

ECLI:NL:RVS:2024:951

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	06-03-2024
Datum publicatie	06-03-2024
Zaaknummer	201702813/20/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, heeft de Afdeling de minister opgedragen om de daarin genoemde gebreken in het tracébesluit "A12/A15 Ressen-Oudbroeken (ViA15)" en het tracébesluit "A12/A15 Ressen-Oudbroeken (2019)" te herstellen met inachtneming van wat over die gebreken in deze tussenuitspraak is overwogen. Deze uitspraak is een vervolg op de tussenuitspraken van 20 januari 2021 en 5 april 2023 over het tracébesluit voor het wegenproject ViA15. Dit project bestaat onder andere uit het verbreden van delen van de A12 en A15 en het doortrekken van de A15 vanaf knooppunt Ressen tot de nieuwe aansluiting op de A12 tussen Duiven en Zevenaar. De A15 kruist daarbij het Pannerdensch Kanaal met een brug en wordt vanaf Groessen tot aan de A12 (half) verdiept aangelegd. In de tussenuitspraak van 20 januari 2021 heeft de Afdeling onder meer overwogen dat de rekenafstand van 5 km die is toegepast bij de stikstofberekeningen voor het wegenproject ViA15 niet toereikend is gemotiveerd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2024/67 Milieurecht Totaal 2024/7648 ABkort 2024/50 OGR-Updates.nl 2024-0034 JOM 2024/160 Jurisprudentie Grondzaken 2024/107

Uitspraak

201702813/20/R3.

Datum uitspraak: 6 maart 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., gevestigd te Nijmegen (hierna: MOB),
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te [woonplaats],
3. Stichting Milieuvrienden Duiven, gevestigd te Duiven,
4. Vereniging Gelderse Natuur en Milieufederatie (nu: Vereniging Natuur en Milieufederatie Gelderland), gevestigd te Arnhem (hierna: GNMF),
5. Stichting Strijdbaar Angeren en anderen, gevestigd te Angeren,

appellanten,

en

de minister van Infrastructuur en Milieu (nu: de minister van Infrastructuur en Waterstaat),

verweerder.

Procesverloop

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105 (hierna: de tussenuitspraak van 20 januari 2021) heeft de Afdeling de minister opgedragen om de daarin genoemde gebreken in het tracébesluit "A12/A15 Ressen-Oudbroeken (ViA15)" (hierna: het TB2017) en het tracébesluit "A12/A15 Ressen-Oudbroeken (2019)" (hierna: het TB2019) te herstellen met inachtneming van wat over die gebreken in deze tussenuitspraak is overwogen.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak van 20 januari 2021 heeft de minister op 7 september 2021 het tracébesluit "A12/A15 Ressen-Oudbroeken (2021)" (hierna: het TB2021) vastgesteld. Bij het TB2021 heeft de minister het TB2017 en het TB2019 op onderdelen gewijzigd. Ook heeft de minister een nadere motivering gegeven.

Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven, GNMF en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over de wijze waarop de gebreken zijn hersteld naar voren te brengen. Zij hebben ook van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Tegen het TB2021 heeft onder meer MOB beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: STAB-advies).

GNMF, Stichting Milieuvrienden Duiven, Strijdbaar Angeren en anderen, MOB en de minister hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Strijdbaar Angeren en anderen, GNMF, [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], Stichting Milieuvrienden Duiven, MOB en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 22 november 2022 behandeld, waar MOB, Strijdbaar Angeren en anderen, allen vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, bijgestaan door drs. ir. S.A. Nijhuis, drs. G.J. Cats en dr. ir. A.B. van den Burg, GNMF, vertegenwoordigd door mr. M.R.J. Baneke, [gemachtigde A] en [gemachtigde B], Stichting Milieuvrienden Duiven, vertegenwoordigd door ir. J.T. Spaans, vergezeld door [gemachtigde C] en [gemachtigde D] en de minister, vertegenwoordigd door mr. A. Dane, bijgestaan door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, ir. H.R. Zweers, B.J.H. Koolstra Msc, dr. J. Duyzer, dr. J.J. Erbrink, drs. E. Opdam, ir. D. Metz, ing. D. Bouman, mr. R.J.T. Vos, H.W. Oude Nijhuis en mr. A. Danopoulos, zijn verschenen.

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, (hierna: de tussenuitspraak van 5 april 2023) heeft de Afdeling een oordeel gegeven over de toepassing van de rekenmodellen, de rekenafstand en de invoergegevens voor de stikstofdepositieberekeningen die ten grondslag zijn gelegd aan het TB2021. De Afdeling heeft in die uitspraak bepaald dat de behandeling van de beroepen van MOB, GNMF, Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] wordt voortgezet onder het zaaknummer 201702813/20/R3.

Na de tussenuitspraak van 5 april 2023 is de samenstelling van de meervoudige kamer gewijzigd. Partijen zijn daarover per brief geïnformeerd en het is ook op de zitting besproken. De meervoudige kamer was ook in de gewijzigde samenstelling aanwezig bij de behandeling van de zaak op de zitting van 22 november 2022.

Overwegingen

Samenvatting

1. Deze uitspraak is een vervolg op de tussenuitspraken van 20 januari 2021 en 5 april 2023 over het tracébesluit voor het wegenproject ViA15. Dit project bestaat onder andere uit het verbreden van delen van de A12 en A15 en het doortrekken van de A15 vanaf knooppunt Ressen tot de nieuwe aansluiting op de A12 tussen Duiven en Zevenaar. De A15 kruist daarbij het Pannerdensch Kanaal met een brug en wordt

vanaf Groessen tot aan de A12 (half) verdiept aangelegd.

2. In de tussenuitspraak van 20 januari 2021 heeft de Afdeling onder meer overwogen dat de rekenafstand van 5 km die is toegepast bij de stikstofberekeningen voor het wegenproject ViA15 niet toereikend is gemotiveerd. Om dit gebrek te herstellen, heeft de minister een aanvullende passende beoordeling opgesteld waarin de effecten van het project ViA15 op Natura 2000-gebieden nader zijn onderzocht. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 5 april 2023 geoordeeld dat de rekenafstand van 25 km die in de aanvullende passende beoordeling is gehanteerd om de effecten van het project ViA15 op Natura 2000-gebieden te beoordelen, mocht wordt toegepast. Ook heeft de Afdeling in die tussenuitspraak geoordeeld dat de minister de stikstofberekeningen voor wegverkeer mocht uitvoeren met de versie van SRM2+ die ten tijde van het TB2021 gold.

3. In deze uitspraak geeft de Afdeling een oordeel over de overige beroepsgronden die naar aanleiding van het TB2021 naar voren zijn gebracht en waarover in de tussenuitspraak van 5 april 2023 nog geen oordeel is gegeven.

4. Het tracébesluit leidt tot een toename van stikstofdepositie op verschillende Natura 2000-gebieden. In de aanvullende passende beoordeling zijn de gevolgen van deze toename beoordeeld. De Afdeling komt in deze uitspraak tot het oordeel dat deze beoordeling geen gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot de conclusie dat de minister zich daarop niet heeft mogen baseren. De beroepsgronden geven daarvoor geen grond. Dat betekent ook dat de conclusies die daarin zijn opgenomen kunnen worden gevolgd. Ook de overige beroepsgronden over de ecologische beoordeling leiden volgens de Afdeling niet tot het oordeel dat de gevolgen van het tracébesluit voor de natuur niet toereikend in beeld zijn gebracht.

5. De conclusie van de aanvullende passende beoordeling is dat het project voor een aantal Natura 2000-gebieden niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden. Voor een aantal andere Natura 2000-gebieden is gebleken dat die zekerheid er niet is. Om die reden heeft de minister in het TB2021 extra mitigerende maatregelen genomen en de omvang van de compensatiemaatregel gewijzigd.

6. De compensatiemaatregel heeft betrekking op het Natura 2000-gebied "Rijntakken", omdat uit de aanvullende passende beoordeling is gebleken dat niet de zekerheid bestaat dat het project ViA15 de natuurlijke kenmerken van het habitatype stroomdalgraslanden (H6120) in dit gebied niet zal aantasten. In deze uitspraak komt de Afdeling tot de conclusie dat de beroepsgronden die naar voren zijn gebracht over de in het TB2021 voorgeschreven compensatieopgave voor de stroomdalgraslanden niet slagen, dit ook gelet op wat over de invulling van deze compensatieopgave al is geoordeeld in de eerdere tussenuitspraak van 20 januari 2021.

7. Als mitigerende maatregel is uitgegaan van het zogenoemde extern salderen. Hiervoor is in de aanvullende passende beoordeling de toename aan stikstofdepositie die het project ViA15 heeft voor verschillende Natura 2000-gebieden weggestreept tegen de afname van stikstofdepositie door de (gedeeltelijke) beëindiging van verschillende agrarische bedrijven. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat nog niet aan alle vereisten wordt voldaan om extern salderen in de aanvullende passende beoordeling als mitigerende maatregel te kunnen inzetten. Zo moet voor de Natura 2000-gebieden waarvoor externe saldering wordt ingezet, zijn onderzocht wat de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen zijn van die gebieden. Indien voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is, zal aannemelijk moeten worden gemaakt dat de beëindiging van de agrarische bedrijven niet nodig is om die (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau te realiseren. Indien de minister niet aannemelijk kan maken dat er andere maatregelen zijn om de vereiste daling van stikstofdepositie in het betrokken Natura 2000-gebied te realiseren, mag de beëindiging van de agrarische bedrijven niet worden gebruikt om het project ViA15 mogelijk te maken. Hiervoor heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling op dit moment nog onvoldoende onderbouwing gegeven. De minister wordt in de gelegenheid gesteld om binnen 26 weken na deze uitspraak hiervoor nadere gegevens aan te leveren. Omdat de beroepsgronden op dit punt door GNMF naar voren zijn gebracht, is voor GNMF in deze procedure nog geen einduitspraak gedaan.

Daarnaast heeft de Afdeling over extern salderen geoordeeld dat in het TB2021 ten onrechte is bepaald dat pas op het moment van de openstelling van de wegaanpassingen moet zijn verzekerd dat het depositiesaldo van de zes agrarische bedrijven daadwerkelijk is ingetrokken voor het project ViA15 en dat (het deel van) de bedrijfsvoering van deze zes agrarische bedrijven dat voor externe saldering is ingezet

daadwerkelijk is beëindigd en niet kan worden hervat. Naar het oordeel van de Afdeling moet dit zijn verzekerd op het moment dat wordt gestart met de realisatie van het project ViA15, dus bij de start van de met dit project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten. Het artikel uit het TB2021 heeft de Afdeling op dit punt zelfvoorzienend aangepast.

8. De Afdeling komt in deze uitspraak verder tot het oordeel dat alle overige beroepsgronden niet slagen. Dat betekent dat voor MOB, Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] deze uitspraak een einduitspraak is. Het gebrek dat nog resteert ziet op de onderbouwing die de minister moet aanleveren voor het kunnen inzetten van de zes agrarische bedrijven als mitigerende maatregel. Ten aanzien van dit gebrek is alleen GNMF nog partij in deze procedure. Die vervolprocedure wordt voortgezet onder nummer 201702813/21/R3.

Verdere opzet van de uitspraak

9. Hieronder zal de Afdeling nader ingaan op wat is aangevoerd over het TB2021. Hierbij hanteert de Afdeling de volgende volgorde:

- overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet (overweging 10);
- de gebreken die zijn geconstateerd in de tussenuitspraak van 20 januari 2021 (overweging 11);
- omvang van het tracébesluit 2021 (overweging 12);
- omvang van het geding en appellanten (overwegingen 13 - 19);
- ecologische beoordeling stikstofdepositie (overwegingen 20 - 57);
- ecologische beoordeling op het gebied van geluid en licht en overige aspecten (overwegingen 58 - 63);
- eindconclusie ecologische beoordeling (overweging 64);
- mitigerende maatregelen in de vorm van extern salderen (overwegingen 65 - 80.1);
- overige betogen (overwegingen 81 - 82);
- conclusie (overwegingen 83 - 91.3).

OVERGANGSRECHT INWERKINGTREDING OMGEVINGSWET

10. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.44, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het tracébesluit onherroepelijk wordt.

Het ontwerp-tracébesluit is op 12 november 2015 ter inzage gelegd. Dat betekent dat in dit geval het oude recht, zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

DE GEBREKEN DIE ZIJN GECONSTATEERD IN DE TUSSENUITSpraak VAN 20 JANUARI 2021

11. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 20 januari 2021 gebreken geconstateerd in het TB2017 en het TB2019.

In overweging 233 van de tussenuitspraak van 20 januari 2021 heeft de Afdeling overwogen dat het TB2017 gebrekkig is omdat:

- a) ontoereikend is gemotiveerd dat de verwachte voordelen van de faunapassage en de amfibietunnel voor de kamsalamander vaststaan (overweging 58.5);
- b) het is gebaseerd op de passende beoordeling van het 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 62.1-62.2).

Het TB2019 is volgens overweging 233 van de tussenuitspraak van 20 januari 2021 gebrekkig omdat:

- c) het is gebaseerd op de 3 km-afstandsgrens in artikel 2.12, eerste lid, (oud) van het Besluit natuurbescherming, terwijl die bepaling onverbindend is (overweging 68.2-68.3);
- d) ontoereikend is gemotiveerd dat, ondanks het hanteren van een 5 km-rekengrens in de stikstofberekeningen, uit het Deelrapport gebiedsbescherming (2019) volledige, precieze en definitieve

constateringen en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het tracé voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen (overweging 69.4-69.5).

De Afdeling heeft daarbij overwogen dat de minister de gebreken kan herstellen door:

"wat betreft gebrek a) alsnog toereikend te motiveren dat de verwachte voordelen van de faunapassage en de amfibietunnel voor de kamsalamander vaststaan of door het besluit aan te passen.

De Afdeling stelt vast dat herstel van gebrek b) achterwege kan blijven indien de gebreken c) en d) in het wijzigingsbesluit worden hersteld.

Omdat ook op het door de minister overgelegde "Deelrapport ecologie - Addendum" van 2 juni 2020 gebrek d) van toepassing is, zal de Afdeling de minister opdragen zowel gebrek c) als d) te herstellen. De minister kan dit doen door alsnog, met inachtneming van het gestelde in de overwegingen 68.2-68.3 en 69.4-69.5, toereikend te motiveren dat volledige, precieze en definitieve constateringen en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de tracébesluit voor de betrokken Natura 2000-gebieden wegnemen. De minister kan ook een andere onderbouwing aan het besluit geven of een ander besluit nemen."

OMVANG VAN HET TRACÉBESLUIT 2021

12. Om de in de tussenuitspraak van 20 januari 2021 geconstateerde gebreken te herstellen, heeft de minister het TB2021 vastgesteld en een nadere motivering gegeven. Het TB2021 wijzigt onderdelen van het TB2017, zoals het TB2017 is gewijzigd met het TB2019. Daarvoor is een aanvulling op de passende beoordeling opgesteld, waarbij de effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden nader zijn onderzocht. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in het door Royal Haskoning opgestelde rapport "Aanvullende passende beoordeling VIA15" van 30 augustus 2021 (hierna: Aanvullende passende beoordeling). Voor het onderzoek zijn nieuwe stikstofdepositieberekeningen gemaakt. Het onderzoek heeft ertoe geleid dat de minister extra mitigerende maatregelen, waaronder de inzet van externe saldering met agrarische bedrijven, in het TB2021 heeft opgenomen en dat de omvang van de compensatiemaatregel, ten opzichte van het TB2019, is gewijzigd. Ook heeft de minister wijzigingen aan de infrastructuur opgenomen in het TB2021. Het gaat onder meer om wijzigingen aan het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal.

OMVANG VAN HET GEDING EN APPELLANTEN

Het TB2021 en de appellanten in deze procedure

13. Zoals in de tussenuitspraak van 5 april 2023 onder 6 - 6.3 is overwogen, maakt het TB2021 als besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb onderdeel uit van deze procedure en moeten de beroepen van Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven, GNMF en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het TB2017, zoals gewijzigd met het TB2019, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb geacht worden mede te zijn gericht tegen het TB2021.

14. Tegen het TB2021 is door MOB, [partij A] en anderen, [partij B] en [partij C] beroep ingesteld. Het beroep van [partij A] is beoordeeld in de tussenuitspraak van 5 april 2023 en in die uitspraak afgedaan. [partij A] is om die reden geen appellant meer in deze uitspraak.

Onder 6.3 van de tussenuitspraak van 5 april 2023 is over de beroepschriften van [partij C] en [partij B] tegen het TB2021 vermeld dat die beroepschriften worden beschouwd als een nadere onderbouwing van het beroep van Strijdbaar Angeren en anderen, omdat [partij C] en [partij B] ook van Strijdbaar Angeren en anderen deel uitmaken. [partij C] en [partij B] zijn om die reden in de tussenuitspraak van 5 april 2023 niet afzonderlijk als partij aangemerkt. Om die reden worden [partij C] en [partij B] ook in deze uitspraak niet afzonderlijk als partij aangemerkt.

15. Uit de door Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en GNMF ingediende stukken leidt de Afdeling af dat zij zich ook achter de standpunten van MOB hebben gesteld. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] onderschrijven onder meer wat Stichting Milieuvrienden Duiven naar voren heeft gebracht. Daarom zal de Afdeling hieronder wanneer de betogen van MOB worden besproken in algemene zin spreken over appellanten. Wanneer het gaat om betogen die specifiek naar voren zijn gebracht door Stichting Milieuvrienden Duiven dan wel door GNMF of [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], dan zullen deze appellanten afzonderlijk worden genoemd. Daarbij geldt dat wanneer wordt

gesproken over Stichting Milieuvrienden Duiven, daaronder mede [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] worden verstaan, omdat zij - zoals gezegd - onder meer onderschrijven wat Stichting Milieuvrienden Duiven naar voren heeft gebracht.

Beroepsgronden die al zijn beoordeeld in de tussenuitspraak van 5 april 2023

16. In de tussenuitspraak van 5 april 2023 heeft de Afdeling al een oordeel gegeven over een aantal beroepsgronden dat tegen het TB2021 is aangevoerd:

- geconcludeerd is dat er geen zienswijzen en beroepsgronden zijn ingebracht tegen de wijze waarop het gebrek over de maatregelen voor de kamsalamander door de minister is hersteld en dat de Afdeling de wijze waarop dit gebrek is hersteld daarom buiten inhoudelijke bespreking laat (overweging 7);
- geoordeeld is dat de Afdeling uitgaat van haar oordeel in de tussenuitspraak van 20 januari 2021 over de door de minister gehanteerde verkeersgegevens en alternatieven (overweging 8);
- geoordeeld is dat afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw hoefde te worden toegepast en dat de betogen van appellanten, dat zich strijd voordoet met de goede procesorde en dat niet alle stukken ter inzage hebben gelegen, niet slagen (overweging 10 - 11.2);
- geoordeeld is dat wat appellanten aanvoeren over de rekenmodellen, de rekenafstand van 25 km en de invoergegevens die zijn gebruikt voor de stikstofdepositieberekeningen die aan de Aanvullende passende beoordeling voor het TB2021 ten grondslag liggen, niet slagen (overwegingen 12 - 42).

17. Over het beroep van MOB heeft de Afdeling geoordeeld dat, ondanks dat MOB niet tegen het TB2017 en tegen het TB2019 is opgekomen, het beroep tegen het TB2021 ontvankelijk is, voor zover het gaat om nieuwe feiten en omstandigheden (overwegingen 9.1 - 9.3). Dat betekent dat MOB alleen beroepsgronden kan aanvoeren, voor zover deze daarmee samenhangen.

Nog te beoordelen beroepsgronden over het TB2021

18. Zoals ook in de tussenuitspraak van 5 april 2023 staat moet nog een oordeel worden gegeven over de beroepsgronden van appellanten over de gevolgen van het TB2021 voor Natura 2000-gebieden. Deze beroepsgronden en de overige beroepsgronden die door appellanten naar voren zijn gebracht en die in de tussenuitspraak van 5 april 2023 niet zijn besproken, komen hierna aan de orde. Daarbij is van belang dat, zoals in de tussenuitspraak van 5 april 2023 is overwogen, de stikstofdepositieberekeningen die aan de Aanvullende passende beoordeling voor het TB2021 ten grondslag liggen het uitgangspunt vormen voor de beoordeling van de overige beroepsgronden van appellanten over de gevolgen van het TB2021 voor Natura 2000-gebieden. Ook de andere aspecten waarover de Afdeling in de tussenuitspraak van 5 april 2023 al een oordeel heeft gegeven, komen nu niet meer aan de orde.

19. Bij de beoordeling van de beroepsgronden over het TB2021 staat ter beoordeling of de minister heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak van 20 januari 2021, aan de hand van wat appellanten daarover naar voren hebben gebracht. Daarbij is van belang dat de Afdeling, behalve in uitzonderlijke gevallen, niet kan terugkomen van een in een tussenuitspraak gegeven oordeel. Ook kan de Afdeling niet inhoudelijk ingaan op beroepsgronden die tegen het TB2021 zijn ingebracht, die geen betrekking hebben op een onderwerp dat bij dat tracébesluit is gewijzigd en die tegen de daarvoor genomen tracébesluiten hadden kunnen worden ingebracht.

ECOLOGISCHE BEOORDELING STIKSTOFDEPOSITIE

Toetsings- en beoordelingskader ecologische beoordeling

20. Uit artikel 13, achtste lid, van de Tracéwet en artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) volgt dat een passende beoordeling voor een tracébesluit moet worden gemaakt, als door het tracébesluit de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied als bedoeld in de Wnb kan verslechteren of het tracébesluit een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied. Het tracébesluit mag alleen worden vastgesteld als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied daardoor niet zullen worden aangetast.

21. Het tracébesluit leidt tot een toename van stikstofdepositie op verschillende Natura 2000-gebieden. In de Aanvullende passende beoordeling zijn de gevolgen van deze toename beoordeeld. De conclusie is dat voor een aantal gebieden het project niet leidt tot significante effecten voor de kwaliteit van habitattypen en/of leefgebieden van soorten waarvoor de betrokken Natura 2000-gebieden zijn

aangewezen. Voor een aantal andere gebieden kan niet met zekerheid worden uitgesloten dat de toename leidt tot significante effecten en daarmee tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken. Voor die gebieden worden daarom mitigerende en compenserende maatregelen getroffen, die in artikel 7 onderscheidenlijk artikel 8 van het TB2021 zijn voorgeschreven.

22. De minister stelt zich onder verwijzing naar de Aanvullende passende beoordeling op het standpunt dat hij de zekerheid heeft verkregen dat de toename van stikstofdepositie ten gevolge van het tracébesluit niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden waarvoor geen mitigerende of compenserende maatregelen worden getroffen. Appellanten zijn het hiermee niet eens.

23. Appellanten betogen in het algemeen dat de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden niet mag toenemen, ook niet als het gaat om geringe bijdragen, omdat verdere, onherstelbare, schade aan natuurwaarden moet worden voorkomen. Daarbij wijzen zij op de in het algemeen voortdurend hoge achtergrondbelasting en de slechte staat van instandhouding van veel natuurwaarden. GNMF beroept zich daarbij op het stand still- en het voorzorgsbeginsel. Appellanten brengen naar voren dat de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden juist moet worden teruggebracht, tot onder de kritische depositiewaarde (hierna: KDW), en dat het landelijk beleid ook op het reduceren van stikstofdepositie is gericht. Verder wordt volgens appellanten miskend dat ook geringe bijdragen van stikstofdepositie van alle afzonderlijke plannen en projecten tezamen uiteindelijk een cumulatief negatief effect hebben op natuurwaarden. Daarmee wordt in de passende beoordeling van deze afzonderlijke plannen en projecten ten onrechte geen rekening gehouden.

23.1. De Afdeling overweegt hierover dat een project, zoals het nu voorliggende tracébesluit, niet hoeft bij te dragen aan vermindering van de stikstofbelasting en dat hoeft, zoals de Afdeling al heeft overwogen in haar uitspraak van 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3197, onder 8.4.1, ook niet als sprake is van een overbelaste situatie vanwege overschrijding van de KDW. Bepalend is, gelet op artikel 2.8 van de Wnb, of de ontwikkelingen die dit project mogelijk maakt het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen. Dat, zoals appellanten naar voren brengen, het in het algemeen nodig is om de achtergronddepositie in alle Natura 2000-gebieden terug te brengen, tot volgens appellanten onder de KDW, is geen onderdeel van de beoordeling van het nu voorliggende tracébesluit. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de tussenuitspraak van 5 april 2023, is de vraag of bevoegde bestuursorganen met de juiste maatregelen en tijdig invulling geven aan de verplichting om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen in relatie tot de totale depositiebijdrage in een Natura 2000-gebied, niet aan de orde bij een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor een plan of project.

Ook is het in het algemeen niet zo dat elke (geringe) toename van de stikstofdepositie steeds de natuurlijke kenmerken van een gebied zal aantasten, ook niet als de KDW wordt overschreden (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741, onder 11.1). De KDW is geen absolute grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, onder 14.5). Als sprake is van een (geringe) toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename te worden beoordeeld. Dat geldt voor ieder afzonderlijk plan of project. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, wat hier het geval is, dient een passende beoordeling te worden gemaakt. In een passende beoordeling moeten de gevolgen van die toename inzichtelijk worden gemaakt, in het licht van de specifieke omstandigheden van de betrokken Natura 2000-gebieden en rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen (zie HvJ 7 september 2004, C-127/02, (Kokkelvisserij), ECLI:EU:C:2004:482). Op basis daarvan moet inzichtelijk zijn dat de berekende depositietoenames de natuurlijke kenmerken voor deze gebieden niet aantasten (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, onder 6.1, en van 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910, onder 119.3). Het voorgaande betekent dus dat niet elke toename van stikstofdepositie steeds leidt tot de verplichting om een passende beoordeling te verrichten en ook niet dat deze toename steeds de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zal aantasten. Verder zal bij de beoordeling van een toename van stikstofdepositie voor een Natura 2000-gebied moeten worden gekeken naar de staat van instandhouding op dat moment. De effecten van de stikstofdeposities die al hebben plaatsgevonden, zullen zich daarin vertalen. De vrees van appellanten, die, zoals de Afdeling heeft

begrepen, er op neer komt dat het toelaten van een (geringe) toename van stikstofdepositie in overbelaste situaties precedentwerking heeft, omdat dan ook een vergelijkbare toename ten gevolge van andere afzonderlijke plannen en projecten niet kan worden tegengegaan, is daarom naar het oordeel van de Afdeling niet terecht.

24. De Afdeling zal hierna, onder 25 en verder, aan de hand van wat appellanten hebben aangevoerd, beoordelen of de minister uit de Aanvullende passende beoordeling de vereiste zekerheid heeft kunnen verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden door dit tracébesluit niet zullen worden aangetast.

Algemene uitgangspunten Aanvullende passende beoordeling

25. Appellanten betogen dat in de Aanvullende passende beoordeling ten onrechte kleine bijdragen van minder dan 0,1 mol buiten beschouwing zijn gelaten. Zij brengen in dit verband naar voren dat ten onrechte ervan is uitgegaan dat een toename onder de 0,1 mol geen ecologische gevolgen kan hebben.

25.1. In de Aanvullende passende beoordeling staat dat voor alle Natura 2000-gebieden binnen de rekenafstand van 25 km waar een projecteffect van meer dan 0,005 mol/ha/j is berekend, is beoordeeld wat het ecologisch effect is van de desbetreffende toename van stikstofdepositie op de instandhoudingsdoelstellingen. Dat wordt ook in het STAB-advies bevestigd en is op de zitting aan de orde geweest. Dat betekent dat het betoog dat de projectbijdrage tot 0,1 mol ten onrechte buiten beschouwing is gelaten feitelijke grondslag mist.

26. Daarnaast betogen appellanten in het algemeen dat in de Aanvullende passende beoordeling de actuele habitatkwaliteit van de onderzochte habitattypen niet op de juiste manier is bepaald, omdat volgens hen alleen is gekeken naar de vegetatiekundige kwaliteit. Ook de beoordeling van de gevolgen voor de habitatkwaliteit is niet volledig. Volgens appellanten moeten alle inzichten over de effecten van stikstofdepositie in ecosystemen, waaronder ook bodem- en plantchemie, worden meegewogen in een passende beoordeling. Het gaat om vegetatiekenmerken, om de mate van bodemverzuring en de stikstofverzadiging van bodem en planten, evenals om de gevolgen van beheermaatregelen voor fauna, waartoe ook niet typerende soorten behoren. Dat is volgens appellanten nodig om te kunnen beoordelen of een Natura 2000-gebied de extra depositie aankan, omdat de capaciteit om verzuring en vermisting door stikstofdepositie op te vangen vanwege langdurige hoge achtergronddepositie sterk is of kan zijn afgenomen. De KDW is dan niet meer relevant en herstelmaatregelen zijn dan niet voldoende om de gevolgen van stikstofdepositie weg te nemen. Daarbij is van betekenis dat stikstofdepositie accumuleert, waardoor verzuring en uitspoeling blijven toenemen. Appellanten stellen dat dit onzichtbaar kan zijn in de vegetatiesamenstelling, maar wel al effecten kan hebben voor de faunagemeenschap. De achteruitgang van een gebied door stikstofdepositie vindt sluipenderwijs plaats en kan heel lang niet onderkend worden, totdat tamelijk plotseling een omslag plaatsvindt en de vegetatie verandert. Daardoor kunnen in geval van historische overbelasting ook kleine deposities al bijdragen aan veranderingen en tot onomkeerbare aantasting van de habitatkwaliteit leiden, ook al onder de KDW. Om zeker te weten dat deze omslag zich niet zal voordoen, is het volgens appellanten nodig om nader bodemonderzoek en onderzoek van de vegetatie te verrichten. Zij hebben ter ondersteuning van hun betoog de notities van Biosfeer van 12 december 2021 en 5 november 2022 en de reacties daarop van [partij D] van 27 april 2022 en van [partij E] van 29 maart 2022 overgelegd. Omdat in de Aanvullende passende beoordeling dergelijk nader onderzoek niet is verricht, is niet de zekerheid verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Verder is volgens appellanten in de Aanvullende passende beoordeling ten onrechte rekening gehouden met het positieve effect van beheermaatregelen, terwijl deze de daadwerkelijke gevolgen van stikstofdepositie kunnen maskeren. Ook is niet in aanmerking genomen dat beheermaatregelen ook negatieve effecten kunnen hebben.

26.1. De minister heeft, onder verwijzing naar de notities van Royal Haskoning van 1 april 2022, 4 oktober 2022 en van Koolstra Advies van 10 november 2022, toegelicht dat in de Aanvullende passende beoordeling niet alleen een beoordeling heeft plaatsgevonden van de vegetatiekundige kwaliteit. Gekeken is naar de specifieke kenmerken van de afzonderlijke habitats, de instandhoudingsdoelen, het aanwezige areaal, de trend in kwaliteit en in areaal en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit. Daarbij is gebruik gemaakt van onder meer profieldocumenten, herstelstrategieën, gebiedsanalyses, beheerplannen, projectplannen in het kader van de Waterwet, provinciale inpassingsplannen, gebiedskennis van ecologen, habitatkaarten van de provincie, natuurdoelanalyses, bodemchemische onderzoeken, monitorings- en

meetgegevens van onder meer de basenverzadiging van de bodem en recente vegetatiekarteringen. In de Aanvullende passende beoordeling is ingegaan op de betekenis van stikstofdepositie voor de kwaliteit van het betrokken habitatype, en bezien wat de omvang is van de toename van stikstofdepositie vanwege dit project, de KDW en de omvang van de achtergronddepositie. Tegen die achtergrond is beoordeeld of het projecteffect een zodanige verandering van biotische en abiotische factoren tot gevolg kan hebben, dat sprake zal zijn van een zodanige verandering in vegetatie, structuur of voorkomen van typische soorten dat dit een belemmering is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Volgens de Aanvullende passende beoordeling is in aanmerking genomen dat toename van stikstofdepositie de abiotiek die ten grondslag ligt aan het voorkomen van habitatypen nadelig kan beïnvloeden, waardoor vervolgens typische soorten die afhankelijk zijn van een goede vegetatieve opbouw en samenstelling van een habitatype nadelig worden beïnvloed. Ook staat daarin dat stikstofdepositie accumuleert en dat ook kleine hoeveelheden die lange tijd deponeren kunnen leiden tot gevolgen. Volgens de Aanvullende passende beoordeling is de mate waarin stikstofdepositie verzurende of vermestende gevolgen heeft, afhankelijk van andere, locatiespecifieke, factoren, zoals het bodemtype, hydrologische omstandigheden, natuurbeheer en natuurlijke dynamiek. Het is ondanks een verhoogde achtergronddepositie mogelijk om habitatypen en leefgebieden duurzaam in stand te houden indien de sturende factoren die het voorkomen van deze habitatypen en leefgebieden bepalen op orde zijn.

Daarbij wijst de minister, onder verwijzing naar de notities van Royal Haskoning, erop dat de door appellanten in de notities van Biosfeer en de reacties daarop van [partij E] en [partij D] bedoelde onderzoeksresultaten, die ook in het STAB-advies worden aangehaald, gaan over specifieke onderzoeken onder specifieke omstandigheden waaruit geen algemene conclusies kunnen worden getrokken. Deze onderzoeken geven ook geen kader voor de beoordeling van het projecteffect. In de notitie van Royal Haskoning van 4 oktober 2022 staat dat uit het door appellanten bedoelde onderzoek blijkt dat er een relatie is tussen bodemverzuring door hoge achtergronddepositie en accumulatie met doorwerking in de kwaliteit van bomen en fauna in droog zandlandschap. Dat betekent volgens deze notitie echter niet dat de door appellanten bedoelde kwantitatieve analyses nodig zijn om ecologische effecten van een projectbijdrage te kunnen bepalen. Allereerst kunnen deze onderzoeksresultaten niet zonder meer worden toegepast voor andere habitatypen, zoals in het rivierenlandschap. Daarnaast zijn de metingen van de basenverzadiging van de bodem en van het ophopen van aminozuren in planten, waar appellanten voornamelijk voor pleiten, ook slechts een momentopname, geven deze geen vlakdekkende informatie en ook geen beeld van de ontwikkeling in de tijd. Het te verrichten type onderzoek naar abiotische omstandigheden is afhankelijk van het specifieke Natura 2000-gebied. De zuurgraad en veranderingen in de zuurgraad kunnen volgens de notitie van Royal Haskoning over het algemeen goed worden afgelezen uit de veranderingen in de vegetatiesamenstelling, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat de vegetatie mogelijk vertraagd reageert op veranderingen in milieucondities.

26.2. De Afdeling ziet, gelet op wat daarover in de Aanvullende passende beoordeling staat en wat de minister daarover onder verwijzing naar de notities van Royal Haskoning heeft toegelicht, in het betoog van appellanten geen aanleiding voor de conclusie dat het ecologisch onderzoek in dit geval in het algemeen voor al de daarin betrokken Natura 2000-gebieden onvolledig is geweest of dat relevante aspecten buiten de beoordeling zijn gelaten. Het STAB-advies geeft daarvoor ook geen aanleiding. In het STAB-advies staat dat een analyse van de huidige kwaliteit een momentopname is en dat een nadere kwantitatieve analyse, waar appellanten voor pleiten, de duiding van de gevolgen voor een habitatype kan vergroten in gevallen waarin de achtergronddepositie langdurig hoog is, zodat sluipende effecten van de langdurig te hoge depositie niet onderbelicht blijven. De Afdeling overweegt in dit verband dat het niet zo is dat, zoals hiervoor onder 23.1 is overwogen, elke (geringe) toename van de stikstofdepositie, altijd de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zal aantasten, ook niet als de KDW - langdurig - wordt overschreden. Het gaat om een beoordeling van de gevolgen van de toename van de stikstofdepositie in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van de afzonderlijke habitatypen en soorten in de afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Er moet wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaan dat schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken uitblijven (zie HvJ EU 29 juli 2019, C-411/17, ECL:EU:C:2019:622). Daarmee moet al het onderzoek dat nodig is om die conclusie te kunnen trekken, worden verricht. Dat houdt niet in dat, om de benodigde zekerheid te kunnen verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast, steeds al het onderzoek moet worden gedaan dat mogelijk is, zoals de door appellanten bedoelde metingen van de basenverzadiging van

de bodem en van het ophopen van aminozuren in planten. Daarbij is van belang dat de Afdeling de minister volgt in zijn standpunt dat, zoals in de notitie van Royal Haskoning van 4 oktober 2022 staat, de door appellanten bedoelde metingen een momentopname van een specifieke situatie zijn en dat ook dan locatiespecifieke factoren moeten worden betrokken bij het bepalen van de kwaliteit en het beoordelen van het projecteffect. Verder is ook van belang dat de door appellanten genoemde onderzoeksresultaten gaan over specifieke onderzoeken op specifieke locaties en onder specifieke omstandigheden. Met deze publicaties kan naar het oordeel van de Afdeling niet de stelling worden onderbouwd dat het in het algemeen zo is dat niet kan worden uitgesloten dat iedere, beperkte, toename van stikstof ten gevolge van een project uiteindelijk zal leiden tot veranderingen in de habitatkwaliteit, ook niet als sprake is van langdurige hoge stikstofbelasting.

26.3. De Afdeling volgt ook niet het betoog van appellanten dat omdat, zoals zij stellen, alle inzichten over het ecosysteem daarvoor van belang zijn, de gevolgen voor alle, ook niet typische voorkomende soorten moeten worden betrokken bij de beoordeling van de gevolgen voor de habitatkwaliteit. Zoals de Afdeling al heeft overwogen in de tussenuitspraak van 5 april 2023, onder 39.1, hoeven de gevolgen van een project niet te worden gezien voor soorten of habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied niet is aanwezig.

26.4. Het voorgaande betekent dat de Afdeling in het betoog van appellanten geen grond ziet voor het oordeel dat in de Aanvullende passende beoordeling in het algemeen een te beperkte maatstaf is aangehouden bij de beoordeling van de kwaliteit van de habitattypen in alle betrokken Natura 2000-gebieden en de effecten daarop ten gevolge van dit project.

Dit betoog slaagt daarom niet.

27. Hierna zal worden beoordeeld of de minister zich op het standpunt heeft mogen stellen dat alle aspecten die van belang zijn voor het beoordelen van de gevolgen van dit project voor de natuurwaarden in de afzonderlijke Natura 2000-gebieden in de Aanvullende passende beoordeling zijn betrokken en of de zekerheid is verkregen dat de toename van stikstofdepositie ten gevolge van het tracébesluit niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. De Afdeling doet dit aan de hand van wat appellanten daarover verder concreet hebben aangevoerd. Appellanten hebben concrete beroepsgronden naar voren gebracht over de gevolgen voor natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden Veluwe, Rijntakken, Lingegebied & Diefdijk-Zuid en De Bruuk. Daarbij zal ook het betoog over de gevolgen van beheermaatregelen worden besproken, voor zover appellanten daar bij hun specifieke beroepsgronden over de ecologische beoordeling van de natuurwaarden in de afzonderlijke Natura 2000-gebieden op hebben gewezen.

Dat betekent dat niet zal worden ingegaan op de ecologische beoordeling van de gevolgen voor natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden voor zover appellanten daarover geen concrete beroepsgronden naar voren hebben gebracht. Zoals uit wat hiervoor onder 26 en verder is overwogen volgt, geeft het daar besproken algemene betoog van appellanten geen grond voor het oordeel dat het ecologisch onderzoek voor alle aan de orde zijnde Natura 2000-gebieden niet volledig is geweest en de minister zich daarom voor al deze gebieden niet op het standpunt mocht stellen dat het project niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied.

Veluwe

- Habitattypen oude eikenbossen en eiken-beukenbos met hulst

28. GNMF stelt dat de afname van de depositie ten gevolge van de snelheidsmaatregel op de A50 niet mag worden verrekend met een toename over de gehele oppervlakte van het Natura 2000-gebied Veluwe.

28.1. De Afdeling overweegt dat in het TB2019 is bepaald dat op de snelweg A50, tussen de knooppunten Waterberg en Beekbergen, de snelheid zal worden verlaagd om de toename van stikstofdepositie te voorkomen. De Afdeling heeft over deze mitigerende maatregel al geoordeeld in de tussenuitspraak van 20 januari 2021, onder 71 en verder. In de Aanvullende passende beoordeling staat dat deze maatregel tot gevolg heeft dat de stikstofdepositie hoofdzakelijk zal afnemen ter hoogte van de habitattypen oude eikenbossen (H9190) en beuken-eikenbossen met hulst (H9120). Alleen ter plaatse van 2,27 ha van het habitatype oude eikenbossen bij Dieren is sprake van een projectbijdrage van 0,01-0,08 mol N/ha/j. Dat is 0,13% van het totale areaal. Bij de beukeneikenbossen met hulst is het projecteffect maximaal 0,28 mol N/ha/j en ook maximaal 0,28 mol N/ha/j ter hoogte van zoekgebied, bij de landgoedbossen bij Dieren en

bij bossen op de Wageningse berg en nabij Bennekom.

De Afdeling overweegt dat hieruit volgt dat de gevolgen per habitatype, en per locatie van voorkomen van het habitatype, in kaart zijn gebracht. De ecologische beoordeling is niet gebaseerd op de uitkomst van de door de GNMF bedoelde verrekening van toe- en afnames van de depositie over de gehele oppervlakte van deze habitattypen.

29. Appellanten betogen, onder verwijzing naar de door hen overgelegde notities van Biosfeer en reacties daarop van [partij E] en [partij D], dat in de Aanvullende passende beoordeling de habitatkwaliteit van de habitattypen oude eikenbossen en het habitatype eiken-beukenbos met hulst in het Natura 2000-gebied Veluwe niet op de juiste manier is bepaald. Daarom is er geen volledig beeld van de huidige staat van instandhouding. Zij stellen dat, vanwege de langdurig hoge achtergronddepositie, bij deze habitattypen niet alleen naar de plantkwaliteit moet worden gekeken, maar ook metingen hadden moeten worden verricht naar de basenverzadiging in de bodem en naar het ophopen van vrije aminozuren in planten. Alleen dan kan volgens hen worden ingeschat of het bos nog voldoende capaciteit heeft om verzurende en vermestende effecten van stikstof, die cumuleren, op te vangen. Daarbij wijzen zij erop dat effecten vanwege een langdurige hoge stikstofbelasting niet altijd uit de vegetatie zijn af te lezen en dat door accumulatie de kwaliteit daarvan plotseling kan veranderen en de aantasting onomkeerbaar is. Zij verwijzen naar onderzoek dat is verricht bij habitattypen op droge zandgronden, waaronder onderzoek dat is verricht voor heidevelden en bossen op de Veluwe.

Appellanten stellen dat bij het habitatype oude eikenbossen de basenverzadiging al zodanig is dat er geen buffercapaciteit meer is om de zuurlast door de toename van de stikstofdepositie ten gevolge van het project op te vangen. Dat heeft ook gevolgen voor fauna. De kwaliteit van de planten voor planteneters daalt, door het ophopen van stikstofverbindingen in de plant, waardoor bijvoorbeeld rupsen hun levenscyclus niet kunnen voltooien op de aangetaste bomen. Daarnaast zijn door basenverzadiging de calciumvoorraden in de bodem te laag voor populaties huisjesslakken die weer een calciumbron vormen voor vogels. Dat heeft gevolgen voor de aanleg van eischalen en de botontwikkeling van hun jongen. Daarom is volgens appellanten ten onrechte niet gekeken naar de basenverzadiging en de kwaliteit van de eiken voor herbivoren. Dat sprake is van vergrassing en dat langs het pad nog hengel staat, zoals in de Aanvullende passende beoordeling is aangegeven, betekent volgens appellanten niet dat er nog voldoende buffercapaciteit is om de verzurende en vermestende effecten van stikstof te kunnen opvangen. Zij wijzen er in dit verband op dat ook eiken-beukenbossen met hulst, die op een lemiger ondergrond staan, zijn aangetast. De dominantie van bosbes kan ook juist aangegeven dat sprake is van voortgaande aantasting.

Wat betreft het habitatype eiken-beukenbos met hulst geldt volgens appellanten ook dat in de ecologische beoordeling ten onrechte niet is gekeken naar de basenverzadiging en plantkwaliteit voor herbivoren om te kunnen vaststellen wat de exacte verzurings- en vermestingsstatus op de betrokken locaties is. Zij wijzen erop dat elders in het Natura 2000-gebied Veluwe de staat van instandhouding slecht is. Zij stellen dat, anders dan waarvan in de Aanvullende passende beoordeling uit is gegaan, de zwarte specht geen indicator is voor de kwaliteit van de eiken-beukenbossen, omdat de zwarte specht voor de voedselvoorziening vooral is aangewezen op naaldhoutsoorten. De aanwezigheid van dalkruid kan volgens appellanten ook betekenen dat er sprake is van verzurende werking.

29.1. In het STAB-advies staat over het habitatype oude eikenbossen dat het zeer gevoelig is voor stikstofdepositie. De bodem is zeer voedselarm en slecht gebufferd en er is sprake van accumulatie van strooisel omdat de eik een slecht verteerbaar blad heeft. Hoewel sprake is van lemige gronden, waar de effecten waarschijnlijk minder zijn dan op zandbodems, is niet uit te sluiten dat ook een geringe depositietoename leidt tot een verdere aantasting van de plantkwaliteit met gevolgen voor de voedselketen, vanwege de langdurige situatie van overbelasting. De STAB wijst erop dat stikstofdepositie in leemrijke bossen bijdraagt aan het optreden van rupsenplagen, door het stikstofrijker worden van eikenbladeren.

Over het habitatype beuken-eikenbossen met hulst staat in het STAB-advies dat het risico van verzuring aannemelijk is en bij een langdurige en hoge stikstofdepositie verzuring dominant wordt. Ook geringe bijdragen zijn relevant, omdat stikstof accumuleert. De STAB wijst er ook op dat door de bestaande bodemstructuur en maatregelen in het natuurbeheer, zoals het laten liggen van dood hout, de weerbaarheid tegen verzuring op de betrokken locaties groter kan zijn dan op andere locaties. Bij toename van het aandeel dood hout kan de afname van de buffercapaciteit en nutriënten in de bodem worden

hersteld. Volgens de STAB is alleen niet in de Aanvullende passende beoordeling aan de hand van kwantitatieve gegevens, zoals de door appellanten genoemde gegevens over basenverzadiging, aangegeven in hoeverre specifieke lokale omstandigheden of beheermaatregelen bijdragen aan het duurzaam behoud van het habitatype.

29.2. In de Aanvullende passende beoordeling is in aanmerking genomen dat de oude eikenbossen in het Natura 2000-gebied Veluwe steeds meer in verval raken door het ontbreken van natuurlijke verjonging en door verbeuking en dat de trend in kwaliteit negatief is door stikstofdepositie en het toegepaste bosbeheer. De basenverzadiging in de bodem is laag en de bodem is niet in staat om verdere verzuring tegen te gaan. Stikstofdepositie is een knelpunt vanwege de vermestende werking en ongewenste verzuring met doorwerking in de prooibesikbaarheid voor typische vogelsoorten en vogelrichtlijnsoorten. De projectbijdrage leidt echter volgens de Aanvullende passende beoordeling niet tot significant negatieve gevolgen en daarmee komt de bijbehorende instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype oude eikenbossen, die bestaat uit een uitbreidingsopgave en een opgave voor kwaliteitsverbetering, niet in gevaar. Het project leidt alleen op een locatie met een omvang van 2,27 ha bij Dieren tot een geringe stikstofdepositie van 0,01 tot 0,08 mol N/ha/j, op 0,13% van het totale areaal. Op deze locatie komen leemarme tot zwak lemige gronden voor, waarbij verzuring een minder groot knelpunt vormt dan op gronden op de centrale Veluwe met grote stuifzandkernen bestaande uit duinvaaggronden en stuifzand. De oude eikenbossen komen hier juist in goede kwaliteit voor. Uit veldbezoek dat in 2021 is verricht blijkt dat typische soorten als hengel en bosbes langs de wandelpaden voorkomen. Verder is er geen sprake van vergrassing, verbraming en/of verbeuking. Volgens de Aanvullende passende beoordeling is er daarom geen aanleiding om aan te nemen dat de natuurwaarden ter plaatse worden aangetast.

De minister heeft verder onder verwijzing naar de notities van Royal Haskoning daarbij toegelicht dat niet wordt ontkend dat bij de oude eikenbossen langdurige overmatige stikstofdepositie negatieve gevolgen kan hebben voor de voedselkwaliteit van de vegetatie. Volgens de minister zijn er voor de betrokken locatie echter geen aanwijzingen dat zich ten gevolge van de beperkte projectbijdrage de door appellanten bedoelde verandering in de vegetatiesamenstelling zal voordoen. Het veldbezoek laat zien dat sprake is van een gevarieerde bodemsamenstelling en structuurrijke struik- en kruidenonderlaag. Er is geen sprake van een slecht verteerbare bladerlaag, er is geen dominantie van verzurende eiken en er zijn geen verzurende beuken aanwezig. Er is ook geen sprake van dominantie van bosbes, waar appellanten op wijzen. De geringe projectbijdrage leidt vanwege deze omstandigheden daarom niet tot waarneembare effecten die doorwerken in de voedselketen en daarmee kan ook niet worden gezegd dat dat effect zal hebben op de instandhoudingsdoelstellingen. Er zijn geen meetbare gevolgen voor de abiotische en biotische omstandigheden met doorwerking in de kwaliteit. Aanvullende metingen van de basenverzadiging van de bodem en van het ophopen van aminozuren in planten, waar appellanten voor pleiten, zijn dan ook niet nodig om te kunnen concluderen dat deze gevolgen zijn uit te sluiten. Daarbij merkt de minister op dat dergelijke metingen ook geen vlakdekkende informatie geven over de staat van instandhouding van dit habitatype en bovendien geen beeld geven van de ontwikkeling in de tijd.

29.3. In de Aanvullende passende beoordeling staat over het habitatype beuken-eikenbossen met hulst dat sprake is van een positieve trend wat betreft het areaal. De kwaliteit is stabiel gebleven en staat niet onder druk. Volgens de Aanvullende passende beoordeling komt het habitatype beuken-eikenbossen met hulst voor bij Dieren, waaronder ook enkele hectares zoekgebied, bij de Middachter Bossen, t Hof van Dieren, t Leihuis, op de Wageningse berg en bij Bennekom op de Hullenberg. De projectbijdrage is 0,01 tot maximaal 0,28 mol N/ha/j en het gaat, zoals in de notitie van Royal Haskoning van 1 april 2022 staat, om 1,2% van het totaal areaal. De kwaliteit is goed gezien de gevarieerde structuur, dood hout en de aanwezigheid van typische soorten, zoals dalkruid en de zwarte specht, die een groot aantal territoria heeft. Bij Dieren, de Middachter Bossen, t Hof van Dieren en t Leihuis komen de bossen voor op lemige zandgronden met onder meer löss. De kwaliteit is hier ook goed vanwege de gevarieerde structuur, dood hout en de aanwezigheid van typische soorten. Dat geldt ook voor deze bossen op de Wageningse berg, op voornamelijk de helling van een stuwwal, die uit grofzand bestaat. Daar wordt de ondergroei lokaal beïnvloed door recreatief medegebruik en omdat het hondenuitlaat- en losloopgebied is. Bij Bennekom gaat het om een projectbijdrage van 0,02 - 0,05 mol N/ha/j op de uiterste rand van het Natura 2000-gebied, met hexagonalen die op de provinciale weg en woningen zijn gelegen, wat betekent dat de werkelijke depositie vermoedelijk lager zal zijn dan is berekend. De bossen bij Bennekom staan op een flauwere helling met leemarm tot zwak lemig fijn zand. Ook daar is sprake van structuurvariatie en is dood

hout aanwezig. Volgens de Aanvullende passende beoordeling heeft de projectbijdrage gezien deze lokale omstandigheden geen verzurende en/of vermestende werking. Vanwege de lokale specifieke omstandigheden (die bestaan uit de goede kwaliteit van de oude landgoedbossen vanwege de structuur en aanwezigheid, lemige zandbodems, aanwezigheid van diverse typische soorten, lokaal bepalende invloed van recreatief medegebruik en honduitlaatgebied) en de stabiele trend in kwaliteit met positieve trend in areaal, zal de geringe stikstofdepositiebijdrage op een zeer gering areaal niet leiden tot significante gevolgen en daarmee komt de instandhoudingsdoelstelling, die bestaat uit uitbreiding van het areaal en kwaliteitsverbetering, niet in gevaar.

De minister heeft daarbij, onder verwijzing naar de notitie van Royal Haskoning van 1 april 2022, naar voren gebracht dat, anders dan appellanten stellen, de zwarte specht in het profielendocument voor dit habitatype juist wel is aangemerkt als typische soort van dit bostype en dat dit een constante soort is die de goede biotische structuur weergeeft. Daarnaast is de zwarte specht ook een kwalificerende soort die leefgebied heeft in beuken-eikenbossen met hulst. Verder staat in deze notitie dat de stelling van appellanten dat de aanwezigheid van dalkruid juist op verzuring kan duiden, niet door bekend onderzoek wordt gesteund. De minister stelt onder verwijzing naar de notitie van Royal Haskoning van 4 oktober 2022 dat er geen aanleiding is om aanvullende metingen, zoals door appellanten bedoeld, te verrichten, omdat het om een beperkt projecteffect gaat op een beperkt areaal, waar gevarieerd beukenbos aanwezig is van goede kwaliteit met een groot aandeel dood hout. Er zullen daarom geen meetbare gevolgen zijn voor de abiotische en biotische factoren die doorwerken in de kwaliteit van de beuken-eikenbossen met hulst. Daarbij is ook opgemerkt dat de bedoelde metingen ook hier geen vlakdekkende informatie zullen geven en slechts een momentopname betreffen. Bovendien zijn hier andere variabelen, zoals reliëf, soortensamenstelling, bosbeheer en gebruik van invloed op lokale omstandigheden in de bodem en spelen daarnaast lichtconditie en dimensies van zaailingen een rol bij de nutriëntensamenstelling van bladeren.

29.4. De Afdeling overweegt dat in de Aanvullende passende beoordeling is beoordeeld of de projectbijdrage van invloed is op de habitatkwaliteit aan de hand van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van de specifieke locaties waar een toename is berekend. Het betoog van appellanten geeft geen aanleiding voor de conclusie dat het ecologisch onderzoek voor wat betreft deze locaties niet diepgaand genoeg is geweest. Ook het STAB-advies geeft daarvoor geen grond. Daarbij is van belang dat de door appellanten bedoelde onderzoeken niet specifiek gaan over de betrokken locaties. Ook het STAB-advies gaat daar niet op in. Zoals hiervoor onder 26.2 is overwogen, is het ook niet zo dat altijd al het onderzoek dat mogelijk is moet worden gedaan om uit te kunnen sluiten dat natuurwaarden worden aangetast. De Afdeling is daarom van oordeel dat de minister zich onder verwijzing naar de Aanvullende passende beoordeling op het standpunt heeft mogen stellen dat de berekende geringe projectbijdrage van stikstofdepositie op een beperkt deel van het areaal, ondanks de langdurige overschrijding van de KDW, in dit geval niet zal leiden tot meetbare gevolgen die doorwerken in de kwaliteit van de oude eikenbossen en beuken-eikenbossen met hulst.

Dat betekent dat het betoog niet slaagt.

- Leefgebied draaihals en zwarte specht

30. Appellanten betogen dat de depositietoename ter hoogte van de landgoedbossen van landgoed Middachten, t Hof van Dieren en de Wageningse Berg gevolgen heeft voor de kwaliteit van het leefgebied van de draaihals en de zwarte specht.

30.1. Omdat delen van de bosgebieden in het Natura 2000-gebied Veluwe waar een toename van de stikstofdepositie is berekend, leefgebied zijn van de draaihals en de zwarte specht, is in de Aanvullende passende beoordeling afzonderlijk op de mogelijke effecten op deze soorten ingegaan.

In aanmerking is genomen dat ten aanzien van de broedterritoria van de draaihals sprake is van een positieve trend, maar sprake blijft van een kwetsbare situatie. De projectbijdrage heeft echter geen significant negatieve gevolgen. Dat komt omdat de draaihals in de praktijk alleen voorkomt op kapvlaktes. Omdat kapvlaktes tijdelijk zijn is het hele bosgebied aangewezen als mogelijk bezet leefgebied. De kapvlaktes bij onder meer t Hof van Dieren zijn stedelijke uitloopgebieden dan wel hondenlosloopgebied, waardoor deze gebieden niet geschikt zijn voor de draaihals. Essentieel voor de kwaliteit van het leefgebied en voor de draagkracht zijn de open vegetatiegebieden en niet de bosgebieden waar een toename van stikstofdepositie is berekend.

Voor de zwarte specht geldt dat een groot deel van het Natura 2000-gebied Veluwe is aangewezen als leefgebied. Het projecteffect betreft een gedeelte van bezet leefgebied bij Dieren en territorium bij Bennekom en Wageningen. Het aantal territoria in het Natura 2000-gebied is min of meer stabiel. Er lijkt een lichte afname van het aantal broedparen op te treden, maar de oorzaak daarvan is niet te duiden. Volgens de Aanvullende passende beoordeling heeft het projecteffect geen significant negatieve gevolgen voor het leefgebied, omdat het gaat om lemige gronden, met gevarieerd en structuurrijke oude bossen met dood hout en forse dode bomen.

30.2. De Afdeling ziet in wat appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat dit niet kan worden gevolgd en de minister zich niet op de Aanvullende passende beoordeling heeft mogen baseren. Het betoog bevat daarvoor geen concrete aanknopingspunten. Daarbij betreft de Afdeling ook dat in het STAB-advies staat dat de conclusie in de Aanvullende passende beoordeling op dit punt navolgbaar is.

31. GNMF betoogt dat ten onrechte niet is ingegaan op de toename van stikstofdepositie op de habitattypen Lg13 bos van arme zandgronden en Lg14 eiken- en beukenbos van lemige zandgronden.

31.1. Uit de Aanvullende passende beoordeling volgt dat het gaat om leefgebieden van de draaihals en de zwarte specht. De gevolgen van stikstofdepositietoename op deze gebieden voor deze soorten zijn, zoals uit wat hiervoor is overwogen volgt, beoordeeld in de Aanvullende passende beoordeling. GNMF heeft niet concreet onderbouwd wat daaraan verder nog ontbreekt. Het betoog slaagt daarom niet.

- Conclusie Veluwe

32. Uit het voorgaande volgt dat er geen grond is voor het oordeel dat de Aanvullende passende beoordeling gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot het oordeel dat de minister zich daar niet op heeft mogen baseren. Daarom heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat het project niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Veluwe.

De betogen slagen niet.

Rijntakken

- Inleiding

33. Uit de ecologische beoordeling die in het TB2019 was opgenomen, volgt dat vanwege het project een aantasting van de natuurlijke kenmerken niet met zekerheid was uit te sluiten voor de habitattypen stroomdalgraslanden (H6120) en glanshaver- en vossenstaarthooilanden (H6510 A) in het Natura 2000-gebied Rijntakken. Daarom is in het TB2019 voorzien in compenserende maatregelen. In de tussenuitspraak van 20 januari 2021 is onder 77 en verder in het belang van een zoveel mogelijk definitieve geschilbeslechting al een oordeel gegeven over de beroepsgronden over de zogeheten ADC-toets.

34. Voor het TB2021 ligt een groter areaal van de habitattypen stroomdalgraslanden en glanshaver- en vossenstaarthooilanden binnen het onderzoeksgebied dan in het TB2019 het geval was. Uit de Aanvullende passende beoordeling voor het TB2021 volgt dat het tracé vanwege de toename van de stikstofdepositie significante effecten kan hebben op het habitatype stroomdalgraslanden. In de passende beoordeling voor het TB2019 was ook nog uitgegaan van een mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitatype glanshaver- en vossenstaarthooilanden. Uit de Aanvullende passende beoordeling blijkt dat dat niet meer het geval is, onder meer vanwege de actualisatie van de achtergronddepositiekaart.

De minister heeft als compenserende maatregel in artikel 8 van het TB2021 voorzien in de aanleg van 294 m² stroomdalgraslanden in het gebied Cortenoever binnen het Natura 2000-gebied Rijntakken. Dat is meer dan in het TB2019 was voorzien, omdat nu een groter areaal van dit habitatype binnen het onderzoeksgebied ligt. Voor de glanshaver- en vossenstaarthooilanden was in het TB2019 uitgegaan van een compensatieopgave van 700 m². Ondanks dat de conclusie nu is dat voor dit habitatype negatieve gevolgen kunnen worden uitgesloten, is in artikel 8 van het TB2021 toch nog in deze compensatieopgave voorzien. De compensatie zal ook in het gebied Cortenoever worden gerealiseerd.

- stroomdalgraslanden

35. Volgens de Aanvullende passende beoordeling is de projectbijdrage op het habitatype stroomdalgraslanden maximaal 4,65 mol N/ha/j. De totale oppervlakte waar een toename van stikstofdepositie plaatsvindt en waar de KDW wordt overschreden is 9,87 ha. In de Aanvullende passende

beoordeling is aangegeven dat het afhankelijk is van lokale omstandigheden in hoeverre de toename van stikstofdepositie een effect heeft. Er is een onderscheid gemaakt tussen tien deelgebieden en er is per deelgebied een afzonderlijke locatiespecifieke beoordeling gemaakt. Daarbij is ook de achtergronddepositie betrokken. De conclusie is dat voor drie van de tien deelgebieden significant negatieve gevolgen voor het habitatype stroomdalgraslanden niet op voorhand zijn uit te sluiten. Voor de andere zeven gebieden is dat volgens de Aanvullende passende beoordeling wel het geval.

In de Aanvullende passende beoordeling staat dat alle hexagonen waar sprake is van een (naderende) overschrijding van de KDW zijn betrokken in het bepalen van de compensatieopgave voor het habitatype stroomdalgraslanden. Dat zijn ook de hexagonen binnen de zeven deelgebieden waar significante effecten volgens de Aanvullende passende beoordeling voor dit habitatype zijn uit te sluiten. Beoogd is dus, zoals ook in het STAB-advies staat, de toename van de stikstofdepositie geheel te compenseren voor het areaal waar sprake is van een (naderende) overschrijding van de KDW, ook voor het areaal waarvan is geconcludeerd dat zich geen negatieve effecten zullen voordoen.

36. Appellanten stellen dat de beoordeling van de omvang van de compensatieopgave niet deugt. Het daarvoor gebruikte model is volgens appellanten niet geschikt en er ligt geen wetenschappelijke onderbouwing aan ten grondslag. Zij stellen dat geen rekening is gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen, die gaan over zowel kwaliteit als uitbreiding. Kwaliteitsverlies over een groot oppervlak is ecologisch onvergelijkbaar met eventuele uitbreiding van natuuroppervlak op een andere locatie. Appellanten wijzen erop dat de stroomdalgraslanden zich in ongunstige staat van instandhouding bevinden en ook de nieuw te realiseren natuur bij Cortenoever onder ongunstige omstandigheden wordt gecreëerd. De tijdige effectiviteit van de maatregel is daarom onzeker en de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk is in het geding.

36.1. De Afdeling overweegt dat de compensatieopgave is bepaald aan de hand van de methode die ook is gebruikt voor het project Maasvlakte 2. De berekening is daarmee op dezelfde wijze verricht als voor het TB2019. De Afdeling heeft daarover al een oordeel gegeven in de tussenuitspraak van 20 januari 2021, onder 88 - 92.1. Ook over de geschiktheid van de locatie Cortenoever voor de compensatieopgave en de tijdige effectiviteit van de compenserende maatregel heeft de Afdeling al een oordeel gegeven in deze tussenuitspraak, onder 93 en verder en onder 94 en verder. De Afdeling heeft overwogen dat, ondanks dat in het compensatieplan niet stond hoe groot de stikstofdepositie is op de locatie waar de compensatieopgave gerealiseerd gaat worden, er geen reden is om te betwijfelen dat stikstofdepositie daar geen knelpunt is. Verder heeft de Afdeling overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de compenserende maatregelen waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft en dat het daarom niet nodig is in verband met de zekerheid van het effect en het tijdstip van uitvoering van de maatregel een wachttijd in aanmerking te nemen.

De Afdeling kan, zoals hiervoor onder 19 is overwogen, behalve in uitzonderlijke gevallen niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. De Afdeling ziet in wat appellanten hebben aangevoerd geen grond om een uitzonderlijk geval aan te nemen. Dat betekent dat nu niet meer inhoudelijk op de betogen van appellanten over het gebruikte model, de geschiktheid van de compensatielocatie bij Cortenoever en de tijdige effectiviteit van de compenserende maatregel wordt ingegaan.

37. Zoals hiervoor onder 35 is overwogen wordt de toename van de stikstofdepositie geheel gecompenseerd voor het areaal van stroomdalgraslanden waar sprake is van een (naderende) overschrijding van de KDW. Dat geldt dus ook voor de zeven deelgebieden waarover in de Aanvullende passende beoordeling is geconcludeerd dat zich ten gevolge van de projectbijdrage geen significante negatieve effecten zullen voordoen. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om de betogen van appellanten, die ertoe strekken dat de ecologische beoordeling voor deze deelgebieden in de Aanvullende passende beoordeling tekort schiet, inhoudelijk te bespreken.

38. GNMF betoogt dat de ecologische beoordeling ten onrechte niet ingaat op gevolgen en de uitbreidingsopgave voor het habitatype stroomdalgraslanden in het gebied Rijnstrangen.

Dit betoog slaagt niet. Het gebied Rijnstrangen is onderdeel van het deelgebied Gelderse Poort in het Natura 2000-gebied Rijntakken en ligt binnendijs ten oosten van het Pannerdensch Kanaal. Het habitatype stroomdalgraslanden komt niet in dit gedeelte van het gebied voor en daarvoor geldt ook geen uitbreidingsopgave.

- glanshaver- en vossenstaart hooilanden (glanshaver)

39. In het TB2019 was voorzien in een compensatieopgave van 700 m² voor het habitatype glanshaver- en vossenstaarthooilanden in het gebied Cortenoever, omdat significante negatieve effecten voor dit habitatype niet konden worden uitgesloten ter plaatse van het gebied Angerensche en Doornenburgsche buitenpolder en het gebied Rijnstrangen. De compensatieopgave was berekend voor het volledige areaal waar een toename van de stikstofdepositie was berekend. Omdat de achtergronddepositie in deze gebieden nu overwegend ruim onder de KDW ligt, zijn significant negatieve effecten daar nu uitgesloten. Niettemin is in artikel 8 van het TB2021 de compensatieopgave van 700 m² gehandhaafd.

In het TB2021 ligt een groter areaal van het habitatype glanshaver- en vossenstaarthooilanden binnen het onderzoeksgebied dan in het TB2019 het geval was. Volgens de Aanvullende passende beoordeling zullen zich geen significante negatieve gevolgen voordoen voor dit habitatype. Appellanten zijn het daarmee niet eens.

40. Appellanten betogen, onder verwijzing naar de notities van Biosfeer en de reacties van [partij E] en [partij D], dat het vanwege de langdurige overbelasting door stikstofdepositie niet is uitgesloten dat zich bij de glanshaverhooilanden dezelfde processen voordoen als bij habitatypen op droge zandgronden. Dat betekent dat de capaciteit om verzuring en vermisting op te vangen waarschijnlijk sterk is verminderd, waardoor ook een geringe bijdrage van stikstofdepositie op dit habitatype tot onherstelbare aantasting zal leiden. Dat betekent dat alle inzichten over de gevolgen van stikstofdepositie in het ecosysteem hadden moeten worden betrokken in de Aanvullende passende beoordeling, waaronder bodem- en plantchemie. Dat is ten onrechte niet gebeurd. Appellanten stellen verder dat stikstofdepositie bij de glanshaverhooilanden leidt tot verzuuring van de vegetatie en vervuiling van de bodem. Door maaibeheer kunnen deze effecten normaal gesproken worden voorkomen. Maar maaibeheer is een bedreiging van de jongen van de kwartelkoning. Daarnaast hebben insecten als het geelsprietdikkopje door het kort afgrazen voor de winter minder kans om te overleven. Omdat een toename van stikstofdepositie leidt tot een intensivering van dit beheer, betekent dit ook in zoverre een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Daarbij stellen appellanten ook dat de effecten van verhoogde stikstofdepositie niet met regulier beheer kunnen worden weggenomen. Zij voeren aan dat uit een experiment bij glanshavergemeenschappen is gebleken dat ook verhoogde stikstofdepositie in ecosystemen waar gehooïd of beweïd wordt tot scherpe bodemverzuring kan leiden, wat gevolgen heeft voor de diversiteit van plantensoorten. Het herstel van de aantasting van natuurwaarden kan in dat geval ook bij een geringe toename van de stikstofdepositie worden vertraagd of stopgezet.

40.1. In het STAB-advies staat dat verzuring van het habitatype glanshaverhooilanden op korte en middellange termijn kan worden uitgesloten vanwege het kalkrijk houdende water van de Rijn en de Maas, waardoor sprake is van een hogere buffercapaciteit van de bodem. Op de lange termijn is verzuring niet uitgesloten als gevolg van het uitblijven van overstroming, maar daarop heeft het project geen invloed, zo staat in het STAB-advies. Volgens de STAB is echter niet in aanmerking genomen dat vermisting vanwege stikstofdepositie, ook als het om een geringe bijdrage gaat, bij overschrijding van de KDW wel een risico blijft voor de plantensoortrijkdom en dat wel sprake moet zijn van optimaal beheer. Daarbij verwijst de STAB naar de notitie "Beantwoording vragen Werkgroep Follow-up Advies Hordijk" van 16 juni 2021 waaruit volgt dat ook als sprake is van een goede kwaliteit van een habitatype, toch verslechtering aan de orde kan zijn, vanwege bijvoorbeeld accumulatie van stikstof, en dat in aanmerking moet worden genomen dat bij het vaststellen van de KDW al rekening is gehouden met regulier beheer. Dat betekent dat ondanks dat het beheer op orde is, er een risico is op vermindering van de plantensoortrijkdom. Verder verwijst de STAB naar het door appellanten genoemde experiment dat is verricht bij glanshavergemeenschappen.

40.2. In de Aanvullende passende beoordeling staat dat het habitatype glanshaver- en vossenstaarthooilanden op de hogere delen van de uiterwaarden voorkomt, verspreid in het Natura 2000-gebied Rijntakken. Aangegeven is dat de stikstofdepositietoename maximaal 5,53 mol N/ha/j is op locaties met naderende overschrijding van de KDW, ter hoogte van in totaal 18,76 ha. Dat is 9% van het totaal areaal van 199,98 ha. Op 6% van het totale areaal is sprake van daadwerkelijke beperkte overschrijding van de KDW en is het maximale projecteffect 2,93 mol N/ha/j.

In hoeverre de toename in stikstofdepositie een effect heeft, is volgens de Aanvullende passende beoordeling afhankelijk van lokale omstandigheden. In de beoordeling is daarom onderscheid gemaakt in

deelgebieden en per gebied heeft een locatiespecifieke beoordeling plaatsgevonden. Het gaat om de gebieden Rijnstrangen, Geldersche Poort - Tolkamer / Gendtsche polder en Bizonbaai / Groenlanden, Huissen-Pannerdensch Kanaal, Rijswaard / Stifitse uiterwaarden en Cortenoever. De hoogste toename is berekend voor het westelijk gelegen gedeelte van het habitatype in Rijnstrangen, waar de KDW niet wordt overschreden. In de andere gebieden is de toename beperkter bij een lokale overschrijding van de KDW. De conclusie is dat de projectbijdrage in de afzonderlijke deelgebieden geen significante negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van de glanshaver- en vossenstaartheooilanden en de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen, die bestaat uit uitbreiding van areaal en kwaliteitsverbetering. Dat komt omdat er in deze deelgebieden goed ontwikkeld glanshaverhooiland voorkomt ondanks de lokale (naderende) overschrijding van de KDW en omdat verzuring geen knelpunt is vanwege het bufferende vermogen van de kalkhoudende rivierafzetting en de bufferende werking van hoog water. Verder treedt door regulier hooilandbeheer met afvoer van nutriënten geen vermestende werking op.

De minister heeft daarbij onder verwijzing naar de notities van Royal Haskoning nog naar voren gebracht dat in de Aanvullende passende beoordeling niet alleen is gekeken naar de huidige kwaliteit van de vegetatie van de habitatypen glanshaverhooilanden op de afzonderlijke onderscheiden locaties, maar ook naar de trend daar naartoe en de abiotische factoren. Volgens de minister is het regulier beheer in alle deelgebieden op orde en noopt, zoals in de Aanvullende passende beoordeling ook staat, het project niet tot een intensivering daarvan, zoals appellanten vrezen. Er is zeer lokaal sprake van een matige overschrijding van de KDW. Het risico op sterke bodemverzuring is er niet volgens de notitie van Royal Haskoning van 4 oktober 2022, omdat de achtergronddepositie rond de KDW ligt. Daarbij staat in de notitie dat de omstandigheden waaronder het door appellanten genoemde experiment is uitgevoerd, niet zijn te vergelijken met de situatie in het Natura 2000-gebied Rijntakken. Het experiment is uitgevoerd bij een onderzoekslocatie in Wageningen, het "Ossekampen Grassland Experiment", dat in 1958 is gestart en waar de effecten van bemesting en beheer zijn onderzocht. Daar ging het om glanshaverhooilanden die binnendijks liggen en was sprake van zeer hoge N-giften. Uit het experiment bleek dat de verhoogde stikstofdepositie, vier maal hoger dan de achtergronddepositie, tot een scherpe bodemverzuring kan leiden. Herstel van de plantensoortdiversiteit trad vervolgens niet op na daling van de achtergronddepositie, vanwege wijziging van weidebeheer naar hooilandbeheer, mogelijke vermindering van zaadbronnen en de factor tijd. De minister heeft naar voren gebracht dat deze omstandigheden niet aan de orde zijn bij de glanshaverhooilanden in het Natura 2000-gebied Rijntakken. De glanshaverhooilanden liggen in dit gebied buitendijks en het gaat om grotere arealen dan in het experiment, met ruim aanbod aan zaadbronnen. Verder ligt de achtergronddepositie in het gebied Rijntakken rond de KDW en is de projectbijdrage gering. Er is daarom geen aanleiding om aan te nemen dat er een risico is op sterke bodemverzuring, zoals zich in het experiment voordeed.

40.3. De Afdeling ziet in het betoog van appellanten geen aanleiding voor de conclusie dat het ecologisch onderzoek voor wat betreft de locaties waar een projectbijdrage is berekend niet diepgaand genoeg is geweest en dat de daarin opgenomen conclusie over de gevolgen van de projectbijdrage voor de glanshaverhooilanden in dit geval niet kan worden gevolgd. Ook het STAB-advies geeft daarvoor geen grond. Daarbij betreft de Afdeling dat in de Aanvullende passende beoordeling is beoordeeld of de projectbijdrage van invloed is op de habitatkwaliteit aan de hand van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden in de afzonderlijke deelgebieden. Daarnaast wordt in het STAB-advies bevestigd dat verzuring van de glanshaverhooilanden vanwege het project niet aan de orde is. Over de effecten die zich desondanks volgens appellanten en de STAB kunnen voordoen vanwege langdurige stikstofdepositie, overweegt de Afdeling dat de minister onder verwijzing naar de Aanvullende passende beoordeling en de notities van Royal Haskoning overtuigend heeft toegelicht dat de omstandigheden waarin deze effecten zich voordoen niet aan de orde zijn in de onderzochte deelgebieden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister zich daarom onder verwijzing naar de Aanvullende passende beoordeling op het standpunt mogen stellen dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat de projectbijdrage zal leiden tot een aantasting van de kwaliteit van de glanshaverhooilanden. De stelling van appellanten dat niet is uitgesloten dat de processen die zich volgens door hen aangehaald onderzoek voordoen bij habitatypen op droge zandgronden, ook voorkomen in het rivierenlandschap zoals het Natura 2000-gebied Rijntakken, is verder niet onderbouwd. Er is verder geen grond om aan te nemen dat het projecteffect leidt tot een intensivering van de al bestaande beheermaatregelen.

Het betoog van appellanten slaagt niet.

- meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (buiten afgesloten zeearmen),

alluviale bossen subtype essen-iepenbossen en droge hardhoutooibossen

41. GNMF stelt over het habitatype meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (buiten afgesloten zeearmen, H3150baz) in het gebied Rijnstrangen, dat de berekende projectbijdragen hoger zijn dan wat in de Aanvullende passende beoordeling staat. Verder zijn volgens GNMF de effecten voor het habitatype alluviale bossen essen-iepenbossen (H91E0B) en het habitatype droge hardhoutooibossen (H91F0) onderschat, omdat in de Aanvullende passende beoordeling niet is ingegaan op de projectbijdrage in 2024. Zij wijst er ook op dat de KDW wordt overschreden voor het habitatype droge hardhoutooibossen en het habitatype alluviale bossen essen-iepenbossen.

41.1. Zoals hiervoor onder 18 is overwogen, staan de voor het TB2021 uitgevoerde stikstofdepositieberekeningen nu niet meer ter beoordeling. Zoals de minister heeft verduidelijkt is voor de habitattypen alluviale bossen subtype essen-iepenbossen en droge hardhoutooibossen gekeken naar de projectbijdrage van 2030, omdat dit het maatgevende jaar is. Het betoog van GNMF dat de stikstofdepositiebijdrage is onderschat, omdat de bijdrage in 2024 niet in de Aanvullende passende beoordeling is genoemd, slaagt niet.

Verder is het niet zo, zoals hiervoor onder 23.1 is overwogen, dat bij een toename van de stikstofdepositie steeds de natuurlijke kenmerken van een gebied worden aangetast, ook niet als de KDW wordt overschreden.

42. GNMF stelt dat niet wordt voldaan aan de kwaliteitsdoelstelling en niet is ingegaan op de uitbreidingsdoelstelling voor het habitatype meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (buiten afgesloten zeearmen) in het gebied Rijnstrangen. Daarbij is volgens haar van belang dat dit gebied leefgebied is van de zwarte stern.

42.1. In de Aanvullende passende beoordeling is ingegaan op de effecten van de stikstofdepositietoename voor het habitatype meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (buiten afgesloten zeearmen). De berekende projectbijdrage is maximaal 2,05 mol N/ha/j op één locatie van 0,01 ha en dat is 0,06% van het areaal. Daar is sprake van een naderende overschrijding van de KDW. Voor het overige gedeelte van het areaal is sprake van een onderschrijding van de KDW van meer dan 70 mol N/ha/j. Dat is de reden waarom de projectbijdragen op dit gedeelte van het areaal niet in de Aanvullende passende beoordeling zijn betrokken, zo heeft de minister toegelicht.

In de Aanvullende passende beoordeling staat dat stikstofdepositie voor dit habitatype geen knelpunt is vanwege natuurlijke voedselrijke omstandigheden. Vanwege de bufferende werking van de bodem in het rivierdal heeft de projectbijdrage geen verzurende en/of vermestende werking die van invloed is op de habitatkwaliteit en de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij is, anders dan GNMF stelt, in aanmerking genomen dat voor dit habitatype naast kwaliteitsverbetering ook uitbreiding van het areaal als instandhoudingsdoelstelling geldt. De minister heeft naar voren gebracht dat zich daarom ook geen aantasting zal voordoen van de functie van het habitatype als broed- en foerageergebied en voor de behouddoelstelling voor omvang en kwaliteit van het leefgebied van de zwarte stern.

GNMF heeft niet onderbouwd waarom dit niet kan worden gevolgd. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor de conclusie dat de minister zich in zoverre niet op de Aanvullende passende beoordeling heeft mogen baseren.

43. GNMF stelt dat voor het habitatype alluviale bossen essen-iepenbossen ter hoogte van het gebied Oude Rijnstrangen geen beoordeling is gegeven, terwijl daar sprake is van een toename van 25 mol N/ha/j.

43.1. In de Aanvullende passende beoordeling is ook een beoordeling gegeven over de effecten van stikstofdepositie voor het habitatype alluviale bossen subtype essen-iepenbossen in het Natura 2000-gebied Rijntakken. Zoals de minister heeft toegelicht is in de Aanvullende passende beoordeling niet ingegaan op gevolgen voor habitattypen op locaties waar geen effecten zijn te verwachten vanwege ruime onderschrijding van de KDW. Over locaties waar wel sprake is van een (naderende) overschrijding van de KDW heeft wel een beoordeling plaatsgevonden. Het gaat om een gebied met een omvang van 0,65 ha wat 4% van de totale oppervlakte van dit habitatype is. Het projecteffect is daar maximaal 1,46 mol N/ha/j. Bij 0,25 ha is daadwerkelijk sprake van overschrijding van de KDW en is het projecteffect maximaal 1,38 mol N/ha/j. Het gaat om een essen-iepenbos op alluviale gronden die onder invloed staan

van rivierkwel. Stikstofdepositie is hier geen knelpunt, omdat de projectbijdrage vanwege de bufferende werking van de bodem en kwel geen verzurende werking heeft. Ook is er geen vermestende werking die van invloed is op de kwaliteit van dit habitatype. De conclusie in de Aanvullende passende beoordeling is daarom dat de projectbijdrage geen verzurende of vermestende werking heeft die van invloed is op de habitatkwaliteit en daarmee niet op het behalen van de instandhoudingsdoelstelling, die bestaat uit uitbreiding van areaal en kwaliteitsverbetering.

In het STAB-advies wordt bevestigd dat verzuring van de essen-iepenbossen op korte en middellange termijn kan worden uitgesloten. Verzuring in combinatie met verdroging op lange termijn is niet uitgesloten, maar daarop heeft het tracébesluit geen invloed, zo staat in het STAB-advies. Vermestende effecten zijn volgens de STAB niet te verwachten omdat de essen-iepenbossen op voedselrijke gronden staan.

De Afdeling ziet in wat GNMF heeft aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat dit niet kan worden gevolgd. Het betoog bevat daarvoor geen concrete onderbouwing.

44. GNMF stelt dat verzuring en vermesting voor het habitatype droge hardhoutoibossen door langdurige stikstofbelasting een probleem is.

44.1. Over het habitatype droge hardhout-oibossen staat in de Aanvullende passende beoordeling dat het projecteffect maximaal 0,18 mol/N/ha/j is, op locaties met een gezamenlijke omvang van 1,28 ha. Dat is 5% van de totale oppervlakte binnen het Natura 2000-gebied Rijntakken. Bij 0,71 ha is sprake van daadwerkelijke overschrijding van de KDW en het projecteffect is daar 0,16 mol N/ha/j. Volgens de Aanvullende passende beoordeling is verzuring als gevolg van stikstofdepositie geen knelpunt, vanwege de ligging op de flank van de stuwwal en vanwege de incidentele overstroming met rivierwater. Vermesting speelt ook geen rol. Voor verbetering van de kwaliteit is een natuurlijke ontwikkeling van de boomlaag nodig met lokaal exotenbestrijding. De projectbijdrage heeft daarom geen negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het habitatype en de bijbehorende instandhoudingsdoelstelling, die bestaat uit uitbreiding van het areaal en kwaliteitsverbetering.

De Afdeling ziet in wat GNMF heeft aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat deze conclusie niet kan worden gevolgd. Het betoog bevat daarvoor geen concrete aanknopingspunten.

45. Over het betoog van GNMF dat de gevolgen voor het habitatype H9999:38 mogelijk zijn onderschat, overweegt de Afdeling het volgende.

45.1. Uit de Aanvullende passende beoordeling volgt, en de minister heeft ook toegelicht, dat het geen formeel habitatype is en dat daar geen instandhoudingsdoelstellingen voor gelden. Zoals hiervoor onder 26.3 is overwogen, hoeven de gevolgen van een project niet bezien te worden voor soorten of habitatypen waarvoor een Natura 2000-gebied niet is aangewezen. Voor zover het betoog van GNMF daarover gaat, slaagt het daarom niet.

- Leefgebied vogelsoorten

46. Appellanten betogen dat het project zorgt voor een aantasting van het leefgebied van de kwartelkoning en de watersnip. Zij stellen onder verwijzing naar de reactie van [partij E] dat als sprake is van overstroming met kalkrijk rivierwater of kalkrijk zand, het proces van verzuring weliswaar kan worden gecompenseerd, maar dat ook dan niet is uitgesloten dat zich gevolgen voor de plantkwaliteit en de soortenrijkdom voordoen. Daardoor zijn negatieve effecten op de insectenwereld en daarmee op vogels niet uit te sluiten. Appellanten voeren aan dat niet is uitgesloten dat de processen die zich voordoen ten gevolge van langdurige stikstofdepositie op habitatypen in het droge zandlandschap, ook aan de orde zijn in de leefgebieden van deze vogelsoorten. Verder blijkt uit het in de reactie van [partij E] genoemde experiment dat is uitgevoerd bij glanshavergemeenschappen dat verhoogde achtergronddepositie kan leiden tot afname van plantensoorten. Appellanten stellen ook dat in ieder geval de effecten op het leefgebied 7, dotterbloemgrasland van veen en klei (Lg07) en het leefgebied 8, nat, matig, voedselrijk grasland (Lg08) ten onrechte niet in de Aanvullende passende beoordeling zijn betrokken. GNMF wijst er daarnaast op dat de leefgebieden van de kwartelkoning en de watersnip een overlap hebben met de habitatypen stroomdalgraslanden en vossenstaarthoïlanden.

GNMF betoogt verder dat een beoordeling van de gevolgen voor de leefgebieden van vogelrichtlijnsoorten ontbreekt in relatie tot de uitbreidingsdoelstellingen voor deze vogelsoorten en ook dat gevolgen zijn te verwachten voor vogelrichtlijnsoorten.

46.1. In het STAB-advies staat dat er geen directe gevolgen voor de kwartelkoning en de watersnip ten gevolge van vermesting zijn te verwachten. Indirecte gevolgen zijn er wel, omdat de verhoogde stikstofdepositie op de leefgebieden Lg07 en Lg08 naar verwachting gevolgen heeft voor hun prooien, in die zin dat er minder prooi beschikbaar is of bepaalde (bouw)stoffen ontbreken in prooien ten gevolge van stikstofdepositie. De STAB verwijst daarbij ook naar door appellanten overgelegde reactie van [partij E], waaruit volgt dat vermesting door verhoogde stikstofdepositie gevolgen heeft voor de plantkwaliteit en vermindering van de soortenrijkdom tot gevolg heeft. Daarmee zijn negatieve effecten voor fauna niet uitgesloten.

46.2. De kwartelkoning en watersnip zijn vogelrichtlijnsoorten in het Natura 2000-gebied Rijntakken, die afhankelijk zijn van stikstofgevoelig leefgebied. Voor zover GNMF meer in het algemeen heeft gewezen op het ontbreken van een beoordeling van de gevolgen voor leefgebieden van overige vogelrichtlijnsoorten is van belang dat in de Aanvullende passende beoordeling staat dat die overige soorten in het gebied niet afhankelijk zijn van stikstofgevoelig leefgebied en/of dat de KDW voor deze leefgebieden niet wordt overschreden. GNMF heeft niet concreet onderbouwd wat er in zoverre aan de Aanvullende passende beoordeling ontbreekt. Daarbij is van belang dat, zoals hiervoor onder 26.3 is overwogen, de gevolgen van een project niet bezien hoeven te worden voor soorten waarvoor een Natura 2000-gebied niet is aanwezig. Verder is in de Aanvullende passende beoordeling, evenals in het Compensatieplan voor de compensatie voor de stroomdalgraslanden en glanshaverhooilanden, rekening gehouden met de instandhoudingdoelstellingen en uitbreidingsdoelstellingen voor deze habitattypen en de typische soorten, zoals die zijn weergegeven in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied. GNMF heeft ook niet concreet onderbouwd wat hieraan ontbreekt.

46.3. In de Aanvullende passende beoordeling is ingegaan op de effecten van de toename van stikstofdepositie voor de kwartelkoning en de watersnip en de gevolgen voor het leefgebied, waaronder de leefgebieden Lg07 en Lg08. Het betoog dat de effecten op deze leefgebieden niet zijn betrokken, mist daarom feitelijke grondslag.

46.4. De conclusie van de Aanvullende passende beoordeling is dat de bijdrage ten gevolge van het project geen invloed heeft op de kwaliteit van het leefgebied van de kwartelkoning en de watersnip en het behalen van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen. Stikstofdepositie speelt geen bepalende rol. Knelpunt is maai- en grasbeheer dat moet worden afgestemd op de broedperiode. Verder is bij de watersnip verdroging van het leefgebied een bepalende factor.

46.5. De betogen van appellanten geven geen aanknopingspunten waarom dit niet kan worden gevolgd. Ook het STAB-advies geeft daarvoor geen grond. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals de minister onder verwijzing naar de notitie van Royal Haskoning van 4 oktober 2022 naar voren heeft gebracht, dat wat in de ook door de STAB aangehaalde reactie van [partij E] staat over de gevolgen voor de habitatkwaliteit en vervolgens negatieve effecten op insecten en gewervelde dieren, waaronder vogels, is gerelateerd aan de natuur van het droog zandlandschap. De lokale omstandigheden voor de leefgebieden van de watersnip en kwartelkoning in het Natura 2000-gebied Rijntakken zijn niet gelijk aan de omstandigheden die bij droge zandgronden aan de orde zijn. Het betoog van appellanten dat niet is uitgesloten dat de processen die zich bij habitattypen in het droge zandlandschap voordoen, ook aan de orde zijn in het rivierenlandschap, is niet onderbouwd. In de notitie van Royal Haskoning is op dit punt verder toegelicht dat de gestelde gevolgen voor de plantensoortensamenstelling, zoals volgt uit het experiment dat is uitgevoerd op de onderzoekslocatie in Wageningen, niet aan de orde zijn bij de leefgebieden van de watersnip en de kwartelkoning, omdat de omstandigheden in deze leefgebieden ook niet gelijk zijn aan de omstandigheden die in dit experiment aan de orde waren. Anders dan bij deze onderzoekslocatie liggen de leefgebieden in de uiterwaarden en gaat het niet om de hoge stikstofdeposities die op die locatie tot een vermindering van het aantal plantensoorten leidde. Daarnaast zijn, zo staat in de notitie van Royal Haskoning, voor de watersnip en de kwartelkoning de vegetatiestructuur en aanwezigheid van voedsel, bestaande uit zaden en insecten, van belang en niet zozeer de plantensoortensamenstelling. De Afdeling ziet in wat appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat dit niet kan worden gevolgd.

46.6. De betogen slagen niet.

- Effecten vanwege de brug over het Pannerdensch Kanaal

47. GNMF betoogt dat de minister onvoldoende rekening heeft gehouden met de effecten van stikstofdepositie vanwege de wijziging die in het TB2021 is opgenomen ten opzichte van de eerdere

tracébesluiten voor de brug over het Pannerdensch Kanaal.

47.1. In paragraaf 2.2 van de Aanvullende passende beoordeling staat dat de in het TB2021 voorziene hogere ligging van de brug geen invloed heeft op de stikstofdepositierekenresultaten en niet leidt tot een hogere stikstofdepositie dan de lagere brug die eerder was voorzien. GNMF heeft niet concreet onderbouwd wat daaraan ontbreekt.

- Conclusie Rijntakken

48. Uit het voorgaande volgt dat er geen grond is voor het oordeel dat de Aanvullende passende beoordeling gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot het oordeel dat de minister zich daar niet op heeft mogen baseren. Daarom heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat het project niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Rijntakken.

Lingegebied & Diefdijk-Zuid

- Ingetrokken beroepsgrond

49. GNMF heeft haar betoog over de glanshaver- en vossenstaarthooilanden (glanshaver) (H6510A) in het Natura 2000-gebied Lingegebied & Diefdijk-Zuid ingetrokken, zo volgt uit het STAB-advies. De Afdeling gaat daarom niet inhoudelijk op dit betoog in.

- Vochtige alluviale bossen (essen-iepenbossen)

50. GNMF betoogt dat significante effecten voor het habitatype vochtige alluviale bossen (H91E0B) in het Natura 2000-gebied Lingegebied & Diefdijk-Zuid niet zijn uitgesloten, omdat de KDW wordt overschreden.

50.1. Over het habitatype alluviale bossen subtype essen-iepenbossen in het Natura 2000-gebied Lingegebied & Diefdijk-Zuid staat in de Aanvullende passende beoordeling dat het projecteffect maximaal 0,52 mol N/ha/j is ter hoogte van 14% van het totaal areaal, bij een naderende overschrijding van de KDW. Op drie locaties, bij Asperen, nabij Leerdamseweg en bij Sonsbrug, is sprake van een matige overschrijding van de KDW en de projectbijdrage is daar 0,3-0,5 mol N/ha/j. Daarnaast is er nog sprake van een toename van maximaal 2,49 mol N/ha/j ter hoogte van zoekgebied, waar sprake is van overwegende onderschrijding van de KDW. Volgens de Aanvullende passende beoordeling is stikstof geen knelpunt voor dit habitatype en de bijbehorende instandhoudingsdoelstelling die bestaat uit behoud areaal en kwaliteit. De projectbijdrage heeft daarom geen negatieve gevolgen voor dit habitatype.

In het STAB-advies wordt dit bevestigd. Daarin staat dat door de ruime basenverzadiging van de bodem het niet waarschijnlijk is dat stikstofdepositie zorgt voor verzuring en dat verzuring op de korte en middellange termijn is uitgesloten. Op de lange termijn is verzuring wel mogelijk alleen als sprake is van verdroging, maar daar zijn geen aanwijzingen voor. Verder zijn er voedselrijke omstandigheden, zodat vermestende effecten niet zijn te verwachten.

50.2. De Afdeling ziet in wat GNMF heeft aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat dit niet kan worden gevolgd. Het betoog bevat hiervoor geen concrete aanknopingspunten. Zoals hiervoor onder 23.1 is overwogen, betekent de omstandigheid alleen dat de KDW wordt overschreden, zoals GNMF stelt, niet dat daarmee ook steeds de natuurlijke kenmerken van een gebied worden aangetast. De minister heeft zich daarom op de Aanvullende passende beoordeling mogen baseren voor zijn conclusie dat de stikstofdepositiebijdrage geen gevolgen heeft voor de vochtige alluviale bossen en daarmee niet voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

Het betoog slaagt niet.

- kalkmoerassen

51. Appellanten betogen, onder verwijzing naar de notities van Biosfeer en de reacties daarop van [partij E] en [partij D], dat het vanwege de langdurige overbelasting door stikstofdepositie, niet is uitgesloten dat zich bij de kalkmoerassen (H7230) dezelfde processen voordoen als bij habitatypen op droge zandgronden. Dat betekent dat de capaciteit om verzuring en vermesting op te vangen waarschijnlijk sterk is verminderd, waardoor ook een geringe bijdrage van stikstofdepositie tot onherstelbare aantasting zal leiden. Dat betekent dat alle inzichten over de gevolgen van stikstofdepositie in het ecosysteem hadden moeten worden betrokken in de Aanvullende passende beoordeling, waaronder bodem- en plantchemie. Dat is ten onrechte niet gebeurd. Appellanten brengen daarbij naar voren dat, hoewel kalkmoerassen weliswaar geen verzuringsproblematiek kennen en de vermestende werking

doorgaans ook niet is terug te zien vanwege hoge calciumbeschikbaarheid, in aanmerking moet worden genomen dat dit niets zegt over de kwaliteit van de vegetatie. Het in ruime mate voorradige stikstof hoopt zich namelijk op in deze planten en wordt niet gebruikt voor groei, omdat fosfaat de limiterende factor voor groei is geworden. Dit heeft, zo blijkt volgens appellanten uit onderzoek, al grote nadelige gevolgen voor insectenfauna in bossen, heiden en stuifzanden, omdat de stikstofstapeling de plantchemie aantast en daarmee dus ook de voedselkwaliteit voor herbivoren. Hoewel dit nog in onderzoek is, is het volgens appellanten wetenschappelijk aannemelijk dat dit ook het geval is in kalkmoerassen. Appellanten verwijzen daarbij naar de reactie van [partij D], waarin wordt gewezen op onderzoek in kalkgrasland waar een sterke verzuuring optrad na het toevoegen van stikstof. Dat kan uiteindelijk leiden tot een vermindering van de soortenrijkdom.

51.1. In het STAB-advies staat over het habitatype kalkmoerassen dat er geen aanwijzingen zijn voor verzuring. Omdat de KDW wordt overschreden zijn vermestende effecten echter niet uitgesloten. Vermesting kan worden geremd door de beperkte beschikbaarheid van fosfaat, wat bij de Put van Bullee het geval is, en door maaibeheer. Een deel van de depositie kan volgens de STAB desondanks worden opgenomen door de vegetatie. Hoewel niet duidelijk is in hoeverre dit speelt, kan dit leiden tot een toename van eutrafente soorten en daarmee tot een afname van de soortenrijkdom. Dat effect wordt versterkt door de drogere condities, aldus de STAB.

51.2. In de Aanvullende passende beoordeling staat dat het projecteffect voor het habitatype kalkmoerassen maximaal 0,36 mol N/ha/j is. Er is sprake van een matige overschrijding van de KDW. Het habitatype komt sinds 2003 voor in en bij de Put van Bullee. De trend voor de oppervlakte is positief en voor de kwaliteit negatief tot stabiel. Het belangrijkste knelpunt voor de kwaliteit is hier de waterhuishouding. Volgens de Aanvullende passende beoordeling heeft het projecteffect geen negatieve effecten op het bestaande areaal vanwege de bufferende werking van het kalkgehalte in de bodem. De vermestende werking is ook beperkt, vanwege de aanvoer van basen- en ijzerrijk grondwater met fosfaatbeperking tot gevolg en door het toegepaste reguliere hooilandbeheer.

Ter hoogte van de mogelijke uitbreidingslocaties is de projectbijdrage 0,06-0,10 mol N/ha/j. Uit bodemchemisch en hydrologisch onderzoek volgt dat het calciumgehalte van de bodem hier hoog is, maar dat de buffering slecht op orde is. Voor de ontwikkeling van kalkmoerassen is verwijdering nodig van voedselrijke bouwvoor evenals de toevoer van kalkrijk water. Volgens de Aanvullende passende beoordeling is de projectbijdrage echter dermate gering dat het geen beperkende werking heeft voor de potentiële uitbreidingslocaties.

De minister heeft, door te verwijzen naar de notities van Royal Haskoning van 1 april 2022 en 4 oktober 2022, hierover verder toegelicht dat een te hoge stikstofdepositie op de kalkmoerassen in minder gunstige omstandigheden het effect van verzuring en vermesting als gevolg van verdroging kan versterken, maar dat is op de onderzochte locaties niet aan de orde. De kalkmoerassen zijn van goede kwaliteit met potentie tot uitbreiding. Dat volgt uit locatiespecifieke informatie, actuele habitatypekarteringen en veldverslagen. Bij de Put van Bullee en de ontwikkellocaties is, zo staat in de notitie van 4 oktober 2022, geen sprake van vermestende effecten en vergrassing, ondanks jarenlange te hoge stikstofdepositie. Hydrologie is de sturende factor en is bepalend voor de ontwikkeling van dit habitatype. Er zijn geen aanwijzingen dat stikstofdepositie een knelpunt vormt in dit gebied en dat de geringe projectbijdrage een vermestende werking zal hebben. In de notitie van Royal Haskoning staat verder dat het in de reactie van [partij D] genoemde onderzoek gaat over het toevoegen van meerdere kg N/j en daarmee niet over een beperkte toename zoals de projectbijdrage van minder dan een mol N/ha/j. Vanwege de lokale omstandigheden heeft de berekende geringe bijdrage geen significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelen, die bestaan uit uitbreiding van areaal en kwaliteitsverbetering, en ook geen invloed op het regulier beheer.

51.3. De Afdeling ziet in het betoog van appellanten geen aanleiding voor de conclusie dat het ecologisch onderzoek niet diepgaand genoeg is geweest en dat de daarin opgenomen conclusie over de gevolgen van de projectbijdrage voor de kalkmoerassen in dit geval niet kan worden gevolgd. Ook het STAB-advies geeft daarvoor geen grond. Daarbij betreft de Afdeling dat in de Aanvullende passende beoordeling is beoordeeld of de projectbijdrage van invloed is op de habitatkwaliteit van de kalkmoerassen aan de hand van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van de onderzochte locaties. Het betoog van appellanten dat niet is uitgesloten dat de processen die zich bij habitatypen in het droge zandlandschap voordoen, ook aan de orde zijn in het rivierenlandschap, is niet onderbouwd. De enkele stelling dat dit

aannemelijk is, is daarvoor niet voldoende. Het in de reactie van [partij D] genoemde onderzoek gaat, zoals in de notitie van Royal Haskoning van 4 oktober 2022 is toegelicht, over het toevoegen van grote hoeveelheden stikstof en zegt ook niets over de concrete omstandigheden die zijn besproken in de Aanvullende passende beoordeling. De minister heeft zich daarom op de Aanvullende passende beoordeling mogen baseren wat betreft de conclusie dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat de stikstofdepositiebijdrage vanwege het project zal leiden tot een aantasting van de kwaliteit van de kalkmoerassen en daarom het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor dit habitatype niet in gevaar zal komen.

Het betoog slaagt niet.

- Conclusie Lingegebied & Diefdijk-Zuid

52. Uit het voorgaande volgt dat er geen grond is voor het oordeel dat de Aanvullende passende beoordeling gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot het oordeel dat de minister zich niet daarop heeft mogen baseren. Daarom heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat het project niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Lingegebied & Diefdijk-Zuid.

De betogen slagen niet.

De Bruuk

- Blauwgraslanden

53. Appellanten betogen dat ondanks de berekende geringe projectbijdrage niet is uitgesloten dat zich significant negatieve effecten voor het habitatype blauwgraslanden (H6140) zullen voordoen in het Natura 2000-gebied De Bruuk. Daarbij voeren zij aan dat de KDW langdurig wordt overschreden. Zij stellen onder verwijzing naar de notities van Biosfeer en de reacties daarop van [partij D] en [partij E] dat ook bij een geringe bijdrage zich gevolgen kunnen voordoen voor de plantkwaliteit en daarmee voor de insectenwereld, vogels en andere gewervelde dieren. Volgens appellanten is het niet uitgesloten dat de processen die zich voordoen ten gevolge van langdurige stikstofdepositie op habitatypes in het droge zandlandschap, ook aan de orde zijn in het rivierenlandschap. Daarbij voeren appellanten ook aan dat de effecten van verhoogde stikstofdepositie niet met regulier beheer kunnen worden weggenomen. Zij wijzen daarbij op het in de reactie van [partij E] genoemde experiment bij glanshavergemeenschappen. Daaruit is naar voren gekomen dat verhoogde stikstofdepositie ook in ecosystemen waar gehooïd of beweïd wordt tot scherpe bodemverzuring kan leiden, wat gevolgen heeft voor de diversiteit. Het herstel van de aantasting van natuurwaarden kan in dat geval ook bij een geringe toename van de stikstofdepositie worden vertraagd of stopgezet.

53.1. In het STAB-advies staat dat in de Aanvullende passende beoordeling geen volledig en precies inzicht is gegeven in de belastbaarheid van het habitatype blauwgraslanden voor stikstof. Volgens de STAB is de kwaliteit van de blauwgraslanden onvoldoende. Overschrijding van de KDW leidt tot vermessing en verzuring van de bodem. Daarbij zijn verzuring, door stikstofdepositie, en door verdroging, wat komt door te geringe kweldruk, bij blauwgraslanden de belangrijkste knelpunten. In het STAB-advies staat, onder verwijzing naar de door appellanten overgelegde reactie van [partij E], dat niet is uit te sluiten dat de verhoogde stikstofdepositie leidt tot belangrijke negatieve effecten op de insectenwereld en daarmee op vogels en veel andere gewervelde dieren. Ook wijst de STAB op het in de reactie van [partij E] genoemde experiment bij glanshavergemeenschappen, waaruit volgt dat schade aan natuurwaarden niet door mogelijk verbeterde omstandigheden kan worden hersteld. In het STAB-advies staat dat ook niet duidelijk is in hoeverre de in de Aanvullende passende beoordeling in dit verband genoemde hydrologische maatregelen tot positieve effecten hebben geleid. Bovendien zijn gunstige hydrologische condities al nodig bij een belasting die hoger is dan de KDW en daarnaast is bij het vaststellen van de KDW al rekening gehouden met regulier beheer, zoals hooilandbeheer. Dat is dus nodig om het habitatype in stand te houden.

53.2. In de Aanvullende passende beoordeling staat dat de blauwgraslanden in De Bruuk een grote variatie in soortensamenstelling kennen, afhankelijk van bodem, hydrologie en geografische ligging. Het projecteffect op het habitatype blauwgraslanden is 0,25 tot 0,37 mol N/ha/j en er is sprake van een matige overschrijding van de KDW. Belangrijke voorwaarde voor de instandhouding van de blauwgraslanden is kwel. Volgens de Aanvullende passende beoordeling is de trend in oppervlakte positief

en is de kwaliteit voornamelijk goed. De negatieve trend in kwaliteit die zich heeft voorgedaan op bepaalde locaties, houdt verband met verdroging en verzuring in het gebied door drainage. Dat is volgens de gebiedsanalyse uit 2017 het belangrijkste knelpunt. Daarvoor zijn hydrologische maatregelen ingezet, waarmee de natuurlijke hydrologische en abiotische omstandigheden voor medio 2021 zijn hersteld. De effecten van het herstel van de kweldruk zijn ook in het veld waargenomen. Verder vallen de grondwaterstanden binnen de ranges die blauwgraslanden nodig hebben om goed te kunnen functioneren. De projectbijdrage heeft daarom geen verzurende werking die van invloed is op de kwaliteit. Vermesting als gevolg van stikstofdepositie speelt geen rol, omdat de blauwgraslanden een hooilandtype betreft. Er zullen zich volgens de Aanvullende passende beoordeling ten gevolge van de berekende stikstofdepositiebijdrage geen significante gevolgen voordoen voor het habitattype blauwgraslanden en de bijbehorende instandhoudingsdoelstelling die bestaat uit verbetering van de kwaliteit en uitbreiding van het areaal.

De minister heeft verder, onder verwijzing naar de notitie van Royal Haskoning van 4 oktober 2022, toegelicht dat, anders dan in het STAB-advies staat, de blauwgraslanden van goede kwaliteit zijn. Uit de recente vegetatiekartering, uit 2019, die niet in het STAB-advies is betrokken, blijkt ook dat de trend in kwaliteit en oppervlakte goed is, ondanks de heersende stikstofdepositie boven de KDW. De in de Aanvullende passende beoordeling genoemde negatieve trend in kwaliteit is alleen lokaal aan de orde en daarvoor zijn maatregelen ingezet. Volgens Royal Haskoning is onderkend dat bij het vaststellen van de KDW is uitgegaan van gunstige hydrologische omstandigheden en gebruikelijk beheer. Daarom is in de Aanvullende passende beoordeling juist gekeken naar specifieke ecologische omstandigheden en bepalende sturende factoren ter plaatse. De verzuring komt voornamelijk door verdroging. Voor het herstel daarvan is het nodig dat de hydrologie en chemie van het (grond)water ook op orde is en die maatregelen worden ook getroffen. Het vegetatiebeheer is voor het overige ook op orde. De projectbijdrage, die beperkt is, zal hier daarom niet leiden tot extra vermesting en intensivering van het regulier beheer en ook niet tot andere waarneembare effecten. In de notitie van Royal Haskoning staat dat de omstandigheden waaronder het in de reactie van [partij E] genoemde experiment bij Wageningen is uitgevoerd, niet zijn te vergelijken met de situatie in het Natura 2000-gebied De Bruuk en de resultaten ook geen kader geven voor de beoordeling van het projecteffect. Verder zijn de in de reactie van [partij E] genoemde gevolgen voor de habitatkwaliteit en daarmee de insectenwereld en vervolgens vogels en andere gewervelde dieren, gerelateerd aan onderzoek dat is uitgevoerd bij de natuur van het droog zandlandschap, terwijl het bij de blauwgraslanden om een rivierenlandschap gaat.

53.3. De Afdeling ziet in het betoog van appellanten geen aanleiding voor de conclusie dat het ecologisch onderzoek niet diepgaand genoeg is geweest en dat de daarin opgenomen conclusie over de gevolgen van de projectbijdrage voor de blauwgraslanden in dit geval niet kan worden gevolgd. Het STAB-advies geeft daarvoor ook geen grond. In de Aanvullende passende beoordeling is beoordeeld of de projectbijdrage van invloed is op de habitatkwaliteit aan de hand van de specifieke milieukeurmerken en lokale omstandigheden. Appellanten hebben met hun verwijzing naar onderzoeken die zijn uitgevoerd bij habitattypen op droge zandgronden niet onderbouwd dat zich ook bij kalkmoerassen vergelijkbare processen zullen voordoen als die daarin zijn opgenomen. De enkele stelling dat dit aannemelijk is, is daarvoor niet voldoende. Het door appellanten genoemde experiment in Wageningen is uitgevoerd onder specifieke omstandigheden bij glanshaverhooilanden. Deze omstandigheden zijn, zoals in de notitie van Royal Haskoning staat, niet vergelijkbaar met de lokale omstandigheden van de blauwgraslanden in het Natura 2000-gebied De Bruuk. In het experiment ging het om verhoogde stikstofdepositie, van vier maal hoger dan de achtergronddepositie. Dat is bij de blauwgraslanden in het Natura 2000-gebied De Bruuk niet aan de orde. Naar het oordeel van de Afdeling is verder, anders dan in het STAB-advies staat, voldoende onderbouwd dat de maatregelen die in de Aanvullende passende beoordeling zijn betrokken bij de beoordeling van de staat van instandhouding, zijn en worden uitgevoerd en dat de resultaten daarvan al duidelijk zijn.

Het betoog slaagt niet.

- Conclusie De Bruuk

54. Uit het voorgaande volgt dat er geen grond is voor het oordeel dat de Aanvullende passende beoordeling gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot het oordeel dat de minister zich niet daarop heeft mogen baseren. Daarom heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat het

project niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied De Bruuk. Het betoog slaagt niet.

Cumulatie

55. GNMF vindt dat de cumulatieve beoordeling in de Aanvullende passende beoordeling tekort schiet, omdat niet in aanmerking is genomen dat, ook al leidt het project op zichzelf niet, maar in combinatie met andere plannen en projecten wel tot een significant effect op de instandhoudingsdoelstellingen van een habitatype of soort, dit in de cumulatieve beoordeling moet worden betrokken. Zij betoogt dat in de Aanvullende passende beoordeling ten onrechte geen rekening is gehouden met het project Caprice, dat bestaat uit het plaatsen van twee windmolens vlak bij de brug over het Pannerdensch Kanaal, het Tracébesluit A1/A28 Knooppunt Hoevelaken en het Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht. Ook brengt GNMF naar voren dat de Aanvullende passende beoordeling geen informatie geeft omtrent de uitvoering van de cumulatietoets met betrekking tot de Natura 2000-gebieden die niet in het TB2019 waren betrokken.

55.1. Uit de Aanvullende passende beoordeling volgt dat, anders dan GNMF betoogt, in aanmerking is genomen dat, als de projectbijdrage niet leidt tot significante gevolgen, inzichtelijk moet worden gemaakt wat de cumulatieve effecten zijn van reeds vergunde, maar nog niet gerealiseerde plannen of projecten. Die toets is, zoals de minister in het verweerschrift heeft toegelicht, uitgevoerd, zoals dat ook is gebeurd in de eerdere passende beoordeling voor het TB2019. Over deze wijze van toetsen heeft de Afdeling in de tussenuitspraak van 20 januari 2021 al een oordeel gegeven, onder 96 en verder. GNMF heeft niet concreet onderbouwd dat aan de Aanvullende passende beoordeling in zoverre gebreken kleven aan de wijze van toetsen. Over de door GNMF genoemde projecten Caprice en het Tracébesluit A1/A28 Knooppunt Hoevelaken heeft de minister toegelicht dat daarover nog geen definitieve besluitvorming had plaatsgevonden op het moment dat het TB2021 werd vastgesteld. Dat betekent dat deze projecten niet hoeven te worden betrokken in het onderzoek naar cumulatieve effecten (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1160, onder 11.1). Het project Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht is, evenals overigens het project Tracébesluit A1/A28 Knooppunt Hoevelaken, wel verwerkt in de verkeerscijfers van het NRM, waardoor deze projecten als onderdeel van de autonome ontwikkeling in de passende beoordeling zijn betrokken. Op de zitting heeft GNMF nog op andere projecten gewezen die ten onrechte niet in de Aanvullende passende beoordeling zijn betrokken. De Afdeling laat dit betoog buiten inhoudelijke bespreking, wegens strijd met de goede procesorde. Niet valt in te zien waarom GNMF dit niet eerder naar voren heeft kunnen brengen.

Daarnaast is, zoals de minister in het verweerschrift heeft toegelicht, in de Aanvullende passende beoordeling voor alle relevante Natura 2000-gebieden een cumulatietoets uitgevoerd. GNMF heeft niet concreet onderbouwd wat daaraan ontbreekt.

Het betoog slaagt niet.

Gebieden in Duitsland

56. GNMF betoogt dat de minister ten onrechte de mogelijke effecten op habitats en leefgebieden in Duitsland heeft beoordeeld op basis van de daarvoor in Duitsland gehanteerde systematiek.

56.1. De Afdeling heeft hierover al een oordeel gegeven in de tussenuitspraak van 20 januari 2021, onder 99 en verder. De Afdeling kan, zoals hiervoor onder 19 is overwogen, behalve in uitzonderlijke gevallen niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd geen grond om een uitzonderlijk geval aan te nemen. Dat betekent dat niet inhoudelijk op dit betoog wordt ingegaan.

Conclusie ecologische beoordeling stikstofdepositie

57. Uit het voorgaande volgt dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de Aanvullende passende beoordeling wat betreft de gevolgen van de stikstofbijdrage ten gevolge van het project gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot het oordeel dat de minister zich daarop niet heeft mogen baseren. Daarom heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat het project in zoverre niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de onder 27 genoemde Natura 2000-gebieden en dat het behalen van de bijbehorende instandhoudingsdoelen daardoor niet in gevaar komt.

ECOLOGISCHE BEOORDELING OP HET GEBIED VAN GELUID EN LICHT EN OVERIGE ASPECTEN

Geluid

58. GNMf betoogt dat ten onrechte geen nadere afweging is gemaakt over de wenselijkheid om de basiskwaliteit geluid in het Natura 2000-gebied "Rijntakken", dat ook is aangewezen als stiltegebied, te laten verslechteren naar niveaus die voor vogels en vleermuizen verstoring kunnen zijn. Ook betoogt GNMf dat bij de beoordeling van de effecten van de geluidverstooring uitsluitend is gekeken naar het 24-uurs gemiddelde geluidniveau. Volgens GNMf had rekening moeten worden gehouden met het achtergrondgeluidniveau dat geldt voor de verschillende dagdelen. Zo zal in de avond en nacht, wanneer er weinig geluid is van de scheepvaart maar wel van het verkeer op de nieuwe snelweg, het geluidniveau naar verwachting aanmerkelijk verslechteren, aldus GNMf. Verder betoogt GNMf dat bij de verstoringseffecten op het gebied van geluid ook rekening had moeten worden gehouden met de geluideffecten van andere projecten in de omgeving.

58.1. Deze betogen van GNMf houden geen specifiek verband met de wijzigingen waarin het TB2021 voorziet en hadden ook naar voren kunnen worden gebracht tegen het TB2017 en het TB2019. Daarbij wijst de Afdeling ook op de betogen over geluid in relatie tot de natuur waar in overwegingen 55 en verder en overweging 130 en verder van de tussenuitspraak van 20 januari 2021 een oordeel over is gegeven en waar geen gebreken zijn geconstateerd in de besluiten TB2017 en TB2019. Om die reden gaat de Afdeling, zoals hiervoor onder 19 is overwogen, niet inhoudelijk in op de hiervoor onder 58 weergegeven betogen. Het aspect geluid in relatie tot de gevolgen hiervan voor de natuur beoordeelt de Afdeling uitsluitend in het licht van de wijzigingen waarin het TB2021 voorziet. Het gaat dan gelet op de betogen specifiek om de wijzigingen aan het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal. Daar gaat de Afdeling hierna bij overweging 59 en verder nader op in.

59. Zoals hiervoor onder 12 is overwogen, heeft de minister wijzigingen aan de infrastructuur opgenomen in het TB2021. Het gaat onder meer om wijzigingen aan het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal. In vergelijking met het TB2017 en het TB2019 zal onder meer een fietspad onder de verkeersbrug worden gerealiseerd en wordt het brugcomplex maximaal 2 m hoger dan was voorzien in de eerdere besluiten. Volgens GNMf, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] leiden deze aanpassingen tot een aantasting van de natuur vanwege extra geluidverstooring. Stichting Milieuvrienden Duiven betoogt ter onderbouwing dat de afstand tussen de aanlanding van de brug en de vlakke wegligging van het tracé ter hoogte van de Kandiadijk langer wordt als gevolg van de wijzigingen aan het brugcomplex. Dit leidt tot meer geluidsoverlast, onder meer omdat ter plaatse geen geluidschermen zijn voorzien, zo betoogt Stichting Milieuvrienden Duiven. De geluidschermen die wel op de brug zijn voorzien, zijn volgens haar maar ten dele toereikend om nadelige effecten voor de natuur te voorkomen.

Ook [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] wijzen in de door hen zelf ingediende zienswijze op de omstandigheid dat geen geluidschermen zijn voorzien tussen de aanlanding van de brug bij de Kandiaplas en de locatie waar de weg vlak ligt. Omdat het nieuwe tracé ter plaatse in een helling ligt die overbrugd moet worden, zal met name het vrachtverkeer op dit deel van het tracé meer geluid veroorzaken, zo betogen [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]. Volgens hen is bij de beoordeling van de nadelige effecten van het plan op de natuur en de omgeving hier niet goed rekening mee gehouden.

59.1. De Afdeling stelt vast dat uit de stukken bij het TB2021 blijkt dat onderzoek is gedaan naar de geluideffecten van de infrastructurele wijzigingen waarin dit besluit voorziet, waaronder ten gevolge van de hogere ligging van het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal. De akoestische effecten op de natuur zijn uiteengezet in paragraaf 5.9 van het akoestisch hoofdrapport dat bij het TB2021 is gevoegd. In die paragraaf wordt onderkend dat het project ViA15 leidt tot een extra geluidbijdrage op natuurgebieden, waaronder op het Natura 2000-gebied "Rijntakken". Volgens het akoestisch hoofdrapport leidt het gewijzigde ontwerp voor het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal, zoals dat is opgenomen in het TB2021, echter niet tot een akoestische verslechtering ten opzichte van het TB2019. Als reden wordt verwezen naar de geluidmaatregelen die in artikel 5 van het TB2021 voor het brugcomplex zijn voorgeschreven in de vorm van geluidschermen met een hoogte van 1 m. Het is op zichzelf juist, zoals Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] stellen, dat die geluidschermen op het brugcomplex eindigen ter hoogte van ongeveer km 171,58, nabij de Kandiadijk waar het tracé nog niet op maaiveldhoogte ligt. De Afdeling ziet echter in de dossierstukken geen aanknopingspunten voor het oordeel dat hier in het akoestisch onderzoek en paragraaf 5.9 van het akoestisch hoofdrapport bij het onderzoek naar de effecten op de natuur geen rekening mee zou zijn

gehouden. Uit de in die paragraaf weergegeven onderzoeksresultaten blijkt dat als gevolg van de in het TB2021 voorziene geluidschermen op het brugcomplex de akoestische situatie in het stiltegebied "Weide Oude Rijnstrangen" (hierna: het stiltegebied) en het Natura 2000-gebied "Rijntakken" niet verslechtert, maar juist verbetert in vergelijking met het TB2019. Zo vermindert het oppervlak met een geluidbelasting hoger dan 40 dB(A) in vergelijking met het TB2019 en neemt het oppervlak met een geluidbelasting lager dan 40 dB(A) juist toe in vergelijking met het TB2019. Het oppervlak van het stiltegebied met een geluidbelasting lager dan 40 dB(A) bedraagt bij het TB2019 ongeveer 317 ha en bij het TB2021 ongeveer 362 ha.

Omdat de Afdeling, zoals overwogen, in de dossierstukken geen aanknopingspunten ziet voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek op onjuiste uitgangspunten, bijvoorbeeld op een onjuiste modellering van het gewijzigde ontwerp voor het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal, is gebaseerd, ziet de Afdeling geen aanleiding aan de juistheid van deze onderzoeksresultaten te twijfelen. De Afdeling ziet om die reden ook geen aanleiding te twijfelen aan de conclusie in het akoestisch hoofdrapport dat als gevolg van het gewijzigde ontwerp voor het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal geen akoestische verslechtering optreedt ten opzichte van het TB2019 en dat om die reden voor de natuurgebieden geen aanvullende mitigerende maatregelen hoeven te worden getroffen. Hierbij wijst de Afdeling er ook nadrukkelijk op dat in deze procedure, waarin het TB2021 wordt beoordeeld, de effecten van het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal als zodanig niet meer ter beoordeling staan, omdat het brugcomplex al was voorzien in het TB2017 en het TB2019. In deze procedure worden uitsluitend nog de effecten beoordeeld van de wijzigingen aan het brugcomplex waarin het TB2021 voorziet. De Afdeling acht aannemelijk, dat zoals ook blijkt uit het akoestisch onderzoek, die wijzigingen, in de vorm van een beperkte verhoging van het brugcomplex van maximaal 2 m, te beperkt zijn om daarvan negatieve akoestische effecten op de natuur te verwachten, mede gelet op de omstandigheid dat in het TB2021, in aanvulling op de eerdere besluiten, een groot deel van het brugcomplex is voorzien van geluidschermen. De betogen slagen niet.

Licht

60. GNMF wijst erop dat in de dossierstukken staat dat het fiets- en voetpad onder het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal zal worden verlicht. Als gevolg van deze verlichting neemt de verstoring van de natuurgebieden verder toe, zo betoogt GNMF. Volgens GNMF ontbreekt een afweging of het toevoegen van verlichting ten behoeve van het fiets- en voetpad wenselijk is gelet op het belang om de basiskwaliteit van donkerte in het aangrenzende Natura 2000-gebied "Rijntakken" niet te laten verslechteren. GNMF wijst daarbij op het leefgebied voor vogels en beschermde vleermuizen. In dit verband stelt GNMF ook dat geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat op fietsen felle verlichting aanwezig is wat zorgt voor een groter verstrooiingseffect.

60.1. De Afdeling volgt GNMF niet in de opvatting dat een afweging van de minister zou ontbreken over de effecten op de natuur vanwege de toename aan verlichting die gepaard gaat met de situering van het fiets- en voetpad onder het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal. Hiernaar is voorafgaand aan de vaststelling van het TB2021 onderzoek gedaan. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Ecologische effectbeoordeling verlichting fietsbrug A15 Pannerdensch Kanaal" van 20 mei 2021 (hierna: de ecologische effectbeoordeling). In de ecologische effectbeoordeling is geconcludeerd dat de verlichting langs het fiets- en wandelpad dusdanig gering is dat er geen directe aanstraling van de omgeving op zal treden. Er treedt slechts een heel beperkte lichtweerkaatsing op die geheel naar de lucht boven de brug zal uitstralen, zo staat in de ecologische effectbeoordeling. De zone direct onder de brug en ook de gebieden daarnaast zullen dan ook geen hinder ondervinden van lichtvervuiling als gevolg van de verlichting van het fiets- en wandelpad, waardoor negatieve effecten voor de natuur op voorhand kunnen worden uitgesloten, aldus de ecologische effectbeoordeling. Over de verlichting van de fietsers op het fietspad is daarbij nog opgemerkt dat fietsverlichting voornamelijk is gebundeld op de fietsbrug zelf, schijnend in de rijrichting en dus niet richting de omgeving, zoals het Pannerdensch kanaal. Ook is daarbij vermeld dat de fietsbrug op dermate grote hoogte zit dat wanneer een klein deel van de fietsverlichting toch richting het kanaal schijnt, dit zodanig verstrooid is dat dit het kanaal niet of nauwelijks belicht. Bovendien is de aanwezigheid van fietsverlichting ook zeer incidenteel, omdat er gedurende de nacht naar verwachting weinig mensen gebruik zullen maken van de fietsbrug, zo staat in de ecologische effectbeoordeling.

De Afdeling ziet in de betogen van GNMF geen aanknopingspunten om de conclusies in de ecologische effectbeoordeling niet te volgen. Daarbij betreft de Afdeling dat het uitgangspunt in de ecologische effectbeoordeling dat het fiets- en voetpad wordt voorzien van verlichting met een lage lichtsterkte en dat de verlichting op het wegdek is gericht om verstoring door licht tegen te gaan, is geborgd in artikel 7, eerste lid, van het TB2021. De minister heeft daarom mogen concluderen dat het natuurbelang er niet aan in de weg staat om, met het oog op de sociale veiligheid, verlichting bij het fiets- en wandelpad onder de brug aan te brengen.

De betogen slagen niet.

Overige effecten verband houdend met de aanpassingen aan het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal

61. GNMF betoogt dat de aanpassingen aan het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal, namelijk in de vorm van een verhoging van het brugcomplex, ook leiden tot meer obstakelvorming voor vogels en vleermuizen.

GNMF heeft haar betoog op dit punt echter niet geconcretiseerd. Gelet op de omstandigheid dat het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal al was opgenomen in het TB2017 en TB2019 en dat het TB2021 in vergelijking met het laatstgenoemde besluit uitsluitend voorziet in een beperkte verhoging van de brug van niet meer dan 2 m, ziet de Afdeling, mede gelet op het ontbreken van een nadere concretisering van het betoog van GNMF, geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de minister het aspect obstakelvorming bij de vaststelling van het TB2021 in zijn onderzoeken had moeten betrekken.

Het betoog slaagt niet.

62. GNMF betoogt dat de minister ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de cumulatieve effecten vanwege de hogere ligging van de brug.

In de hiervoor onder 60.1 vermelde ecologische effectbeoordeling is naast lichthinder in paragraaf 4.4 ingegaan op de cumulatieve effecten van de wijziging van de brug. Daarin staat dat de conclusies uit de eerder voor de ViA15 opgestelde passende beoordeling in dit verband niet wijzigen. GNMF heeft niet onderbouwd waarom deze conclusie niet kan worden gevolgd. Het betoog slaagt daarom niet.

63. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] betogen daarnaast dat sprake is van een toename van fijnstof. Dit is volgens hen desastreus voor de in het Natura 2000-gebied "Rijntakken" aanwezige flora en fauna. Ook op dit punt geldt echter dat dit betoog, om nog door de Afdeling inhoudelijk te kunnen worden beoordeeld, verband moet houden met de wijzigingen waarin het TB2021 voorziet. Wat betreft de infrastructurele wijzigingen, voorziet het TB2021 ter hoogte van het Natura 2000-gebied "Rijntakken" uitsluitend in wijzigingen aan het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal. Dat die wijzigingen leiden tot een zodanige toename van fijnstof dat dit significante negatieve effecten op de natuur heeft, acht de Afdeling niet aannemelijk. Hiervoor acht de Afdeling redengevend dat het brugcomplex al was voorzien in het TB2017 en het TB2019 en het TB2021 als zodanig niet leidt tot een wijziging in de verkeersaantallen op de brug. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben hun betoog over de toename van fijnstof ook niet nader geconcretiseerd. Dit betoog slaagt daarom niet.

EINDCONCLUSIE ECOLOGISCHE BEOORDELING

64. Samenvattend is de Afdeling van oordeel dat de gevolgen van het project ViA15 voor de natuur, waaronder de Natura 2000-gebieden, ten behoeve van het TB2021 toereikend in beeld zijn gebracht.

MITIGERENDE MAATREGEL IN DE VORM VAN EXTERN SALDEREN

65. Zoals hiervoor onder 21 al is overwogen, is in de Aanvullende passende beoordeling voor verschillende Natura 2000-gebieden geconcludeerd dat niet de zekerheid bestaat dat het project ViA15 de natuurlijke kenmerken van deze gebieden niet zal aantasten. Om die reden is extern salderen ingezet als zogenoemde mitigerende maatregel. In paragraaf 10.2 van de Aanvullende passende beoordeling wordt ingegaan op het aspect extern salderen. Bij extern salderen wordt de toename van de stikstofdepositie van het project, in dit geval de ViA15, weggestreepd tegen de afname van de stikstofdepositie van een activiteit die is of zal worden beëindigd.

66. Hieronder zal de Afdeling eerst uiteenzetten voor welke Natura 2000-gebieden in de Aanvullende passende beoordeling extern salderen is toegepast (overwegingen 67 en 68).

Daarna zal de Afdeling de beroepsgronden bespreken die in het kader van extern salderen naar voren zijn gebracht. De Afdeling hanteert daarbij de volgende volgorde:

- extern salderen met agrarische bedrijven als mitigerende maatregel (overwegingen 69 - 70.2);
- mitigerende maatregel versus instandhoudings- en passende maatregel (overwegingen 71 - 71.4);
- omvang van de voor extern salderen in te zetten emissie (overwegingen 73 - 74.1);
- het voorkomen van dubbele inzet van emissies voor externe saldering (overwegingen 75 - 78.2);
- externe saldering in relatie tot de rekenafstand van 25 km (overwegingen 79 - 79.4);
- Provinciale Omgevingsverordening Gelderland (overwegingen 80 en 80.1).

Natura 2000-gebieden waarvoor extern salderen is toegepast

67. In de Aanvullende passende beoordeling is op basis van een ecologische beoordeling voor de Natura 2000-gebieden "Korenburgerveen", "Stelkampsveld", "Sint Jansberg", "Binnenveld" en "Langstraat" geconcludeerd dat niet de zekerheid bestaat dat het project ViA15 de natuurlijke kenmerken van deze vijf Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. In hoofdstuk 10 van de Aanvullende passende beoordeling is geconcludeerd dat met de (gedeeltelijke) beëindiging van de agrarische bedrijven aan de [locatie 1] in Winterswijk-Henxel, [locatie 2] in Haarlo, [locatie 3] in Middelaar, [locatie 4] in Lunteren, [locatie 5] in Lunteren en de [locatie 6] in Molenschot voor de genoemde vijf Natura 2000-gebieden de toename aan stikstofdepositie die het project ViA15 tot gevolg heeft volledig teniet wordt gedaan, waarmee alsnog de zekerheid is verkregen dat het project ViA15 de natuurlijke kenmerken van deze vijf Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

68. Uit de paragrafen 5.3, 6.4 en 8.4.1 van de Aanvullende passende beoordeling blijkt dat voor de Natura 2000-gebieden "Willinks Weust", "Wooldse Veen", "Bekendelle", "Witte Veen", "Buurserzand & Haaksbergerveen", "Zeldersche Driessen" en "Ulvenhoutse Bos" een ecologische beoordeling van de effecten van de toename aan stikstofdepositie die het project ViA15 tot gevolg heeft op die gebieden achterwege is gelaten, omdat vanwege de (gedeeltelijke) beëindiging van de onder 67 genoemde agrarische bedrijven die toename ook volledig teniet wordt gedaan. Daarmee is ook voor deze zeven Natura 2000-gebieden in de Aanvullende passende beoordeling extern salderen toegepast als mitigerende maatregel.

Extern salderen met agrarische bedrijven als mitigerende maatregel

69. GNMF betoogt dat externe saldering als mitigerende maatregel op gespannen voet staat met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Zij verwijst hierbij naar een document van de Europese Commissie waarin voorbeelden zijn genoemd van mitigerende maatregelen. Die voorbeelden duiden er volgens GNMF op dat onder mitigerende maatregelen iets anders wordt verstaan dan het koppelen van de uitkoop van agrarische bedrijven aan de aanleg van een snelweg. GNMF wenst dat op dit punt prejudiciële vragen worden gesteld.

69.1. Een mitigerende maatregel is een maatregel die beoogt eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Dit staat onder meer in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 15 mei 2014, Briels e.a., C 521/12 ECLI:EU:C:2014:330, punt 28. De Afdeling heeft in eerdere uitspraken overwogen dat zij uit het arrest Briels afleidt dat bij de beoordeling of een project leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied, die beschermingsmaatregelen/mitigerende maatregelen mogen worden betrokken waarmee wordt beoogd de schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het project voortvloeien te voorkomen of te verminderen ter plaatse van de locatie van het voorkomen van het habitatype dat negatieve gevolgen van het project ondervindt (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4672, overweging 9.11). Een maatregel die in deze categorie valt, is onder meer extern salderen, indien de af- en toename van stikstofdepositie op hetzelfde areaal van het habitatype plaatsvindt (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:706, overweging 34.6). Extern salderen kan daarmee een mitigerende maatregel zijn, omdat de gevolgen van het project (toename van depositie) worden voorkomen door het beperken of beëindigen van emissie van een andere reeds bestaande activiteit, waardoor de totale depositie als gevolg van de gewenste nieuwe ontwikkeling per saldo niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie op het

Natura 2000-gebied en daarmee de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet aantast. Dit past naar het oordeel van de Afdeling binnen de eisen die in verschillende arresten van het Hof van Justitie worden gesteld om een maatregel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling te kunnen betrekken (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540, overweging 22.1, en de daar genoemde rechtspraak van het Hof van Justitie).

Er bestaat, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982 in zaak 283/81 (Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335), punten 13 en 14, geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen, aangezien de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Het betoog slaagt niet.

70. Appellanten betogen eveneens dat extern salderen met agrarische bedrijven als mitigerende maatregel niet mogelijk is. Volgens hen is niet de zekerheid verkregen dat de stikstofdepositie die optreedt als gevolg van het wegverkeer in de plaats kan treden van de ammoniakdepositie als gevolg van veehouderijen, omdat daarvoor een wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt. Stichting Milieuvrienden Duiven voert in dit verband aan dat NH₃ in de directe omgeving van de bron neerslaat terwijl NO_x op grotere afstand van de bron neerslaat.

70.1. De minister stelt dat het bij de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden gaat om de hoeveelheid mol N per hectare per jaar, waarbij het niet van belang is of deze afkomstig is uit NH₃ of NO_x. Er zijn ook geen aparte kritische depositieniveaus voor ammoniak afgeleid, omdat de optredende effecten in het ecosysteem vooral zijn gerelateerd aan de totale belasting met stikstof, dus met zowel NH₃ als NO_x. Ter onderbouwing verwijst de minister naar de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, onder 34.1.

70.2. In de door de minister genoemde uitspraak van 24 november 2021 heeft de Afdeling over een vergelijkbaar betoog geconcludeerd geen aanknopingspunten te zien voor het oordeel dat het bevoegd gezag in een ecologische beoordeling had moeten onderzoeken of de stikstofdepositie als gevolg van het in die uitspraak aan de orde zijnde wegenproject wel kan worden gemitigeerd met de beëindiging van het betrokken saldogevende agrarische bedrijf. Naar het oordeel van de Afdeling hoefde de minister dit ook niet te onderzoeken bij de voorbereiding van het TB2021. Daarbij betreft de Afdeling dat in paragraaf 6.9.2 van het STAB-advies staat dat de effecten van deposities van NH₃ (ammoniak) weliswaar verschillen van de effecten van NO_x (stikstofoxiden), maar dat al met al de effecten van NH₃ op de natuur groter zijn dan die van NO_x, onder meer omdat ammonium de snelgroeiende stikstofminnende planten meer bevordert dan nitraat, ammoniak bij hoge concentraties toxisch is voor planten en de opname van nutriënten als calcium, kalium en magnesium wordt geremd doordat planten zuur afscheiden als ze ammonium opnemen. In het STAB-advies is daarom geconcludeerd dat het extern salderen van NH₃ vanwege de veehouderijen met NO_x vanwege het verkeer geen extra nadelig effect voor de natuur heeft. De Afdeling ziet geen aanleiding om op dit punt te twijfelen aan het STAB-advies.

De betogen slagen niet.

Mitigerende maatregel versus instandhoudings- en passende maatregel

71. GNMF betoogt dat de minister bij de toepassing van externe saldering als mitigerende maatregel ten onrechte niet de staat van instandhouding, de instandhoudingsdoelstellingen en de herstelopgaven met betrekking tot de Natura 2000-gebieden waarvoor de externe saldering wordt toegepast, heeft betrokken in de passende beoordeling. Zij verwijst hierbij ter onderbouwing onder meer naar de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627 (GOL-tussenuitspraak). Uit die uitspraak volgt volgens GNMF dat gemotiveerd moet worden waarom de beëindiging van een agrarisch bedrijf dat voor extern salderen wordt ingezet niet nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Met de enkele door de minister gemaakte verwijzing naar landelijke beleidsdoelstellingen en wetgeving, is hiervoor een onvoldoende concrete onderbouwing gegeven, aldus GNMF. Zo is de beëindiging van de hiervoor onder 67 genoemde agrarische bedrijven aan de [locatie 4] en [locatie 5] in Lunteren volgens GNMF nodig om de hersteldoelstellingen voor het in het Natura 2000-gebied "Binnenveld" voorkomende habitattypen Blauwgraslanden te realiseren. GNMF verwijst ter illustratie ook naar het agrarisch bedrijf aan de [locatie 1] in Winterswijk-Hensel. De beëindiging van de bedrijfsactiviteiten van dit bedrijf is in de Aanvullende passende beoordeling ingezet als mitigerende maatregel, maar gelet op de GOL-tussenuitspraak is het volgens GNMF de vraag of dat kan gezien de ligging van dit bedrijf op ongeveer 1

km van het Natura 2000-gebied "Korenburgerveen".

71.1. Uit de hiervoor onder 67 en 68 weergegeven overwegingen blijkt dat extern salderen wordt ingezet om de toename aan stikstofdepositie ten gevolge van het project ViA15 te mitigeren voor de volgende twaalf Natura 2000-gebieden: "Korenburgerveen", "Stelkampsveld", "Sint Jansberg", "Binnenveld", "Langstraat", "Willinks Weust", "Wooldse Veen", "Bekendelle", "Witte Veen", "Buurserzand & Haaksbergerveen", "Zeldersche Driessen" en "Ulvenhoutse Bos".

In haar stukken wijst GNMF ter onderbouwing van haar beroepsgronden op de Natura 2000-gebieden die liggen in de provincie Gelderland. Dit sluit aan bij haar statutaire doelstelling die luidt dat de vereniging ten doel heeft de bevordering van natuurbehoud, landschapsbescherming en milieuzorg in de provincie Gelderland. Gelet hierop beperkt de Afdeling zich bij de bespreking van de beroepsgronden die GNMF over de verhouding tussen een mitigerende maatregel en een instandhoudings- en/of passende maatregel heeft aangevoerd tot de Natura 2000-gebieden die liggen in de provincie Gelderland. Dit zijn de volgende zeven gebieden: "Korenburgerveen", "Stelkampsveld", "Sint Jansberg", "Binnenveld", "Willinks Weust", "Wooldse Veen" en "Bekendelle".

71.2. Van de genoemde zeven Natura 2000-gebieden is in de Aanvullende passende beoordeling ten aanzien vier Natura 2000-gebieden, namelijk de gebieden "Korenburgerveen", "Stelkampsveld", "Sint Jansberg" en "Binnenveld", geconcludeerd dat niet de zekerheid bestaat dat het project ViA15 de natuurlijke kenmerken van deze gebieden niet aantast. Voor deze Natura 2000-gebieden zijn voor diverse voor stikstof gevoelige habitattypen, waarvoor de toename aan stikstofdepositie ten gevolge van de ViA15 volgens de Aanvullende passende beoordeling mogelijk significante negatieve effecten heeft, behoud- en verbeter- of hersteldoelstellingen vastgesteld. De beroepsgronden van GNMF zijn erop gericht dat de (gedeeltelijke) beëindiging van de agrarische bedrijven waarmee extern wordt gesaldeerdd nodig zijn om die instandhoudingsdoelstellingen te halen.

Op dit punt stelt de Afdeling voorop dat een maatregel die geschikt is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen 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 (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, onder 13-13.8, en de uitspraak van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, onder 30.4 en 30.5).

Uit de uitspraak van de Afdeling van 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (GOL-uitspraak, onder 49 en verder), volgt dat de motivering waarom een mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken, moet zijn toegesneden op de instandhoudingsdoelstellingen en de staat van instandhouding van de habitattypen en leefgebieden van soorten waarvoor de externe saldering wordt toegepast en de maatregelen die worden ingezet om die instandhoudingsdoelstellingen te halen. Omdat deze doelen op gebiedsniveau worden vastgesteld en de staat van instandhouding per gebied wordt beoordeeld, betekent dit dat de vraag of het behoud van de natuurwaarden is geborgd of dat de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd ook op gebiedsniveau moet worden beantwoord. Daarnaast kan uit de GOL-uitspraak worden afgeleid dat bij de inzet van extern salderen in een geval waarin voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is, de minister inzichtelijk moet maken met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor het betrokken Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Aan de motiveringseis is in dat geval voldaan als de minister aannemelijk maakt dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.

71.3. Het is aan de minister om voor de genoemde vier Natura 2000-gebieden, namelijk de gebieden "Korenburgerveen", "Stelkampsveld", "Sint Jansberg" en "Binnenveld", in het licht van wat hiervoor onder 71.2 is overwogen, nader te onderbouwen of de (gedeeltelijke) beëindiging van de agrarische bedrijven die voor deze gebieden in het kader van extern salderen is ingezet, niet behoefde te worden aangewend ten behoeve van de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden. De Aanvullende passende beoordeling en het verweerschrift bevatten hiervoor naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende informatie. Zo is in het verweerschrift weliswaar in algemene zin gesteld dat de benodigde daling van de stikstofdepositie is voorzien met andere maatregelen, waarbij is verwezen naar de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, het Programma stikstofreductie en natuurverbetering en op

provinciaal niveau naar de Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025, maar daarmee is op gebiedsniveau nog geen inzicht gegeven in de vraag of, wanneer een (blijvende) daling van stikstofdepositie nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen, voldoende aannemelijk is dat die (blijvende) daling van de stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd en dat de saldogevers niet nodig zijn om de vereiste daling van stikstofdepositie in deze gebieden te waarborgen.

De benodigde motivering is ook vereist voor de drie andere onder 71.1 genoemde Natura 2000-gebieden in de provincie Gelderland, namelijk "Willinks Weust", "Wooldse Veen" en "Bekendelle", omdat voor deze gebieden, zoals hiervoor onder 68 is overwogen, in de Aanvullende passende beoordeling vanwege de toegepaste externe saldering geen ecologische beoordeling is verricht. Die motivering is voor deze drie gebieden niet vereist indien voor die gebieden alsnog een ecologische beoordeling wordt verricht, waaruit de zekerheid kan worden verkregen dat het project VIA15 ook zonder de inzet van externe saldering de natuurlijke kenmerken van die gebieden niet zal aantasten.

Het betoog van GNMF slaagt.

71.4. De Afdeling zal de minister hierna in overweging 83 in het kader van een zogenoemde bestuurlijke lus opdragen om naar aanleiding van de beroepsgronden van GNMF nader te motiveren of voor de in de provincie Gelderland gelegen Natura 2000-gebieden "Korenburgerveen", "Stelkampsveld", "Sint Jansberg", "Binnenveld", "Willinks Weust", "Wooldse Veen" en "Bekendelle", extern salderen in de Aanvullende passende beoordeling als mitigerende maatregel had kunnen worden ingezet.

72. Wanneer extern salderen wordt toegepast, moet ook aan andere voorwaarden zijn voldaan. Die voorwaarden zal de Afdeling hieronder, voor zover de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, bespreken. Daarbij gaat de Afdeling als eerste in op de omvang van de voor extern salderen in te zetten emissie (overwegingen 73 tot en met 74.1). Vervolgens wordt ingegaan op de betogen die verband houden met vereiste van het voorkomen van dubbele inzet van de voor extern salderen in te zetten emissies (overwegingen 75 tot en met 78.2).

Omvang van de voor extern salderen in te zetten emissie

- Het kader in de jurisprudentie van de Afdeling

73. Appellanten betogen dat voor mitigatie door de inzet van externe saldering gekeken moet worden naar de feitelijke emissies van de agrarische bedrijven en niet naar de emissies die kunnen optreden op grond van de aan de betrokken bedrijven verleende vergunningen. Dit omdat de feitelijke emissies lager zijn dan de vergunde emissies. Ter onderbouwing verwijzen zij naar het door Alterra opgestelde rapport "Grootschalige veehouderij in Nederland, Bedrijven, locaties en milieuvergunningen" en naar het onderzoek "Inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouderijen rondom de Peelvenen". Volgens hen dient externe saldering niet te worden toegestaan voor vergunde emissies die feitelijk niet zijn opgetreden en redelijkerwijs ook niet meer zullen optreden.

73.1. Over de omvang van de in te zetten emissie in het kader van extern salderen heeft de Afdeling verschillende uitspraken gedaan (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318).

Over extern salderen met een milieuvergunning, Hinderwetvergunning of melding (hierna: milieutoestemming) heeft de Afdeling in eerdere uitspraken overwogen dat niet relevant is of tot het moment van intrekking van de milieutoestemming, of tot het moment waarop de overeenkomst van de overname van de ammoniakemissie wordt gesloten, nog vee aanwezig was op het bedrijf. Wel is relevant of het bedrijf op dat moment feitelijk nog aanwezig was. Dat is het geval als hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voor de realisering van een project, is vereist.

Anders dan bij extern salderen met een milieutoestemming, heeft de Afdeling over extern salderen met een natuurvergunning in eerdere uitspraken overwogen dat niet de voorwaarde geldt dat het bedrijf feitelijk aanwezig is op het moment van het intrekken van de natuurvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van ammoniakemissie. Relevant is of de stikstofdepositie door de vergunde activiteit aanwezig was of kon zijn op het moment van het intrekken van de vergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de ammoniakemissie. Dat is ook het geval als het project op dat moment alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning.

Het algemene betoog van appellanten dat bij externe saldering moet worden uitgegaan van het feitelijke gebruik van de saldogever en de daarmee gepaard gaande emissie, kan gelet op de hiervoor weergegeven bestaande jurisprudentie van de Afdeling niet slagen.

- Toepassing op bedrijfsniveau in dit geval

74. GNMF betoogt dat uit wat hiervoor onder 73.1 is weergegeven, volgt dat voor externe saldering de eis geldt dat het saldogevende bedrijf ten tijde van de afspraak over saldering tenminste nog aanwezig is. Dit is volgens GNMF het geval als hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder nieuwe Wnb-vergunning. Bij het bedrijf aan de [locatie 4] in Lunteren moet worden vastgesteld dat hervatting niet meer mogelijk is, omdat de agrarische bestemming planologisch was wegbestemd voordat de overeenkomst over de saldering werd gesloten, zo stelt GNMF. Ter onderbouwing stelt zij dat de overeenkomst over externe saldering voor deze locatie is gesloten in januari 2021, terwijl al in 2020 het bestemmingsplan ter plaatse is gewijzigd, waarbij de bestemming volgens GNMF is gewijzigd in "Wonen" en "Agrarisch" zonder bouwvlak. Ook zijn de stallen tussen mei 2019 en april 2021 gesloopt en kunnen die stallen op grond van het bestemmingsplan niet meer worden herbouwd, aldus GNMF.

Hetzelfde geldt volgens GNMF voor het bedrijf aan de [locatie 5] in Lunteren. Ook ten aanzien van die locatie was voordat de overeenkomst over externe saldering werd gesloten in januari 2021, namelijk al in 2020 de bestemming gewijzigd in "Wonen" en "Agrarisch" zonder bouwvlak, zo stelt GNMF.

Dat de bedrijven aan de [locatie 4] en de [locatie 5] in Lunteren niet voor externe saldering in aanmerking komen, volgt volgens GNMF ook uit de omstandigheid dat de beëindiging van deze twee bedrijven al was geregeld voordat de Afdeling op 20 januari 2021 een tussenuitspraak heeft gedaan over het project ViA15. De beëindiging van de twee bedrijven moet volgens GNMF om die reden worden gezien als een autonome ontwikkeling los van het project ViA15.

Ook Stichting Milieuvrienden Duiven betoogt dat de agrarische bedrijven die voor externe saldering worden ingezet toch al hun bedrijfsvoering zouden hebben gestaakt en om die reden niet voor externe saldering mogen worden ingezet.

74.1. Uit de bijlagen bij het deskundigenbericht blijkt dat voor de locaties aan [locatie 4] en [locatie 5] in Lunteren een overeenkomst in het kader van externe saldering is gesloten in januari 2021. Voor beide bedrijven wordt blijkens de overeenkomst gesaldeerd met een vergunning die is verleend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998). Zoals hiervoor onder 73.1 is overwogen, is in geval van saldering met een natuurvergunning relevant of de stikstofdepositie door de vergunde activiteit aanwezig was of kon zijn op het moment van het sluiten van de overeenkomst over de overname van de ammoniakemissie. Dat is ook het geval als het project op dat moment alsnog kan worden gerealiseerd of in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning.

In het verweerschrift stelt de minister dat voor zowel het bedrijf aan de [locatie 4] als het bedrijf aan de [locatie 5] in Lunteren geldt dat de stallen inclusief de stalrichting nog aanwezig waren op het moment dat de overeenkomst werd gesloten in januari 2021. Uit het deskundigenbericht blijkt niet dat dit feitelijk onjuist is. Zo staat in het deskundigenbericht over de locatie [locatie 4] dat aan de hand van een vergelijking van luchtfotos uit 2021 en 2020 er voor die locatie geen reden is om aan te nemen dat de stalcapaciteit op dat moment niet aanwezig was. Uit het deskundigenbericht blijkt niet dat dit voor de locatie [locatie 5] anders zou zijn. Gelet hierop concludeert de Afdeling dat voor de locaties [locatie 4] en [locatie 5], waarnaar GNMF specifiek verwijst, wordt voldaan aan het vereiste dat de met de natuurvergunning vergunde activiteit aanwezig was of kon zijn op het moment van het sluiten van de overeenkomst. Dat volgens GNMF op dat moment het planologisch regime ter plaatse al was gewijzigd, daargelaten de juistheid van die stelling, is daarbij niet relevant, omdat, zoals in het deskundigenbericht terecht staat, dat onverlet laat dat op basis van het overgangsrecht het bestaande gebruik mag worden voortgezet. Ook is daarbij niet relevant dat de overeenkomst in het kader van externe saldering is gesloten in januari 2021, voor de tussenuitspraak van de Afdeling over het project ViA15, dan wel dat het agrarisch bedrijf - wanneer het niet voor externe saldering zou zijn ingezet - mogelijk om andere redenen zijn bedrijfsvoering zou hebben gestaakt. Zolang het saldogevende bedrijf op het moment van het sluiten van de overeenkomst nog beschikte over een natuurvergunning en daarmee de stikstofdepositie door de vergunde activiteit nog aanwezig was of kon zijn ten tijde van het sluiten van de overeenkomst, mag dat bedrijf voor externe saldering worden ingezet.

De betogen slagen niet.

Het voorkomen van dubbele inzet van emissies voor externe saldering

75. Wanneer toepassing wordt gegeven aan extern salderen moet ook zijn verzekerd dat de emissie die voor externe saldering wordt ingezet, niet dubbel wordt ingezet. Zo moet zijn verzekerd dat de emissie waarmee wordt gesaldeerd ten behoeve van het project ViA15 niet ook is of zal worden gebruikt voor een andere stikstofveroorzakende activiteit. Ook is van belang dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd en niet zal worden hervat om ook op die manier dubbel gebruik van dezelfde emissie te voorkomen. Daarnaast geldt dat gewaarborgd moet zijn dat de saldogever en de nieuwe activiteit waarvoor de saldering wordt ingezet niet gelijktijdig emissie veroorzaken om ook op die manier dubbel gebruik van de emissie die is ingezet voor externe saldering te voorkomen.

In het kader van het voorgaande wordt in de uitspraken van de Afdeling (vergelijk onder meer de uitspraak van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931) vereist dat externe saldering slechts mogelijk is als er een directe samenhang bestaat tussen het nieuwe project en de (gedeeltelijke) beëindiging van het saldogevende bedrijf. Die directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van het project van de saldo-ontvanger. Dit kan blijken uit het intrekingsbesluit of uit een overeenkomst tussen de saldogever en de saldo-ontvanger over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken vergunning. Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd. In de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3074, overweging 6, heeft de Afdeling in aanvulling hierop overwogen dat uit deze jurisprudentie niet volgt dat enkel een (civielrechtelijke) overeenkomst tussen het saldogevende bedrijf en de saldo-ontvanger over de overname van het stikstofdepositiesaldo reeds voldoende is om extern te salderen. Er dient namelijk tevens vast te staan dat de saldogevende activiteit feitelijk daadwerkelijk is of wordt beëindigd, omdat alleen dan ook het depositiesaldo van de gevende partij kan worden aangewend door de ontvangende partij. Deze beëindiging dient zodanig te zijn vormgegeven, dat een nieuwe of hernieuwde activiteit op die locatie niet kan plaatsvinden op basis van diezelfde - overgedragen - depositiesaldi van de vroegere referentiesituatie. Dit wordt soms zo geformuleerd dat voldoende moet worden gewaarborgd dat de saldogevende activiteit niet zal worden hervat.

Hieronder zal de Afdeling de beroepsgronden bespreken die in dit kader naar voren zijn gebracht. Dit valt uiteen in de volgende onderwerpen:

- mogelijk dubbele inzet voor een andere stikstofveroorzakende activiteit via samenloop met PAS (overwegingen 76 - 76.2);
- invulling van het vereiste van directe samenhang (overwegingen 77 - 77.2);
- vereiste dat de bedrijfsactiviteit van het saldogevende bedrijf feitelijk daadwerkelijk is of wordt beëindigd (overwegingen 78 - 78.2).
- Mogelijk dubbele inzet voor een andere stikstofveroorzakende activiteit via samenloop met PAS

76. Appellanten verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603. Volgens hen wordt niet voldaan aan de vereisten die in die uitspraak worden gesteld.

76.1. Tijdens de werking van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS) is depositieruimte beschikbaar gesteld van zogenoemde stoppers. Extern salderen is niet mogelijk als de saldoafnames waarmee extern wordt gesaldeerd betrokken kunnen zijn in de stoppersruimte in het kader van het PAS, omdat dan dubbele inzet van stikstofdepositie niet is uitgesloten. In de door appellanten genoemde uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 heeft de Afdeling de criteria genoemd wanneer die dubbele inzet van stikstofdepositie is uitgesloten. De Afdeling heeft in die uitspraak overwogen dat als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat (i) op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (ii) op 1 juli 2018 nog stikstofdepositie veroorzaakte, of (iii) binnen één kilometer afstand van een Natura 2000-gebied staat, het uitgesloten is dat de saldoafnames waarmee wordt gesaldeerd betrokken kunnen zijn in de stoppersruimte in het kader van het PAS.

76.2. De minister stelt dat de zes saldogevende agrarische bedrijven die voor het wegenproject ViA15 zijn ingezet op 1 juli 2018 in werking waren en daarom dus niet zijn betrokken in de stoppersruimte. Dit is

door appellanten niet gemotiveerd weersproken. Zij hebben uitsluitend in algemene zin gesteld dat de bedrijven waarmee wordt gesaldeer al moeten worden gestaakt, omdat wordt deelgenomen aan een stoppers- en verplaatsingsregeling, maar dit niet nader onderbouwd. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding het standpunt van de minister hierover niet te volgen.

Het betoog slaagt niet.

- Invulling van het vereiste van directe samenhang

77. GNMF betoogt dat de overeenkomst die de bedrijven aan de [locatie 4] en de [locatie 5] in Lunteren met de Staat over externe saldering hebben gesloten, betrekking heeft op een ander tracébesluit, namelijk het tracébesluit A28/A1 Knooppunt Hoevelaken. Om die reden is volgens GNMF geen sprake van directe samenhang.

Volgens Stichting Milieuvrienden Duiven wordt ten aanzien van het agrarisch pluimveebedrijf aan de [locatie 6] in Molenschot niet voldaan aan het vereiste van directe samenhang en daarmee niet voldaan aan het vereiste dat dubbele inzet van stikstofdepositie moet worden voorkomen. Ter onderbouwing stelt zij dat het pluimveebedrijf is verplaatst naar Rijen en dat om die reden de stikstofdepositie van dit bedrijf niet meer kan worden ingezet in het kader van het project ViA15.

77.1. Zoals hiervoor onder 75 is overwogen, volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling dat directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van het project van de saldo-ontvanger. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen de saldogever en saldo-ontvanger over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken vergunning.

In dit geval is tussen de eigenaren van de saldogevende bedrijven aan de [locatie 4] en de [locatie 5], waarnaar GNMF in dit verband specifiek verwijst, en de Staat een overeenkomst gesloten over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken natuurvergunning. In de overeenkomst staat dat de vergunninghouder zich jegens de Staat verplicht om bij het vergunningverlenend bevoegd gezag het verzoek in te dienen tot - in geval van de [locatie 5] een gedeeltelijke - intrekking van de in de overeenkomst aangeduide natuurvergunning. In de overeenkomst is daarbij bepaald dat de vergunninghouder in het verzoek tot intrekking zal opnemen dat de stikstofdepositie van zijn bedrijf op de relevante Natura 2000-gebieden zal worden weggenomen ten behoeve van het project A28/A1 Knooppunt Hoevelaken en door de Staat tijdig aan te dragen andere MIRT-projecten. Het project ViA15 is een dergelijk MIRT-project.

Op zichzelf is het toegestaan om een natuurvergunning of een andere in het kader van extern salderen relevante toestemming in te trekken ten behoeve van verschillende projecten, mits hetzelfde deel van het depositiesaldo niet dubbel wordt ingezet. Dat in dit geval sprake is van een dergelijke dubbele inzet is niet gebleken. GNMF heeft geen besluiten of passende beoordelingen voor andere projecten aangedragen, waaruit zou blijken dat (het deel van) het depositiesaldo van de saldogevende bedrijven aan de [locatie 4] en de [locatie 5] dat in de Aanvullende passende beoordeling is ingezet voor de ViA15 al voor een of meer andere projecten zou zijn ingezet en dat daarmee sprake zou zijn van een dubbele inzet van dezelfde emissie. GNMF wijst in dit kader uitsluitend op het project A28/A1 Knooppunt Hoevelaken, maar voor dat project is nog geen tracébesluit vastgesteld. De Afdeling ziet gelet hierop in wat is aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat ten tijde van de Aanvullende passende beoordeling de depositie die wordt ingezet voor de ViA15 vanwege dubbele inzet voor andere MIRT-projecten niet beschikbaar zou zijn.

Hetzelfde geldt voor het door Stichting Milieuvrienden Duiven genoemde pluimveebedrijf aan de [locatie 6] in Molenschot. Uit de tussen de Staat en dit bedrijf gesloten overeenkomst, als ook uit de andere dossierstukken, blijkt niet dat de emissie van dit bedrijf is ingezet om een nieuw agrarisch bedrijf in Rijen mogelijk te maken.

77.2. Dat de directe samenhang kan blijken uit een overeenkomst tussen de saldogever en de saldo-ontvanger, laat echter onverlet dat bestuursrechtelijk moet zijn verzekerd dat de vergunning van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van het project van de saldo-ontvanger. Dit om bestuursrechtelijk te waarborgen dat geen sprake is van een dubbele inzet van hetzelfde (deel van het) depositiesaldo, zoals bijvoorbeeld in dit geval waarbij de gesloten overeenkomst ruimte biedt het depositiesaldo in delen in te zetten ten behoeve van verschillende projecten. Over deze

bestuursrechtelijke waarborging overweegt de Afdeling het volgende.

Een intrekkingbesluit waaruit blijkt dat het depositiesaldo wordt ingetrokken voor het project ViA15, is naar het oordeel van de Afdeling niet al vereist ten tijde van de passende beoordeling. Dit volgt namelijk niet uit de vereisten die worden gesteld aan het kunnen betrekken van een mitigerende maatregel in een passende beoordeling. Ter onderbouwing overweegt de Afdeling dat externe saldering een berekening behelst en niet afhankelijk is van de werking van het ecosysteem. Om die reden is het niet noodzakelijk dat de intrekking al is geëffectueerd op het moment van de passende beoordeling. Ten tijde van de passende beoordeling kan om die reden worden volstaan met een overeenkomst tussen de saldogeiver en de saldo-ontvanger over de overname van het stikstofdepositiesaldo, zoals ook volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling. Hierbij merkt de Afdeling ook op dat het al ten tijde van de passende beoordeling vereisen van een intrekkingbesluit, terwijl dan nog geen zicht is op zekerheid van het realiseren van het project, voor saldogevers tot gevolg zou hebben dat zij al geconfronteerd worden met een intrekkingbesluit, terwijl onduidelijk is of en wanneer externe saldering plaatsvindt. Dit legt naar het oordeel van de Afdeling een te zware (bedrijfsmatige) belasting op de saldogevers, zeker bij projecten met een lange aanloopfase, zoals de ViA15.

Een intrekkingbesluit waaruit blijkt dat het depositiesaldo waarmee in de Aanvullende passende beoordeling is gerekend wordt ingetrokken voor het project ViA15, is naar het oordeel van de Afdeling wel vereist op het moment dat wordt gestart met de realisatie van het saldo-ontvangende project, dus bij de start van de met het project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten. Bij de start van het project moet namelijk de zekerheid bestaan over het ontbreken van effecten van het project op Natura 2000-gebieden, om te voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast. De Afdeling verwijst hierbij ook op het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel (vergelijk bijvoorbeeld het arrest van 7 november 2018, PAS, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, punten 82, 99 en 100). Een borging dat de intrekkingbesluiten zijn genomen op het moment dat wordt gestart met de realisatie van het saldo-ontvangende project, kan worden opgenomen in het besluit waarmee het saldo-ontvangende project wordt mogelijk gemaakt, zoals in dit geval in het voor het project ViA15 vastgestelde tracébesluit. In artikel 7, derde lid, van het TB2021 is in dit kader bepaald dat aan artikel 10 van het TB 2017 een zesde lid wordt toegevoegd dat als volgt luidt: "De doortrekking van de A15 en verbreding van de A12 en A15 worden pas opengesteld, wanneer de agrarische activiteiten van de in lid 5 genoemde bedrijven (gedeeltelijk) zijn beëindigd, overeenkomstig de uitgangspunten en berekeningen in bijlage 6 van de Aanvullende passende beoordeling ViA15 2021 en wanneer is verzekerd dat hervatting van die activiteiten rechtens is uitgesloten middels (gedeeltelijke) intrekking van de vergunningen." De in lid 5 genoemde bedrijven, zijn de bedrijven die in de Aanvullende passende beoordeling als saldogevende bedrijven zijn ingezet, waaronder de door GNMF genoemde bedrijven aan de [locatie 4] en de [locatie 5] in Lunteren en het door Stichting Milieuvrienden Duiven genoemde bedrijf aan de [locatie 6] in Molenschot. Het weergegeven artikel uit het TB2021 moet aldus worden begrepen dat de openstelling van de wegaanpassingen pas is toegestaan, wanneer de voor de beëindiging van bedrijfsactiviteiten benodigde intrekkingbesluiten ook zijn genomen en uit die intrekkingbesluiten blijkt dat het depositiesaldo waarmee in de Aanvullende passende beoordeling is gerekend, wordt ingetrokken voor het project ViA15. Met het cursief weergegeven artikel uit het TB2021 wordt echter niet voldaan aan het vereiste dat de intrekkingbesluiten al zijn genomen bij de start van de met het project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten. Dit artikel uit het TB2021 is om die reden ontoereikend.

De betogen van GNMF en Stichting Milieuvrienden Duiven slagen. Omdat de betogen van Stichting Milieuvrienden Duiven mede naar voren zijn gebracht door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], slagen ook hun betogen op dit punt.

- Vereiste dat de bedrijfsactiviteit van het saldogevende bedrijf feitelijk daadwerkelijk is of wordt beëindigd

78. Appellanten betogen dat niet inzichtelijk is gemaakt op grond waarvan de saldogevers hun bedrijfsvoering hebben gestaakt of zullen staken. Ook is volgens hen niet gezien of de emissies waarmee wordt gesaldeerd door de saldogeiver weer kunnen worden hervat. Het aan artikel 10 van het TB 2017 toegevoegde zesde lid, zoals hiervoor onder 77.2 cursief is weergegeven, bevat volgens appellanten hiervoor onvoldoende waarborgen, onder meer omdat de minister niet bevoegd is die vergunningen in te trekken en daarbij afhankelijk is van de medewerking van de saldogevers.

In dit verband verwijzen appellanten ook naar de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71. Uit deze uitspraak volgt volgens hen dat als gevolg van een wetswijziging de projecten die op basis van intern salderen niet leiden tot een toename van stikstofdepositie niet langer vergunningplichtig zijn. Dit betekent volgens appellanten dat extern salderen met een vergunning die is verleend op basis van intern salderen, ook wel de zogenoemde verslechteringsvergunning, niet mogelijk is, omdat die vergunning onverplicht is verleend. Naar de uitspraak van 20 januari 2021 wordt ook verwezen door GNMf. Volgens GNMf is de minister ten onrechte niet nagegaan of de vergunningen die worden ingezet in het kader van extern salderen zogenoemde verslechteringsvergunningen zijn die daarmee volgens GNMf niet voor extern salderen kunnen worden ingezet.

78.1. Zoals hiervoor onder 75 is overwogen, geldt, wanneer toepassing wordt gegeven aan extern salderen, naast het hiervoor besproken vereiste van directe samenhang, ook het vereiste dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf feitelijk daadwerkelijk is of wordt beëindigd en niet zal worden hervat om ook op die manier dubbel gebruik van dezelfde emissie te voorkomen. In de uitspraak van 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3074, heeft de Afdeling in dit kader overwogen dat de beëindiging zodanig dient te zijn vormgegeven, dat een nieuwe of hernieuwde activiteit op die locatie niet kan plaatsvinden op basis van diezelfde - overgedragen - depositiesaldi van de vroegere referentiesituatie. Dit wordt soms zo geformuleerd dat voldoende moet worden gewaarborgd dat de saldogevende activiteit niet zal worden hervat.

Het vereiste van de waarborg dat de bedrijfsvoering feitelijk daadwerkelijk is beëindigd en ook niet zal worden hervat, is in de jurisprudentie van de Afdeling gesteld, omdat zich de situatie kan voordoen dat na de volledige intrekking van de betrokken natuurvergunning, een onderliggende milieuvergunning of milieumelding in stand blijft waaraan een referentiesituatie kan worden ontleend op grond waarvan opnieuw een natuurvergunning kan worden aangevraagd. Gewaarborgd moet zijn dat die referentiesituatie wordt weggenomen. Dat geldt ook voor de situatie dat een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Wnb is verleend op basis van intern salderen. Sinds 1 januari 2020 geldt daarvoor geen vergunningplicht meer, omdat de activiteiten waarvoor zó vergunning werd verleend geen significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Met de intrekking van een vergunning voor een project dat niet langer vergunningplichtig is, kan om die reden niet worden bewerkstelligd dat de activiteit wordt beëindigd en ook niet worden voorkomen dat de activiteit later alsnog wordt hervat, zo volgt uit de 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, overwegingen 1.3 en 17.10. Ook in een dergelijke situatie is het dan nodig dat de onderliggende milieutoestemmingen worden ingetrokken. In geval van een milieumelding kan die melding niet worden ingetrokken, maar kan worden gepubliceerd dat de melding van het saldogevende bedrijf is vervallen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7785, overweging 2.5).

78.2. In dit geval is in de overeenkomsten die voorafgaand aan de Aanvullende passende beoordeling tussen de Staat en de saldogevers zijn gesloten, opgenomen dat de saldogever zich verplicht om op de in de overeenkomst opgenomen datum de bedrijfsmatige veeteeltactiviteiten die nader zijn omschreven in de overeenkomst te beëindigen. In alle overeenkomsten is daarbij ook de contractuele verplichting opgenomen dat voor de saldogever de verplichting bestaat de beëindigde bedrijfsactiviteiten op de bedrijfslocatie niet opnieuw op te starten in welke vorm dan ook. Hiermee is contractueel geborgd dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf feitelijk daadwerkelijk is of wordt beëindigd en niet zal worden hervat. Dat was op zichzelf voldoende ten tijde van de Aanvullende passende beoordeling. De Afdeling verwijst hiervoor naar wat hiervoor onder 77.2 in dit verband is overwogen.

Wel is, net zoals hiervoor onder 77.2 ten aanzien van het vereiste van directe samenhang is overwogen, vereist dat bestuursrechtelijk is verzekerd dat de benodigde intrekkingbesluiten worden genomen en/of publicatie van het vervallen van de milieumelding plaatsvindt om ook daadwerkelijk de referentiesituatie voor de saldogevende activiteit weg te nemen en daarmee te voorkomen dat op grond van die referentiesituatie voor de saldogevende activiteit opnieuw een natuurvergunning kan worden aangevraagd. Naar het oordeel van de Afdeling kan een artikel in het TB2021, zoals hiervoor onder 77.2 cursief is weergegeven, hiervoor toereikend zijn, omdat dit artikel uit het TB2021 vereist dat is verzekerd dat hervatting van de saldogevende activiteiten rechtens is uitgesloten door (gedeeltelijke) intrekking van de vergunningen. Naar het oordeel van de Afdeling moet deze tekst van het artikel uit het TB2021 aldus worden begrepen dat naast de (gedeeltelijke) intrekkingen van de in dat artikel genoemde

natuurvergunningen/milieutoestemming, ook alle onderliggende milieutoestemmingen moeten zijn ingetrokken, en in geval van een melding dat is gepubliceerd dat de melding van het saldogevende bedrijf is vervallen. Alleen dan is immers, zoals het artikel uit het TB2021 vereist, verzekerd dat hervatting van de saldogevende activiteiten rechtens is uitgesloten door het wegnemen van de referentiesituatie voor de saldogevende activiteit. Dat de minister zelf niet bevoegd is de benodigde vergunningen in te trekken, zoals appellanten betogen, en daarbij afhankelijk is van de vergunninghouder, is hierbij niet relevant. Indien de benodigde vergunningen niet worden ingetrokken, wordt immers niet voldaan aan de vereisten die het in het TB2021 opgenomen artikel stelt om de gerealiseerde wegaanpassingen open te stellen.

Echter, ook hierbij geldt, zoals hiervoor onder 77.2 is overwogen, dat is vereist dat de (gedeeltelijke) intrekkingen van de natuurvergunningen/milieutoestemming en de mogelijke publicatie van de vervallen melding zijn vereist op het moment dat wordt gestart met de realisatie van het saldo-ontvangende project, dus bij de start van de met het project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten. Zoals hiervoor onder 77.2 is overwogen, is dat in het in die overweging geciteerde artikel uit het TB2021 ten onrechte niet opgenomen. De betogen van appellanten slagen om die reden.

Externe saldering in relatie tot de rekenafstand van 25 km

79. Stichting Milieuvrienden Duiven voert aan dat vijf van de zes betrokken agrarische bedrijven op meer dan 25 km afstand van het project ViA15 zijn gevestigd en 2 bedrijven zelfs buiten de provincie Gelderland. Het is volgens haar niet deugdelijk om de beëindiging van deze bedrijven als mitigerende maatregel in te zetten. Het Natura 2000-gebied "Rijntakken" waar het wegenproject ViA15 doorheen loopt, dreigt zo volgens haar te verdwijnen.

79.1. In paragraaf 1.2 van het rapport "Bijlage 6 Uitgangspunten depositieberekening extern salderen veehouderijen ViA15" staat dat om de bijdrage van de bedrijven aan de stikstofdepositie ter plaatse van stikstofgevoelige natuur vast te stellen berekeningen zijn uitgevoerd en daarbij de depositiebijdragen van de betrokken bedrijven in beeld zijn gebracht tot 25 km van deze bedrijven.

79.2. De Afdeling stelt vast dat voor het Natura 2000-gebied "Rijntakken" externe saldering niet als mitigerende maatregel wordt ingezet. Externe saldering wordt wel voor andere Natura 2000-gebieden, ook buiten de provincie Gelderland, als mitigerende maatregel ingezet. Anders dan Stichting Milieuvrienden Duiven aanvoert is daarvoor niet de afstand van het agrarische bedrijf tot het tracé van de ViA15 van belang, maar de afstand van het betrokken bedrijf tot het Natura 2000-gebied waarvoor de saldering plaatsvindt.

Het betoog slaagt niet.

79.3. GNMF betoogt dat significante effecten die mogelijk optreden buiten de zone van 25 km rond het project ViA15 ten onrechte niet worden gemitigeerd.

79.4. De Afdeling heeft over de stikstofdepositie buiten 25 km haar oordeel gegeven in de tussenuitspraak van 5 april 2023, onder 36-36.3. Kort weergegeven heeft de Afdeling hierover geoordeeld dat deposities op afstanden groter dan 25 km niet worden betrokken in de passende beoordeling van het project. Dit betekent ook dat de deposities buiten 25 km niet hoeven te worden gemitigeerd in het kader van het project, in dit geval de ViA15.

Het betoog slaagt niet.

Provinciale Omgevingsverordening Gelderland

80. Appellanten betogen verder dat de provinciale Omgevingsverordening Gelderland extern salderen met veehouderijen niet toestaat, zodat een rechtsgeldige grondslag ontbreekt voor de mitigatie met de natuurvergunningen van de betrokken Gelderse agrarische bedrijven. Ook Stichting Milieuvrienden Duiven stelt zich op een vergelijkbaar standpunt.

80.1. De Afdeling overweegt dat de minister bij de vaststelling van een tracébesluit niet gebonden is aan bepalingen in de Omgevingsverordening Gelderland. De Afdeling ziet in dit betoog daarom geen grond voor het oordeel dat de minister het TB2021 niet had mogen vaststellen.

De betogen slagen niet.

OVERIGE BETOGEN

81. Stichting Milieuvrienden Duiven heeft in de zienswijze van 19 november 2021 een betoog naar voren gebracht over de monitoring van de faunastand. Ook heeft zij de wens naar voren gebracht dat een trap in de pijler van de brug over het Pannerdensch Kanaal kan worden gebruikt als vluchtweg in geval van calamiteiten op de snelweg. Tot slot heeft zij gesteld te vrezen dat het TB2021 nog meer wijzigingen bevat die zij niet heeft opgemerkt.

81.1. Voor zover hierin beroepsgronden moeten worden gelezen, houden deze geen verband met een onderwerp dat bij het TB2021 is gewijzigd, dan wel gaat het om betogen die ook tegen de daarvoor genomen tracébesluiten TB2017 en TB2019 hadden kunnen worden ingebracht. De Afdeling laat wat hiervoor onder 81 staat daarom verder buiten inhoudelijke bespreking. Hierbij merkt de Afdeling nog op dat het betoog over de monitoring van de faunastand door de minister in het verweerschrift weliswaar is geplaatst in het licht van het gebrek dat in de tussenuitspraak van 20 januari 2021 over de kamsalamanders en de ecopassages is geconstateerd. Echter, zoals hiervoor onder 16 is overwogen, is in de tussenuitspraak van 5 april 2023 al vastgesteld dat er geen zienswijzen en beroepsgronden zijn ingebracht tegen de wijze waarop het gebrek over de maatregelen voor de kamsalamanders door de minister is hersteld. Daarbij is in de tussenuitspraak van 5 april 2023 ten aanzien van Stichting Milieuvrienden Duiven vermeld dat zij op de zitting heeft toegelicht dat wat zij over de kamsalamanders en de ecopassages naar voren heeft gebracht niet als een beroepsgrond moet worden opgevat.

82. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben tot slot naar voren gebracht dat hun betogen die hiervoor onder 59 over de geluideffecten van de wijzigingen aan het brugcomplex over het Pannerdensch Kanaal naar voren zijn gebracht, ook betekenen dat de berekende geluidgrenswaarden voor de camperplaats Wellinghoeve onjuist zijn. Daargelaten de vraag of [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] kunnen opkomen voor de belangen van deze camperplaats, geldt dat uit het bij het TB2021 gevoegde akoestisch hoofdrapport blijkt dat een onderzoek is uitgevoerd naar de mogelijk toename van de geluidbelasting op de camperplaats ten gevolge van de infrastructurele wijzigingen waarin het TB2021 voorziet. In paragraaf 5.8 van het akoestisch hoofdrapport is geconcludeerd dat er voor de camperplaats akoestisch nagenoeg geen verschil is ten opzichte van het TB2019. Zoals hiervoor onder 59.1 is overwogen, ziet de Afdeling in wat door onder meer [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] is aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek op onjuiste uitgangspunten is gebaseerd. Geoordeeld is dat geen aanleiding bestaat aan de juistheid van de resultaten van het akoestisch onderzoek te twijfelen. De verder niet nader geconcretiseerde verwijzing van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] naar de geluidbelasting bij de camperplaats geeft dan ook evenmin aanleiding om tot vernietiging van het TB2021 over te gaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

Tussenuitspraak voor GNMF

83. Onder 71.2 en 71.3 is overwogen dat het betoog van GNMF slaagt, omdat ontoereikend is gemotiveerd dat het (gedeeltelijk) beëindigen van de onder 67 genoemde agrarische bedrijven in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kon worden betrokken. De Afdeling ziet in het belang bij een finale beslechting van het geschil aanleiding de minister op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om dit gebrek te herstellen. De Afdeling zal daartoe een termijn stellen.

De minister kan dit gebrek herstellen door alsnog, met inachtneming van de overwegingen 71.2 en 71.3 toereikend te motiveren dat de (gedeeltelijke) beëindiging van de onder 67 genoemde agrarische bedrijven, voor zover het gaat om de agrarische bedrijven die zijn ingezet als externe saldering voor de in de provincie Gelderland gelegen Natura 2000-gebieden "Korenburgerveen", "Stelkampsveld", "Sint Jansberg", "Binnenveld", "Willinks Weust", "Wooldse Veen" en "Bekendelle", gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden, als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kon worden betrokken.

De minister kan ook een andere onderbouwing aan het besluit ten grondslag leggen of een ander besluit nemen.

84. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast. Een dergelijk besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt en medegedeeld.

85. Omdat ten aanzien van het betoog van GNMF een bestuurlijke lus wordt toegepast, wordt voor dit beroep nog geen einduitspraak gedaan. In de einduitspraak na toepassing van de bestuurlijke lus zal ten aanzien van GNMF over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht worden geoordeeld. Einduitspraak voor MOB, Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]

86. Onder 77.2 en 78.2 is overwogen dat de betogen van appellanten slagen, voor zover het de formulering van artikel 7, derde lid, van het TB 2021 betreft. In dit artikel is onder meer bepaald dat aan artikel 10 van het TB 2017 een zesde lid wordt toegevoegd, dat als volgt luidt:

"De doortrekking van de A15 en verbreding van de A12 en A15 worden pas opengesteld, wanneer de agrarische activiteiten van de in lid 5 genoemde bedrijven (gedeeltelijk) zijn beëindigd, overeenkomstig de uitgangspunten en berekeningen in bijlage 6 van de Aanvullende passende beoordeling ViA15 2021 en wanneer is verzekerd dat hervatting van die activiteiten rechtens is uitgesloten middels (gedeeltelijke) intrekking van de vergunningen."

Uit de overwegingen 77.2 en 78.2 blijkt dat de Afdeling van oordeel is dat in dit artikel uit het TB2021 een onjuist peilmoment is gehanteerd. In plaats van het moment van openstelling van de wegaanpassingen had moeten worden gekozen voor het moment van start van de realisatie van het saldo-ontvangende project, dus bij de start van de met het project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten.

Gelet hierop is het TB2021 vastgesteld in strijd met artikel 13, achtste lid, van de Tracéwet, gelezen in samenhang met artikel 2.8 van de Wnb, omdat op de huidige wijze in het TB2021 onvoldoende is geborgd dat het project geen significante negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden, zoals in artikel 13, achtste lid, van de Tracéwet, gelezen in samenhang met artikel 2.8 van de Wnb is vereist. Om die reden zijn de beroepen van MOB, Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het TB2021 gegrond. Dat geldt ook voor GNMF, maar voor GNMF wordt - zoals hiervoor is overwogen - nog geen einduitspraak gedaan.

Artikel 7, derde lid, van het TB2021 dient, uitsluitend voor zover het gaat om de in deze overweging geciteerde tekst uit dit artikel, te worden vernietigd.

87. De Afdeling ziet aanleiding om op dit punt met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. De Afdeling zal daartoe in de beslissing van deze uitspraak bepalen dat het vernietigde onderdeel van artikel 7, derde lid, van het TB2021 als volgt komt te luiden:

"De realisatie van het project in de vorm van het starten van de met het project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten is uitsluitend toegestaan wanneer de agrarische activiteiten van de in lid 5 genoemde bedrijven (gedeeltelijk) zijn beëindigd, overeenkomstig de uitgangspunten en berekeningen in bijlage 6 van de Aanvullende passende beoordeling ViA15 2021 en wanneer is verzekerd dat hervatting van die activiteiten rechtens is uitgesloten middels (gedeeltelijke) intrekking van de vergunningen."

Niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad door op dit punt zelf in de zaak te voorzien.

Hierbij wijst de Afdeling er nog op dat voor de wijze waarop dit gewijzigde artikel verder moet worden geduid, een toelichting is opgenomen in de overwegingen 77.2 en 78.2.

88. Omdat is geoordeeld dat de overige betogen van MOB, Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] niet slagen, vormt deze uitspraak voor die appellanten een einduitspraak.

Gelet op wat in de tussenuitspraak van 20 januari 2021 is overwogen, zijn de beroepen van Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het TB2017 en het TB2019 gegrond. Het TB2017 dient gelet op de overwegingen 58.5 en 62.1-62.2 van de tussenuitspraak van 20 januari 2021, wegens strijd met de artikelen 13, achtste en negende lid, van de Tracéwet, gelezen in samenhang met artikel 2.8 en artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb te worden vernietigd. Dat geldt ook voor het TB2019 gelet op de overwegingen 68.2-68.3 en 69.4-69.5 van de

tussenuitspraak van 20 januari 2021.

89. De Afdeling kan in dit geval niet volstaan met een vernietiging van de besluiten tot vaststelling van het TB2017 en TB2019. De besluiten tot vaststelling van het TB2019 en TB2021 stellen het tracébesluit namelijk niet integraal opnieuw vast, maar wijzigen het TB2017 uitsluitend op onderdelen. Wanneer de Afdeling dan zou volstaan met een vernietiging van de besluiten tot vaststelling van het TB2017 en het TB2019 zou er geen tracébesluit meer resterend dat het project ViA15 mogelijk maakt. Om die reden moeten de rechtsgevolgen van die besluiten in stand worden gelaten. Wat betreft de beroepen van MOB, Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], waarvoor nu einduitspraak wordt gedaan, resterend er geen gebreken die aan een instandlating van de rechtsgevolgen van het TB2017 en het TB2019 in de weg staan. Omdat de Afdeling echter voor het beroep van GNMF nu nog geen einduitspraak doet en de minister het naar aanleiding van het beroep van GNMF geconstateerde gebrek nog dient te herstellen, bepaalt de Afdeling nog niet definitief dat de rechtsgevolgen van de besluiten tot vaststelling van het TB2017 en TB2019 in stand blijven, maar treft de Afdeling op grond van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb de voorlopige voorziening dat de rechtsgevolgen van die besluiten in stand blijven totdat de Afdeling einduitspraak heeft gedaan op het beroep van GNMF. Op het moment dat die einduitspraak wordt gedaan, is deze voorlopige voorziening geëindigd. In deze einduitspraak zal, afhankelijk van de vraag of het naar aanleiding van het beroep van GNMF geconstateerde gebrek is hersteld, worden beslist of de rechtsgevolgen van de besluiten tot vaststelling van het TB2017 en het TB2019 definitief in stand blijven.

90. De minister moet het door MOB, Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoeden.

91. Wat betreft de proceskosten, overweegt de Afdeling het volgende.

91.1. MOB en Strijdbaar Angeren en anderen zijn in deze procedure bijgestaan door een beroepsmatige rechtsbijstandverlener. De minister zal worden veroordeeld om de hiervoor gemaakte proceskosten te vergoeden. MOB en Strijdbaar Angeren en anderen hebben op de zitting van 22 november 2022 daarnaast een proceskostenformulier overgelegd, waarin zij vragen om vergoeding van deskundigenkosten. Het gaat om de deskundigen van Geetacs, Biosfeer en Appolon. Verzocht wordt om vergoeding van de opgestelde deskundigenrapporten en reiskosten in verband met het verschijnen van de deskundigen op de zitting van 22 november 2022. De door deze deskundigen opgestelde rapporten en het optreden op de zitting hebben betrekking op de Aanvullende passende beoordeling die ten behoeve van het TB2021 is opgesteld. De betogen die MOB en Strijdbaar Angeren en anderen hierover naar voren hebben gebracht slagen niet gelet op wat in de tussenuitspraak van 5 april 2023 en deze uitspraak is overwogen. De deskundigenkosten komen om die reden niet voor vergoeding in aanmerking. Op het proceskostenformulier is ook gevraagd om vergoeding van de reiskosten voor anderen dan de meegenomen deskundigen, maar op de zitting is namens MOB en Strijdbaar Angeren en anderen, mr. Wösten verschenen als beroepsmatige rechtsbijstandverlener. Een vergoeding van zijn reiskosten is verdisconteerd in de forfaitaire vergoeding, die op grond van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht wordt berekend.

91.2. Stichting Milieuvrienden Duiven is niet bijgestaan door een beroepsmatige rechtsbijstandverlener. Zij heeft op de zitting in juni 2020 verzocht om vergoeding van de gemaakte reis- en verblijfkosten van meerdere personen. Dat heeft zij ook verzocht op de zitting op 22 november 2022. Als regel geldt dat er maar voor één persoon reis- en verblijfkosten worden toegekend. Er bestaat in dit geval geen aanleiding om op die regel een uitzondering te maken. Wat betreft de reiskosten geldt dat gelet op artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, in samenhang gelezen met artikel 11, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003 een kilometervergoeding wordt toegekend van 0,28 per kilometer indien reizen met het openbaar vervoer niet of niet voldoende mogelijk is, alsmede verblijfkosten tot ten hoogste 37,85 per dag. Onder deze forfaitaire vergoeding voor de verblijfkosten vallen onder meer de parkeerkosten, die Stichting Milieuvrienden Duiven afzonderlijk naast de verblijfkosten in haar kostenopgave heeft genoemd. Voor de zitting in juni 2020 was reizen met het openbaar vervoer vanwege de corona-uitbraak volgens Stichting Milieuvrienden Duiven niet voldoende mogelijk. De Afdeling volgt Stichting Milieuvrienden Duiven in dit geval in dit standpunt en kent daarom voor de drie zittingsdagen in juni 2020 waarop Stichting Milieuvrienden Duiven als partij aanwezig was een kilometervergoeding toe gebaseerd op 266 km per dag, zoals door Stichting Milieuvrienden Duiven is

opgegeven, alsmede per dag een bedrag van 37,85 voor de verblijfskosten. Voor de zitting op 22 november 2022 wordt uitgegaan van een vergoeding voor de reiskosten met het openbaar vervoer als ook 37,85 voor de verblijfskosten gebaseerd op één zittingsdag. In het door Stichting Milieuvrienden Duiven overgelegde proceskostenformulier ten behoeve van de zitting van 22 november 2022 is daarnaast verzocht om vergoeding van de kosten van een meegebrachte getuige die op de zitting een toelichting heeft gegeven over het voor externe saldering ingezette bedrijf aan de Rimpelaar in Molenschot. De Afdeling heeft de betogen hierover behandeld onder 77.1 en geoordeeld dat de betogen op dit punt niet slagen. De door Stichting Milieuvrienden Duiven hiervoor geclaimde kosten komen daarom niet voor vergoeding in aanmerking.

91.3. Wat betreft [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] geldt dat zij niet zijn bijgestaan door een beroepsmatige rechtsbijstandverlener en ook geen proceskostenformulier hebben overlegd. De minister hoeft daarom voor [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

Einduitspraak:

I. verklaart de beroepen van Stichting Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu (nu: de minister van Infrastructuur en Waterstaat) van 24 februari 2017 tot vaststelling van het tracébesluit "A12/A15 Ressen - Oudbroeken (ViA15)" en het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 18 februari 2019 tot vaststelling van het tracébesluit "A12/A15 Ressen - Oudbroeken (2019)" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu (nu: de minister van Infrastructuur en Waterstaat) van 24 februari 2017 tot vaststelling van het tracébesluit "A12/A15 Ressen - Oudbroeken (ViA15)" en het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 18 februari 2019 tot vaststelling van het tracébesluit "A12/A15 Ressen - Oudbroeken (2019)"

III. treft de voorlopige voorziening dat, totdat de Afdeling einduitspraak heeft gedaan op het beroep van de Vereniging Gelderse Natuur en Milieufederatie (nu: Vereniging Natuur en Milieufederatie Gelderland) de rechtsgevolgen van de onder II. vernietigde besluiten in stand blijven;

IV. verklaart de beroepen van Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., Stichting Strijdbaar Angeren en anderen, Stichting Milieuvrienden Duiven, [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 7 september 2021 tot vaststelling van het tracébesluit "A12/A15 Ressen - Oudbroeken (2021)" gegrond;

V. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 7 september 2021 tot vaststelling van het tracébesluit "A12/A15 Ressen - Oudbroeken (2021)" voor zover het gaat om dit onderdeel van artikel 7, derde lid, van dat besluit: "De doortrekking van de A15 en verbreding van de A12 en A15 worden pas opengesteld, wanneer de agrarische activiteiten van de in lid 5 genoemde bedrijven (gedeeltelijk) zijn beëindigd, overeenkomstig de uitgangspunten en berekeningen in bijlage 6 van de Aanvullende passende beoordeling ViA15 2021 en wanneer is verzekerd dat hervatting van die activiteiten rechtens is uitgesloten middels (gedeeltelijke) intrekking van de vergunningen."

VI. bepaalt dat artikel 7, derde lid, van het TB2021, wat betreft het hiervoor onder V. vernietigde onderdeel van dit artikel, als volgt komt te luiden:

"De realisatie van het project in de vorm van het starten van de met het project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten is uitsluitend toegestaan wanneer de agrarische activiteiten van de in lid 5 genoemde bedrijven (gedeeltelijk) zijn beëindigd, overeenkomstig de uitgangspunten en berekeningen in bijlage 6 van de Aanvullende passende beoordeling ViA15 2021 en wanneer is verzekerd dat hervatting van die activiteiten rechtens is uitgesloten middels (gedeeltelijke) intrekking van de vergunningen."

VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het onder V. vermelde besluit, voor zover vernietigd;

VIII. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. 2.625,00 aan Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. 6.562,50 aan Stichting Strijdbaar Angeren en anderen, geheel 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;

c. 428,86 aan Stichting Milieuvrienden Duiven;

IX. gelast dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. 333,00 aan Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A.;

b. 333,00 aan Stichting Strijdbaar Angeren en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

c. 333,00 aan Stichting Milieuvrienden Duiven;

d. 168,00 aan [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Tussenuitspraak:

X. draagt de minister van Infrastructuur en Waterstaat naar aanleiding van het beroep van de Vereniging Gelderse Natuur en Milieufederatie (nu: Vereniging Natuur en Milieufederatie Gelderland) op om:

a. binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen het onder 71-71.4 genoemde gebrek te herstellen, en

b. de Afdeling en de Vereniging Gelderse Natuur en Milieufederatie de uitkomsten mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

w.g. Ten Veen

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 6 maart 2024

378-810