

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:625

Datum uitspraak

14 februari 2024

Inhoudsindicatie

Uitspraak over de inpassingsplannen 'Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West' en 'Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost' en uitvoeringsbesluiten die provinciale staten van Noord-Brabant hebben vastgesteld. De plannen en besluiten maken verschillende projecten langs de A59 tussen Waalwijk en Den Bosch mogelijk. Het gaat om de aanleg van parallelwegen, twee ecologische verbindingzones en een snelfietsroute. Met de plannen verdwijnen ook vier op- en afritten van en naar de A59. In november 2021 deed de Afdeling bestuursrechtspraak een tussenuitspraak in deze zaak. Daarin oordeelde zij dat de provincie gebruikt heeft gemaakt van zogenoemde externe saldering om de schadelijke gevolgen van de plannen voor de beschermde natuurgebieden in de buurt te verminderen. Hoewel dat is toegestaan, zijn daar wel voorwaarden aan verbonden. De provincie had onvoldoende gemotiveerd dat aan die voorwaarden is voldaan. Het kwam erop neer dat de 'stikstofwinst' die is behaald door agrarische bedrijven op te kopen, alleen mag worden ingezet als er nog andere maatregelen ter vermindering van de stikstofneerslag op een Natura 2000-gebied worden genomen.

Volledige tekst

201805874/7 en 201805874/8/R2.

Datum uitspraak: 14 februari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak en tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
 2. Stichting van Gol naar Beter, gevestigd te Drunen, gemeente Heusden, en anderen (hierna: VGNB en anderen)
 3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
 4. Bewonersvereniging Vijfhoevenlaan en omgeving, gevestigd te Vlijmen, gemeente Heusden,
 5. [appellant sub 5], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
 6. [appellant sub 6], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
 7. [appellant sub 7] en anderen, wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
- appellanten,

en

1. provinciale staten van Noord-Brabant,
 2. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
- verweerders.

En op het verzoek om een schadevergoeding:

1. [appellant sub 1], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
2. [appellant sub 2], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden,
3. [appellant sub 3C] en [appellant sub 3D], wonend te Vlijmen, gemeente Heusden (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 3]).

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 24 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2627](#), heeft de Afdeling provinciale staten en gedeputeerde staten opgedragen om binnen 26 weken na verzending van die uitspraak de daarin omschreven gebreken in de gecoördineerd voorbereide en op 3 juli 2020 vastgestelde (gewijzigde) inpassingsplannen "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost"

(hierna: GOL Oost) en "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West" (hierna: GOL West of gezamenlijk: GOL), en de op 14 mei 2018 verleende natuurvergunning voor de realisatie en de ingebruikname van het project "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat" te herstellen met inachtneming van wat in die uitspraak is overwogen over de gebreken in die besluiten.

Bij beschikking van 1 juni 2022 heeft de Afdeling de termijn om de gebreken te herstellen met 10 weken verlengd.

Bij besluiten van 15 juli 2022 hebben provinciale staten gewijzigde inpassingsplannen "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost" en "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West" vastgesteld om de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken in de eerdere inpassingsplannen te herstellen. Op 25 juli 2022 hebben gedeputeerde staten op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) een gewijzigde natuurvergunning voor de realisatie en de ingebruikname van het project

"Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat" (hierna: de Wnb-vergunning) verleend om de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken in de eerder verleende natuurvergunning te herstellen.

[appellant sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], VGNB en anderen, de Bewonersvereniging en [appellant sub 5] hebben over deze besluiten zienswijzen ingediend. [appellant sub 6] en [appellant sub 7] en anderen hebben beroep ingesteld tegen deze besluiten.

De Afdeling heeft de behandeling van de beroepen van [persoon], [appellant sub 2], [appellant sub 3], FBL, [vijf personen] en anderen, WOF, [twee personen], Stichting De Locatie, [twee personen] en VGHB afgesplitst en behandeld onder het zaaknummer 201805874/10/R2. Op 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3876, is over deze beroepen uitspraak gedaan.

[appellant sub 3B], VGNB en anderen, [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en provinciale staten en gedeputeerde staten hebben nadere stukken ingediend.

[appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 2] hebben bij de Afdeling een verzoek om schadevergoeding ingediend, omdat de Afdeling het geschil niet binnen een redelijke termijn heeft afgedaan.

De Afdeling heeft de zaken met de zaaknummers 201805874/7/R2 en 201805874/8/R2 op de zitting behandeld op 13 juni 2023, waar de volgende partijen zijn verschenen:

- VGNB en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, bijgestaan door [gemachtigden];
- [appellant sub 3B], vertegenwoordigd door [appellant sub 6];
- de bewonersvereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde];
- [appellant sub 5];
- [appellant sub 6] en [appellant sub 7] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 6];
- provinciale staten en gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. R.D. Reinders, bijgestaan door Th.P.W. van de Ven, ir. P.A.J.C. Kunst, drs. A.J. Esmeijer-Liu, ing. J.A.L. van Zandvoort, ir. E. Logemann, drs. ing. D. Walraven, A.M.A. Bovée, mr. S.J. van Winzum en mr. E.C.M. Schippers.

Overwegingen

Opbouw van deze uitspraak (tussen haakjes de nummers van de overwegingen)

- a. De conclusies in de tussenuitspraak en nadere besluiten (3 t/m 7)
- b. Verzoek schadevergoeding redelijke termijn ([appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 2])
(8 t/m 10)
- c. Het beroep van [appellant sub 1] (11)
- d. Het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (12-13)

- e. Het beroep van de bewonersvereniging (14)
- f. Het beroep van [appellant sub 5] en [persoon A] (15)
- g. Het beroep van [appellant sub 6] (16 t/m 18)
- h. Het beroep van [appellant sub 7] en anderen (20-26)
- i. Het beroep van VGNB en anderen (27-52)
 - Ter inzagelegging (27)
 - Formulering planregels (28)
 - Strijd met de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (29)
 - Gebreken in de passende beoordeling (30-52)
 - Het verkeersmodel (31-33)
 - Uitgangspunten en uitkomsten van de stikstofberekeningen (34-39)
 - Saldering (41-52)
 - [locatie 1] (42)
 - [locatie 2] (43-45)
 - Maisakker (46)
 - Gronden met bestemmingswijziging (47)
 - Inzetten saldogevers Externe saldering GOL (48-51)
- j. Conclusie (53-59)

Overgangsrecht inwerkingtreding omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een inpassingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het inpassingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is in 2018 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 24 mei 2017. Dat betekent dat in dit geval de Wet natuurbescherming, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

De conclusies in de tussenuitspraak en de nadere besluiten

3. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 24 november 2021 over de inpassingsplannen het volgende overwogen.

a) Ontoereikend is gemotiveerd dat, vanwege het hanteren van een 5 km rekengrens in de stikstofberekeningen, uit de passende beoordeling volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de inpassingsplannen voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen (overweging 24 - 24.3).

b) Ontoereikend is gemotiveerd dat het betrekken van de beëindiging van het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] in Drunen door de aankoop van de inrichting, de intrekking van de natuurtoestemming en het blijvend beëindigen van de bemesting van de maïsakker in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kon worden betrokken (overweging 30 - 30.5).

c) Onvoldoende is gemotiveerd waarom een verantwoording over de termijn van uitvoering van de compensatie ontbreekt, wat in strijd is met artikel 3.23, vierde lid onder d, van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: IOV) (overweging 47.5).

d) De belangen van [vennootschap] en anderen zijn onvoldoende bij de voorbereiding van de GOL betrokken (overweging 74.4).

e) Over de Wnb-vergunning is overwogen dat deze gebrekkig is, omdat deze is gebaseerd op de passende beoordeling van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), terwijl daaruit niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast (overweging 36 - 36.2).

4. De gebreken in de inpassingsplannen zijn geconstateerd naar aanleiding van onder meer het beroep van VGNB en anderen. Dit betekent dat in deze uitspraak over het beroep van VGNB en anderen wordt geoordeeld dat dit beroep gegrond is. Zoals in de tussenuitspraak onder 2 t/m 3 is overwogen, vormden de besluiten van 3 juli 2020 een wijziging van de besluiten van 29 juni 2018 tot vaststelling van de inpassingsplannen voor de gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat, zoals die zijn gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018. De wijzigingen in de besluiten van 3 juli 2020 betreffen een addendum bij de passende beoordeling, naar aanleiding daarvan toegevoegde planregels waarmee beoogd is de mitigerende maatregelen te borgen en planregels over de DPO-leiding. Voor het overige zijn de besluiten van 3 juli 2020 niet gewijzigd.

Omdat de Afdeling in de uitspraak van 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3876](#), de besluiten van 3 juli 2020 en van 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018, heeft vernietigd, zal in deze uitspraak niet opnieuw overgegaan worden tot vernietiging van deze besluiten.

5. Het gebrek in de op 14 mei 2018 verleende natuurvergunning is geconstateerd naar aanleiding van een betoog van VGNB en anderen, zodat dit beroep gegrond is. De op 14 mei 2018 verleende natuurvergunning voor de realisatie en de ingebruikname van het project "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat" moet worden vernietigd.

6. De besluiten van 15 juli 2022 en 25 juli 2022 zijn op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) mede onderwerp van het geding. De beroepen van [appellant sub 1], VGNB en anderen, [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], de bewonersvereniging en [appellant sub 5] worden geacht mede te zijn gericht tegen deze besluiten.

[appellant sub 6] en [appellant sub 7] en anderen hebben voor het eerst beroep ingesteld tegen deze besluiten.

7. [appellant sub 6] en [appellant sub 7] en VGNB en anderen hebben een aantal beroepsgronden, zoals over de Kennedybrug en over de zogenoemde NRD-variant, pas aangevoerd na afloop van de termijn voor het instellen van beroep. Op deze zaak is de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing. Volgens artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd. Deze beroepsgronden zal de Afdeling dus niet bespreken.

Verzoek schadevergoeding in verband met de redelijke termijn

8. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 2] betogen dat de Afdeling het geschil niet binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM heeft afgedaan, omdat de zienswijzefase en de beroepsfase samen niet langer dan 2 jaar mogen duren. Zij wijzen erop dat hun beroepschriften dateren van 26 en 27 juli 2018. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 2] verzoeken de Afdeling dan ook om aan hen een schadevergoeding toe te kennen.

Overschrijding van de redelijke termijn

9. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben op 26 juli 2018 beroep ingesteld tegen het besluit van 29 juni 2018 om de inpassingsplannen GOL West en GOL Oost vast te stellen. [appellant sub 3] heeft tegen dit besluit op 27 juli 2018 beroep ingesteld.

Op de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] heeft de Afdeling op 21 december 2022 uitspraak gedaan. Dat is 4 jaar, 5 maanden, 3 weken en respectievelijk 4 en 3 dagen na het instellen van beroep.

Op het beroep van [appellant sub 1] doet de Afdeling vandaag uitspraak. Dat is 5 jaar, 6 maanden, 2 weken en 4 dagen na het instellen van beroep.

9.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), is de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, overschreden als de duur van de totale procedure te lang is. In zaken zonder een voorafgaande bezwaarschriftprocedure vangt de termijn aan op het moment van het indienen van het beroepschrift in eerste aanleg. De termijn eindigt op het moment waarop de rechter die beslist op het verzoek om schadevergoeding, uitspraak doet over het geschil dat de belanghebbenden en het bestuursorgaan verdeeld houdt. De redelijke termijn is voor een procedure in één rechterlijke instantie in beginsel niet overschreden, als die procedure in haar geheel niet langer dan twee jaar heeft geduurd.

Voor de beslissing bij afzonderlijke uitspraak op een verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn dat hangende beroep is gedaan, is in beginsel een termijn van één jaar redelijk.

Omdat de zitting oorspronkelijk zou worden gehouden op 26 maart 2020, in de periode waarin de gerechtsgebouwen gesloten waren vanwege de corona-maatregelen (17 maart 2020 - 10 mei 2020), en deze opnieuw ingepland moest worden, wordt de redelijke termijn verlengd met vier maanden. Daarbij is rekening gehouden met de periode waarin de gerechtsgebouwen gesloten waren en een termijn van twee maanden voor het opnieuw inplannen van verdaagde zittingen (vergelijk de uitspraak van 24 februari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:369](#), onder 74.2).

Verder zijn er geen omstandigheden die maken dat uit moet worden gegaan van een langere termijn, zodat de redelijke termijn in dit geval twee jaar en vier maanden bedraagt.

Dit betekent dat voor [appellant sub 2] en [appellant sub 3] de overschrijding van de redelijke termijn twee jaar en bijna twee maanden is.

Voor [appellant sub 1] is de overschrijding drie jaar en bijna vier maanden.

Hoogte van de vergoeding en toerekening

10. Bij de bepaling van de schadevergoeding geldt als uitgangspunt een tarief van € 500,00 per half jaar waarmee de termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond. Dat betekent dat [appellant sub 2] en [appellant sub 3] elk recht hebben op een schadevergoeding voor een overschrijding van de termijn van vijfmaal een half jaar van steeds € 500,00, dus € 2.500,00. [appellant sub 1] heeft recht op een schadevergoeding voor een overschrijding van de termijn van zevenmaal een half jaar van steeds € 500,00, dus € 3.500,00.

10.1. In de tussenuitspraak van 24 november 2021 zijn door de Afdeling meerdere gebreken geconstateerd in de bestreden besluiten. De Afdeling heeft daarop een bestuurlijke lus toegepast om provinciale staten en gedeputeerde staten de gelegenheid te geven de besluiten te herstellen. Mede als gevolg hiervan is de overschrijding van de redelijke termijn ontstaan. De Afdeling overweegt dat de overschrijding van de redelijke termijn voor zover die het gevolg is van het toepassen van een bestuurlijke lus om gebreken te herstellen aan de bestuursorganen moet worden toegerekend. Voor zover de overschrijding komt doordat de Afdeling de redelijke behandelingsduur voor de beroepen heeft overschreden, dat wil zeggen omdat niet binnen twee jaar de tussenuitspraak is gedaan en niet binnen één jaar na ontvangst van de herstelbesluiten einduitspraak is gedaan, moet deze aan de Afdeling worden toegerekend (vergelijk de uitspraak van 13 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ1289](#)).

10.2. Voor de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] geldt het volgende. Rekening houdend met de factoren die genoemd staan onder 9.1, was de tussenuitspraak 11 maanden en 27, respectievelijk 28 dagen te laat. De Afdeling is van oordeel dat hiervan zes maanden toegerekend moeten worden aan het bestuursorgaan, omdat gedurende de periode dat de zitting was uitgesteld een herstelbesluit is genomen voor de provinciale inpassingsplannen, wat een spoedige behandeling bemoeilijkte. Omdat de einduitspraak gedaan is binnen een jaar nadat de Afdeling bericht heeft gekregen dat de herstelbesluiten waren genomen, moet de overschrijding voor het overige geheel aan de bestuursorganen worden toegerekend. Dat wil zeggen dat van de 26 maanden overschrijding er 6 maanden aan de Afdeling worden toegerekend, dus een bedrag van € 577. 20 maanden worden toegerekend aan provinciale staten, dus een bedrag van € 1923 voor elk.

Omdat de Afdeling niet binnen een jaar na de beslechting van het materiële geschil tussen [appellant sub 2] en [appellant sub 3] uitspraak heeft gedaan op het verzoek om schadevergoeding, maar ruim een maand later, hebben zij ook nog recht op een schadevergoeding van € 500, toe te rekenen aan de Afdeling.

Voor het beroep van [appellant sub 1] geldt dat de einduitspraak gedaan is nadat meer dan een jaar was verstreken, nadat de Afdeling bericht heeft gekregen dat de herstelbesluiten waren genomen. Die additionele duur moet daarom aan de Afdeling worden toegerekend. Dat wil zeggen dat van de 40 maanden overschrijding er 14 maanden aan de Afdeling worden toegerekend, dus een bedrag van € 1225. 26 maanden moeten toegerekend aan provinciale

staten, dus een bedrag van € 2275.

10.3. Dit betekent dat provinciale staten een bedrag van € 1923 aan [appellant sub 2] en [appellant sub 3] elk en € 2275 aan [appellant sub 1] moeten vergoeden. De Afdeling (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de Afdeling) moet een bedrag van € 1077 aan [appellant sub 2] en [appellant sub 3] elk en € 1225 aan [appellant sub 1] vergoeden.

Het beroep van [appellant sub 1]

11. [appellant sub 1] heeft naar aanleiding van de besluiten van 15 juli 2022 en 25 juli 2022 laten weten te persisteren in het beroep, maar heeft geen inhoudelijke gronden hiertegen aangevoerd.

11.1. Het van rechtswege ontstane beroep is ongegrond. De beroepsgronden gericht tegen de besluiten van 3 juli 2020 en 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018 tot vaststelling van de inpassingsplannen, slaagden niet (zie de tussenuitspraak onder punten 66-70). Tegen de natuurvergunning die op 14 mei 2018 was verleend, waren door [appellant sub 1] geen beroepsgronden gericht.

Het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B]

12. [appellant sub 3A] heeft naar aanleiding van de herstelbesluiten geen zienswijze ingediend en zich ook op de zitting van 13 juni 2023 niet laten vertegenwoordigen. De Afdeling leidt hieruit af dat hij geen bezwaren heeft tegen dit besluit.

12.1. Het van rechtswege ontstane beroep is ongegrond. De beroepsgronden gericht tegen de besluiten van 3 juli 2020 en 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018 tot vaststelling van de inpassingsplannen slaagden niet (zie de tussenuitspraak onder punten 10.1, 16-19.7, 53.1 en 57-58). Tegen de natuurvergunning die op 14 mei 2018 was verleend, waren geen beroepsgronden van [appellant sub 3A] gericht.

13. [appellant sub 3B] heeft over de herstelbesluiten een zienswijze ingediend. Zijn bezwaren zijn met name gericht tegen de wijze waarop de besluitvorming heeft plaatsgevonden en de manier waarop is omgegaan met handelingen ter voorbereiding van de uitvoering van het project GOL.

In de eerste plaats wijst hij erop dat hij tijdens de behandeling van de hoofdzaken een verzoek om een voorlopige voorziening had gedaan. Dit verzoek heeft hij ingetrokken, nadat de provincie een toezegging had gedaan niet met voorbereidende werkzaamheden voor het project GOL te beginnen. Deze toezegging is volgens hem een besluit met rechtsgevolg en daar heeft de provincie zich ten onrechte niet aan gehouden.

In de tweede plaats is hij gepasseerd bij het besluit tot afsluiting van de Wethouder van Buulweg van 2 mei 2022. Deze afsluiting houdt verband met de herstelbesluiten, omdat dit een mitigerende maatregel is voor de natuureffecten van deze besluiten. Weliswaar woont hij op 1,94 km afstand van deze afsluiting en wordt hij mogelijk persoonlijk niet geraakt, maar doordat hij niet was geïnformeerd over dit besluit, heeft hij niet de kans gehad om hierover een afweging te maken en is het algemeen belang niet gediend.

13.1. De Afdeling overweegt dat de mededeling van de provincie die [appellant sub 3B] een toezegging noemt, geen besluit is dat in deze procedure bij de bestuursrechter kan worden aangevochten. In deze zaak liggen alleen de inpassingsplannen en de Wnb-vergunning ter beoordeling voor.

Overigens constateert de Afdeling dat de afsluiting van de Wethouder van Buulweg benoemd is in het wijzigingsbesluit voor de inpassingsplannen van 15 juli 2022 en dat het besluit tot afsluiting van die weg van 2 mei 2022 bekend is gemaakt. Toen de herstelbesluiten werden genomen, was de beroepstermijn tegen dit besluit van het college van burgemeester en wethouder van Heusden inmiddels al verstreken. Het besluit van 2 mei 2022 ligt in deze procedure niet ter beoordeling voor. Een eventuele klacht over dat besluit kan geen rol spelen in deze procedure.

13.2. Het van rechtswege ontstane beroep is ongegrond. De beroepsgronden gericht tegen de besluiten van 3 juli 2020 en 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018 tot vaststelling van de inpassingsplannen, slaagden niet (zie de tussenuitspraak onder de punten 10.1, 16-19.7, 53.1 en 57-58). Tegen de natuurvergunning die op 14 mei 2018 was verleend, waren geen beroepsgronden gericht.

Het beroep van de bewonersvereniging

14. De bewonersvereniging stelt dat de beoordeling van de zogenoemde variant 373 in overweging 17.5 van de tussenuitspraak onjuist is en zou moeten worden herzien. Inmiddels is namelijk definitief gebleken dat de speciale busbaan die het verkeer zou moeten ontlasten, niet doorgaat. Daaruit en uit diverse andere ontwikkelingen blijkt dat de verkeersaantallen door de Vijfhoevenlaan veel groter zijn dan waarvan is uitgegaan.

14.1. De Afdeling overweegt dat dit standpunt niet is gericht op de opdracht die de Afdeling in de tussenuitspraak aan provinciale staten heeft gegeven, maar op een onderdeel van het oordeel in die uitspraak. In een einduitspraak kan, behoudens zeer uitzonderlijke gevallen, niet worden teruggekomen van in een tussenuitspraak gegeven oordeel.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond om terug te komen op haar oordeel in de tussenuitspraak over dit aspect. Dat de busbaan nu definitief niet doorgaat, is geen uitzonderlijk geval zoals hierboven is genoemd. Dit blijkt alleen al uit de omstandigheid dat in overweging 17.5 van de tussenuitspraak, het aanleggen van de busbaan niet het dragende argument was in de beoordeling van variant 373. Dit blijkt uit de woorden "nog daargelaten" die in die overweging zijn gebruikt. Van belang was de omstandigheid dat deze variant aansluiting 44 open zou laten, waarmee het doel van de GOL om minder verkeer door de kernen te laten rijden, niet zou worden bereikt. Ook wat de bewonersvereniging verder aanvoert, geeft geen grond om terug te komen op het oordeel in de tussenuitspraak.

14.2. Het van rechtswege ontstane beroep is ongegrond. De beroepsgronden over de besluiten van 3 juli 2020 en 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018 tot vaststelling van de inpassingsplannen, slaagden niet (zie de tussenuitspraak onder punten 7.3, 8.2, 16-19.7 en 55-55.5). Tegen de natuurvergunning die op 14 mei 2018 was verleend, waren geen beroepsgronden gericht.

Het beroep van [appellant sub 5] en [persoon A]

15. [appellant sub 5] stelt dat in de tussenuitspraak ten onrechte zijn beroepsgronden niet inhoudelijk zijn besproken. Hij heeft op de zitting in 2021 een uitgebreide toelichting gegeven over de gebreken van de inpassingsplannen voor de GOL. Hierover is in de uitspraak niets terug te vinden. Dat geldt ook voor een reactie van hem op een schriftelijk stuk van de provincie.

15.1. De Afdeling overweegt dat dit standpunt niet is gericht op de opdracht die de Afdeling in de tussenuitspraak aan provinciale staten heeft gegeven, maar op een onderdeel van het

oordeel in die uitspraak. In een einduitspraak kan, behoudens zeer uitzonderlijke gevallen, niet worden teruggekomen van in een tussenuitspraak gegeven oordelen.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond om terug te komen op haar oordeel in de tussenuitspraak over dit aspect.

15.2. Het van rechtswege ontstane beroep is ongegrond, voor zover het beroep door [appellant sub 5] is ingediend. De beroepsgronden over de besluiten van 3 juli 2020 en 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018 tot vaststelling van de inpassingsplannen, slaagden niet (zie de tussenuitspraak onder punten 10.1 en 72-72.2). Tegen de natuurvergunning die op 14 mei 2018 was verleend, waren geen beroepsgronden gericht.

Zoals onder 72.1 van de tussenuitspraak is overwogen, is het beroep van [appellant sub 5] en [persoon A], voor zover ingediend door [persoon A], nietontvankelijk. Dit geldt ook voor zijn beroep tegen de herstelbesluiten van 15 juli 2022.

Het beroep van [appellant sub 6]

Ontvankelijkheid

16. Op 13 juli 2022 heeft [appellant sub 6] bezwaar gemaakt bij provinciale staten tegen de provinciale inpassingsplannen. Dit bezwaar is door provinciale Staten op 2 augustus 2022 aan de Afdeling doorgezonden als beroep tegen deze inpassingsplannen. Op 5 september 2022 heeft [appellant sub 6] beroep ingesteld tegen de Wnb-vergunning. [appellant sub 6] heeft verzocht om een termijn voor het indienen van beroepsgronden. De Afdeling heeft deze termijn verlengd tot 3 oktober 2022.

16.1. [appellant sub 6] heeft tegen de inpassingsplannen van 29 juni 2018 en de natuurvergunning van 14 mei 2018 geen beroep ingesteld. Vanwege het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van andere partijen kan niet worden aanvaard dat tegen een herstelbesluit dat hangende de procedure wordt genomen, beroep wordt ingesteld door een belanghebbende die geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Dit geldt niet als de belanghebbende door het nieuwe besluit in een nadeliger positie is komen te verkeren. Dit geldt ook niet als door gewijzigde feiten of omstandigheden de belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Als de belanghebbende door gewijzigde feiten of omstandigheden redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit, dan is zijn beroep ontvankelijk. Hij kan in dat beroep echter alleen gronden aanvoeren die samenhangen met die nieuwe feiten en omstandigheden. Beroepsgronden die niet samenhangen met nieuwe feiten en omstandigheden, worden buiten bespreking gelaten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), onder 9.2).

16.2. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van 24 november 2021 hebben provinciale staten en gedeputeerde staten opnieuw, bij de inpassingsplannen zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb, besluiten genomen, die in deze uitspraak worden behandeld. De Afdeling constateert dat de bestreden besluiten de volgende aanpassingen bevatten. Ten eerste is voor de inpassingsplannen een mitigerende maatregel opgenomen op grond waarvan de plannen pas kunnen worden uitgevoerd als de Wethouder van Buulweg wordt afgesloten. Ten tweede is voor zowel de inpassingsplannen als de Wnb-vergunning een geheel nieuwe passende beoordeling gemaakt als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb. In deze passende beoordeling is ook rekening gehouden met de afsluiting van deze

weg.

Omdat de passende beoordeling betrekking heeft op de inpassingsplannen en de Wnb-vergunning als geheel, is sprake van nieuwe en gewijzigde feiten waardoor hem redelijkerwijs niet kan worden verweten niet eerder te zijn opgekomen. Het beroep is ontvankelijk, maar uitsluitend voor zover dit gaat over de afsluiting van de Wethouder van Buulweg en over de passende beoordeling.

Terinzagelegging

17. [appellant sub 6] stelt dat de inpassingsplannen op onderdelen zijn gewijzigd die voor een deel ook niet vallen onder de opdracht van de Afdeling in de tussenuitspraak. Daarom geldt volgens hem voor die onderdelen niet dat afdeling 3.4 van de Awb niet hoeft te worden toegepast, zoals in de tussenuitspraak onder punt 86 is geoordeeld. De plannen zijn daarom ten onterechte niet ter inzage gelegd.

17.1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak op grond van artikel 8:51d van de Awb provinciale staten opdracht gegeven om gebreken in de inpassingsplannen te herstellen. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling kunnen bij de vaststelling van een plan of bij een wijziging van het plan wijzigingen worden aangebracht ten opzichte van het ontwerp. Alleen als de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, moet de wettelijke procedure opnieuw worden doorlopen.

Gelet op de wijziging die provinciale staten in de inpassingsplannen hebben aangebracht, namelijk de toevoeging van een voorwaardelijke verplichting over de Wethouder van Buulweg in artikel 20.3 van de planregels van het inpassingsplan GOL Oost en in artikel 21.3 van de planregels van het inpassingsplan GOL West, is dit geen afwijking ten opzichte van de ontwerpen die naar aard en omvang zo groot is dat wezenlijk andere plannen zijn vastgesteld. Weliswaar is ook een geheel nieuwe passende beoordeling opgesteld, maar deze passende beoordeling leidt op zichzelf niet tot wezenlijke wijzigingen van de inpassingsplannen.

Of provinciale staten al dan niet zijn afgeweken van de opdracht in de tussenuitspraak, is in dit opzicht dan ook niet van belang.

Het betoog slaagt niet.

Relativiteit

18. In artikel 8:69a van de Awb staat: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

18.1. Het belang van [appellant sub 6] is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij zijn woning. Uit de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.51, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000 gebied-

deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

De afstand tussen het perceel van [appellant sub 6] en het meest nabije Natura 2000-gebied is ongeveer 570 meter. Gelet hierop maakt het betreffende Natura 2000-gebied geen deel uit van de leefomgeving van [appellant sub 6]. Voor zover [appellant sub 6] heeft gewezen op de gevolgen voor zijn bedrijfsactiviteiten met [naam bedrijf] die verweven zouden zijn met Natura 2000-gebieden en geraakt worden door de geheel gewijzigde passende beoordeling, overweegt de Afdeling dat namens deze B.V. geen beroep is ingesteld en deze pas voor het eerst is genoemd in het stuk van 2 juni 2023. Deze bedrijfsactiviteiten geven dus ook geen aanleiding om anders te oordelen over de verwevenheid.

18.2. Over de afsluiting van de Wethouder van Buulweg overweegt de Afdeling dat de gevolgen van deze afsluiting zich beperken tot de verkeersstromen ten zuiden van de A59, terwijl de straat waar [appellant sub 6] woont, zich ten noorden daarvan bevindt, op ongeveer een kilometer afstand van de Wethouder van Buulweg. De verkeersgegevens bevestigen dat deze afsluiting geen gevolgen heeft voor het verkeer dat door zijn straat de Schout Lieshoutstraat in Vlijmen gaat. Op de zitting heeft [appellant sub 6] dit ook bevestigd.

18.3. Omdat de rechtsregels waar Aart zich op beroept zowel over de passende beoordeling als over de gevolgen van de afsluiting van de Wethouder van Buulweg kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen, staat artikel 8:69a van de Awb in de weg aan de vernietiging van de bestreden besluiten vanwege zijn beroepsgronden. De Afdeling zal zijn beroepsgronden dan ook niet inhoudelijk bespreken.

19. Het beroep van [appellant sub 6] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 7] en anderen

Ontvankelijkheid en terinzagelegging

20. [appellant sub 7] en anderen hebben beroep ingesteld tegen de Wnb-vergunning van 25 juli 2022. Zij hebben tegen de natuurvergunning van 14 mei 2018 geen beroep ingesteld. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van 24 november 2021 hebben gedeputeerde staten opnieuw een besluit genomen, die in deze uitspraak wordt behandeld. De Afdeling constateert dat voor de Wnb-vergunning een geheel nieuwe passende beoordeling, als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb, is gemaakt, waarbij rekening is gehouden met deze afsluiting.

Omdat de passende beoordeling betrekking heeft op de inpassingsplannen en de Wnb-vergunning als geheel, is sprake van nieuwe en gewijzigde feiten waardoor hen redelijkerwijs niet kan worden verweten niet eerder te zijn opgekomen. Vergelijk de overwegingen hierboven onder 16.1 en 16.2.

Het beroep is ontvankelijk, maar uitsluitend voor zover dit gaat over de passende beoordeling.

De beroepsgronden

21. [appellant sub 7] en anderen betogen dat het verkeersmodel dat gebruikt is om de gevolgen van de aanpassingen aan de wegen te beoordelen, onjuist is. Zij wijzen erop dat niet alle wegen in het verkeersmodel zijn opgenomen, waarbij zij specifiek wijzen op de Vlaamsche Hoeve.

21.1. Gedeputeerde staten stellen dat wel alle wegen in het model zijn opgenomen, ook de

Vlaamsche Hoeve, maar dat niet alle wegen in de presentaties zijn opgenomen voor de passende beoordeling. Zij hebben toegelicht dat dat een gevolg is van de keuze om alleen de meest relevante wegen expliciet te benoemen. Het benoemen van alle wegen zou namelijk tot gevolg hebben dat deze documenten onleesbaar worden.

21.2. De Afdeling is van oordeel dat het betoog van [appellant sub 7] en anderen dat niet alle wegen in het model zijn opgenomen niet slaagt. In de verkeerskundige reactie op het deskundigenrapport van Appollon Milieu van 17 november 2022, opgesteld door Goudappel op 27 februari 2023, is bijvoorbeeld de wegenstructuur uit het verkeersmodel opgenomen (figuur 6). Hierop is ook de Vlaamsche Hoeve te zien.

Anders dan [appellant sub 7] en anderen betogen, was deze straat ook opgenomen in de beoordeling van de gevolgen van de besluiten uit 2018, gewijzigd in 2020. Dit is bijvoorbeeld te zien in tabel 4.6 van het Akoestisch onderzoek PIP GOL Oost / Definitief / Versie 4.0 / 5 oktober 2017 (bijlage 20 bij de plantoelichtingen van PIP GOL Oost en PIP GOL West). Er is dus ook geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen van de aanpassing van de plannen na de tussenuitspraak niet goed in kaart konden worden gebracht.

Het betoog slaagt niet.

22. [appellant sub 7] en anderen betogen dat de rotonde Nassaulaan/Vendreef in het verkeersmodel niet is meegenomen als rotonde, maar als kruispunt. Hierdoor zijn de verkeerseffecten niet goed in kaart gebracht en daarmee zijn de gevolgen van stikstofdepositie niet volledig beoordeeld.

22.1. Op de zitting hebben gedeputeerde staten toegelicht dat in het verkeersmodel deze rotonde wel als rotonde is meegenomen, maar dat deze niet op die manier wordt getoond in elke visualisatie. De visualisatie die [appellant sub 7] op de zitting liet zien en waarop geen rotonde was weergegeven, toont echter niet aan dat niet met een rotonde rekening is gehouden. Op de zitting heeft de provincie een andere visualisatie laten zien waarin de rotonde is 'aangezet'. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt hieruit dat de rotonde wel als rotonde in het verkeersmodel is opgenomen, ook al wordt deze niet op elke visualisatie op die manier getoond.

Weliswaar betogen [appellant sub 7] en anderen dat ook uit de zogenoemde Shapebestanden niet blijkt dat met een rotonde rekening is gehouden, maar hierover heeft de provincie toegelicht dat de Shapebestanden resultaten zijn die afkomstig zijn uit de modelberekeningen en als invoer worden gebruikt voor de AERIUS-Calculatorberekeningen. Die bestanden bevatten dan ook geen informatie over het onderscheid tussen rotondes en kruispunten.

Het betoog slaagt niet.

23. [appellant sub 7] en anderen betogen dat in het verkeersmodel ten onrechte niet de wegcategorisering is gebruikt uit het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoers Plan (GVVP) Heusden. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld de modelsnelheden afwijken van de werkelijkheid, zodat het verkeersmodel de verkeersstromen niet goed in kaart brengt.

23.1. Zoals gedeputeerde staten op de zitting hebben toegelicht, is het attribuut "wegcategorie" een attribuut dat gebruikt wordt voor het genereren van bepaalde afbeeldingen uit het verkeersmodel, maar niet een attribuut dat gebruikt wordt om de verkeersstromen zelf mee te modelleren.

In het verkeersmodel worden de verkeersstromen berekend aan de hand van reële feiten

over de weg zelf en niet aan de hand van een wegcategorie. Daarom is het voor de betrouwbaarheid van het model niet relevant of de weg categorisering uit het GVVP Heusden is gebruikt of een andere categorisering. De Afdeling acht deze toelichting overtuigend. Het betoog slaagt niet.

24. Volgens [appellant sub 7] en anderen zijn de effecten van de afsluiting van de Wethouder van Buulweg als mitigerende maatregel niet juist in kaart gebracht. Op de zitting hebben zij toegelicht dat andere wegen veel drukker zijn geworden dan het verkeersmodel suggereert. Zij wijzen in het bijzonder op de Nassaulaan en op de Vlaemsche Hoeve. Volgens hen geven tellingen andere resultaten dan de modelberekeningen.

24.1. De Afdeling volgt het standpunt van gedeputeerde staten dat de toename van het verkeer op de Nassaulaan correct is beoordeeld. Op een totaal van 4800 motorvoertuigbewegingen per etmaal (hierna: mvt/etm) is het verkeer als gevolg van de afsluiting van de Wethouder van Buulweg met ongeveer 110 mvt/etm. Zoals eerder ook al is besproken, heeft de afsluiting van de Wethouder van Buulweg geen invloed op het verkeer aan de Vlaemsche Hoeve. De tellingen die [appellant sub 7] noemt gaan niet over de afsluiting van de Wethouder van Buulweg.

25. [appellant sub 7] en anderen hebben verder nog beroepsgronden naar voren gebracht die vergelijkbaar zijn met beroepsgronden die VGNB en anderen naar voren hebben gebracht.

25.1. Het gaat ten eerste om een beroepsgrond over de invoer van het verkeersmodel die volgens hen ertoe leidt dat onvoldoende rekening wordt gehouden met extra kilometers die omrijdend verkeer zou moeten afleggen. Deze beroepsgrond wordt hierna onder 38 t/m 38.2 besproken. Daaruit blijkt dat dit betoog niet slaagt.

25.2. Daarnaast gaat het om een beroepsgrond over de zogenoemde externe saldering met de veehouderij aan de [locatie 2]. Deze externe saldering is volgens hen onterecht, omdat de veehouderij eerder al was gestopt en uit rapportages blijkt dat deze niet zonder meer weer kan worden gestart. Deze beroepsgrond wordt hierna onder 43.2 besproken. Daaruit blijkt dat dit betoog niet slaagt.

26. Het beroep van [appellant sub 7] en anderen is ongegrond.

Het beroep van VGNB en anderen

Terinzagelegging

27. VGNB en anderen betogen dat de inpassingsplannen op wezenlijke onderdelen zijn gewijzigd, zonder dat opnieuw een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. Dat is onterecht volgens VGNB en anderen. Niet alleen zijn enkele planregels toegevoegd, maar ook is een geheel nieuwe passende beoordeling gemaakt.

27.1. Het betoog slaagt niet. Voor de motivering van dit oordeel verwijst de Afdeling naar wat zij onder 17.1 heeft overwogen.

Formulering planregels

28. VGNB en anderen betogen dat in artikel 22.1 van de planregels van het inpassingsplan GOL West niet (langer) is opgenomen welke activiteiten als strijdig gebruik moeten worden aangemerkt. In het inpassingsplan GOL Oost is, en in de daarvoor vastgestelde inpassingsplannen was, wel opgenomen dat een seksinrichting, escortbedrijf en/of straatprostitutie als strijdig gebruik moet worden aangemerkt. Mogelijk is deze bepaling in

het inpassingsplan GOL West per ongeluk weggefallen, maar dit betekent wel dat deze vormen van gebruik in dit plan niet als strijdig gebruik kunnen worden aangemerkt. Op de zitting hebben VGNB en anderen aangegeven geen bezwaar te hebben als de Afdeling zelf in de zaak voorziet op dit punt.

28.1. De Afdeling overweegt dat in artikel 22.1 van het inpassingsplan GOL West na de passage: "Tot een gebruik strijdig met de in het plan opgenomen bestemmingen wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van:" niet de tekst is opgenomen die wel in eerdere versies van de inpassingsplannen was en wel in het inpassingsplan gebiedsontwikkeling GOL Oost is opgenomen, te weten "a. een seksinrichting, escortbedrijf en/of straatprostitutie.".

28.2. Provinciale staten hebben deze omissie ook erkend. Hoewel zij stellen dat deze omissie niet relevant is voor de gebruiksmogelijkheden die het inpassingsplan GOL West biedt, blijkt dat het hun bedoeling was om deze planregel wel in dit inpassingsplan op te nemen en kan enig effect van deze regel niet worden uitgesloten. Omdat het inpassingsplan GOL West in zoverre niet is vastgesteld in overeenstemming met wat provinciale staten hebben beoogd, is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

28.3. De Afdeling beoordeelt aan het einde van de uitspraak of er aanleiding bestaat om het geschil definitief te beslechten, zoals is bedoeld in artikel 8:41a van de Awb.

Strijd met de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant

29. VGNB en anderen betogen dat de inpassingsplannen niet voldoen aan de compensatieverplichtingen uit de IOV voor het Natuurnetwerk Noord-Brabant (hierna: NNB). In de herstelbesluiten is weliswaar beoogd om te voldoen aan het gestelde in 47.5 van de tussenuitspraak door in de plantoelichting een termijn op te nemen voor de verplichte compensatie, maar op grond van artikel 3.23 van de IOV moet dit ook in de planregels worden verankerd.

29.1. Provinciale staten stellen dat aan de IOV is voldaan door een verantwoording over de compensatie in de plantoelichting op te nemen. Dat deze verantwoording ook wordt vereist, volgt uit het vierde lid van artikel 3.23 van de IOV. De uitvoering zal binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de inpassingsplannen worden afgerond. Dat is vastgelegd in het contract met de aannemer en is daarmee verzekerd, zodat ook aan het vereiste in het vijfde lid wordt voldaan. In de planregels hoeft dit niet te worden opgenomen.

29.2. Op het moment van de vaststelling van de inpassingsplannen GOL West en GOL Oost gold de IOV. In hoofdstuk 3 van de IOV zijn instructieregels aan gemeenten opgenomen. Voor provinciale staten heeft de IOV te gelden als provinciaal ruimtelijk beleid. Zoals onder punt 38 van de tussenuitspraak is overwogen, beoordeelt de Afdeling of de inpassingsplannen zijn vastgesteld in overeenstemming met dit beleid.

Artikel 3.23 van de IOV luidt als volgt: (...)

Lid 3 Een bestemmingsplan waarvoor een compensatieplicht geldt, borgt de uitvoering van de compensatie.

Lid 4 De toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het derde lid bevat een verantwoording over:

a. de omvang van het netto verlies aan ecologische waarden en kenmerken en op welke locatie dat optreedt;

- b. de locatie waar en de wijze waarop het netto verlies, genoemd onder a, wordt gecompenseerd;
- c. de kwaliteit en kwantiteit van de compensatie;
- d. de termijn van uitvoering;
- e. de inhoud en realisatie van de voorgenomen mitigerende en compenserende maatregelen;
- f. het reguliere- en ontwikkelingsbeheer.

Lid 5 De uitvoering van de fysieke compensatie wordt binnen drie jaar na onherroepelijk worden van het bestemmingsplan, bedoeld in het derde lid afgerond.

29.3. De Afdeling stelt vast dat de toelichting van de herstelbesluiten voldoet aan het vierde lid en dat contractueel vastgelegd is dat de NNB-compensatie door de aannemer binnen 2 jaar moet zijn gerealiseerd. Deze punten zijn ook niet in geschil. In geschil is wel of het derde lid ook vereist dat de compensatie publiekrechtelijk wordt gewaarborgd door het opnemen van een planregel met deze strekking.

Naar het oordeel van de Afdeling is dit het geval. Aan de eis dat een bestemmingsplan de uitvoering borgt, kan niet voldaan worden door het aangaan van een privaatrechtelijke verplichting. De IOV vereist namelijk dat de compensatieplicht wordt geborgd in het bestemmingsplan zelf, een publiekrechtelijk instrument.

Dat deze regel niet anders moet worden gelezen, blijkt ook uit de toelichting bij dit artikel: "Het gaat er niet alleen om dat de compensatie wordt geregeld. Het is uiteraard belangrijk dat deze ook wordt uitgevoerd. Het publiekrechtelijk borgen van de uitvoering van de compensatie is onder andere mogelijk door aan de gewenste ontwikkeling binnen de verwijderde NNB de voorwaarde te verbinden dat deze alleen mag plaatsvinden als de compensatie ook feitelijk is gerealiseerd, binnen een daartoe gestelde termijn en overeenkomstig het inrichtingsplan dat aan deze voorwaardelijke regels is gekoppeld." Zulke regels met voorwaardelijke verplichtingen worden opgenomen in het bestemmingsplan zelf en niet in de plantoelichting.

Het is de Afdeling niet gebleken dat provinciale staten gemotiveerd hebben willen afwijken van de regeling in artikel 3.23 derde lid van de IOV, die voor hen als beleid geldt. Het betoog dat de fysieke NNB-compensatie ten onrechte niet in de planregels van de herstelbesluiten is geregeld, slaagt. Op dit punt zijn de inpassingsplannen dan ook in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

29.4. De Afdeling beoordeelt aan het einde van de uitspraak of er aanleiding bestaat om het geschil definitief te beslechten, zoals is bedoeld in artikel 8:41a van de Awb.

Gebreken in de passende beoordeling

30. VGNB en anderen betogen dat de conclusie van de passende beoordeling niet voldoet aan de eis in artikel 2.8, derde lid, van de Wnb dat de zekerheid is verkregen dat de GOL de natuurlijke kenmerken van de relevante Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. In de eerste plaats betogen zij dat het verkeersmodel gebreken bevat, zodat de uitkomsten niet konden worden gebruikt voor de berekening van de stikstofdepositie als gevolg van de GOL. In de tweede plaats betogen zij dat de berekeningen van de stikstofdepositie met behulp van het systeem AERIUS Calculator gebreken bevatten zodat deze depositie niet juist in kaart is gebracht. In de derde plaats betogen zij dat extern gesaldeerd is met een aantal activiteiten,

maar dat deze saldering onjuistheden bevat.

De Afdeling zal deze drie onderwerpen achtereenvolgens behandelen.

Het verkeersmodel dat gebruikt is voor de stikstofdepositieberekeningen

31. VGNB en anderen brengen ten eerste naar voren dat zij niet alle gegevens ter beschikking hebben gekregen om een adequate beoordeling te kunnen maken van het verkeersmodel.

31.1. In het dossier staan meerdere vragen van VGNB en anderen om verduidelijkingen en gegevens en de antwoorden van provinciale staten en gedeputeerde staten op deze vragen met daarbij horende gegevens. De Afdeling leidt af uit de stukken in het dossier, waaronder het overzicht dat provinciale staten en gedeputeerde staten op 28 februari 2023 hebben ingezonden, en het verhandelde op de zitting, dat alle gevraagde gegevens over het verkeersmodel in verschillende fasen aan VGNB en anderen zijn overgelegd. Om de op dat moment nog openstaande vragen over het model te kunnen beantwoorden is ook een werksessie bij Goudappel gehouden op 23 mei 2023.

VGNB en anderen betogen weliswaar dat er nog steeds vragen onbeantwoord zijn over het verkeersmodel, zoals de wijze waarop is omgegaan in de verkeersmodellering ten aanzien van de randen van het projectgebied, maar dat zijn naar het oordeel van de Afdeling vragen over de inhoud van het model en niet over gegevens die voor het model zijn gebruikt. De inhoudelijke kwesties die VGNB en anderen over het verkeersmodel naar voren brengen, zullen in de volgende overwegingen worden besproken.

Het betoog slaagt niet.

32. VGNB en anderen betogen in de tweede plaats dat het verkeersmodel onverwachte resultaten oplevert over de randen van het projectgebied en het verkeersmodel daarom niet betrouwbaar is. In het bijzonder wijzen zij erop dat het model op de A2 tot voorbij Zaltbommel ten noorden van de A15 een afname berekent tot wel 600 mvt/etm. Daarnaast betogen zij dat rond de A59 in het projectgebied het verkeer afneemt met ongeveer 4000 mvt/etm en er aan de randen van dit projectgebied een afname van 1500 mvt/etm is. Volgens VGNB en anderen is die uitkomst niet verklaarbaar, omdat dit zou betekenen dat het project GOL leidt tot minder verkeer in het projectgebied, terwijl het project GOL tot een verbeterde doorstroming moet leiden. Dat het verkeer het GOL-gebied zou gaan mijden, is ongeloofwaardig. Een berekening met het Nederlands regionaal model (NRM) van Rijkswaterstaat levert andere resultaten op voor wijzigingen van het verkeer buiten het projectgebied en is hiervoor meer geschikt dan het model dat voor de GOL is gebouwd (het GOL-model) en dat gebaseerd is op de BrabantBrede ModelAanpak (BBMA).

32.1. Provinciale staten en gedeputeerde staten wijzen er in de eerste plaats op dat een verbeterde doorstroom op de A59 geen doelstelling is van het GOL-project. Het gaat om vergroting van de leefbaarheid in het projectgebied. Verder wijzen zij op de omstandigheid dat een afname van 600 mvt/etm op de A2 een zeer kleine hoeveelheid is ten opzichte van de ongeveer 120.000 mvt/etm op dat wegvak. Provinciale staten merken verder op dat inderdaad uit de verschillende modellen en verschillende modelberekeningen blijkt dat er een afname zal plaatsvinden. Zij geven aan dat die afname niet per motorvoertuig te verklaren is, omdat een verkeersmodel daar niet geschikt voor is. Wel kan het model in het algemeen gebruikt worden om hiervoor verklaringen te geven. Een mogelijke verklaring is dat de wijzigingen voor de regionale verkeersstructuren tot gevolg hebben dat sommige routes langer worden en zo de keuze voor het openbaar vervoer stimuleren.

Over de afname in het projectgebied op de A59 van 4.000 en aan de rand van het projectgebied van 1.500 mvt/etm stellen zij dat dit verklaarbaar is. De grote afnamen vinden plaats op locaties waar afritten worden verwijderd. Op die locaties is het begrijpelijk dat de afname van verkeer groot is. Het is dan ook logisch dat op andere plaatsen waar geen afrit van een snelweg wordt verwijderd, de afname veel kleiner is.

32.2. De Afdeling overweegt dat het projectspecifieke verkeersmodel GOL gebaseerd is op het verkeersmodel 'sHertogenbosch en het verkeersmodel Hart van Brabant en in overeenstemming is met de uitgangspunten van de BBMA (vergelijk ook 12.1 van de tussenuitspraak). Dit verkeersmodel is gemaakt voor de specifieke situatie van het GOL-project, waarin meerdere soorten wegen zijn betrokken. Het NRM daarentegen is weliswaar leidend voor het hoofdwegennet, maar is niet meer geschikt om te worden gebruikt voor het GOL, omdat het GOL ook invloed heeft op regionale en lokale wegen, ook binnen wijken en met het NRM die verkeersintensiteiten niet allemaal in beeld worden gebracht.

Dat er ver buiten het projectgebied verkeersafnamen worden gemodelleerd die niet per voertuigbeweging te verklaren zijn, acht de Afdeling onvoldoende reden om de betrouwbaarheid van het model voor het projectgebied onvoldoende te achten.

Tot slot ziet de Afdeling in de algemene twijfels die VGNB en anderen hebben uitgesproken, geen reden om niet uit te gaan van de door provinciale staten gepresenteerde verklaring voor de afname in verkeersintensiteiten op de A59 en aan de randen van het projectgebied.

33. VGNB en anderen betogen in de derde plaats dat de uitgangspunten van het verkeersmodel op een aantal punten selectief zijn gewijzigd ten opzichte van het model dat gebruikt was voor de besluiten die in de tussenuitspraak zijn besproken. Met name wijzen zij op de afname van de verkeerssnelheid op de Van Haestrechtstraat die wel is meegenomen, in tegenstelling tot wijzigingen in de verkeerssnelheid op andere locaties.

33.1. In de notitie "Inhoudelijke verkeerskundige reactie op deskundigenrapport van Apollon Milieu van 17 november 2022" van 27 februari 2023 van bureau Goudappel is nader toegelicht hoe de selectie van wegvakken heeft plaatsgevonden voor de herstelbesluiten en hoe deze is aangepast ten opzichte van de eerdere besluiten. In de eerdere besluiten waren alleen wegvakken meegenomen met een intensiteit van minimaal 500 mvt/etm. Voor de herstelbesluiten is een selectie gemaakt door de volgende vier stappen te doorlopen:

1. Wegen met intensiteitsverandering van minimaal 500 voertuigen per richting.
2. Nieuwe wegvakken.
3. Wegvakken om te komen tot sluitende hoofdwegenstructuur.
4. Wegen toegevoegd om de tegenrichting op een autosnelweg te selecteren met een intensiteitsverandering > 500 motorvoertuigen/richting voor een gemiddelde weekdag.

Per saldo zijn hierdoor meer wegvakken dan voorheen geselecteerd. Dat geldt onder meer voor de Van Haestrechtstraat. Voor het noordelijk deel van deze straat is sprake van een toename van minimaal 500 mvt/etm. Het aantal mvt/etm op het zuidelijk deel is lager dan 500, maar dit deel is geselecteerd om tot een sluitende hoofdwegenstructuur te komen, zo is vermeld in de notitie van Goudappel. Op de zitting is door provinciale staten en gedeputeerde staten over de Van Haestrechtstraat toegelicht, dat de wijziging van de verkeersaantallen van deze straat zeer dicht bij de selectiegrens van 500 mvt/etm ligt en deze straat heel dicht bij het Natura 2000-gebied ligt. Daarom achten provinciale staten en gedeputeerde staten het ook raadzaam dat deze weg in zijn geheel werd geselecteerd. Over de snelheidsreductie op

de Van Haestrechtstraat, is in de notitie van Goudappel vermeld dat het gaat om een autonome ontwikkeling en geen mitigerende maatregel. Ook is aangegeven dat het gaat om een snelheidsreductie die zowel in de referentie als in de plansituatie is opgenomen, zodat dit voor de stikstofdepositie geen verschil geeft.

33.2. De Afdeling is van oordeel dat een voldoende inzichtelijke en consistente systematiek is gebruikt om wegen te selecteren waarvoor de wijzigingen in verkeersstromen zijn ingevoerd in AERIUS Calculator. Het door VGNB en anderen aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat door deze systematiek het verkeersmodel tot onjuiste resultaten komt of dat de systematiek onjuist is toegepast.

Het betoog slaagt niet.

Onjuistheden in de uitgangspunten en uitkomsten van de stikstofberekeningen

34. Voor de stikstofdepositieberekeningen met behulp van AERIUS Calculator is ten opzichte van de eerdere beoordelingen het zichtjaar gewijzigd van 2021 naar 2022. VGNB en anderen betogen dat deze wijziging ten onrechte niet is gemotiveerd. Deze wijziging kan volgens hen tot gevolg hebben dat de toename van stikstofdepositie in het jaar 2030 kleiner uit zal vallen dan daadwerkelijk het geval is. Dit gevolg zou naar voren komen als het zichtjaar op 2021 zou zijn gesteld of een separate berekening voor het jaar 2030 was uitgevoerd. De reden hiervoor is met name dat, door een ander zichtjaar te nemen, de toename van het verkeer op bepaalde wegvakken onder de drempel van 500 mvt/etm zou kunnen blijven, waardoor de stikstofuitstoot van dat verkeer ten onrechte niet meer mee wordt genomen in de berekeningen.

34.1. Provinciale staten en gedeputeerde staten stellen dat de passende beoordeling in overeenstemming met de instructie gegevensinvoer van AERIUS Calculator, gebaseerd is op het jaar dat de natuurvergunning wordt afgegeven. Dat was het jaar 2022. De uitzondering die in die instructie wordt genoemd, te weten dat een later jaar gebruikt moet worden als de verwachte groei in het aantal verkeersbewegingen in de toekomst leidt tot een hogere depositie, doet zich in dit geval niet voor. De GOL leidt juist per saldo tot een afname van het verkeer.

34.2. De Afdeling ziet in het door VGNB en anderen aangevoerde geen grond voor het oordeel dat er ten onrechte of ongemotiveerd voor is gekozen om modelgegevens uit 2022 te gebruiken voor de AERIUS-Calculatorberekeningen. Overeenkomstig de instructie voor gegevensinvoer is gekozen voor het jaar dat de vergunning is verleend. In deze instructie wordt een uitzondering op dit uitgangspunt beschreven voor gevallen waarin een vergunde activiteit zelf in de toekomst voor extra verkeersbewegingen zorgt.

De uitzondering doet zich hier niet voor, omdat dit wegenproject zelf geen toename van het verkeer genereert. Daarom is er ook geen reden om te veronderstellen dat door het gekozen zichtjaar wegvakken niet in de berekening zullen worden opgenomen die met een ander jaar wel in de berekening zouden zijn betrokken.

Het betoog slaagt niet.

35. VGNB en anderen betogen dat alsnog is gebleken dat het hanteren van een afkapgrens op 500 mvt/etm ertoe leidt dat de toename van stikstofdepositie door de GOL wordt onderschat. Ten eerste biedt een afkap volgens hen onvoldoende mogelijkheden om terechte beroepsgronden naar voren te brengen. Ten tweede blijkt de afkap niet voor elk specifiek en relevant geval een juiste en eenduidige onzekerheidsmarge te zijn. Ten derde blijkt dat wetenschappelijk gezien afrondingen bij onzekerheden normaal gesproken anders

worden toegepast dan in het voorliggende geval is gedaan. Tot slot zijn er volgens VGNB en anderen twee verkeerstechnische mitigaties toegepast die beide tot doel hebben om net onder de drempel van 500 mvt/etm uit te komen.

35.1. Onder 25.2 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling al geoordeeld over het hanteren van de afkapgrens van 500 mvt/etm. In een einduitspraak kan, behoudens zeer uitzonderlijke gevallen, niet worden teruggekomen van in een tussenuitspraak gegeven oordeel. De Afdeling ziet daar in het aangevoerde geen grond voor. Voor zover VGNB en anderen betogen dat er blijkbaar gegevens zijn die het mogelijk maken om meer precieze berekeningen te maken dan is gedaan, volgt hieruit niet dat sprake is van een zeer uitzonderlijk geval dat maakt dat de Afdeling terug moet komen op haar oordeel in de tussenuitspraak.

35.2. Over de methode van afronden hebben provinciale staten en gedeputeerde staten naar het oordeel van de Afdeling overtuigend uiteengezet dat waar deze afronding heeft plaatsgevonden, dit op de wetenschappelijk gebruikelijke manier is gebeurd. In het verkeersmodel zelf vindt afronding plaats op hele voertuigen (1 mvt/etm). De afkapgrens van 500 mvt/etm per rijrichting, die gebruikt wordt als invoer voor AERIUS-Calculator, is geen afronding, maar een begrenzing van het onderzoeksgebied van waaruit stikstofdepositie wordt berekend. Bij het bepalen van de projecteffecten wordt tussentijds niet afgerond, zo hebben provinciale staten en gedeputeerde staten onweersproken gesteld.

35.3. Zoals hiervoor onder 33 t/m 33.2 is overwogen, is een na te volgen systematiek gebruikt om wegen te selecteren met wijzigingen in verkeersstromen en die vervolgens ingevoerd worden in AERIUS Calculator. Deze systematiek heeft er in sommige gevallen toe geleid dat ook wegvakken zijn opgenomen met een wijziging in verkeersintensiteit van minder dan 500 mvt/etm. Het is de Afdeling niet gebleken dat er verkeerstechnische mitigaties zijn toegepast met als doel net onder de 500 mvt/etm uit te komen.

36. VGNB en anderen betogen dat de stikstofdepositie als gevolg van de GOL niet met het model SRM2+ had moeten worden berekend, maar met het OPS-model. De reden is dat SRM2+ niet is gevalideerd en dat daarom de hogere uitkomsten van het OPS-model gebruikt zouden moeten worden als worstcasebenadering.

36.1. Voor de stikstofdepositieberekeningen is gebruik gemaakt van AERIUS Calculator, zoals ook is voorgeschreven in artikel 2.1 van de Regeling natuurbescherming. AERIUS Calculator heeft een maximale rekengrens van 25 km. Voor wegverkeer rekent AERIUS Calculator voor de eerste 5 km met een implementatie van het rekenmodel SRM2+ en vanaf 5 km tot 25 km met OPS.

36.2. Zoals is overwogen in de (tussen-)uitspraak van 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1299](#) (ViA15), onder 21, gaven de beroepsgronden in die zaak geen aanknopingspunten voor twijfel dat de depositie door wegverkeer met SRM2+ zoals geïmplementeerd in AERIUS Calculator 2020, niet met de vereiste zekerheid in kaart wordt gebracht. In die uitspraak is onder 17 overwogen dat de minister inzichtelijk en navolgbaar heeft gemotiveerd dat de specifieke modeleigenschappen en de validatie van de met SRM2+ gemaakte concentratieberekeningen doorslaggevend zijn geweest bij de keuze om SRM2+ te blijven gebruiken voor depositieberekeningen op korte afstand van de weg (tot 5 km).

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om van dit oordeel terug te komen.

36.3. VGNB en anderen hebben op de zitting aangegeven dat het in een nader stuk naar voren gebrachte argument dat ten onrechte gewerkt is met een afkap van 25 km, niet langer wordt gehandhaafd. De Afdeling zal daarom op dit argument niet ingaan.

37. VGNB en anderen betogen dat, in tegenstelling tot GOL20, niet alle AERIUS-Calculatorbestanden van GOL22 zijn verrijkt met specifieke wegkenmerken. Dit betekent dat geluidsschermen, de hoogte van de wegligging, dijken etc. niet in de AERIUS-Calculatorbestanden van GOL22 zijn beschreven. Hierdoor zal in het algemeen de depositie te hoog worden ingeschat, maar de depositieverlaging zal volgens VGNB en anderen worden overschat op wegvakken waar het verkeer zal afnemen.

37.1. De Afdeling volgt het standpunt van provinciale staten en gedeputeerde staten dat voor zover variabelen als weghoogte, wegligging en afscherming van wegen al ingevoerd moeten worden, dat in dit geval in ieder geval niet vereist was, omdat geen wijzigingen worden aangebracht in die aspecten tussen de referentie en de plansituatie.

38. VGNB en anderen betogen dat de gevolgen van de afsluiting van de Wethouder van Buulweg niet goed zijn beoordeeld, zodat de stikstofdepositie kan zijn onderschat. Enerzijds is deze afsluiting namelijk meegenomen als mitigerende maatregel bij de stikstofdepositie, maar anderzijds heeft de afsluiting tot gevolg dat verkeer zal omrijden met als gevolg een hogere stikstofdepositie. Omdat de omrijders zich zullen verdelen over verschillende wegen, kunnen die toenamen onder de 500 mvt/etm blijven, waardoor die extra stikstofdepositie niet wordt meegenomen in het model.

38.1. Provinciale staten en gedeputeerde staten stellen dat de afsluiting van de Wethouder van Buulweg een afname van minder dan 500 mvt/etm oplevert en dat deze daarom niet is meegenomen in de stikstofdepositieberekeningen.

38.2. De Afdeling constateert dat de wijziging van de verkeersstromen door de afsluiting van de Wethouder van Buulweg verkeerskundig is beoordeeld in de notitie "Mitigerende maatregelen GOL bij Waalwijk en Vlijmen", die als bijlage XI van bijlage I bij de passende beoordeling van 2022 is gevoegd. Daaruit volgt dat de afsluiting van de Wethouder van Buulweg zorgt voor een afname in verkeersintensiteit op de Deutersestraat. Het verkeer verschuift voornamelijk naar de Gementweg-Vendreef (zuid) en Nieuwkuijkseweg en Vendreef (noord)-Nassaulaan en verder richting het hoofdwegennet. Zowel de toenames als afnames liggen ruim onder de 500 mvt/etm.

Zowel voor afnames van verkeer als voor toenames van verkeer is in de invoer voor AERIUS Calculator een afkapgrens van 500 mvt/etm gehanteerd. Onder verwijzing naar wat hiervoor onder 35.1 is overwogen, is dit naar het oordeel van de Afdeling toegestaan. De afsluiting van de Wethouder van Buulweg hoefde daarom ook niet mee te worden genomen in de stikstofdepositieberekeningen. De Afdeling overweegt dat in algemene zin niet kan worden uitgesloten dat het verkeer dat afneemt een groter effect heeft in de stikstofdepositieberekeningen dan verkeer dat toeneemt, zoals VGNB en anderen hebben aangevoerd. Het omgekeerde kan echter ook het geval zijn, zodat niet vaststaat of door het niet meenemen in de stikstofberekeningen van de gevolgen van de afsluiting van de Wethouder van Buulweg, de gevolgen van GOL zijn onderschat. Deze systematiek is inherent aan de wijze waarop gegevens uit het verkeersmodel worden gebruikt als invoer voor AERIUS Calculator, maar dat maakt nog niet dat de uitkomsten zo zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid dat provinciale staten en gedeputeerde staten zich niet op dit model mochten baseren.

39. VGNB en anderen betogen dat de effecten in de aanlegfase van de wegen niet correct en onvolledig zijn beschreven. Hiervan zijn verschillende voorbeelden genoemd, maar uit de behandeling op de zitting is naar voren gekomen dat de kern van het bezwaar is dat op twee locaties de (vlak-)bronnen die voor de aanlegfase worden gebruikt niet of niet juist zijn

ingevoerd. Op de zitting hebben VGNB en anderen verduidelijkt dat de bron voor de werkzaamheden aan het fietspad niet dicht bij de locatie van dat fietspad, en dus dicht bij de Loonse en Drunense duinen is ingevoerd. Ook zijn werkzaamheden aan een rotonde niet juist meegenomen.

Daarnaast is volgens VGNB en anderen niet onderbouwd waarom de emissienormen voor het materieel dat gebruikt wordt voor de aanleg verschoven zijn van uitsluitend stage IV naar stage III, waardoor meer stikstofuitstoot kan plaatsvinden.

39.1. Provinciale staten en gedeputeerde staten stellen dat de werkzaamheden in de aanlegfase op correcte wijze als vlakbron zijn ingevoerd in AERIUS Calculator. In de documentatie is dit onder meer terug te vinden op pagina 6 en 7 van bijlage II van bijlage I bij de passende beoordeling. Alle werkzaamheden in het gebied in de aanlegfase zijn verdeeld over twee helften. Hierbij zijn alle mogelijke activiteiten genoemd. Twee specifieke plekken waar uitstoot zal plaatsvinden zijn daarnaast aangeduid. In de passende beoordeling is te zien hoe de bronnen zijn gemodelleerd en in het bijzonder dat een bron wel degelijk dicht bij het fietspad ligt dat door VGNB en anderen wordt genoemd. Daarnaast is de uitstoot zo dicht mogelijk bij de relevante Natura 2000-gebieden gemodelleerd. Dit alles is in overeenstemming met de invoerinstruction van AERIUS Calculator. De rotonde die wordt genoemd, is volgens provinciale staten en gedeputeerde staten al aangelegd.

39.2. De Afdeling overweegt dat bij de aanleg van wegen zoals aan de orde is bij de GOL de uitstoot in de aanlegfase adequaat moet worden gemodelleerd en dat daarvoor vlak- en puntbronnen kunnen worden gebruikt. De locatie van deze bronnen is altijd een benadering van de werkelijkheid, omdat de bron van de uitstoot zich verplaatst tijdens de aanleg. De locatie van deze bronnen moet zo gekozen worden dat deze een reële benadering van de werkelijkheid vormt.

Naar het oordeel van de Afdeling is dat in dit geval gebeurd. Het projectgebied is in een oostelijk en een westelijk deel verdeeld en bij ieder deel zijn twee bronnen opgenomen. Een vlakbron voor mobiele werktuigen en een puntbron voor stationaire vrachtwagens. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om te oordelen dat deze bronnen geen reële benadering van de werkelijkheid vormen. Waar VGNB en anderen betogen dat één van de locaties dicht bij het fietspad had moeten worden gekozen, merkt de Afdeling op dat de bron al dicht bij dat fietspad is gekozen. Daarnaast zijn de bronnen op een reële afstand van de relevante Natura 2000-gebieden geplaatst, zodat in dat opzicht niet valt te verwachten dat de depositie op deze gebieden wordt onderschat.

39.3. Over het type mobiele werktuigen dat wordt ingezet, overweegt de Afdeling als volgt. In de passende beoordeling is gerekend met een aandeel van 25% stage IV-werktuigen en 75% stage III a&b-werktuigen. Op de zitting hebben provinciale staten en gedeputeerde staten hierover toegelicht dat het door de lange duur van de procedure niet meer mogelijk was om voor alle werkzaamheden stage IV-werktuigen te reserveren. Daarom is gekozen voor een mix. De Afdeling is van oordeel dat er geen verplichting is om te werken met stage IV-materieel, zolang de emissies van het materieel dat gebruikt wordt in de aanlegfase op een correcte wijze worden verwerkt in de passende beoordeling. Niet is betoogd of onderbouwd dat daarvan geen sprake is.

Tussenconclusie verkeersmodel en stikstofdepositieberekeningen

40. De Afdeling komt tot de conclusie dat wat is aangevoerd over het verkeersmodel en de stikstofdepositieberekeningen, geen aanleiding geeft voor het oordeel dat de passende beoordeling op dit punt gebaseerd is op verkeerde uitgangspunten over de stikstofdepositie.

Beëindiging saldogevers ten behoeve van GOL en juiste waarden?

41. In de passende beoordeling is de beëindiging van twee veehouderijen en het beëindigen van het uitrijden van mest op een maisakker meegenomen als mitigerende maatregelen die voorkomen dat per saldo de stikstofdepositie op hiervoor gevoelige habitattypen toeneemt. Volgens VGNB en anderen wordt niet voldaan aan de voorwaarden om dit te mogen doen en voor zover dit wel mag, is met een te hoog saldo gerekend. De Afdeling zal de beroepsgronden hierover per zogeheten saldogever bespreken.

[locatie 1]

42. In de passende beoordeling is rekening gehouden met de omstandigheid dat de activiteiten ten behoeve van een veehouderij aan de [locatie 1] in Drunen worden gestaakt. Uit de stukken blijkt dat de vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), waarvan een toestemming op grond van de Wnb deel uitmaakt, voor deze veehouderij op 29 oktober 2020 is ingetrokken in verband met de beoogde externe saldering. Ook is voldoende gewaarborgd dat hervatting van de bedrijfsactiviteiten niet kan plaatsvinden op basis van diezelfde - overgedragen - depositiesaldi van de vroegere referentiesituatie (vergelijk de uitspraak van 26 oktober 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3074](#), onder 6). De ingetrokken toestemming gaat gepaard met een emissie van 3.226,15 kg NH₃ per jaar. Op grond van artikel 2.7, twaalfde lid, van de op dat moment geldende Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant (hierna: de Beleidsregel) is 70% van de stikstofemissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit ingebracht als mitigerende maatregel bij de aanvraag voor de Wnb-vergunning. Ook in de passende beoordeling is 70% van de totale stikstofemissie meegenomen. De emissie die hiermee wordt ingezet als mitigerende maatregel in de passende beoordeling, bedraagt 2.258,30 kg NH₃ per jaar.

Op de zitting hebben VGNB en anderen verduidelijkt dat hun bezwaren over deze saldogever geen betrekking hebben op de omvang van de emissie waarmee wordt gesaldeer. VGNB en anderen betogen dat het salderen zelf met deze saldogever zich niet verdraagt met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 november 2022, C-278/21, [ECLI:EU:C:2022:864](#) (AquaPri). Volgens hen volgt uit dit arrest dat een vergunning die op grond van een onjuiste of onvolledige beoordeling is verleend, niet kan dienen als basis voor stikstofsaldering. De omgevingsvergunning met bijbehorende natuurtoestemming voor de veehouderij aan de [locatie 1] was niet gebaseerd op een deugdelijke passende beoordeling, omdat die vergunning is gebaseerd op het PAS. In de zogenoemde PAS-uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), heeft de Afdeling geoordeeld dat de passende beoordeling die ten grondslag was gelegd aan het PAS, niet voldeed aan de eisen in de Habitatrichtlijn. Omdat de vergunning voor de veehouderij aan de [locatie 1] was gebaseerd op het PAS, mocht deze daarom niet gebruikt worden om mee te salderen.

42.1. De Afdeling overweegt over deze beroepsgrond als volgt. In het arrest AquaPri is door het Hof van Justitie antwoord gegeven op prejudiciële vragen van de verwijzende rechter uit Denemarken. Voor de door VGNB en anderen naar voren gebrachte beroepsgrond zijn de antwoorden op de tweede en derde vraag van belang. De kern van deze tweede en derde vraag is of artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn zo moet worden uitgelegd dat bij de vaststelling of het nodig is om voor de voortzetting van de exploitatie van een installatie die al eerder is vergund na een beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van die bepaling, een nieuwe beoordeling moet worden verricht die wel voldoet aan die vereisten, en of bij die nieuwe beoordeling rekening mag worden gehouden met andere relevante

beoordelingen (punt 48). Het antwoord op deze vraag staat in punt 58 van het arrest AquaPri: "58. Gelet op een en ander dient op de tweede en de derde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43 aldus moet worden uitgelegd dat bij de vaststelling of het nodig is om voor de voortzetting van de exploitatie van een installatie die reeds in de projectfase is vergund na een beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van die bepaling, een nieuwe beoordeling moet worden verricht die wel voldoet aan die vereisten, en in voorkomend geval bij het verrichten van deze nieuwe beoordeling, rekening behoort te worden gehouden met de in de tussentijd verrichte beoordelingen, zoals die welke zijn voorafgegaan aan de vaststelling van een nationaal stroomgebiedbeheersplan en een Natura 2000-plan die onder meer betrekking hebben op de zone waarin het gebied gelegen is waarvoor die exploitatie gevolgen kan hebben, indien deze eerdere beoordelingen relevant zijn en de daarin vervatte vaststellingen, inschattingen en conclusies volledig, nauwkeurig en definitief zijn."

42.2. De Afdeling stelt vast dat voor het project GOL een passende beoordeling is gemaakt die op alle aspecten van dat project betrekking heeft. Het project GOL is geen voortzetting van een eerder vergund project waarvoor eerder een beoordeling is gemaakt. Of van een eerdere passende beoordeling gebruik kan worden gemaakt, is daarom niet een vraag die in deze uitspraak moet worden beantwoord. Het arrest AquaPri is in zoverre niet van belang voor de vraag of de passende beoordeling die in deze zaak aan de orde is, in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

De Afdeling begrijpt de beroepsgrond van VGNB en anderen zo dat is bedoeld te betogen dat uit het arrest AquaPri volgt dat bij de passende beoordeling voor de GOL beoordeeld had moeten worden of de passende beoordeling voor het project aan de [locatie 1] voldeed aan de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Bij de passende beoordeling voor de GOL is namelijk rekening gehouden met het stopzetten van de veehouderij aan de [locatie 1].

De Afdeling volgt de VGNB en anderen hierin niet. De stopzetting van de activiteiten aan de [locatie 1] is namelijk een mitigerende maatregel, die in de passende beoordeling kan worden betrokken bij de beoordeling of eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien, kunnen worden voorkomen of verminderd. Het gevolg van het stopzetten van de activiteiten aan de [locatie 1] is een vermindering van de stikstofemissie waarmee in de passende beoordeling van de GOL rekening is gehouden. Met die vermindering mag rekening worden gehouden, omdat het gaat om stikstofemissie die feitelijk kon worden veroorzaakt op basis van een onherroepelijke en een voor onbepaalde tijd geldende natuurtoestemming, terwijl die emissie in verband met het project GOL is beëindigd. Zoals hiervoor al aangegeven is, wordt door VGNB en anderen de omvang van deze vermindering niet bestreden.

De beroepsgrond dat in de passende beoordeling ten onrechte rekening is gehouden met de beëindiging van de veehouderij aan [locatie 1] omdat de toestemming voor deze veehouderij gebaseerd is op een gebrekkige passende beoordeling, slaagt niet.

42.3. De Afdeling hecht eraan om in reactie op deze beroepsgrond verder te overwegen dat VGNB en anderen terecht naar voren hebben gebracht dat de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] in Drunen was gebaseerd op een gebrekkige passende beoordeling. Die passende beoordeling was namelijk gebaseerd op het PAS. Door het oordeel van de Afdeling in de PAS-uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1603, onder 28.1) staat vast dat die passende beoordeling niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Een toestemming

voor een project die is gegeven op grond van een passende beoordeling waarvan vaststaat dat deze gebrekkig is, is echter niet van rechtswege nietig.

Wanneer een vergunning is afgegeven voor een project na een beoordeling die niet voldeed aan artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn, moet die schending wel ongedaan worden gemaakt. Dit vergt echter een onderzoek dat op basis van artikel 6, eerste of tweede lid, van de Habitatrichtlijn moet worden verricht, wat hier niet aan de orde is. Bij het extern salderen moet in dit geval wel beoordeeld worden of de beëindiging van de saldogever niet al nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Hierna, onder 48 en verder, wordt de beroepsgrond besproken dat geen rekening gehouden kon worden met de beëindiging van de veehouderij aan de [locatie 1] nu die beëindiging al nodig is met het oog op het behalen van de doelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden.

[locatie 2]

43. Uit de overgelegde stukken blijkt dat de toestemming voor het bedrijf aan de [locatie 2] te Vlijmen is ingetrokken ter mitigering van de gevolgen van de GOL. Het gaat om de Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets die op 26 augustus 2016 is verleend, waarvan een toestemming op grond van de Wnb deel uitmaakt, omdat een verklaring van geen bedenkingen door gedeputeerde staten is afgegeven. Ook heeft de daaropvolgende melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer van 24 november 2020 zijn functie verloren, gelet op wat hierna wordt toegelicht. De toestemming geldt voor 108 stuks melk- en kalfkoeien ouder dan 2 jaar (A1.100), 15 stuks zoogkoeien ouder dan 2 jaar (A2.100), 3 stuks vleesstieren en overig vleesvee van 8 tot 24 maanden (A6.100), 2 schapen ouder dan 1 jaar (B1.100) en 1 volwassen paard (K1.100). De ammoniakemissie die hiermee gepaard gaat, bedraagt 1.417,60 kg NH₃ per jaar. Het intrekkingsbesluit van 20 september 2021 is onherroepelijk. Rekening houdend met artikel 2.7, twaalfde lid, van de Beleidsregel, is 70% van de stikstofemissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit betrokken bij de Wnb-vergunning. De ammoniakemissie die wordt ingezet als mitigerende maatregel, bedraagt dus 992,3 kg NH₃ per jaar. Ook is een nieuwe melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer ingediend. Daarnaast is door de saldogever een 'verklaring beëindiging aan bevoegd gezag Wet natuurbescherming' getekend om te borgen dat de bedrijfsactiviteiten die zijn ingetrokken, niet meer opgestart kunnen worden zonder (nieuwe) toetsing aan de Wnb.

43.1. VGNB en anderen betogen in de eerste plaats dat de vereiste samenhang tussen de bedrijfsbeëindiging en de GOL ontbreekt. Weliswaar is er een overeenkomst gesloten ten behoeve van het GOL voor de beëindiging van het bedrijf, maar gelet op de feitelijke situatie zou het bedrijf in de autonome situatie sowieso zijn gestopt. Die omstandigheid mag niet buiten beschouwing worden gelaten bij de externe saldering, maar dat is wel gedaan.

Daarnaast is volgens hen gebleken dat dit bedrijf al geruime tijd niet meer daadwerkelijk als veehouderij in bedrijf is. De fosfaatrechten van het bedrijf zijn al in 2018 verkocht. Bovendien blijkt uit het controlerapport van Gloudemans van 22 april 2021 dat het bedrijf al grotendeels was omgezet naar een paardenhouderij en een akkerbouwbedrijf en dat de stallen voor melkvee nog wel aanwezig zijn, maar economisch gezien niet rendabel in gebruik kunnen worden gehouden. Een tweede reden waarom de stallen niet meer in bedrijf kunnen worden genomen, is dat de emissies voor de melkkoeien niet voldoen aan bijlage 2 bij de IOV, waarin de technische eisen aan stalsystemen staan. Die eisen zijn in de IOV opgenomen om de stikstofemissie in Brabant terug te dringen.

Weliswaar wordt volgens VGNB en anderen strikt genomen wel voldaan aan de eisen, zoals

bijvoorbeeld geformuleerd in de uitspraak Logistiek Park Moerdijk, [ECLI:NL:RVS:2020:2318](#), maar de Afdeling zou in hun optiek toch niet voorbij mogen gaan aan bovengenoemde omstandigheden.

Specifiek met betrekking tot de Wnb-vergunning betogen VGNB en anderen dat de externe saldering niet voldoet aan artikel 2.7, zevende achtste en tiende lid, van de Beleidsregel. In de eerste plaats omdat niet wordt gesaldeerd met feitelijk gerealiseerde capaciteit, in de tweede plaats omdat voor [locatie 2] ten onrechte is gesaldeerd met 1417,8 kg ammoniak. Bij de externe saldering is namelijk uitgegaan van de situatie die geldt onder artikel 2.7, tiende lid, aanhef en onder b, van de beleidsregel, terwijl uitgegaan had moeten worden van de berekeningswijze onder a. Als artikel 2.7, tiende lid, van de Beleidsregel juist was toegepast, dan had met niet meer dan 1342,8 kg NH₃ mogen worden gesaldeerd.

43.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kan externe saldering onder voorwaarden als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken. Die voorwaarden zijn onder meer dat er een directe samenhang moet bestaan tussen de voorgenomen activiteit en de salderingsmaatregel, in dit geval de intrekking van de vergunning met bijbehorende natuurtoestemming. Die directe samenhang kan tot uitdrukking komen in de intrekking van de vergunning waarmee wordt gesaldeerd of een overeenkomst tussen de saldogever en saldonemer over de overname van stikstofdepositie. Verder moet voldoende zijn gewaarborgd dat hervatting van de bedrijfsactiviteiten niet kan plaatsvinden op basis van diezelfde - overgedragen - depositiesaldi van de vroegere referentiesituatie (uitspraken van 13 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1931](#), en 26 oktober 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3074](#)).

Bij externe saldering in de vorm van een al dan niet gedeeltelijke intrekking van een natuurtoestemming is verder van belang dat de stikstofdepositie aanwezig was of kon zijn tot het moment van intrekking van de natuurvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie ten behoeve van het saldo-ontvangende bedrijf. Anders dan bij extern salderen met een milieutoestemming geldt 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 (uitspraken van 27 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:166](#), en de ook door VGNB en anderen genoemde uitspraak van 30 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2318](#)).

Anders dan VGNB en anderen betogen, is het, gelet op het hiervoor weergegeven toetsingskader, dus ook niet relevant of het bedrijf aan de [locatie 2] in de autonome situatie zou gaan stoppen of niet. Ook is niet van belang of de voorzieningen op het bedrijf nog volledig aanwezig zijn om (rendabel) te gebruiken voor de bedrijfsvoering waarvoor de ingetrokken natuurtoestemming gold. Daarnaast is het niet van belang of bij het opnieuw in gebruik nemen van het bedrijf al dan niet aan nieuwe eisen moet worden voldaan. Deze aspecten spelen geen rol bij de bovengenoemde voorwaarden. In de omstandigheden die VGNB en anderen noemen, is geen reden gelegen om dit toetsingskader in dit geval niet toe te passen.

43.3. Overigens hebben VGNB en anderen de Afdeling verzocht om in dit specifieke geval terug te komen van de jurisprudentie zoals weergegeven in de uitspraken van 27 januari 2016 en 30 september 2020. Volgens hen ligt het in de rede om wel van de feitelijke situatie uit te gaan. Volgens hen wordt gesaldeerd met fictieve dieren en een fictieve ammoniakemissie en zal er na de totstandkoming van de GOL feitelijk sprake zijn van een toename van depositie op Natura 2000-gebieden.

De Afdeling zal niet op dat verzoek ingaan, omdat een reactie op deze beroepsgrond niet

nodig is om in deze zaak uitspraak te kunnen doen. Zoals hierna onder 44.4 en 45 staat, constateert de Afdeling dat de externe saldering met het bedrijf aan de [locatie 2] gebreken bevat.

Toepassing van de beleidsregel bij de verlening van de Wnb-vergunning

44. Bij de verlening van de Wnb-vergunning voor de GOL is ten aanzien van de externe saldering met de [locatie 2] toepassing gegeven aan de Beleidsregel. Artikel 2.7 van deze beleidsregel verbindt voorwaarden aan het extern salderen.

Op grond van het zevende lid geldt: "Bij het beoordelen van een aanvraag hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming van de saldogever opgenomen N-emissie in de referentiesituatie, voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd."

Op grond van het achtste lid geldt: "Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zevende lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties en gebouwen, of gerealiseerde infrastructuur en overige voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit."

44.1. De Afdeling ziet zich, gelet op deze voorwaarden in de beleidsregel, voor de vraag gesteld of in dit geval is gesaldeerd met de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de veehouderij aan [locatie 2]. Niet in geschil is dat de veehouderij is opgericht en in werking is geweest en dat de bedrijfsgebouwen nog steeds aanwezig zijn. In geschil is of voldaan wordt aan het vereiste dat - kort gezegd - de voorzieningen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit. Meer in het bijzonder geldt hierbij dat VGNB en anderen betogen dat de fosfaatrechten hiervoor noodzakelijk zijn, terwijl deze al verkocht waren en dat de installaties zo verouderd zijn en spoedig op grond van de IOV moeten worden vervangen dat niet aan dit criterium wordt voldaan.

44.2. Naar het oordeel van de Afdeling gaat het bij deze voorwaarde om de vraag of de capaciteit voor de veehouderij materieel daadwerkelijk is gerealiseerd, zodat voorkomen wordt dat gesaldeerd kan worden met toestemmingen waarvan nooit feitelijk gebruik kan zijn gemaakt. Zoals in de toelichting bij de Beleidsregel over het intern salderen staat: "Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor intern salderen voor zover de capaciteit feitelijk is gerealiseerd. Of gebouwen, infrastructuur, installaties of overige voorzieningen die nodig zijn voor het uitvoeren van een activiteit daadwerkelijk zijn gerealiseerd, kan worden aangetoond met bijvoorbeeld luchtfoto's, foto's, of betaalde rekeningen. Onder 'overige voorzieningen' worden bijvoorbeeld terreinen die zijn ingericht voor op- en overslag gerekend." De Afdeling ziet geen grond om de vraag of "capaciteit feitelijk is gerealiseerd" in het kader van extern salderen anders te beantwoorden.

Of de veehouderij ook de bijbehorende fosfaatrechten heeft, is voor deze beoordeling niet van belang. Uit de voorwaarden in de beleidsregel volgt dat externe saldering kan plaatsvinden met een "toestemming", als gedefinieerd in artikel 2.1 van de begripsbepalingen van de Beleidsregel. Uit die opsomming van "toestemmingen" volgt niet dat het noodzakelijk is dat de betreffende veehouderij nog over fosfaatrechten beschikt. Ook uit de overige voorwaarden in de Beleidsregel kan dit niet worden afgeleid.

Daarnaast is niet van belang of de voorzieningen in de veehouderij nog economisch rendabel zijn. Het gaat erom dat de veehouderij materieel daadwerkelijk in werking kon zijn en is geweest op de vergunde manier.

De Afdeling is daarom van oordeel dat in dit geval wordt voldaan aan de eis van artikel 2.7, zevende lid, van de beleidsregel, zoals die is uitgewerkt in het achtste lid. Dat op enig moment fosfaatrechten zijn verkocht, dat uit het rapport van Gloudemans zou blijken dat de veehouderij niet op een rendabele manier kan worden voortgezet of dat de IOV verdergaande eisen zal stellen aan de veehouderij doet aan deze conclusie niet af.

Het betoog slaagt niet.

44.3. Over het betoog dat gedeputeerde staten bij het berekenen van de stikstofemissie van [locatie 2] op onjuiste wijze toepassing hebben gegeven aan artikel 2.7, tiende lid, van de beleidsregel, overweegt de Afdeling als volgt. Gedeputeerde staten hebben toepassing gegeven aan onderdeel b van dit lid, waarbij tot 1 januari 2024 ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het besluit emissiearme huisvesting mag worden gerekend. Daarbij moet het bedrijf in één keer volledig stoppen en mag eenmalig maximaal 15% van de totale ammoniakemissie worden behouden op dezelfde bedrijfslocatie.

VGNB en anderen stellen zich op het standpunt dat van de verkeerde emissies is uitgegaan, omdat onderdeel b van dit lid niet kon worden toegepast, omdat het bedrijf niet in één keer volledig is gestopt maar in fasen, en niet eenmalig maximaal 15% van de totale ammoniakemissie heeft behouden.

Dat sprake was van stoppen in fasen volgt volgens VGNB en anderen onder meer uit een fysieke controle van de provincie Noord-Brabant waaruit blijkt dat het bedrijf op 19 april 2019 gestopt is met het houden van melkvee en is omgebouwd naar een paardenhouderij. Daarnaast zijn ook al in een eerder stadium de fosfaatrechten van het bedrijf verkocht. Tot slot blijkt uit de gegevens over de stallen volgens VGNB en anderen dat de totale toegestane emissie van de stallen waarvoor toestemming is verleend 1709,1 kg ammoniak is en dat met 1417,6 kg ammoniak is gesaldeerd. Dat is iets minder dan 83% van de toegestane ammoniakemissie. Dit betekent dat iets meer dan 17% van ammoniakemissie wordt behouden op deze bedrijfslocatie, wat niet in overeenstemming is met onderdeel b van artikel 2.7, tiende lid, van de beleidsregel. Volgens VGNB en anderen zou dit komen doordat niet is gesaldeerd met een aantal dieren dat mocht worden gehouden op grond van de melding uit 2020. Dat geldt onder andere voor de alpaca's die nog steeds aanwezig zijn.

44.4. De Afdeling kan op grond van de overgelegde stukken niet vaststellen of terecht is gesteld dat de totale emissie van de [locatie 2] overeenkomt met 1709,1 kg. Gedeputeerde staten hebben toegelicht dat het salderen met 1417,6 kg een bewuste onderschatting is van de emissie van de veehouderij, omdat er zekerheidshalve met 95% van de toegestane emissie van 1487,8 kg is gerekend. Op grond van de stukken en de bespreking op zitting is het echter voor de Afdeling niet duidelijk geworden op grond van welke dieraantallen en diersoorten gedeputeerde staten tot dit getal van 1487,8 kg zijn gekomen. Wel is op de zitting vastgesteld dat voor de locatie aan de [locatie 2] eerder een melding op grond van het Activiteitenbesluit is gedaan voor het houden van Alpaca's en dat deze dieren niet in de saldering zijn betrokken. Ook is niet duidelijk geworden of met het juiste aantal melkrunderen is gerekend. Hierdoor kan niet worden beoordeeld of de externe saldering in overeenstemming is met artikel 2.7, tiende lid onder b, van de Beleidsregel. Op de zitting hebben gedeputeerde staten overigens aangegeven wel mogelijkheden te zien om de alpaca's ook in de saldering te betrekken.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat gedeputeerde staten ten onrechte hebben geconcludeerd dat de externe saldering voldoet aan de Beleidsregel. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

De Afdeling beoordeelt aan het einde van de uitspraak of er aanleiding bestaat om het geschil op een andere wijze definitief te beslechten, zoals bedoeld in artikel 8:41a van de Awb.

Stoppers

45. VGNB en anderen hebben, zoals hiervoor aangegeven, naar voren gebracht dat fosfaatrechten van het bedrijf aan de [locatie 2] zijn verkocht. Uit de overgelegde stukken volgt dat per 30 juni 2018 2.666.64 kg van de beschikbare rechten van in totaal 3.792.0 kg waren overgedragen. Deze omstandigheid is aanleiding om te vermoeden dat de veehouderij aan de [locatie 2] behoort tot de categorie bedrijven die zijn beëindigd tussen 1 juli 2015 en 1 juli 2018 op grond van de zogenoemde stoppersregeling. De depositie van deze 'stoppers' is al ingezet ten behoeve van de ontwikkelingen die waren toegestaan op grond van het PAS. Het opnieuw extern salderen zou, in het geval sprake is van een 'stopper', leiden tot dubbele inzet van de verminderde depositie. Provinciale staten en gedeputeerde staten hebben niet vastgesteld of de veehouderij aan de [locatie 2] behoort tot de stoppers. Het is daarom niet zeker dat de stikstofdepositie niet al eerder is ingezet.

De Afdeling is daarom van oordeel dat de passende beoordeling daardoor niet de zekerheid biedt dat de GOL de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. De bestreden besluiten zijn op dit punt dan ook genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

De Afdeling beoordeelt aan het einde van de uitspraak of er aanleiding bestaat om het geschil op een andere wijze definitief te beslechten, zoals bedoeld in artikel 8:41a van de Awb.

Maisakker

46. VGNB en anderen betogen dat de bemesting van de in Natura 2000-gebied gelegen maisakker, die samenhangt met het bedrijf aan de [locatie 1], op incorrecte wijze is meegenomen in de passende beoordeling. Zo is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de daling van het bemesten die op grond van regelgeving toch al zou plaatsvinden en evenmin met het feit dat de mest die voorheen op die akker werd uitgereden nu in de omgeving zal worden uitgereden.

46.1. De Afdeling overweegt dat het beëindigen van bemesting van de maisakker weliswaar is meegenomen in de stikstofdepositieberekeningen, maar dat uit de notitie "Nadere informatie bij Passende beoordeling Stikstof 2022 (ref 129371/22-007.009)" van Witteveen + Bos van 25 mei 2023 volgt, dat ook zonder de maisakker te betrekken slechts op één hexagoon een toename van de stikstofdepositie plaatsvindt. Wanneer de beëindiging van het de maisakker niet wordt betrokken is de toename weliswaar geen 0,35 mol, maar 0,37 mol, maar de Afdeling acht het standpunt van provinciale staten en gedeputeerde staten aannemelijk dat de conclusie in de passende beoordeling niet wijzigt door dit verschil. Dit standpunt is door VGNB en anderen ook niet weersproken.

Interne saldering gronden met bestemmingswijziging

47. Door VGNB en anderen is aangevoerd dat beëindiging van de bemesting van de percelen langs de A59 waarvan de bestemming wordt gewijzigd van een agrarische in een bestemming ten behoeve van het project, niet op juiste wijze is betrokken bij de beoordeling van de gevolgen van het project. VGNB en anderen betogen dat slechts de effecten van het uitblijven van bemesting in de toekomst mogen worden betrokken, die nog zijn toegestaan onder het regime van de strengere regelgeving vanwege de verplichting om uitvoering te geven aan de Kaderrichtlijn water en de Nitraatrichtlijn. Daarnaast voeren zij aan dat de

uitkomsten bij de interne saldering niet representatief zijn voor de feitelijke bemesting in de referentiesituatie. Daartoe wordt op basis van een rapport van Apollon van november 2022 gewezen op het toepassen van kunstmest, het beweiden, op de derogatie voor bemesten, op de feitelijk gebruikte bemestingsruimte en op de TAN-factoren.

47.1. Voor de beoordeling van de gevolgen van een plan moet worden uitgegaan van de planologisch legale feitelijke situatie die voortvloeit uit de vaststelling van het plan. Dat betekent dat voor elk perceel waarvan de beëindiging van de bemesting is betrokken in de referentiesituatie, nagegaan moet worden op welke wijze gebruik werd gemaakt van dat perceel en of dat gebruik ook planologisch was toegestaan. Voor de beoordeling van de gevolgen van de natuurvergunning moet worden nagegaan of op grond van het planologisch regime dat op de referentiedatum (hier 10 juni 1994) van kracht was, dat bemesten was toegestaan, of de gronden voor die datum ook werden gebruikt als landbouwgrond, zodat ervan kan worden uitgegaan dat die gronden ook werden bemest en of niet na de referentiedatum een planologisch regime van kracht is geworden waaruit volgt dat bemesten niet langer is toegestaan.

47.2. Uit de passende beoordeling volgt dat rekening is gehouden met de beëindiging van de bemesting van een met nummers aangeduide reeks percelen. Voor het vaststellen van de referentie is uitgegaan van het rekenjaar 2022. Uit de projectberekening in de gebruiksfase (bijlage III) die bij de AERIUS-Calculatorberekening, behorende bij de passende beoordeling, is gevoegd, volgt dat bij het vaststellen van de referentie is uitgegaan van uiteenlopend gebruik (als grasland, voor het verbouwen van mais, zomer-, wintertarwe enzovoort) en dat voor sommige percelen geen referentiesituatie is opgenomen. Door provinciale staten en gedeputeerde staten is in een nader stuk hierover toegelicht dat is nagegaan welk gebruik van de percelen is gemaakt sinds 10 juni 1994, waarbij in gevallen waarin de gronden voor verschillende doeleinden zijn gebruikt, voor het bepalen van de referentiesituatie is uitgegaan van het gebruik met de laagste bemestingsnorm. Daar waar voor een bepaald jaar niet bekend was welk gebruik heeft plaatsgevonden, is van een referentie van nul (0) uitgegaan in de AERIUS-Calculatorberekening. Door provinciale staten en gedeputeerde staten is vastgesteld dat er geen planologische beperkingen golden voor het feitelijke gebruik zoals betrokken in de passende beoordeling.

47.3. Dat voor de projectberekening moet worden uitgegaan van toekomstige beperkingen aan de aanwending van meststoffen is niet juist. Zoals onder 47.1 is aangegeven, mag voor het bepalen van de referentiesituatie van een plan worden uitgegaan van het planologisch legale, feitelijke gebruik van de betrokken landbouwgronden, voortvloeiend uit de vaststelling van het plan. Ook voor de referentiesituatie van de Wnb-vergunning is van belang of en in welke mate het bemesten was toegestaan en zijn eventuele toekomstige beperkingen niet bepalend. In zoverre slaagt het betoog niet.

47.4. Voor het bepalen van de referentiesituatie is in de passende beoordeling uitgegaan van het op de percelen aanwenden van dierlijke mest, zoals dat op grond van het uitvoeringsbesluit meststoffenwet, bijlage A, voor de verschillende gewassen is toegestaan. Het betoog van VGNB en anderen dat daarmee niet op juiste wijze de feitelijke situatie voortvloeiend uit het plan is vastgesteld, slaagt niet.

Over het gestelde gebruik van kunstmest overweegt de Afdeling het volgende. Er zijn geen omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden betwijfeld of de bemesting van de betrokken percelen anders dan met dierlijke mest heeft plaatsgevonden. Anders dan in de zaak die aan de orde was in de uitspraak van 1 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1960](#), is hier geen sprake van een specifieke teelt waarbij de gewoonte bestaat om de gronden voor

een deel op andere wijze dan met dierlijke mest te bemesten. Over het toepassen van beweiden van de percelen oordeelt de Afdeling dat daarmee rekening is gehouden. Bij de gronden die werden beweide, is van een lagere gebruiksnorm voor de toepassing van stalmest uitgegaan.

Provinciale staten en gedeputeerde staten stellen dat met derogatievergunningen geen rekening is gehouden. VGNB en anderen betogen, op basis van een berekening, dat voor een deel van de percelen sprake moet zijn geweest van het toepassen van mest op basis van derogatievergunningen. Niet in geschil is dat de mogelijkheid bestond om op basis van een derogatievergunning meer mest toe te passen. Ook is niet in geschil dat van een feitelijk gebruik van mest op de percelen is uitgegaan dat lager is dan wat met een derogatievergunning was toegestaan. Gelet op het toetsingskader, zoals weergegeven onder 47.1, ziet de Afdeling daarom niet hoe de stelling van VGNB en anderen dat derogatievergunningen verleend moeten zijn, kan leiden tot het oordeel dat van een onjuiste referentiesituatie is uitgegaan.

Tenslotte hebben VGNB en anderen aangevoerd dat niet van de juiste TAN-waarden is uitgegaan voor het berekenen van de emissie als gevolg van de toepassing van stalmest. TAN staat voor 'Totaal ammoniakal N' (N=stikstof). De TAN-waarde verschilt per dier, per vorm (gier vast, drijfmest) en verschilt naar gelang het gaat om mest in de stal, in opslag, beweiding en bij mesttoediening. In bijlage VI bij de passende beoordeling is een tabel opgenomen waaruit volgt dat de toegepaste TAN-waarde steeds 60% is. Volgens de door VGNB en anderen ingebrachte notities van Appollon van 17 november 2022 en 25 mei 2023 kan niet van die waarde worden uitgegaan, omdat dit de waarde is die wordt aangehouden voor de excretie van rundvee in stallen, terwijl voor de mesttoepassing bij het uitrijden van een lagere TAN-waarde moet worden uitgegaan vanwege tussentijdse mineralisatie en emissie. In reactie op deze stelling hebben provinciale staten en gedeputeerde staten aangevoerd dat de TAN-waarden verschillen naar gelang de herkomst van de mest. Omdat de samenstelling van mest kan verschillen en het gebruikelijk is dat mest wordt uitgereden van verschillende veehouderijen (ook van varkens en pluimvee), is het naar het oordeel van de Afdeling niet nodig uit te gaan van mest afkomstig van rundvee, inclusief een verlaging wegens tussentijdse mineralisatie en emissie. Ook in wat verder in dit verband is aangevoerd, is geen grond gelegen om aan te nemen dat niet van een waarde van 60% uitgegaan mocht worden.

47.5. De Afdeling komt tot de volgende slotsom. Bij de beoordeling van de gevolgen van de inpassingsplannen en de Wnb-vergunning in de passende beoordeling is, bij het betrekken van de beëindiging van de bemesting van de percelen waarvan het agrarisch gebruik wordt gestaakt, niet van onjuiste uitgangspunten uitgegaan. Deze gronden slagen niet.

Inzetten saldogevers externe saldering?

48. In de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de herstelbesluiten voor de inpassingsplannen en de Wnb-vergunning, is geconcludeerd dat de zekerheid is verkregen dat de GOL de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Zoals uit de overwegingen 42 en 43 volgt, is deze conclusie onder meer afhankelijk van de omstandigheid dat activiteiten waarvoor toestemming is verleend en die stikstof veroorzaken, zijn beëindigd. Die activiteiten zijn de 'saldogevers'. In de passende beoordeling is vastgesteld dat, wanneer de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden van de 'saldogevers' is beëindigd, de toename van stikstofdepositie op delen van deze gebieden als gevolg van de GOL per saldo niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie: de zogenoemde 'externe saldering'.

In de tussenuitspraak is geoordeeld dat in de passende beoordeling die toen voor de inpassingsplannen was gemaakt, ontoereikend was gemotiveerd dat de beëindiging van het agrarische bedrijf aan de [locatie 1] door de aankoop van de inrichting, de intrekking van de natuurtoestemming en het blijvend beëindigen van de bemesting van de maïsakker die bij de bedrijfsvoering van de [locatie 1] hoort, als mitigerende maatregel kon worden betrokken (overweging 30 - 30.5).

In de passende beoordeling die gemaakt is voor de herstelbesluiten voor de inpassingsplannen en nu ook de Wnb-vergunning, is beoogd hiervoor alsnog een toereikende motivering te geven. Deze motivering omvat nu ook de externe saldering met het agrarisch bedrijf aan [locatie 2].

49. In 30.4 en 30.5 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling aangegeven waaraan de motivering voor externe saldering moet voldoen. In 30.4 heeft de Afdeling overwogen: "De beëindiging van het saldogevende bedrijf door aankoop en intrekking van de vergunning is een maatregel die naar zijn aard ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel. Uit overweging 13-13.8 van de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (de PAS-uitspraak) volgt - kort gezegd - dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd, of in het geval er een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Bovendien dient de maatregel verbonden te zijn aan het plan of project. Vergelijk de uitspraak Logistiek Park Moerdijk, [ECLI:NL:RVS:2020:2318](#)." In 30.5 heeft de Afdeling vastgesteld dat voor diverse voor stikstof gevoelige habitattypen van het Natura 2000-gebied de Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen behoudsdoelstellingen zijn vastgesteld. Ook heeft de Afdeling overwogen dat het saldogevende bedrijf ter plaatse van die habitattypen stikstofdepositie veroorzaakt en dat ook de verwezenlijking van de GOL tot stikstofdepositie zal leiden. De Afdeling heeft vastgesteld dat er voor het realiseren van de behoudsdoelstellingen, blijkens paragraaf 4.3 van het beheerplan, een daling van de huidige stikstofdepositie nodig is. Dit betekent dat in dit geval inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen dan de inzet van deze saldogevers een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd.

Uit overweging 30.4 van de tussenuitspraak volgt dat de motivering moet zijn toegesneden op de instandhoudingsdoelstellingen en de staat van instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden. Omdat deze doelen op gebiedsniveau worden vastgesteld en de staat van instandhouding per gebied wordt beoordeeld, betekent dit naar het oordeel van de Afdeling dat de vraag of het behoud van de natuurwaarden is geborgd, dan wel of de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd, ook op gebiedsniveau moet worden beantwoord.

De Afdeling zal hierna beoordelen, aan de hand van de beroepsgronden van VGNB en anderen tegen de herstelbesluiten voor de inpassingsplannen en de Wnb-vergunning, of de motivering van deze besluiten aan de tussenuitspraak voldoet. Die beroepsgronden zijn erop gericht dat de maatregelen waarmee extern wordt gesaldeerd, nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. De Afdeling zal in het navolgende dan ook beoordelen of de maatregelen daarvoor nodig zijn. Daarbij heeft de Afdeling aan de hand van de passende beoordeling en de beroepsgronden van VGNB en anderen vastgesteld dat niet alleen gekeken moet worden naar het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, maar ook naar de Natura 2000-gebieden Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kempenland-West. De verwezenlijking van de GOL zal namelijk ook tot

stikstofdepositie leiden op deze laatste twee gebieden.

49.1. Over deze drie Natura 2000-gebieden stelt de Afdeling het volgende vast. Voor het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, zijn volgens het aanwijzingsbesluit van 25 april 2013, zoals gewijzigd op 16 oktober 2014 en op 22 november 2022, voor diverse voor stikstof gevoelige habitattypen waarop de GOL een toename van stikstofdepositie zal veroorzaken, behoudoelstellingen en verbeterdoelstellingen vastgesteld. Onder meer het habitatype H2330 Zandverstuivingen heeft een behoudoelstelling voor zowel oppervlakte als kwaliteit. Het habitatype H3130 Zwakgebufferde vennen heeft een uitbreidings- en verbeteringsdoelstelling voor oppervlakte en kwaliteit. En voor het habitatype H9190 Oude eikenbossen geldt een behoudoelstelling voor zowel oppervlakte als kwaliteit. Uit paragraaf 4.3 van het beheerplan voor het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen volgt dat een daling van de huidige stikstofdepositie nodig is voor zowel het halen van de verbeterdoelstellingen als voor de behoudoelstellingen. Er is namelijk een groot verschil tussen het huidige depositieniveau en het uit een oogpunt van het behalen van de natuurdoelen gewenste depositieniveau. In het beheerplan staat verder dat voor habitattypen die na een daling nog in een overbelaste situatie verkeren, herstelmaatregelen zijn opgesteld die, ondanks een hoge stikstofdepositie, het behalen van de instandhoudingsdoelen mogelijk maken.

Voor het Natura 2000-gebied Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek zijn volgens het aanwijzingsbesluit van 23 mei 2013, zoals gewijzigd op 28 mei 2015 en op 22 november 2022, voor diverse voor stikstof gevoelige habitattypen waarop de GOL een toename van stikstofdepositie zal veroorzaken, behoudoelstellingen en verbeterdoelstellingen vastgesteld. Onder meer het habitatype H6410 Blauwgraslanden heeft een uitbreidings- en verbeteringsdoelstelling voor oppervlakte en kwaliteit. Voor het realiseren van deze doelstelling is volgens paragraaf 4.3 van het beheerplan voor het gebied Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek een daling van de huidige stikstofdepositie nodig. Er is namelijk een groot verschil tussen het huidige depositieniveau en het uit een oogpunt van het behalen van de natuurdoelen gewenste depositieniveau. In het beheerplan staat verder dat voor habitattypen die na een daling nog in een overbelaste situatie verkeren, herstelmaatregelen zijn opgesteld die, ondanks een hoge stikstofdepositie, het behalen van de instandhoudingsdoelen mogelijk maken.

Voor het Natura 2000-gebied Kempenland-West zijn volgens het aanwijzingsbesluit van 25 april 2013, zoals gewijzigd op 22 november 2022, voor diverse voor stikstof gevoelige habitattypen waarop de GOL een toename van stikstofdepositie zal veroorzaken, behoudoelstellingen en verbeterdoelstellingen vastgesteld. Onder meer het habitatype H2310 Stuifzandheiden met struikhei heeft een behoudoelstelling voor oppervlakte en een verbeteringsdoelstelling voor kwaliteit. Het habitatype H3130 Zwakgebufferde vennen heeft een behoudoelstelling voor oppervlakte en kwaliteit van het leefgebied. Het habitatype H4030 Droge Heiden heeft een behoudoelstelling voor oppervlakte en een verbeteringsdoelstelling voor kwaliteit. En het habitatype H91E0C Vochtige alluviale bossen heeft behoudoelstelling voor oppervlakte en een verbeteringsdoelstelling voor kwaliteit. Ook voor het realiseren van deze doelstellingen is volgens paragraaf 4.3 van het beheerplan een daling van de huidige stikstofdepositie nodig. Alhoewel de depositie in de Kempenland-West zal dalen, zal er ook in 2030 voor een deel van de natuurwaarden nog steeds sprake zijn van overbelasting. Hiervoor zijn herstelmaatregelen opgesteld die, ondanks een hoge stikstofdepositie, het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maken, zo staat in het beheerplan beschreven.

49.2. De Afdeling constateert op grond van de beheerplannen dat voor de Natura 2000-

gebieden de Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kempenland-West geldt dat, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd en de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd als de totale stikstofdepositie in het gebied in de beheerplanperiode zal afnemen. Uit de beheerplannen blijkt niet eenduidig hoe groot en binnen welke termijn deze afname moet worden gerealiseerd. De Afdeling zal er voor deze gebieden vanuit gaan dat aan de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden kan worden voldaan, als aannemelijk is dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd. Daarom hoeft voor deze gebieden, in het licht van het onder 49 geschetste beoordelingskader en de beroepsgronden van VGNB en anderen, niet te worden vastgesteld om welke daling in kwantitatieve zin en binnen welke termijn het gaat. Relevant is dat aannemelijk is dat een (blijvende) daling wordt gerealiseerd.

49.3. Weliswaar hebben VGNB en anderen erop gewezen dat er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn, opgenomen in een rapport van augustus 2022 van het Duitse Umweltbundesamt: "Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe", die erop kunnen wijzen dat de inspanningen die volgen uit het beheerplan moeten worden aangepast en aangescherpt. Maar zolang geen aanpassing heeft plaatsgevonden, geven deze inzichten geen aanleiding om hiervan uit te gaan. Dit geldt ook voor de verwijzing van VGNB en anderen naar het eindrapport van het adviescollege stikstofproblematiek "Niet alles kan overal" van 8 juni 2020, waarin wordt geadviseerd de doelstellingen om stikstofemissies te reduceren aan te scherpen.

Ook wijzen VGNB en anderen erop dat in de recente natuurdoelanalyse van 28 februari 2023 voor het gebied Loonse & Drunense Duinen & Leemkuilen staat dat maatregelen hard nodig zijn om de stikstofdepositie terug te brengen vanwege de hoge stikstofbelasting van dit gebied. Deze natuurdoelanalyse was niet beschikbaar op het moment van het nemen van de herstelbesluiten (wat VGNB en anderen ook onderkennen), zodat er al om die reden geen aanleiding is om te oordelen dat provinciale staten en gedeputeerde staten uit hadden moeten gaan van aangescherpte doelstellingen om stikstofemissies te reduceren.

50. De Afdeling zal hierna beoordelen, op basis van het onder 49 geschetste beoordelingskader, of het aannemelijk is dat de (voortzetting van) een daling van de stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden aannemelijk is, ook zonder beëindiging van de activiteiten waarmee ten behoeve van de GOL extern is gesaldeerd.

50.1. Provinciale staten en gedeputeerde staten zijn van mening dat de instandhoudingsdoelen, gelet op de staat van instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden, kunnen worden gehaald zonder dat de saldogevers hiervoor nodig zijn. Zij baseren zich hierbij op de passende beoordeling. Deze beoordeling is aangevuld en nader toegelicht in de nota van zienswijzen bij de Wnb-vergunning, diverse stukken die in reactie op de zienswijze van VGNB en anderen over de herstelbesluiten zijn ingediend, in de reactie van 6 juni 2023 op schriftelijke vragen van de Afdeling en bij de beantwoording van vragen op de zitting.

In paragraaf 6.2.1 van de passende beoordeling zijn een opsomming en een beschrijving gegeven van de maatregelen die volgens provinciale staten en gedeputeerde staten waarborgen dat de natuurwaarden worden behouden of de verbeter- en hersteldoelen worden gerealiseerd.

In de eerste plaats wordt de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (hierna: de BOS) genoemd. Deze aanpak bestaat uit een reeks van maatregelen die gericht zijn op het sterker maken van

de natuur, het verminderen van stikstofuitstoot en het helpen mogelijk maken van economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Hieronder vallen meer dan 40 maatregelen, waaronder 22 provinciale maatregelen, maar ook landelijke maatregelen. De maatregelen zijn opgesomd in bijlage VI bij de passende beoordeling.

In de tweede plaats zijn staleisen genoemd, een provinciale maatregel uit de BOS die is vastgelegd in de Interim Omgevingsverordening (hierna: IOV) met emissie-eisen die per 1 juli 2024 ingaan. Op grond van deze regelgeving vermindert de stikstofuitstoot vanuit stallen in Noord-Brabant.

In de derde plaats worden maatregelen genoemd die beschreven staan in de beheerplannen en de PAS-gebiedsanalyses.

De maatregelen kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën. Maatregelen om stikstofdepositie te voorkomen, maatregelen om de negatieve effecten van de stikstofdepositie te verminderen of teniet te doen, hydrologische maatregelen, en andere beheermaatregelen. Omdat de effecten van de GOL op de relevante Natura 2000-gebieden zijn toe te schrijven aan stikstofdepositie en omdat het, gelet op het bovenstaande, in deze zaak gaat om een vereiste daling van deze depositie, zal in het vervolg uitsluitend worden gekeken naar de onderdelen die gaan over maatregelen om stikstofdepositie te beperken of te voorkomen.

Over de stalmaatregelen op grond van de IOV stellen provinciale staten en gedeputeerde staten dat deze aantoonbaar hebben geleid tot een daling van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden. Op basis van modelberekeningen is de verwachting dat deze daling zal continueren. In de volgende tabel is de depositieontwikkeling vanuit Brabantse veehouderijen weergegeven (verleden en verwachting) op de Natura 2000-gebieden (vergelijk pagina's 32 en 33 van de passende beoordeling).

	2010	2016	2020	2023	-2027	2028-
<u>Loonse en Drunense Duinen</u> & Leemkuilen	800	654	569	321	267	239
Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek	534	456	395	230	191	170
Kempenland-West	964	778	678	388	322	285

Provinciale staten en gedeputeerde staten wijzen in nadere stukken nog op de volgende maatregelen en ontwikkelingen.

In de eerste plaats wijzen zij op het coalitieakkoord 2021-2025 (Rutte IV), waarin is aangegeven dat het Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG) de uitdagingen in de landbouw en natuur aanpakt met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt, onder andere voor de opkoop van piekbelasters. Ook zijn afspraken gemaakt om de doelstellingen in de Wet stikstof en natuur te versnellen van 2035 naar 2030, waarmee dit in lijn komt met het advies van het adviescollege Stikstofproblematiek (commissie- Remkes). In dit verband verwijzen zij naar de startnotitie NPLG, de zogenoemde stikstofkaart (10/7/2022), het ontwerpprogramma stikstofreductie en natuurverbetering

(25/5/2022) en de plicht om op 1/7/2023 te komen met een integraal gebiedsprogramma. In de tweede plaats erkennen zij dat inmiddels uit de jurisprudentie van de Afdeling is gebleken dat de Rav-emissiefactoren van emissiearme stallen te laag zijn ingeschat, maar zij stellen dat het aan het Rijk is om deze emissiefactoren aan te passen als deze geen stand houden. Bovendien kunnen in dat geval aanvullende maatregelen worden getroffen. Dit zou volgens hen bijvoorbeeld kunnen door in de IOV te bepalen dat aan de emissie-eisen ook kan worden voldaan door het houden van minder dieren. Provinciale staten en gedeputeerde staten wijzen erop dat de IOV geen stalsystemen voorschrijft, maar emissiereductie-eisen bevat, waar op verschillende manieren aan kan worden voldaan.

Tot slot stellen zij dat het project GOL in de betrokken Natura 2000-gebieden voor het overgrote deel leidt tot een daling van de stikstofdepositie. Alleen op een klein deel van de gebieden neemt de stikstofdepositie toe en om die depositie te compenseren wordt extern gesaldeerd. Dit heeft volgens hen de volgende twee consequenties. Ten eerste is de combinatie van extern salderen en de GOL daarmee gunstiger voor de Natura 2000-gebieden dan het uitsluitend inzetten van de saldogevers als instandhoudingsmaatregel. Ten tweede veroorzaken de saldogevers nu niet uitsluitend stikstofdepositie op die delen van de Natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie toeneemt als gevolg van de GOL, maar ook op de overige delen van die gebieden. De beëindiging van die activiteiten zorgt volgens provinciale staten en gedeputeerde staten dus niet alleen voor saldering voor de GOL-activiteiten, maar dit draagt voor een heel groot deel ook bij aan de daling van de stikstofdepositie, en fungeert in dat opzicht dus als een instandhoudingsmaatregel. Dit laatste geldt voor 99% van de stikstofdepositie van de activiteiten van de saldogevers.

50.2. In het stuk van 6 juni 2023 hebben provinciale staten en gedeputeerde staten op verzoek van de Afdeling uiteengezet hoe de bovenstaande maatregelen over met name stikstofemissies vertaald kunnen worden in gegevens over de daling van stikstofdepositie in de relevante Natura 2000-gebieden. Van belang is namelijk dat aannemelijk is dat een daling van de depositie op de betrokken gebieden plaatsvindt. Voor de periode tussen 7 december 2004, de datum van de aanwijzing van deze gebieden, en 2020 wijzen provinciale staten en gedeputeerde staten op gegevens over een landelijke daling van stikstofdepositie van gemiddeld 1983 tot gemiddeld 1493 mol stikstof per hectare. Hoewel er regionale verschillen zijn, stellen zij dat aangenomen mag worden dat ook in Noord-Brabant sprake is van een daling in de stikstofdepositie sinds 7 december 2004. De landelijke meetnetten hebben echter geen meetpunten in de drie betrokken Natura 2000-gebieden. Ook is er geen geëxtrapoleerde data per Natura 2000-gebied beschikbaar van deze historische trend. Hoewel deze informatie niet gebiedspecifiek is, is dit volgens provinciale staten en gedeputeerde staten wel de best beschikbare wetenschappelijke kennis.

Voor de gebieden Loonse & en Drunense Duinen & Leemkuilen, Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kempenland-West wijzen zij daarnaast op gegevens uit AERIUS Monitor. Hierin wordt een vergelijking gemaakt tussen de stikstofdepositie in de vorm van de mate van overbelasting van de kritische depositiewaarde (KDW) uit de beheerplannen en de mate van overbelasting voor het gepasseerde jaar 2020, maar dan gebaseerd op de gegevens uit de versie van AERIUS Monitor in 2022. Er is volgens hen te zien dat er in alle gebieden in minder hexagonen sprake is van een sterke overbelasting en dat er in meer hexagonen geen sprake is van overbelasting. Daarnaast wijzen zij op een trend die in AERIUS Monitor is opgenomen voor de toekomstige ontwikkeling van de wel en niet overbelaste oppervlaktes, gebaseerd op gemeten gegevens (2018 en 2020) en prognoses (2025 en 2030).

50.3. VGNB en anderen betogen dat de maatregelen die in de passende beoordeling en

overige stukken zijn genoemd, niet of met onvoldoende zekerheid tot gevolg hebben dat de stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden daalt en zal blijven dalen. Daarmee is niet aan de eis voldaan dat het behoud van de natuurwaarden is geborgd of dat de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd. Volgens hen volgt daaruit dat de beëindiging van de activiteiten van de saldogevers als instandhoudingsmaatregelen moeten worden ingezet, omdat zij daarvoor naar hun aard ook geschikt zijn. Aan dit standpunt leggen zij de volgende argumenten ten grondslag.

Ten eerste betogen zij dat de BOS en de IOV al genoemd waren door provinciale staten in de procedure die tot de tussenuitspraak leidde, en dat de Afdeling daarvan heeft overwogen dat het onvoldoende is om te verwijzen naar vaststaand landelijk en provinciaal beleid. Deze maatregelen kunnen dus niet meer worden aangevoerd als motivering van het besluit.

Ten tweede betogen zij dat de maatregelen in de BOS te vrijblijvend zijn. Niet is geborgd dat de beoogde stikstofwinst zal worden behaald.

Ten derde betogen zij dat de eisen die in de IOV worden genoemd niet de beoogde stikstofwinst zullen realiseren. De effecten van de maatregelen worden volgens VGNB en anderen overschat. Om te beginnen blijkt uit de gegevens in de BOS dat in de periode 2000-2018 sprake is geweest van een uiterst beperkte afname van de stikstofemissie in Noord-Brabant en dat in de periode 2015-2018 in het geheel geen afname heeft plaatsgevonden. Dat betekent dat er in de komende jaren een forse extra inspanning nodig is. Voor zover wordt verwezen naar landelijke maatregelen blijkt uit een aantal rapporten dat deze niet, althans niet tijdig, tot de noodzakelijke resultaten zullen leiden. VGNB en anderen wijzen bijvoorbeeld op de Kwartaalrapportage Implementatie bronmaatregelen van 24 maart 2022. Daarin staat: "Een belangrijk risico voor het pakket bronmaatregelen blijft het niet behalen van de benodigde opbrengst van stikstofdepositiereductie. Binnen het huidige pakket wordt gekeken naar mogelijkheden tot intensivering." Volgens VGNB en anderen blijkt daarnaast uit wetenschappelijk onderzoek dat de emissiearme stallen waarvan wordt uitgegaan in de IOV om te komen tot strengere emissie-eisen, veel minder effectief zijn dan waarvan wordt uitgegaan. Zij wijzen ook op de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2557](#), onder 1.2). Bovendien leiden de staleisen uit de IOV niet tot een feitelijke afname van stikstofdepositie, omdat het voldoen aan de staleisen juist ook gepaard gaat met het uitbreiden van het aantal dieren dat wordt gehouden. Bovendien gelden lang niet voor alle stalsystemen strengere emissie-eisen.

Ten vierde betogen VGNB en anderen dat de maatregelen in de BOS (en de IOV) algemene maatregelen zijn. De GOL veroorzaakt echter stikstofdepositie op concrete Natura 2000-gebieden, zoals de Loonse en Drunense Duinen en Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek. Met name moet inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze de depositie op deze gebieden wordt verminderd, maar dat is niet gebeurd. Onder meer is niet doorgerekend wat de effecten van de maatregelen zijn voor deze gebieden.

Tenslotte voeren VGNB en anderen aan dat in de BOS weliswaar aandacht wordt besteed aan monitoring, maar dat hierover geen gegevens beschikbaar zijn gesteld.

51. Naar het oordeel van de Afdeling is uit het aangevoerde niet gebleken dat provinciale staten en gedeputeerde staten in dit geval niet voldoende hebben gemotiveerd dat de beëindiging van de stikstofdepositie door de saldogevers ingezet kon worden als mitigerende maatregel. Gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling van de relevante Natura 2000-gebieden is het behoud van natuurwaarden voldoende geborgd of, in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, kan dat doel ook op een andere wijze worden

gerealiseerd. De redenen hiervoor zet de Afdeling hierna uiteen.

51.1. Uit de door provinciale staten en gedeputeerde staten aangehaalde gegevens uit AERIUS Monitor blijkt dat de stikstofdepositie tussen 2018 en 2020 - dit is een periode waarover gegevens beschikbaar zijn - de stikstofdepositie is gedaald van 22,7 kilogram stikstof per hectare per jaar in 2018 (dat is 1.621 mol/ha/jr) tot 22,2 kgN/ha/jr (dat is 1.585 mol/ha/jr). Daarnaast is hierin de projectie opgenomen dat deze daling zich zal doorzetten naar 20,1 kg/h/jr in 2025 (1.435 mol/ha/jr) en 19,1 kg/ha/jr in 2030 (1.364 mol/ha/jr). De mate waarin de daling plaatsvindt in de gebieden Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kempenland-West voor deze periode is vergelijkbaar. Deze gegevens zijn vooral afkomstig uit modelberekeningen en niet uit metingen, maar ze corresponderen met de gegevens uit het meetnet ammoniak in natuurgebieden van het RIVM. Dit meetnet laat zien dat de jaargemiddelde ammoniakconcentratie boven het gebied Loonse en Drunense Duinen en Leemkuilen is gedaald van 5,9 microgram/m³ in 2018 tot 4,7 microgram/m³ in 2020, boven het gebied Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek van 9,2 microgram/m³ in 2018 tot 7,1 microgram/m³ in 2020 en boven het gebied Kempenland-West van 9,5 microgram/m³ in 2018 tot 8 microgram/m³ in 2020.

In de BOS, vastgesteld op 15 december 2020, zijn een reeks maatregelen opgenomen die hierboven ook onder 50 zijn beschreven. Veel van deze maatregelen hebben een aanvang genomen in de periode voor 2018. Uit de tabel die in die overweging is weergegeven, blijkt ook dat de maatregelen in Noord-Brabant hebben geleid tot een daling van de stikstofemissies in Noord-Brabant. De Afdeling acht het daarom aannemelijk dat deze maatregelen hebben bijgedragen aan een daling en zullen blijven bijdragen aan een daling van de stikstofdepositie in de hier relevante Natura 2000-gebieden. Hiermee staat vooralsnog voldoende vast dat de saldogevers niet nodig zijn om de vereiste daling van stikstofdepositie in deze gebieden te waarborgen.

Overigens acht de Afdeling het positief, doch niet van belang voor de beoordeling die hier aan de orde is, dat een groot deel van de stikstofdepositie die weggenomen wordt als gevolg van de beëindiging van de activiteiten van de saldogevers, niet gebruikt wordt om extern mee te salderen, maar wel ten goede komt aan de natuur. Het is positief, omdat daarmee op gebiedsniveau bijgedragen wordt aan een daling van de stikstofdepositie op meerdere hexagonen van een aantal overbelaste habitattypen van de drie Natura 2000-gebieden, ook in het geval de GOL wordt uitgevoerd. Maar het is niet van belang voor de vraag of significant negatieve effecten zijn uitgesloten, omdat ondanks deze daling de uitvoering van de GOL leidt tot een toename van stikstofdepositie op de habitattypen H3130 en H9190 van de Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen en Leemkuilen.

51.2. Over de argumenten die VGNB en anderen hierover hebben aangevoerd, overweegt de Afdeling als volgt.

Dat de BOS en de IOV al genoemd waren door provinciale staten in de procedure die tot de tussenuitspraak leidde, maakt niet dat deze maatregelen niet meer kunnen worden aangevoerd als motivering van het besluit. In die uitspraak is namelijk niet geconcludeerd dat deze maatregelen niet kunnen bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelen, maar alleen dat de enkele verwijzing naar de maatregelen in dat besluit niet volstond als motivering dat het behoud van natuurwaarden geborgd is.

Voor zover VGNB en anderen aanvoeren dat niet zeker is dat de maatregelen allemaal worden uitgevoerd en de beoogde effecten zullen hebben, overweegt de Afdeling dat dit standpunt juist is. Het is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat provinciaal of landelijk beleid wordt

bijgesteld. Maar op het moment dat de passende beoordeling gemaakt werd, mochten provinciale staten en gedeputeerde staten ervan uitgaan, op grond van de effecten van die maatregelen in de eerste jaren van uitvoering, dat het aannemelijk was dat het geheel aan maatregelen in de BOS bijgedragen had aan een daling van de stikstofdepositie. Ook mochten zij ervan uitgaan dat die maatregelen ervoor zouden zorgdragen dat die daling wordt voortgezet. Voor de vraag of in dit geval extern kan worden gesaldeerd, volstaat dat. Over de argumenten van VGNB en anderen dat de beoogde stikstofwinst door de maatregelen die in de IOV zijn opgenomen niet zullen worden gerealiseerd en daardoor is overschat, overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op hetgeen hiervoor onder 51.1 is overwogen staat vast dat een daling van de stikstofdepositie heeft plaatsgevonden en was aannemelijk dat die daling zal blijven plaatsvinden. Er is daarnaast naar het oordeel van de Afdeling geen reden om te veronderstellen dat een verdere aanpassing van de IOV hiervoor vereist is. Over het vierde en vijfde argument overweegt de Afdeling dat de beschikbare gegevens inzicht geven in de daling van de stikstofdepositie op de hier relevante Natura 2000-gebieden, zoals de Loonse en Drunense Duinen. De vraag op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan monitoring van de BOS en de hierover beschikbaar te stellen gegevens, ligt hier niet ter beoordeling voor.

52. Op basis van de voorgaande overwegingen concludeert de Afdeling dat intrekking van de toestemmingen voor de veehouderij aan de [locatie 1] in Drunen, voor de bemesting van de maïsakker die bij de bedrijfsvoering van de [locatie 1] hoort en voor het agrarisch bedrijf aan [locatie 2] niet behoefde te worden aangewend ten behoeve van de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling van de relevante Natura 2000-gebieden. De beëindiging van deze bedrijvigheid mocht daarom in dit geval als mitigerende maatregel worden ingezet in de passende beoordeling.

Conclusie

VGNB en anderen

53. Op grond van artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

54. In de inpassingsplannen en in de Wnb-vergunning zijn gebreken geconstateerd, omdat:

a) artikel 22.1 van het inpassingsplan GOL West een omissie bevat ten opzichte van wat provinciale staten hebben beoogd. In zoverre is dit plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb (overweging 28 t/m 28.2);

b) niet is gebleken dat provinciale staten gemotiveerd hebben willen afwijken van de regeling in artikel 3.23, derde lid, van de IOV, die voor hen als beleid geldt. Omdat de fysieke NNB-compensatie niet in de planregels van de herstelbesluiten is geregeld en dat wel moet op grond van de genoemde regeling in de IOV, zijn de inpassingsplannen in dat opzicht in strijd met artikel 3:46 van de Awb genomen (29 t/m 29.3);

c) de gehanteerde motivering in de passende beoordeling, die aan zowel de inpassingsplannen als de Wnb-vergunning ten grondslag is gelegd, voor zover extern is gesaldeerd met de beëindiging van de veehouderij aan de [locatie 2], niet voldoet aan het vereiste van artikel 3:46 van de Awb, omdat onvoldoende duidelijk is dat de externe saldering voldoet aan de beleidsregel (overweging 44 t/m 44.4). Daarnaast is niet duidelijk of deze veehouderij tot de zogeheten 'stoppers' behoort, waardoor evenmin duidelijk is of de stikstofdepositie niet eerder is ingezet, zodat strijd bestaat met artikel 3:2 van de Awb (overweging 45).

55. Als gevolg van deze gebreken kan nog geen eindoordeel worden gegeven over het beroep van VGNB en anderen.

56. De Afdeling zal provinciale staten en gedeputeerde staten opdragen om de gebreken binnen 39 weken na verzending van deze uitspraak te herstellen.

Provinciale staten kunnen gebrek a) herstellen door de genoemde omissie in het plan te repareren met inachtneming van de overwegingen 28 t/m 28.2.

Provinciale staten kunnen gebrek b) herstellen door ofwel te motiveren waarom in afwijking van artikel 3.23, derde lid, van de IOV de fysieke en NNB-compensatie niet in de planregels hoeft te worden geregeld, ofwel door deze compensatie alsnog in de planregels te regelen. Dit moeten zij doen met inachtneming van de overwegingen 29 t/m 29.3.

Provinciale staten en gedeputeerde staten kunnen gebrek c) herstellen door ofwel te motiveren waarom de externe saldering met de beëindiging van de veehouderij aan de [locatie 2] voldoet aan de beleidsregel of door de externe saldering zo aan te passen dat deze aan de beleidsregel voldoet. Verder kunnen provinciale staten en gedeputeerde staten onderbouwen waarom deze veehouderij niet tot de zogeheten 'stoppers' behoort of de passende beoordeling zo aanpassen dat deze alsnog voldoet aan de vereisten van de Wnb. Beide herstellpogingen dienen plaats te vinden met inachtneming van de overwegingen 44 t/m 44.4 en 45).

57. Bij de voorbereiding van een nieuw of gewijzigd besluit hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw te worden toegepast. Zo'n besluit moet op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend worden gemaakt en meegedeeld.

58. Zoals is overwogen onder 43.3 is de Afdeling niet ingegaan op het verzoek van VGNB en anderen om terug te komen op de jurisprudentie over, kort gezegd, de vraag of extern gesaldeerd dient te worden met de natuurtoestemming of met de feitelijke emissies (onder andere de uitspraken van 27 januari 2016, 201502053/1/R3, [ECLI:NL:RVS:2016:166](#) en 30 september 2020, 201606653/2/R2, [ECLI:NL:RVS:2020:2318](#)).

Bij het herstelbesluit zal rekening gehouden moeten worden met rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over dit vraagstuk.

Overige beroepen

59. Zoals hiervoor overwogen zijn de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], Bewonersvereniging Vijfhoevenlaan en omgeving, [appellant sub 5] en [persoon A] voor zover ingediend door [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 7] en anderen ongegrond en het beroep van [appellant sub 5] en [persoon A] voor zover ingediend door [persoon A] niet-ontvankelijk.

Proceskosten

60. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht van VGNB en anderen. Gedeputeerde staten en provinciale staten en de Staat (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) moeten de door [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 2] gemaakte proceskosten voor het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 5] en [persoon A] voor zover ingediend door [persoon A] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], Bewonersvereniging Vijfhoevenlaan en omgeving en van [appellant sub 5] en [persoon A] voor zover ingediend door [appellant sub 5] tegen de besluiten van 3 juli 2020 en 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018, ongegrond;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], Bewonersvereniging Vijfhoevenlaan en omgeving en [appellant sub 5] tegen de besluiten van 3 juli 2020 en 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij het besluit van 28 september 2018, ongegrond;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], Bewonersvereniging Vijfhoevenlaan en omgeving, [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 7] en anderen tegen de besluiten van 15 juli 2022 tot vaststelling van de gewijzigde inpassingsplannen "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost" en "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West" ongegrond;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 6] tegen het besluit van 25 juli 2022 tot verlening van de Wnb-vergunning voor de realisatie en de ingebruikname van het project "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat" ongegrond;

VI. draagt provinciale staten en gedeputeerde staten van Noord-Brabant naar aanleiding van het beroep van Stichting van Gol naar Beter en anderen op om binnen 39 weken na de verzending van deze uitspraak:

- de onder 54 genoemde gebreken in de besluiten van 15 juli 2022 tot vaststelling van de inpassingsplannen "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost" en "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West", en van 25 juli 2022 tot verlening van de Wnb-vergunning voor de realisatie en de ingebruikname van het project "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat" te herstellen met inachtneming van wat over die gebreken in deze uitspraak is overwogen, en
- de Afdeling en de Stichting van Gol naar Beter en anderen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

VII. veroordeelt de provinciale staten van Noord-Brabant

- aan [appellant sub 2] te betalen een vergoeding van € 2360,50, waarvan € 437,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- aan [appellant sub 3C] en [appellant sub 3D] te betalen een vergoeding van € 2360,50, waarvan € 437,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- aan [appellant sub 1] te betalen een vergoeding van € 2.712,50, waarvan € 437,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. veroordeelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- aan [appellant sub 2] te betalen een vergoeding van € 1514,50, waarvan € 437,50 is toe te

rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- aan [appellant sub 3C] en [appellant sub 3D] te betalen een vergoeding van € 1514,50, waarvan € 437,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- aan [appellant sub 1] te betalen een vergoeding van € 1662,50, waarvan € 437,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Scheele, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Scheele
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 februari 2024

723