

# Jurisprudentiebespreking

**TvAR 2022/8103**

**Rechtbank Noord-Holland**  
22 april 2022

**ECLI:NL:RBNHO:2022:3375**

**Met noot van mr. T. Rötseheid**

**Beheer landelijk gebied**

**(mrs. R.H.M. Bruin, E. Jochem en D.M. de Feijter)**

**(Stikstofregistratiesysteem)**

**Stikstof. Snelheidsmaatregel.**

[Wet natuurbescherming, art. 2.7 lid 1, lid 2 en lid 3, art. 2.8 lid 1, lid 2 en lid 3; Habitatrichtlijn, art. 6 lid 1, lid 2 en lid 3]

*Stikstofregistratiesysteem (ssrs). Vergunning voor woningbouwproject op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Bronmaatregel snelheidsverlaging op snelwegen naar 100 km/u in Regeling natuurbescherming.*

*De snelheidsmaatregel is als generieke bronmaatregel voor het gehele land in de Rnb opgenomen. De stikstofdepositieruimte die de snelheidsverlaging in grote delen van het land genereert, wordt op basis van de Rnb in zijn totaliteit ingezet ten behoeve van woningbouw- en tracéprojecten door het hele land. De locatie van de vrijgekomen stikstofdepositieruimte heeft geen relatie met de locatie van het project ten behoeve waarvan de vrijgekomen ruimte wordt ingezet. Dit brengt met zich mee dat de maatregel tot verlaging van de maximumsnelheid op rijkssnelwegen naar 100 km/uur als zodanig en ook overige (nog in te voeren) bronmaatregelen die op vergelijkbare generieke wijze in de Rnb worden opgenomen op zichzelf aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn moeten voldoen. Op grond van dat artikel is vereist dat de zekerheid is verkregen dat een plan of project, zoals de snelheidsverlaging, de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden niet zal aantasten. Het is daarom ook niet toegestaan bronmaatregelen die zelf niet voldoen aan de Habitat Richtlijn binnen het ssrs in te zetten.*

*Artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb, waarin de snelheidsverlaging tot 100 km/uur als bronmaatregel is opgenomen, is in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn. Uit rapporten blijkt immers dat niet is uitgesloten dat door de snelheidsmaatregel de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden worden aangetast. De depositieruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd is dan ook ten onrechte in het ssrs opgenomen. Dit betekent dat verweerder reeds hierom de depositieruimte die door de snelheidsverlaging is gecre-*

*ëerd niet heeft mogen inzetten ter vermindering van het door het project veroorzaakte stikstofdepositie en reeds daarom niet heeft kunnen concluderen dat de zekerheid bestaat dat het woningbouwproject de natuurlijke kenmerken van het N2000-gebied NHDR niet zal aantasten. Dat is gelet op artikel 2.8, derde lid, Wnb wel vereist om vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb te kunnen verlenen.*

**uitspraak van de meervoudige kamer van 22 april 2022 in de zaak tussen**

1. [eisers 1], te [woonplaats],
2. [eiser 1]te [woonplaats],
3. [eiser 2]te [woonplaats],
4. [eisers 2], te [woonplaats],
5. [eiser 3]te [woonplaats],
6. [eiser 4]te [woonplaats],
7. [eiser 5]te [woonplaats],
8. [eiser 6]te [woonplaats],
9. [eisers 3], te [woonplaats],

eisers

gemachtigde: mr. O.H. Minjon, advocaat te Hoorn, en

**het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland, verweerder**

gemachtigde: mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag.

Als derde-partij neemt aan het geding deel: de besloten vennootschap **BPD Ontwikkeling BV**, te Amsterdam, hierna: de vergunninghouder, gemachtigde: mr. J.C. Ellerman, advocaat te Amsterdam.

**Procesverloop**

Bij op 14 oktober 2020 verzonden besluit (het bestreden besluit) heeft verweerder aan de vergunninghouder op haar verzoek op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) vergunning onder voorschriften verleend voor het bouwen en exploiteren van 163 woningen (Project Deltersduin) aan de Herenweg, Delterspad en Graaf Dirksweg te Egmond aan den Hoef.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De vergunninghouder is op haar verzoek aangemerkt als procespartij.

De rechtbank heeft geweigerd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen op zijn verzoek als belanghebbende deel te laten nemen aan dit geding.

De rechtbank heeft het beroep op 24 januari 2022 op zitting behandeld. Van eisers zijn eisers sub 1 en eiser sub 3 verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde, vergezeld van [naam 1], werkzaam bij EW Milieuadvies. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen

door zijn gemachtigde, vergezeld van mr. A. Speek-enbrink en mr. C. van Duijvenbode, werkzaam bij de Omgevingsdienst Noord-Holland-Noord. De vergunninghouder heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, vergezeld van [naam 2], als ontwikkelaar in dienst van die partij.

### Overwegingen

1. In de bijlage zijn de enige bepalingen opgenomen uit de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn), de Wnb, de Regeling natuurbescherming (Rnb) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die in deze uitspraak verkort worden aangehaald. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

#### 2.1

Het project Delversduin voorziet in de bouw van 163 woningen – met bijbehorende groen- en sportvoorzieningen – in het gebied dat is gelegen ten westen van Egmond aan den Hoef en ten oosten van Egmond aan Zee. Het plangebied grenst aan het Natura 2000 (N2000)-gebied Noordhollands Duinreservaat (NHDR).

#### 2.2

De vergunninghouder heeft voor het project op 9 april 2020, aangevuld op 14 juli 2020, 31 juli 2020 en 3 augustus 2020, de aanvraag om vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, ingediend bij verweerder. De vergunninghouder heeft het project tegelijkertijd aangemeld voor de "Spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur" conform het in de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 maart 2020, nr. WJZ/ 20072948, tot wijziging van de Regeling natuurbescherming (Rnb) (Staatscourant 2020, nummer 15825), zoals die gold ten tijde van het bestreden besluit, opgenomen register, waarin gegevens worden opgenomen over depositieruimte, kortweg: stikstofregistratiesysteem (ssrs).

3. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb verleend voor het project met de volgende motivering. Volgens verweerder leidt het project zowel in de aanleg- als de gebruiksfase tot vergunningplichtige stikstofdepositie, maar blijkt uit bij de aanvraag gevoegde AERIUS-berekeningen dat de benodigde depositieruimte per N2000-gebied beschikbaar is in het ssrs. Omdat als gevolg van toekenning van depositieruimte in het ssrs geen sprake is van toename van stikstofdepositie, zijn significante gevolgen voor het N2000-gebied NHDR volgens verweerder uitgesloten. Verweerder heeft de ten behoeve van het project benodigde depositieruimte afgeschreven in het ssrs/AERIUS-register.

#### 4.1

De vergunninghouder heeft ter zitting als verweer opgeworpen of eisers als belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, Awb bij het bestreden besluit zijn aan te merken en voorts of het zogeheven relativiteitsvereiste dat is opgenomen in artikel 8:69a Awb aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden van eisers in de weg staat.

#### 4.2

Een deel van eisers is woonachtig ten westen en een ander deel ten oosten van de [straat] in [woonplaats]. De achtertuinen van de woningen aan de westzijde van de [straat] zijn gelegen op een afstand van circa 250 meter van het N2000-gebied NHDR. De [straat] bevindt zich tussen het plangebied en de woningen van eisers die aan de oostzijde van die weg woonachtig zijn. De woningen van die eisers zijn op circa 280 meter van het N2000-gebied NHDR gelegen. Tussen de woningen aan de westzijde van de [straat] en het N2000-gebied bevindt zich uitsluitend een leeg weiland. Tussen de woningen aan de oostzijde van de [straat] en het N2000-gebied bevinden zich de [straat] en een leeg weiland.

#### 4.3

Omdat verweerder bij de terinzagelegging van het ontwerpbesluit op de aanvraag de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing heeft verklaard op de voorbereiding van het besluit en daarbij aan eenieder de mogelijkheid heeft geboden een zienswijze in te dienen en eisers allen een zienswijze hebben ingediend, zijn eisers gelet op de recente zogenaamde "Varkens-in-nood"-jurisprudentie allen ontvankelijk in dit beroep, zodat het verweer van de vergunninghouder, dat zij als niet-belanghebbenden niet in beroep zouden kunnen komen, reeds daarom moet worden verworpen. Omdat het N2000-gebied gelet op de afstand en het feit dat zij daar ook zicht op hebben, onderdeel uitmaakt van hun leefomgeving is er anders dan de vergunninghouder aanvoert ook geen aanleiding hen het relativiteitsvereiste tegen te werpen.

5. Op 1 januari 2020 is de Wet van 18 december 2019, houdende regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof) (Staatsblad 2019, 517) in werking getreden. Op basis van deze wet is de Wnb op een aantal onderdelen gewijzigd. Er is op basis van de wetswijziging onder meer de mogelijkheid gecreëerd het ssrs op te zetten.

Het ssrs is per 24 maart 2020 opgenomen in paragraaf 2.1.2 Rnb.

In de Toelichting bij de Regeling van 13 maart 2020, waarbij het ssrs is opgenomen in de Rnb is, voor zover van belang, het volgende vermeld:

*"Het stikstofregistratiesysteem is een gesloten systeem waarvoor specifieke maatregelen worden genomen voor het toestaan van specifieke projecten, waarbij er tevens afroeping plaatsvindt voor natuur. De maatregelen zijn genoemd in het nieuwe artikel 2.4 Rnb, de projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op het systeem (woningbouw en infrastructuur) in het nieuwe artikel 2.2 Rnb.*

*Het registratiesysteem komt erop neer dat de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie worden geregistreerd voor elke locatie (per zeshoek – hexagoon – met een oppervlakte van een hectare) van voor stikstof gevoelige habitats (typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten) in Natura 2000-gebieden waar de positieve effecten zich voordoen. (...) Hierdoor wordt enerzijds nauwkeurig inzichtelijk gemaakt hoeveel en waar depositieruimte ontstaat door genomen maatregelen, en hoeveel en waar deze ruimte wordt toebedeeld voor een specifiek project. De toename op de betrokken locatie van de stikstofdepo-*

sitie als gevolg van het project wordt dus weggestreept tegen de in het registratiesysteem opgenomen vermindering van de stikstofdepositie op dezelfde locatie als gevolg van de aan het registratiesysteem gekoppelde maatregelen. In het nieuwe artikel 2.5 Rnb wordt in dit verband gesproken over 'toedeling' van depositieruimte. Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof door het bevoegd gezag eerst gereserveerd en vervolgens – na toedeling – in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is. Dat wordt geregeld in de nieuwe artikelen 2.5 tot en met 2.7 en 2.10 Rnb. Waar in het stikstofregistratiesysteem een stikstoftoename door de ene bron wordt weggestreept tegen een stikstofvermindering bij een andere bron, kan dit worden gezien als een vorm van extern salderen. Het stikstofregistratiesysteem verzekert aldus een directe samenhang tussen de depositiegevende maatregelen en de specifieke projecten waaraan de depositieruimte vervolgens kan worden toebedeeld en voorkomt dat meer ruimte wordt gebruikt dan beschikbaar is.

(...)

De (...) maatregelen die stikstofdepositieruimte moeten creëren ten behoeve van het stikstofregistratiesysteem zijn opgesomd in het nieuwe artikel 2.4, eerste lid: de snelheidsverlaging voor de rijkswegen, de andere samenstelling van veevoer en de warme saneringsregeling varkenshouderij. Bij de inwerkingtreding van de onderhavige regeling zal in het stikstofregistratiesysteem uitsluitend de depositieruimte zijn opgenomen die wordt gecreëerd door de maatregel van de snelheidsverlaging. De effecten van de overige maatregelen moeten zich immers nog voordoen en worden nog (ecologisch) beoordeeld."

Een gedeelte (70%) van de reductie van de stikstofdepositie door de bronmaatregelen komt op grond van artikel 2.3, vijfde lid, Rnb in het ssrs terecht. De resterende 30% wordt gebruikt voor het verminderen van de stikstofoverbelasting in Natura 2000-gebieden.

6. Eisers stellen zich op het standpunt dat verweerder geen vergunning voor het project mocht verlenen. Volgens hen is met het toepassen van het ssrs niet verzekerd dat het project de natuurlijke kenmerken van het N2000-gebied NHDR of andere N2000-gebieden niet zal aantasten. Zij voeren hiertoe verscheidene beroepsgronden aan.

7.1

Eisers betogen dat het besluit tot instelling van het ssrs, dat wil zeggen de daartoe in de Wnb en Rnb opgenomen wettelijke regeling, niet voldoet aan de wettelijke eisen en dus niet had kunnen worden geïntroduceerd en dus niet ten grondslag had kunnen worden gelegd aan het verlenen van de onderhavige vergunning.

Volgens eisers is het ssrs, gelet op de ruime uitleg die de Raad van State en het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de begrippen "plan" en "project" geven, aan te merken als een plan of project in de zin van de Wnb die respectievelijk dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een N2000-gebied. Dit betekent volgens eisers dat het ssrs uitsluitend kon worden ingesteld als op basis van een passende beoordeling verzekerd is dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van N2000-

gebieden is uitgesloten of, als dat niet het geval is, met goed gevolg de zogeheten ADC-toets is doorlopen. Uit de passende beoordelingen die behoren bij het ssrs, te weten de "Ecologische beoordeling snelheidsverlaging Rijkssnelwegen" van Tauw BV van 16 maart 2020 (rapport Ecologische beoordeling) en de "Nadere ecologische beoordeling stikstofeffecten snelheidsverlaging" van Tauw, Witteveen+Bos, Sweco en BügelHajema van 14 juli 2020 (rapport Nadere ecologische beoordeling), blijkt echter dat de snelheidsverlaging niet in alle betrokken N2000-gebieden heeft geleid tot een verlaging van stikstofdepositie. In een aantal N2000-gebieden zal de snelheidsverlaging leiden tot een verhoging van stikstofdepositie, waarbij, zo blijkt met name uit het rapport Nadere ecologische beoordeling, significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten. In het rapport Nadere ecologische beoordeling is geconcludeerd dat voor alle gebieden waar het ssrs leidt tot een toename van stikstofdepositie aanvullende maatregelen moeten worden getroffen, zoals de voorgenomen warme sanering van varkenshouderijen. Deze maatregelen zijn echter nog niet getroffen en ook is niet duidelijk of deze voldoende effectief zullen zijn en als beschermingsmaatregel zijn aan te merken. Uit het rapport Nadere ecologische beoordeling blijkt ook dat niet duidelijk is of de aanvullende bronmaatregelen die getroffen moeten worden voor het gebied Brunsummerheide beschikbaar zijn, inmiddels getroffen zijn en het beoogde effect hebben.

De verlaging van stikstofdepositie die het gevolg is van de verlaging van de maximale snelheid op rijkswegen tot 100 km/u kan volgens eisers daarnaast uitsluitend worden benut voor nieuwe ontwikkelingen als vaststaat dat de stikstofdepositie die voorheen door het gebruik van rijkswegen bij hogere snelheden (tot 130 km/u) werd veroorzaakt, passend is beoordeeld. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 kan worden afgeleid dat het besluit tot verhoging van de maximumsnelheid als een project moest worden aangemerkt. Dat betekent volgens eisers dat toestemming voor die verhoging – met terugwerkende kracht – uitsluitend was toegestaan indien een passende beoordeling was verricht. Uit documenten behorende bij het ssrs blijkt, aldus eisers, niet (kenbaar) dat bedoelde passende beoordeling (toen) heeft plaatsgevonden. De stikstofruimte die met het ssrs wordt gecreëerd betreft dan ook ruimte die onder de Wnb feitelijk niet was toegestaan en daarom nu niet gesaldeerd kan worden.

7.2

De rechtbank begrijpt het betoog van eisers aldus dat zij het ssrs als zodanig en de regeling die ter uitwerking daarvan in de Rnb is opgenomen, meer in het bijzonder de daarin opgenomen snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel, in strijd achten met hogere regelgeving.

7.3

Artikel 5.5a Wnb, waarmee de mogelijkheid van het opzetten van het ssrs als zodanig is gecreëerd, en artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb, waarin de snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel is opgenomen, zijn algemeen verbindende voor-

schriften. Tegen een algemeen verbindend voorschrift kan gelet op artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb weliswaar geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld, maar de bestuursrechter kan in beroep tegen een besluit wel toetsen of de wet of regeling waarop het besluit is gebaseerd al dan niet in strijd is met hogere wetgeving, behoudens toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet. In dit geval zal de rechtbank beoordelen of artikel 5.5a Wnb en artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb in strijd zijn met hoger recht, in het bijzonder artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn.

8. Voor het oordeel dat artikel 5.5a Wnb in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn bestaat geen grond. De rechtbank vermag niet in te zien waarom het in strijd met de Habitat Richtlijn zou zijn dat in deze bepaling van de Wnb – in zijn algemeenheid – de mogelijkheid is opgenomen bij ministeriële regeling een systeem als het ssrs op te zetten. Eisers hebben ook niet onderbouwd waarom het opzetten van zo een systeem als zodanig niet zou zijn toegestaan. Het betoog van eisers faalt in zoverre.

#### 9.1

Met betrekking tot de vraag of artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb, waarin de snelheidsverlaging tot 100 km/uur als bronmaatregel is opgenomen, in strijd moet worden geacht met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn overweegt de rechtbank als volgt.

#### 9.2.1

Vanaf de jaren tachtig, althans enig moment voordat de Habitat Richtlijn in werking trad en het N2000 gebied als zodanig in 2004 is aangewezen, tot september 2012 bedroeg de maximumsnelheid voor motorvoertuigen op (de meeste) autosnelwegen 120 km/uur.

#### 9.2.2

Op 1 september 2012 is een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in werking getreden als gevolg waarvan de algemeen geldende maximumsnelheid op autosnelwegen is gewijzigd. Per die datum is op een deel van de autosnelwegen de maximumsnelheid voor gewone motorvoertuigen verhoogd naar 130 km/uur<sup>1</sup>. Daar waar dat vanwege verkeersveiligheid, het milieu (geluids- en luchtkwaliteitsnormen) of natuur niet mogelijk was, is door middel van verkeersbesluiten een lagere maximumsnelheid vastgesteld. In de periode 2012-2018 heeft op een groot deel van de autosnelwegen de verdere uitrol van het verhogen van de maximumsnelheid naar 130 km/uur plaatsgevonden.

#### 9.2.3

Bij verkeersbesluit van 19 december 2019 (Staatscourant 2019, 71032) is de maximumsnelheid op autosnelwegen onder beheer bij het Rijk overdag tussen 06:00 tot 19:00 uur teruggebracht naar 100 km/uur. Uitgangspunt daarbij is dat de maximumsnelheid op autosnelwegen zoals deze tussen 19:00 en 06:00 uur gold ongewijzigd in stand blijft. Daarnaast blijft op autosnelwegen waar tussen 06:00 en 19:00 uur reeds een lagere maximumsnelheid van kracht was, deze lagere maximumsnelheid gelden. De snelheidsverlaging is in maart 2020, tegelijkertijd met de wijziging van de Regeling natuurbescherming, effectief geworden.

#### 9.3

De rapporten Ecologische beoordeling en Nadere ecologische beoordeling liggen volgens verweerder ten grondslag aan de beslissing de snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel op te nemen in artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb.

Uit die rapporten valt op te maken dat de situatie van voor maart 2020, waarin op een groot deel van de autosnelwegen een maximumsnelheid van 130 km/uur gold, als referentiesituatie is gehanteerd bij de beantwoording van de vraag wat de effecten van de snelheidsverlaging op autosnelwegen naar 100 km/uur zijn wat betreft stikstofdepositie. De situatie zonder en met de snelheidsmaatregel zijn wat stikstofdepositie betreft met elkaar vergeleken. Het resultaat van die vergelijking is opgenomen in beide genoemde rapporten.

De wijziging van de Regeling natuurbescherming waarbij artikel 2.4 Rnb, inclusief de snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel, is geïntroduceerd is gedateerd 13 maart 2020 en is daarmee opgesteld voordat beide rapporten (definitief) tot stand waren gekomen. De rechtbank houdt het er voor dat de rapporten, zij het (forse tijd) achteraf, de grondslag vormen voor het opnemen van de snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel in de Rnb.

#### 9.4.1

Omdat in de rapporten die ten grondslag liggen aan artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb de stikstofdepositie die werd veroorzaakt door het gebruik van rijkswegen bij hogere snelheden tot 130 km/uur als referentiesituatie is gehanteerd, komt de rechtbank in het kader van de toets van dat artikel aan de Habitat Richtlijn toe aan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van eisers dat voor die snelheidsverhoging ten onrechte geen passende beoordeling is verricht. Met betrekking tot dat betoog overweegt zij als volgt.

#### 9.4.2

In de Nota van Toelichting behorende bij het voornoemde besluit van 2 juli 2012 tot wijziging van het RVV 1990 is, voor zover van belang, het volgende vermeld: *"Naast de effecten op luchtkwaliteit en geluid heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van een snelheidsverhoging op 60 natuurgebieden (Natura2000 gebieden, Beschermde Natuurmonumenten) gelegen langs autosnelwegen. Juridisch kader hiervoor vormt de Natuurbeschermingswet. De uitgevoerde onderzoeken naar de effecten van extra geluid en stikstofdepositie hebben waar nodig de diepgang van een «passende beoordeling». In een aantal gevallen is uit het natuuronderzoek gebleken dat de snelheid slechts een deel van de dag kan worden verhoogd. Voor andere gebieden zijn maatregelen noodzakelijk om een gedeeltelijke of permanente snelheidsverhoging mogelijk te maken. In deze gevallen wordt vooralsnog van een verhoging van de maximumsnelheid afgezien."*

#### 9.4.3

In de toelichting bij het verkeersbesluit van 15 december 2016 dat strekt tot aanpassing van de maximumsnelheid op delen van autosnelwegen in beheer van het Rijk waarvoor de maximumsnelheid van 130 km/uur nog niet gold (Staatscourant 2016, 70410) is voorts, voor zover van belang, het volgende vermeld:

"Binnen de invloedssfeer van de onderhavige wegtrajecten, zoals deze in de tabel bij dit besluit zijn aangeduid, bevinden zich Natura 2000-gebieden of beschermde natuurmonumenten. Verstoring door geluid of verslechtering vanwege stikstofdepositie zijn hierbij potentiële relevante aspecten. Ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming is op basis van de Nbwet 1998 beoordeeld of vanwege toename van geluid of stikstof sprake kan zijn van:

1. Natura 2000: mogelijke verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats of habitats van soorten, dan wel significante verstoring van soorten;
2. Beschermde Natuurmonumenten: schade voor het natuurschoon, voor de natuur-wetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het Beschermd natuurmonument ontsieren.

Hiervoor zijn de volgende rapporten opgesteld, welke zijn in te zien of te downloaden via [www.platformparticipatie.nl](http://www.platformparticipatie.nl).

1. Natuurtoetsen Verkeersbesluit 130 km/uur - Effectbeoordeling Natura 2000-gebied Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein [22 juni 2016, Sweco], wegtraject A12
2. Natuurtoetsen 130 km/uur Beoordeling mogelijk (significante) effecten op Nederlandse Natura 2000-gebieden, waarop het Programma Aanpak Stikstof van toepassing is [22 juni 2016, Sweco].

Op basis van de uitgevoerde natuurtoetsen is geconcludeerd dat een aanpassing van de maximumsnelheid mogelijk is."

#### 9.4.4

Daarnaast heeft verweerder ter zitting onweersproken gesteld dat voor autosnelwegverbredingen en -omleggingen tussen 2012 en 2019 tracébesluiten zijn genomen waaraan passende beoordelingen, althans habitattoetsen, ten grondslag zijn gelegd.

#### 9.4.5

De rechtbank ziet gelet op het voorgaande – anders dan eisers stellen – geen grond voor het oordeel dat voor de verhoging van de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 130 km/uur per 2012, inclusief de autosnelwegverbredingen en -omleggingen in de jaren daarna, geen toereikende passende beoordelingen zijn verricht. Voor een ander oordeel is te minder aanleiding nu eisers hun stelling dat geen passende beoordelingen zijn verricht niet nader hebben onderbouwd. De snelheidsverhoging en de autosnelwegverbredingen en -omleggingen moeten wat betreft de stikstofdepositiegevolgen daarvan voor N2000-gebieden daarom rechtmatig worden geacht. Dit betekent dat de stikstofdepositie die werd veroorzaakt door het gebruik van rijkswegen bij hogere snelheden tot 130 km/uur als referentiesituatie mocht worden gehanteerd bij de beantwoording van de vraag wat de effecten van de snelheidsverlaging op autosnelwegen naar 100 km/uur zijn wat betreft stikstofdepositie. Het betoog van eisers dat aan die snelheidsverhoging geen passende beoordeling ten grondslag zou liggen faalt in zoverre.

#### 9.5.1

Zoals overwogen, gaat de rechtbank ervan uit dat de rapporten Ecologische beoordeling en Nadere ecologische beoordeling ten grondslag liggen aan artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb. Deze twee rapporten

waren ten tijde van het bestreden besluit reeds tot stand gekomen.

#### 9.5.2

In het rapport Ecologische beoordeling is, voor zover van belang, het volgende vermeld:

"In het voorliggend rapport zijn de resultaten beschreven van de ecologische beoordeling van de landelijke snelheidsmaatregel op Rijkssnelwegen. De beoordeling richt zich specifiek op de effecten van stikstofdepositie op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, waarbinnen op één of meer hexagonen een berekende depositietoename plaatsvindt door de

snelheidsverlaging. Dit zijn uitzonderingssituaties. In het overgrote deel van de negen betreffende Natura 2000-gebieden is sprake van afnames van stikstofdepositie als gevolg van de snelheidsmaatregel. Hetzelfde geldt ook voor alle overige stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, waar uitsluitend sprake is van afnames van stikstofdepositie. Daarmee is dus de conclusie dat de snelheidsmaatregel als regel positieve effecten heeft, doordat deze generiek bijdraagt aan een afname van de stikstofbelasting in stikstofgevoelige natuur. (...) Voor de Natura 2000-gebieden Veluwe, Polder Westzaan, Sint Jansberg en Brunsummerheide is geheel of gedeeltelijk wel sprake van situaties waarin de toename van stikstofdepositie een aantasting van de natuurlijke kenmerken tot gevolg kan hebben ('rode beoordeling'). In deze gevallen is het nodig om nadere maatregelen te treffen. Voorkeur hebben maatregelen die de toename van stikstofdepositie tenietdoen. In het geval dit niet (volledig) mogelijk is, kunnen natuurgerichte maatregelen worden getroffen om het risico op een aantasting van de natuurlijke kenmerken te verminderen. Met name voor de Veluwe, Polder Westzaan en de Sint Jansberg zijn naar verwachting effectieve maatregelen met een korte responstijd mogelijk, waarmee het risico op een aantasting als gevolg van de snelheidsmaatregel op een ecologisch zinvolle wijze kan worden geminimaliseerd. Voor Brunsummerheide is er onzes inziens geen zicht op ecologisch verantwoorde extra maatregelen in het terrein en is daarom het tenietdoen van de toename van stikstofdepositie essentieel om een aantasting van de natuurlijke kenmerken te voorkomen."

#### 9.5.3

In het rapport Nadere ecologische beoordeling is, voor zover van belang, het volgende vermeld:

"Het RIVM heeft berekend wat de effecten zijn van de landelijke snelheidsmaatregel voor Rijkswegen voor een tweetal zichtjaren, namelijk 2021 en 2030. Uit de AERIUS-rekenresultaten blijkt dat vrijwel overal in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden de stikstofbelasting (depositie) als gevolg van de maatregel afneemt. In 2021 is echter in 169 hexagonen bij wijze van uitzondering wel sprake van een netto toename van stikstofdepositie ten opzichte van de situatie zonder snelheidsmaatregel. In 2030 gaat dit om in totaal 352 hexagonen waar sprake is van een netto toename van stikstofdepositie. De lokale toenames worden veroorzaakt door verkeersstromen die als gevolg van de maatregel wijzigen waardoor zeer lokaal het aantal vervoersbewegingen op het onderliggende wegennet en dan met name op enkele provinciale wegen toeneemt. (...)

De mogelijke ecologische effecten van de toename van de stikstofdepositie van deze uitzonderingsgevallen zijn in deze rapportage beoor-

deeld. Indien een significant negatief effect niet met zekerheid kan worden uitgesloten, dan zijn ook aanvullende bronmaatregelen noodzakelijk.

(...)

*Uiteindelijk bleven er vijf Natura 2000-gebieden over waar ecologische effecten van de snelheidsverlaging niet met zekerheid uitgesloten kunnen worden. Het betreft de volgende gebieden:*

- Brunssummerheide
- Maasduinen
- Sint Jansberg
- Veluwe
- Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek

*In het geval een aantasting van de natuurlijke kenmerken niet uitgesloten kan worden dan zijn er aanvullende maatregelen mogelijk om het risico verder te beperken of uit te sluiten. Maatregelen die de toename van stikstofdepositie remmen of geheel voorkomen hebben in beginsel de voorkeur, omdat daarmee de bron voor het ecologisch risico wordt weggenomen. Specifiek voor de delen van deze vijf gebieden waar de snelheidsverlaging tot een toename van de stikstofdepositie leidt is het dus belangrijk dat deze aanvullende maatregelen afdoende en tijdig effect hebben om effecten van die toename teniet te doen.*

*Door het RIVM is een berekening uitgevoerd van de reductie van de stikstofdepositie door de 'warme sanering' van varkenshouderij. De conclusie daaruit is dat door de effecten van deze bronmaatregel te beschouwen bij vier van deze gebieden geen sprake is van een toename van stikstofdepositie. Alleen in het Natura 2000-gebied Brunssummerheide is nog sprake van een toename op het habitatype H4030 Droge heiden. Deze kan door aanvullende bronmaatregelen worden weggenomen. Bij de andere habitatypen is in dat gebied geen sprake van een toename van stikstofdepositie bij toepassen van bronmaatregelen."*

9.5.4

Uit de rapporten blijkt dat is beoordeeld wat de gevolgen zijn van de snelheidsverlaging voor N2000-gebieden wat betreft stikstofdepositie. Uit de rapporten blijkt ook dat niet kan worden uitgesloten dat de snelheidsmaatregel van het verlagen van de maximumsnelheid op rijkswegen naar 100 km/uur de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden aantast. Er zijn aanvullende bronmaatregelen nodig om de toename van stikstofdepositie in een aantal gebieden weg te nemen. De daarvoor genoemde maatregel van de warme sanering van veehouderijen was ten tijde van het bestreden besluit en ook nu nog niet uitgevoerd. De eveneens genoemde aanvullende maatregelen die met betrekking tot de Brunssummerheide getroffen moeten worden, waren ten tijde van het bestreden besluit en ook nu nog niet uitgekristalliseerd. Ten tijde van het bestreden besluit was dus niet uitgesloten dat de snelheidsverlaging natuurlijke kenmerken van N2000-gebied zou aantasten.

9.5.5

De snelheidsmaatregel is als generieke bronmaatregel voor het gehele land in de Rnb opgenomen. De stikstofdepositieruimte die de snelheidsverlaging in grote delen van het land genereert, wordt op ba-

sis van de Rnb in zijn totaliteit ingezet ten behoeve van woningbouw- en tracéprojecten door het hele land. De locatie van de vrijgekomen stikstofdepositieruimte heeft geen relatie met de locatie van het project ten behoeve waarvan de vrijgekomen ruimte wordt ingezet. Dit brengt met zich mee dat de maatregel tot verlaging van de maximumsnelheid op rijksnelwegen naar 100 km/uur als zodanig en ook overige (nog in te voeren) bronmaatregelen die op vergelijkbare generieke wijze in de Rnb worden opgenomen op zichzelf aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn moeten voldoen. Op grond van dat artikel is vereist dat de zekerheid is verkregen dat een plan of project, zoals de snelheidsverlaging, de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden niet zal aantasten. Het is daarom ook niet toegestaan bronmaatregelen die zelf niet voldoen aan de Habitat Richtlijn binnen het ssrs in te zetten.

9.5.6  
Artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb, waarin de snelheidsverlaging tot 100 km/uur als bronmaatregel is opgenomen, is daarom in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn. Uit de twee genoemde rapporten blijkt immers dat niet is uitgesloten dat door de snelheidsmaatregel de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden worden aangetast. De depositieruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd is dan ook ten onrechte in het ssrs opgenomen. Artikel 2.4, eerste lid en onder a, Rnb moet wegens strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn onverbindend worden verklaard.

Dit betekent dat verweerder reeds hierom de depositieruimte die door de snelheidsverlaging is gecreëerd niet heeft mogen inzetten ter vermindering van het door het project veroorzaakte stikstofdepositie en reeds daarom niet heeft kunnen concluderen dat de zekerheid bestaat dat het woningbouwproject de natuurlijke kenmerken van het N2000-gebied NHDR niet zal aantasten. Dat is gelet op artikel 2.8, derde lid, Wnb wel vereist om vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb te kunnen verlenen. Het betoog van eisers slaagt in zoverre.

10. Het beroep is reeds gelet op het voorgaande grond. Het bestreden besluit komt wegens strijd met artikel 2.8, derde lid, Wnb voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank komt niet toe aan een bespreking van de beroepsgronden van eisers dat de snelheidsmaatregel tot verlaging van de maximumsnelheid tot 100 km/uur niet is aan te merken als een beschermingsmaatregel, dat de verwachte voordelen van de maatregel niet vaststaan en dat handhaving ervan niet is verzekerd.

11. De rechtbank zal verweerder opdragen een nieuw besluit op de aanvraag van de vergunninghouder van 9 april 2020 te nemen, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Verweerder zal, zo nodig in samenspraak met de vergunninghouder, bij het nieuw te nemen besluit dienen te bezien of door het treffen van andere maatregelen wel de vereiste zekerheid kan worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het N2000-gebied NHDR niet zal aantasten. Verweerder dient bij het nieuw te nemen besluit op de aanvraag acht te slaan op het per 1 juli 2021 (onmiddellijk) in werking getreden artikel 2.9a Wnb. Op basis van die bepaling

blijven de tijdelijke gevolgen van door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op N2000-gebieden buiten beschouwing bij de N2000-vergunningplicht.

12. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

13. De rechtbank veroordeelt verweerder verder in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.518,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 759,00 en een wegingsfactor 1).

### Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit op de aanvraag van de vergunninghouder van 9 april 2020 te nemen, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 178,00 aan eisers te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.518,00.

1 Besluit van 2 juli 2012 tot wijziging van het RVV 1990 in verband met de verhoging van de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 130 km per uur, Staatsblad 2012, 347.

### Noot

#### i. Inleiding

1. We rijden nu ruim twee jaar overdag maximaal 100 km/uur op de rijkswegen. Met deze snelheidsmaatregel wordt stikstofruimte gecreëerd om de natuurvergunningverlening na de PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak weer op gang te krijgen.<sup>1</sup> De stikstofruimte die met de snelheidsmaatregel vrijkomt, wordt voor een deel (70%) opgeslagen in het stikstofregistratiesysteem (hierna: ssrs). Het andere deel (30%) komt ten goede aan de natuur.<sup>2</sup> Het ssrs is kort gezegd een boekhoudkundig systeem waarin per hexagoon voor stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden de vrijgemaakte stikstofruimte wordt bijgehouden. Initiatiefnemers van woningbouw- en infrastructurele projecten die leiden tot stikstofdepositie in een overbelast Natura 2000-gebied, kunnen aan

de provincie verzoeken die stikstofruimte uit het ssrs aan hen toe te delen in een natuurvergunning. Althans tot voor kort. De rechtbank Noord-Holland (hierna: de rechtbank) oordeelt namelijk in de hier opgenomen uitspraak dat de snelheidsmaatregel niet geschikt is voor opname in het ssrs. Hoe de rechtbank tot dit oordeel komt, bespreek ik hieronder.

#### ii. Overwegingen rechtbank Noord-Holland

2. Aan de opname van de snelheidsmaatregel in het ssrs zijn twee ecologische rapporten ten grondslag gelegd.<sup>3</sup> Uit die rapporten volgt dat de snelheidsmaatregel op een groot aantal (overbelaste) hexagonalen van voor stikstofgevoelige habitattypen een stikstofdepositieafname veroorzaakt. Op een zeer beperkt aantal hexagonalen wordt daarentegen een toename berekend. Dit als gevolg van het verschuiven van verkeersstromen naar het omliggende (provinciale) wegennet. Deze toename maakt dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van een aantal Natura 2000-gebieden niet op voorhand kan worden uitgesloten. Om de stikstofdepositietoename voor deze gebieden weg te nemen, zijn aanvullende bronmaatregelen nodig. Een deel van deze maatregelen is op het moment van opname van de snelheidsmaatregel in het ssrs nog niet getroffen, zodat volgens de rechtbank niet vaststaat dat de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Aangezien het ssrs geen koppeling maakt tussen de locatie van een voorgenomen project en de Natura 2000-gebieden waarop een stikstofdepositietoename is berekend, is het niet mogelijk de stikstofruimte in te (blijven) zetten voor projecten die stikstof deponeren op deze Natura 2000-gebieden. Dat is pech voor het woningbouwproject in de voorliggende casus. Omdat de daarvoor benodigde natuurvergunning is verleend middels toedeling van stikstofruimte uit het ssrs, vernietigt de rechtbank die vergunning (r.o. 9.5.4-9.5.6).

#### iii. Ecologische rapporten nader beschouwd

3. Bij een nadere bestudering van de twee ecologische rapporten waar de rechtbank haar oordeelsvorming op baseert valt mij het volgende op.

4. In het eerste rapport wordt voor een aantal hexagonalen van voor stikstofgevoelige habitattypen van Natura 2000-gebieden geconcludeerd dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van die gebieden niet volledig [op voorhand] kan worden uitgesloten. Dat lijkt mij

1. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604.

2. Artikel 5.5a Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) jo. par. 2.1.2 Regeling natuurbescherming (hierna: Rnb).

3. "Ecologische beoordeling snelheidsverlaging Rijkssnelwegen" van Tauw BV van 16 maart 2020 en "Nadere ecologische beoordeling stikstofeffecten snelheidsverlaging" van Tauw, Witteveen+Bos, Sweco en BügelHajema van 14 juli 2020.

- dogmatisch gezien niet geheel juist. Die conclusie is immers voorbehouden aan een passende beoordeling ex artikel 2.7 lid 3 jo. 2.8 lid 3 Wnb. Een passende beoordeling is pas aan de orde als significante effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten (artikel 2.7 lid 2 Wnb).
5. Maar opvallender, in het nadere ecologische rapport wordt een voor mij onbekende woordencombinatie gehanteerd. Daarin wordt namelijk geconcludeerd dat voor een aantal Natura 2000-gebieden "ecologische effecten" niet met zekerheid zijn uitgesloten. Als met ecologische effecten *significante negatieve* [ecologische] effecten is bedoeld, dan geldt de verplichting tot het verrichten van een passende beoordeling en daarmee een natuurvergunningplicht. Op geen van de ecologische rapporten is evenwel het etiket passende beoordeling geplakt. Dat deze rapporten (al dan niet in samenhang bezien) wel als zodanig hebben te gelden, blijkt ook wel uit het feit dat daarin wordt onderzocht welke (aanvullende) maatregelen ingezet kunnen worden om een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden uit te sluiten. Het is die zekerheid die met een passende beoordeling moet worden verkregen voordat een plan onderscheidenlijk een project kan worden vastgesteld, aldus artikel 2.8 lid 3 Wnb.
  6. Op het moment dat er verplichting bestaat tot het verrichten van een passende beoordeling, geldt er ook altijd een natuurvergunningplicht. Dat zou ook direct een verklaring kunnen zijn voor de opvallende woordkeuzes in de ecologische rapporten. Voor de snelheidsverlaging is namelijk nooit een natuurvergunning verleend. Daaraan leg ik de veronderstelling ten grondslag dat de snelheidsverlaging kwalificeert als een (plan of) project in de zin van de Wnb (zie ook r.o. 9.5.5). Waar uit eerdere jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht spraak namelijk nog kon worden afgeleid dat voor een project een fysieke ingreep in het milieu of landschap was vereist (conform het projectbegrip uit de mer-richtlijn) is die lijn onder invloed van het PAS-arrest verlaten.<sup>4</sup> Onder project moet heden worden begrepen alle activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied.<sup>5</sup> Uit de ecologische rapporten volgt onmiskenbaar dat dit het geval is. Dat het hier gaat om een rechtshandeling (en geen feitelijke handeling) maakt vorenstaande mijns inziens niet anders. Het projectbegrip vereist immers niet (meer) een fysieke ingreep.
  - iv. *Duiding rechtbankuitspraak*
  7. De rechtbankuitspraak maakt pijnlijk duidelijk dat er keer op keer niet in wordt geslaagd om juridisch houdbare oplossingen te verzinnen om uit de stikstofcrisis te komen. In de juridische literatuur was al de nodige (en mijn inziens terechte) kritiek geuit op het ssrs.<sup>6</sup> De rechtbankuitspraak verbaast, gelet op die kritiek, dan ook niet. Sterker nog, gezien de inhoud van de verrichte ecologische beoordelingen en de eisen die artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn daaraan stelt, kan het niet anders dan dat de minister zich bewust moet zijn geweest van de (reële) kans dat de snelheidsmaatregel als bronmaatregel voor het ssrs de eindstreep niet zou halen. Dat die maatregel toch is doorgevoerd, zal een politieke keuze zijn geweest. Feit is dat bouwend Nederland niet gebaat is bij dit type (non-)oplossingen waarvan op voorhand eigenlijk al duidelijk is dat zij de toets aan het (Europees) recht niet doorstaan.
  - v. *Schrapping snelheidsmaatregel uit ssrs*
  8. Enkele dagen na de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland is een voorstel tot wijziging van de Regeling natuurbescherming voor internetconsultatie vrijgegeven.<sup>7</sup> Met dit voorstel wordt de snelheidsmaatregel definitief uit het ssrs geschrapt. De schrapping was al aangekondigd vóór de rechtbankuitspraak en houdt daar dus niet direct verband mee.<sup>8</sup> Als reden voor de schrapping wordt onder meer genoemd de gevolgen van de coronacrisis op de mobiliteit, waardoor de exacte opbrengst van de snelheidsmaatregel niet kan worden vastgesteld. De nog niet uitgegeven stikstofruimte uit het ssrs als gevolg van de snelheidsmaatregel komt nu geheel (100%) ten goede aan natuurherstel. Dat lijkt mij, gelet op de huidige (wan)staat van instandhouding van voor stikstofgevoelige habitattypen, geen slecht idee. Schrapping van de snelheidsmaatregel betekent dus niet dat we nu weer 130 km/uur mogen gaan rijden. Daarover bestaat in de reacties op de internetconsultatie nogal wat verwarring. Op 15 juli 2022 is de definitieve Rnb-wijziging in de Staatscourant geplaatst (nr. 18273).
  - vi. *Gevolgen rechtbankuitspraak voor vergunningen gebaseerd op het ssrs*

4. Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3382, r.o. 4.

5. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 en ECLI:NL:RVS:2019:1603.

6. Zie bijvoorbeeld R.H.W. Frins "De Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur nader beschouwd", *TBR* 2020/64.

7. Zie [https://www.internetconsultatie.nl/snelheidsmaatregel\\_ssrs/b1](https://www.internetconsultatie.nl/snelheidsmaatregel_ssrs/b1)

8. *Kamerstukken II* 2021/22, 33 576, 265.



9. Volgens de minister heeft de uitspraak geen gevolgen voor *onherroepelijke* natuurvergunningen die zijn verleend middels toedeling van stikstofdepositieruimte uit het ssrs, aldus de toelichting bij de Rnb-wijziging. Een vergelijk kan worden getrokken met onherroepelijke PAS-vergunningen, waarover de Afdeling bestuursrechtspraak eerder nadrukkelijk heeft geoordeeld dat die hun geldigheid niet verliezen.<sup>9</sup>
10. Een andere vraag is hoe bevoegde gezagen om moeten gaan met bij hen ingediende intrekkingverzoeken op grond van artikel 5.4 lid 1, aanhef, en onder sub c (strijd met wettelijk voorschrift) of d (gewijzigde omstandigheden).<sup>10</sup> Omdat de intrekking of wijziging van een natuurvergunning een zeer grote inbreuk maakt op de rechtszekerheid van de vergunninghouder, zal van deze bevoegdheid terughoudend gebruik worden gemaakt. Zeker als al uitvoering is gegeven aan de aangevraagde én natuurvergunde activiteit.
11. De intrekkingbevoegdheid uit artikel 5.4 lid 1 Wnb wijkt af van het imperatieve karakter van de intrekkingverplichting uit artikel 5.4 lid 2 Wnb. Op grond van die bepaling is de intrekking of wijziging van een natuurvergunning aan de orde indien dat de enige passende maatregel is om processen van verslechtering of verstoring ex artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn tegen te gaan. In dat kader zal in het besluit op het intrekkingverzoek gemotiveerd moeten worden dat er andere passende maatregelen (dan de intrekking van natuurvergunningen) worden getroffen om de verslechtering van de natuurwaarden tegen te gaan. Het is de vraag of de provincies dat op dit moment draagkrachtig kunnen motiveren. Hier kom ik onder randnummer 15 nog op terug.
12. Lopende vergunningtrajecten voor woningbouwprojecten waarbij een beroep is gedaan op de snelheidsmaatregel, bevinden zich juridisch gezien eveneens op glad ijs. Het is natuurlijk afwachten of de Afdeling bestuursrechtspraak de rechtbank Noord-Holland in haar oordeelsvorming volgt, maar ook al zou dat niet het geval zijn, dan nog lijkt een (niet onherroepelijke) vergunning die is onderbouwd met uit het ssrs verkregen ruimte niet langer houdbaar. Die ruimte is afkomstig van de snelheidsmaatregel waarvan de minister zelf heeft aangegeven dat onvoldoende is verzekerd dat daarmee voldoende dekking wordt gegeven aan met het ssrs vergunde of nog te vergunnen projecten. Voor die projecten is dus niet verzekerd dat die de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden vanwege stikstofdepositie niet zullen aantasten
13. Een andere vraag is of deze vergunningen nog één-op-één kunnen worden ingepast in bestemmingsplannen ex artikel 2.7 lid 1 jo. 2.8 leden 1 en 2 Wnb. Mij lijkt van niet. Dit omdat de één-op-één inpassingsconstructie, waarbij het in een natuurtoestemming vergunde gebruik één-op-één wordt ingepast in een planologisch besluit, alleen mogelijk is voor zover een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van het plan of project. Nu de snelheidsmaatregel niet geschikt blijkt te zijn voor opname in het ssrs, is niet uitgesloten dat een passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren. Ook hier kan een vergelijk worden getrokken met de PAS-uitspraak waarin de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het één-op-één inpassen van natuurtoestemmingen gebaseerd op het PAS niet mogelijk is.<sup>11</sup>
- vii. *Hoe nu verder?*
14. Met de hier opgenomen uitspraak en de schrapping van de snelheidsmaatregel uit het ssrs valt voor woningbouw- (en infrastructurale) projecten nog een mogelijkheid weg om projecten met een (geringe) stikstofdepositietoename natuurvergund te krijgen. Met de (her)openstelling van het ssrs op 19 juli 2022 is evenwel nieuwe stikstofruimte afkomstig uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (hierna: Srv) beschikbaar gekomen. Initiatiefnemers van woningbouwprojecten en enkele infrastructurale projecten kunnen daar nu een beroep op doen.
15. Of de heropenstelling daadwerkelijk soelaas biedt is echter nog maar zeer de vraag. Het toepassen van een salderingsbank, zoals het ssrs, is namelijk een externe-salderingsmaatregel, maar dan op grotere schaal. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak over de Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat de eisen die gelden voor de inzet van externe saldering aangescherpt.<sup>12</sup> Alvorens een maatregel ingezet mag worden als externe salderingsmaatregel moet (i) aangetoond worden dat deze maatregel niet een passende en/of instandhoudingsmaatregel is, en (ii) moet gemotiveerd worden welke instandhoudings- en/of passende maatregelen dan wel worden getroffen om de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden te bewerkstelligen. Zolang door de provincies nog geen

9. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 32.7.

10. Zie over de verschillende beoordelingskaders van artikel 5.4 leden 1 en 2 Wnb ook de uitspraak inzake de Logtsebaan, ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

11. ABRvS 19 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 36.

12. ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627.

maatregelenpakketten zijn vastgesteld die onderdeel uit gaan maken van de gebiedsgerichte aanpak, lijkt het mij lastig zo niet onmogelijk om met zekerheid te kunnen zeggen dat de stikstofruimte in het ssrs die is verkregen door de Srv niet reeds is benodigd vanwege de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 6 leden 1 en 2 Habitatrichtlijn.