afdeling zal de beroepsgrond beoordelen in het licht van de voorwaarden waaronder extern salderen als mitigerende maatregel in de passende beoordeling voor het inpassingsplan kan worden betrokken.

6.3. Uit de bijlage 'Toetsing saldogevers extern salderen' die gevoegd is bij de notitie 'mitigatie en externe saldering' (11 maart 2020), kan worden afgeleid dat de externe saldering bij vijf bedrijven plaatsvindt met een natuurvergunning en bij één bedrijf met een

Hinderwetvergunning.

6.4. Over de externe saldering met de Hinderwetvergunning van het bedrijf Duurzaam Agrarisch Assendelft wordt het volgende overwogen. In de jurisprudentie van de Afdeling is aanvaard dat externe saldering in de vorm van intrekking van een milieuvergunning, Hinderwetvergunning of melding (hierna: milieutoestemming) onder voorwaarden kan worden betrokken als maatregel in een passende beoordeling. De voorwaarden waaronder dat kan, zijn uiteengezet in de uitspraak van 13 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1931](#). Uit die uitspraak volgt dat niet relevant is of tot het moment van intrekking van de milieutoestemming, of tot het moment waarop de overeenkomst van de overname van de ammoniakemissie wordt gesloten, nog vee aanwezig was op het bedrijf, omdat een vergunninghouder tot het moment dat de milieuvergunning wordt ingetrokken zijn bedrijf overeenkomstig die vergunning kan hervatten (vergelijk de uitspraken van 29 juni 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BQ9630](#) en 14 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:714](#)). Wel is relevant of het bedrijf op dat moment feitelijk nog aanwezig was. Dat is het geval als hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voor de realisering van een project, is vereist.

Het betoog van SBBM en VMM dat provinciale staten niet slechts hadden moeten onderzoeken of het bedrijf feitelijk nog aanwezig was, maar ook of er nog vee werd gehouden, slaagt gelet op het voorgaande niet.

6.5. Over de externe saldering met de natuurvergunningen van de overige vijf bedrijven wordt het volgende overwogen. De voorwaarden waaronder extern gesaldeerd kan worden met een natuurvergunning zijn uiteengezet in de uitspraak van 27 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:166](#). Daarvoor geldt anders dan bij extern salderen met een milieutoestemming niet de voorwaarde dat het bedrijf feitelijk aanwezig is op het moment van intrekken van de natuurvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van ammoniakemissie. Relevant is of de stikstofdepositie door de vergunde activiteit aanwezig was of kon zijn op de hiervoor genoemde momenten. Dat is ook het geval als het project op de hiervoor genoemde momenten alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning.

Het betoog van SBBM en VMM dat provinciale staten niet slechts hadden moeten onderzoeken of het bedrijf feitelijk nog aanwezig was, maar ook of er nog vee werd gehouden, slaagt gelet op het voorgaande niet.

Artikel 19.6, onder b, van de planregels

7. SBBM en VMM betogen dat artikel 19.6, onder b, van de planregels is vastgesteld in strijd met artikel 2.7, eerste lid, en artikel 2.8 van de Wnb. Op grond van deze bepaling kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken van de planregel dat de aanleg, bouw en het gebruik overeenkomstig de bestemmingen uitsluitend is toegestaan indien het houden van vee op de bedrijven waarmee extern gesaldeerd wordt is beëindigd en verzekerd is dat hervatting van die activiteiten rechtens is uitgesloten. SBBM en VMM stellen dat de gevolgen van de afwijkingsbevoegdheid voor Natura 2000-gebieden voor de vaststelling van het inpassingsplan hadden moeten worden onderzocht. Dat onderzoek kan volgens hen niet worden doorgeschoven naar het moment van toepassing van de bevoegdheid.

7.1. Provinciale staten stellen dat bij de vaststelling van het plan een volledige beoordeling heeft plaatsgevonden en dat daadwerkelijk de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Die zekerheid is onder meer verkregen door de externe saldering met de in artikel 19.6, onder a, van de planregels

bedoelde bedrijven. Artikel 19.6, onder b, van de planregels geeft slechts de mogelijkheid om - indien dat in een concreet geval nodig zou blijken te zijn - één of meer van die bedrijven te ruilen voor of aan te vullen met één of meer andere bedrijven. Daarmee wordt de plantoets volgens provinciale staten niet uitgesteld naar de vergunningverlening maar wordt slechts de mogelijkheid gecreëerd om externe saldering op een andere wijze uit te voeren, waarbij moet worden verzekerd dat de conclusie van de plantoets dezelfde blijft.

7.2. Artikel 19.6 van de planregels luidt:

"19.6 Regels externe saldering ex artikel 6 lid 3 van richtlijn 92/43 (Habitatrichtlijn)

a. De aanleg, bouw en gebruik overeenkomstig de bestemmingen in dit plan is uitsluitend toegestaan indien het houden van vee in de in het addendum op de passende beoordeling van 11 maart 2020 op bladzijde 14 genoemde bedrijven is beëindigd en verzekerd is dat hervatting van die activiteiten rechtens is uitgesloten.

b. Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van lid 19.6, onder a, indien de noodzakelijke externe saldering met het beëindigen van andere bedrijven dan genoemd in het addendum op de passende beoordeling wordt bewerkstelligd, en verzekerd is dat op die wijze de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetast".

7.3. De afwijkingsbevoegdheid maakt het mogelijk dat de externe saldering met de bedrijven die in de passende beoordeling zijn betrokken wordt teruggedraaid en wordt vervangen door externe saldering met een of meer andere bedrijven. De planregel maakt het dus mogelijk dat andere mitigerende maatregelen voor de realisering van het LPM worden ingezet dan de maatregelen die in de passende beoordeling zijn betrokken.

Zoals in 4.1 is overwogen mogen de verwachte voordelen van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling worden betrokken, mits die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De verwachte voordelen van mitigerende maatregelen staan niet vast indien ten tijde van de passende beoordeling niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht (vergelijk r.o. 18 van de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#)). De verwachte voordelen van extern salderen met bedrijven die ten tijde van de passende beoordeling niet bekend zijn en daarin niet zijn onderzocht staan niet vast als hiervoor bedoeld. De Afdeling is gelet daarop van oordeel dat artikel 19.6, onder b, van de planregels in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb, is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

De stikstofberekeningen voor wegverkeer

8. SBBM en VMM betogen dat de stikstofdepositie door wegverkeer niet zorgvuldig in kaart is gebracht. In de eerste plaats stellen zij dat de deposities ten onrechte zijn berekend met het rekenmodel Standaard Rekenmethode 2 (SRM2). Dit model berekent de depositie tot 5 kilometer van de weg en leidt mede daardoor tot een onderschatting van de depositie op Natura 2000-gebieden. In de tweede plaats stellen SBBM en VMM dat de provincie de toename van verkeer niet toerekent aan het plan als die toename volgens het verkeersmodel onder de 500 motorvoertuigen per etmaal blijft, en dat voor snelwegen die buiten het projectgebied liggen verondersteld wordt dat zij eindigen op het eerstvolgende grote knooppunt van wegen. In de derde plaats is volgens hen ten onrechte rekening gehouden met het schoner worden van verkeer.

Het betoog dat de interne baan die op grond van het plan kan worden aangelegd in de berekeningen voor 2035 als onderdeel van de referentiesituatie is opgenomen, is ter zitting

ingetrokken.

8.1. De Afdeling gaat eerst in op de vraag of SBBM en VMM de beroepsgronden in deze fase van de procedure nog aan de orde kunnen stellen.

8.2. SBBM en VMM hebben in beroep naar voren gebracht dat AERIUS niet geschikt is voor stikstofberekeningen op de korte afstand. Dat betoog had betrekking op het feit dat in AERIUS de uittreedsnelheid en brondiameter niet kunnen worden ingevoerd en een zogenoemde gebouwmodule ontbreekt. In 13.4 van de tussenuitspraak is overwogen dat die invoergegevens geen rol spelen bij de berekening van stikstofdepositie door weg-, rail-, en scheepvaartverkeer. De Afdeling zag dan ook in hetgeen SBBM en VMM aanvoerden geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet mochten uitgaan van de uitkomsten van de stikstofdepositieberekeningen vanwege het weg-, rail- en scheepvaartverkeer die met AERIUS zijn gemaakt.

De opdracht van de Afdeling aan provinciale staten had geen betrekking op de aan de passende beoordeling uit 2017 ten grondslag gelegde stikstofberekeningen voor wegverkeer. In het licht van een goede procesorde kan gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van partijen niet worden aanvaard dat na de tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden over - in dit geval - de uitgangspunten van de stikstofberekeningen voor wegverkeer naar voren worden gebracht die reeds tegen de passende beoordeling uit 2017 naar voren hadden kunnen worden gebracht.

De omstandigheid dat het herstelbesluit en de nadere motivering zijn gebaseerd op nieuwe stikstofberekeningen, waarbij gebruik is gemaakt van AERIUS 2019A, betekent niet dat een uitzondering kan worden gemaakt op de hiervoor vermelde hoofdregel dat geen nieuwe beroepsgronden kunnen worden aangevoerd die reeds eerder naar voren gebracht hadden kunnen worden. De drie gronden die SBBM en VMM tegen de nieuwe stikstofberekeningen aanvoeren hadden zij ook kunnen, en dus moeten, aanvoeren tegen de stikstofberekeningen die ten grondslag liggen aan de passende beoordeling uit 2017, die gemaakt zijn met AERIUS 2016L, een eerdere versie van het rekenmodel. De Afdeling licht dat hierna voor de drie beroepsgronden toe.

In de passende beoordeling uit 2017 staat dat het studiegebied voor de stikstofdepositie van wegverkeer is afgebakend tot 5 km van de wegen en dat de stikstofberekeningen voor het wegverkeer zijn gemaakt met behulp van standaardrekenmethode 2 (SRM2). SRM2 heeft een maximale rekenafstand van 5 kilometer. SBBM en VMM hadden de toepassing van SRM2 en de 5 km afkap dus ook in beroep aan de orde kunnen stellen. Dat in het eindrapport 'Meer meten, robuuster rekenen' van het Adviescollege Meten en Berekenen stikstof, van 15 juni 2020 wordt gesteld dat niet verdedigbaar is dat deposities van wegverkeer tot een afstand van 5 kilometer worden berekend, terwijl de depositie voor andere bronnen ook verder dan 5 kilometer worden berekend, betekent niet dat SBBM en VMM de '5 km afkap' niet eerder in de procedure aan de orde hadden kunnen stellen.

Uit paragraaf 2.5.1 van de passende beoordeling uit 2017 en paragraaf 3.2 van het Addendum Passende beoordeling - Stikstof dat voor het herstelbesluit en de nadere motivering is opgesteld volgt dat de stikstofberekeningen voor wegverkeer zijn gebaseerd op dezelfde afbakening van het onderzoeksgebied. Dat onderzoeksgebied omvat (1) alle wegvakken op en rondom het LPM, ongeacht de hoogte van de toename van het verkeer als gevolg van het LPM, (2) de wegvakken van de voorafgaande tot en met de eerstvolgende aansluiting op het wegvak waar het project betrekking op heeft en (3) de overige wegvakken van (met name) het rijkswegennet, voor zover sprake is van een toename of afname van de

weekdaggemiddelde verkeersintensiteit als gevolg van het project met tenminste 500 motorvoertuigen per etmaal per rijrichting. SBBM en VMM hadden hun gronden over de afbakening van het onderzoeksgebied voor snelwegen tot het eerstvolgende knooppunt en voor wegvakken waar de toename minimaal 500 motorvoertuigen per etmaal bedraagt, derhalve ook eerder in beroep aan de orde kunnen stellen.

Tot slot volgt uit een voetnoot die zowel op pagina 2 van de bijlage Stikstofdepositieberekeningen die gevoegd is bij de passende beoordeling uit 2017, als in paragraaf 3.1 van het Addendum Passende beoordeling - stikstof dat ten grondslag ligt aan het herstelbesluit en de nadere motivering, is opgenomen, dat bij de stikstofberekeningen voor 2035 gebruik is gemaakt van de emissiegegevens die door het ministerie van Infrastructuur en Milieu tot 2030 zijn vrijgegeven en dat die gegevens een dalende trend laten zien. SBBM en VMM hadden het bezwaar dat in de berekeningen ten onrechte is uitgegaan van het schoner worden van het wegverkeer derhalve ook in beroep aan de orde kunnen stellen. Het gegeven dat bij de laatste berekeningen is uitgegaan van de meest recent vrijgegeven emissiefactoren maakt dit niet anders.

Het voorgaande betekent dat hetgeen SBBM en VMM over de uitgangspunten van de stikstofberekeningen voor wegverkeer aanvoeren buiten inhoudelijke bespreking blijft.

Conclusie beoordeling zienswijze nadere motivering en herstelbesluit

9. Uit 7.3 volgt dat artikel 19.6, onder b, van de planregels in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb, is vastgesteld. Het beroep van rechtswege van SBBM en VMM tegen het herstelbesluit is gegrond, zodat het herstelbesluit in zoverre moet worden vernietigd.

9.1. Verder volgt uit het voorgaande dat de zienswijze van SBBM en VMM, geen aanleiding geeft voor het oordeel dat provinciale staten met de aanvulling van de passende beoordeling en de gewijzigde vaststelling van het plan (met uitzondering van artikel 19.6, onder b), de gebreken in de passende beoordeling uit 2017, niet heeft hersteld. Dat betekent dat aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het vernietigde inpassingsplan in stand te laten.

9.2. Het voorgaande betekent dat het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk", zoals dat door provinciale staten is vastgesteld in het besluit van 15 juli 2016, kenmerk 3988067, en waarvan de planregels zijn aangevuld in het besluit van 8 mei 2020, met uitzondering van het bepaalde in artikel 19.6, onder b, na deze uitspraak van kracht wordt. Met deze uitspraak is een einde gekomen aan de procedure over het inpassingsplan.

9.3. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding provinciale staten op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

10. Provinciale staten dienen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van provinciale staten van Noord-Brabant van 15 juli 2016, kenmerk 3988067, tot vaststelling van het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk", gegrond;

II. vernietigt het besluit van provinciale staten van Noord-Brabant van 15 juli 2016, kenmerk 3988067, tot vaststelling van het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van provinciale staten van Noord-Brabant van 8 mei 2020, kenmerk 4693258, tot gewijzigde vaststelling van enkele planregels van het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk", gegrond;

V. vernietigt het onder IV bedoelde besluit, voor zover dat strekt tot vaststelling van artikel 19.6, onder b, van de planregels;

VI. draagt provinciale staten van Noord-Brabant op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel V wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VII. veroordeelt provinciale staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij Stichting Behoud Buitengebied Moerdijk en Vereniging Milieuwerkgroep Moerdijk in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.940,61 (zegge: tweeduizend negenhonderdveertig euro en eenenzestig cent), met dien verstande dat bij betaling van genoemd totaal bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan. Van het totaal bedrag is € 1.837,50 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en € 1040,00 aan de kosten van de deskundige; dit laatste bedrag moet worden vermeerderd met de daarover verschuldigde omzetbelasting;

VIII. gelast dat provinciale staten van Noord-Brabant aan Stichting Behoud Buitengebied Moerdijk en Vereniging Milieuwerkgroep Moerdijk het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 344,00 (zegge: driehonderdvierenveertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd totaal bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Verbeek
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 september 2020

388.