Uitspraak 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1603
Datum uitspraak	29 mei 2019
Inhoudsindicatie	Bij verschillende besluiten van 14 december 2015 heeft het college vergunningen krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het exploiteren en/of uitbreiden en wijzigen van zes verschillende agrarische bedrijven.

Volledige tekst

201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2.
Datum uitspraak: 29 mei 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Werkgroep Behoud de Peel, gevestigd te Deurne,

appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

verweerder.

Procesverloop

Bij verschillende besluiten van 14 december 2015 heeft het college vergunningen krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het exploiteren en/of uitbreiden en wijzigen van zes verschillende agrarische bedrijven.

Tegen deze besluiten heeft de Werkgroep beroep ingesteld.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft

desverzocht een deskundigenbericht in deze zaken uitgebracht.
De Werkgroep en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de bovengenoemde zaken op 30 november 2016 en 1 december 2016 ter zitting behandeld.

De Afdeling heeft bij uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (hierna: de verwijzingsuitspraak) het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de door haar gestelde vragen en de behandeling van de beroepen geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan.

Bij arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (hierna: het arrest) heeft het Hof de gestelde vragen beantwoord.

De Werkgroep en het college hebben een reactie op het arrest ingediend.

De Werkgroep en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de bovengenoemde zaken met de zaken in nrs. 201506170/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 op 14 februari 2019 gevoegd ter zitting behandeld.

Ter zitting zijn de Werkgroep, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener te Gennep, en het college, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en bijgestaan door onder meer ir. D. Bal, ir. S.J.M. Breukel, mr. A.E. de Groot-Valenteijn en M.J. Wilmot, verschenen.

Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding

De vergunningen voor de betrokken bedrijven

Beschrijving van het PAS

De verwijzingsuitspraak en het arrest van het Hof

Toestemmingverlening op basis van een programma

De passende beoordeling

Maatregelen in een passende beoordeling

Reactie Werkgroep en college op het arrest

Rol van maatregelen in een passende beoordeling: duiding arrest

Rol van instandhoudings-, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling van het PAS

Duiding instandhoudings- en passende maatregelen in het licht van artikel 6 Hrl: algemeen

Duiding herstel- en PAS-bronmaatregelen in het licht van artikel 6 Hrl

Duiding herstel- en PAS-bronmaatregelen in relatie tot de Peelgebieden

Samenvatting rol en duiding van de maatregelen

Staan de verwachte voordelen van de maatregelen vast? Algemeen

Maatregelen in een passende beoordeling: rol en uitgangspunten voor beoordeling of de verwachte voordelen vaststaan

Staan de verwachte voordelen van de herstelmaatregelen vast?

Staan de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen vast?

Staan de verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen vast?

Staan de verwachte voordelen van stoppende agrarische bedrijven vast?

Samenvatting staan de verwachte voordelen van de maatregelen vast

Conclusie passende beoordeling

Overige beroepsgronden

Gevolgen voor toestemmingen gebaseerd op het PAS

Gevolgen voor de aan de orde zijnde vergunningen

Bijlage

Overwegingen

INLEIDING

1. In deze uitspraak worden de beroepen van de Werkgroep tegen zes vergunningen voor verschillende agrarische bedrijven in de provincie Noord-Brabant behandeld. De bedrijven veroorzaken stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, waaronder de Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel. Beide gebieden zijn aangewezen voor het stikstofgevoelige habitattype herstellend hoogveen.

De vergunningen zijn verleend met toepassing van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS) en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 van kracht is. Met de toepassing en uitvoering van het PAS is volgens het college gewaarborgd dat de stikstofdepositie die de bedrijven kunnen veroorzaken niet zal leiden tot een aantasting van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.

De Werkgroep heeft de beroepen ingesteld omdat zij vreest dat de stikstofdepositie die de agrarische bedrijven veroorzaken zal leiden tot een aantasting van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel. De toepassing van het PAS biedt volgens de Werkgroep niet de zekerheid dat deze aantasting wordt voorkomen. De Werkgroep is van mening dat het PAS in strijd is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn en dat de vergunningen niet onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt konden worden verleend.

1.1. Het PAS voorziet in een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek in Natura 2000-gebieden. Het PAS heeft een zogenoemde dubbeldoelstelling. Het is enerzijds gericht op het behoud en waar mogelijk het herstel van natuurwaarden die voor stikstof gevoelig zijn en anderzijds op het scheppen van depositieruimte voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Het PAS voorziet in herstelmaatregelen voor de natuur en in bronmaatregelen die gericht zijn op een daling van de stikstofdepositie. Een deel van de depositiedaling door de bronmaatregelen en een deel van de autonome depositiedaling wordt in het programma als depositieruimte beschikbaar gesteld voor nieuwe activiteiten die

stikstofdepositie veroorzaken. Aan het PAS is een passende beoordeling ten grondslag gelegd waarin staat dat de bestaande depositie en de depositie die kan ontstaan door toedeling van de depositieruimte niet zal leiden tot een aantasting van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.
Vanaf de inwerkingtreding van het programma kan bij de verlening van toestemming voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken gebruik worden gemaakt van het programma en de daaraan ten grondslag gelegde passende beoordeling. Als een activiteit past binnen de depositieruimte die in het PAS is onderzocht, kan het bevoegd gezag onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt de vergunning verlenen.

1.2. De beroepen van de Werkgroep gaven de Afdeling aanleiding om aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen te stellen over de verenigbaarheid van het PAS met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Dat artikel verplicht tot het treffen van maatregelen om de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te behouden en te herstellen of om achteruitgang daarvan te voorkomen. Daarnaast vereist het artikel dat voor elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling van die gevolgen wordt gemaakt voordat toestemming wordt verleend voor dat plan of project.

De vragen zijn door het Hof beantwoord in het arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882. De Afdeling beoordeelt in deze uitspraak of de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, gelet op de uitleg die het Hof daaraan heeft gegeven.

1.3. Het Hof heeft in het zojuist genoemde arrest ook antwoord gegeven op prejudiciële vragen over het begrip project in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en over de ruimte die dat artikel biedt om projecten categoraal uit te zonderen van de vergunningplicht. De antwoorden van het Hof op deze vragen staan centraal in de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2019:1604. In die uitspraak wordt beoordeeld of het weiden van vee en het bemesten van gronden projecten kunnen zijn en of deze activiteiten categoraal kunnen worden uitgezonderd van de vergunningplicht, gelet op de uitleg die het Hof heeft gegeven aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

1.4. Deze uitspraak is als volgt opgebouwd. Na een korte beschrijving van de vergunningen voor de betrokken bedrijven volgt de beschrijving van het PAS, en een beschrijving van de prejudiciële vragen en de antwoorden van het Hof daarop. Daarna volgt de bespreking van de reactie van de Werkgroep en het college op de door het Hof gegeven antwoorden, waarbij eerst aan de orde komt of artikel 6 van de Habitatrichtlijn zich verzet tegen de verlening van een vergunning onder verwijzing naar de passende beoordeling van een programma. Daarna komen de verschillende vragen over de eisen die aan een passende beoordeling moeten worden gesteld aan de orde. De rol van instandhoudings-, passende maatregelen, beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen in een passende beoordeling wordt eerst besproken. Vervolgens wordt in het algemeen bezien of de herstelmaatregelen en PAS-bronmaatregelen als instandhoudings-, passende maatregel of beschermingsmaatregel kunnen worden geduid. Daarna wordt dit bezien voor de maatregelen die voor de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel zijn voorzien. Dat zijn de gebieden waarvoor de Werkgroep zich in het bijzonder inzet.

Na de bespreking van de rol en de duiding van de verschillende maatregelen en de autonome ontwikkelingen komt de vraag aan de orde of de verwachte voordelen van de maatregelen en de autonome ontwikkelingen die in de passende beoordeling van het PAS zijn betrokken vaststonden ten tijde van die beoordeling. Op basis van een analyse van de rechtspraak van

het Hof formuleert de Afdeling een aantal uitgangspunten of factoren die relevant zijn voor de beantwoording van die vraag. Die uitgangspunten worden vervolgens toegepast bij de behandeling van de beroepsgronden dat de verwachte voordelen van de herstelmaatregelen, de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen niet vaststonden ten tijde van de passende beoordeling.
Tot slot worden de gevolgen van deze uitspraak voor het PAS en toestemmingsbesluiten die gebaseerd zijn op het PAS, zoals tracébesluiten en bestemmingsplannen, en de gevolgen van deze uitspraak voor de aan de orde zijnde vergunningen besproken.

1.5. Uit deze uitspraak volgt dat het arrest van het Hof nieuwe inzichten biedt over de eisen waaraan een passende beoordeling moet voldoen. Het arrest leidt daarom tot bijstelling van de rechtspraak van de Afdeling, die ook voor andere zaken dan zaken waarin het PAS een rol speelt relevant is. De Afdeling heeft er daarom voor gekozen om in deze richtinggevende uitspraak zoveel mogelijk duiding te geven aan het arrest, ook daar waar dat wellicht voor de behandeling van deze pilotzaken niet strikt noodzakelijk is.

Samenvatting uitspraak

1.6. Uit het arrest volgt dat het Hof het toestaan van activiteiten op basis van een programmatische aanpak zoals het PAS niet principieel in strijd acht met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Uit het arrest moet echter ook worden afgeleid dat een programma zoals het PAS zich moeilijk laat verenigen met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De uit die bepaling voortvloeiende eisen voor een passende beoordeling staan in ieder geval in de weg aan een programma, zoals het PAS, dat enerzijds gericht is op het treffen van maatregelen voor het behoud en herstel van natuurwaarden op termijn en anderzijds op het direct mogelijk maken van nieuwe activiteiten. Het Hof onderkent weliswaar dat een programma zoals het PAS, waaraan een integrale effectbeoordeling ten grondslag ligt van alle voorgenomen maatregelen en ontwikkelingen, beter geschikt is voor de beoordeling van de cumulatieve gevolgen van stikstofveroorzakende activiteiten, maar dit neemt volgens het Hof niet weg dat de passende beoordeling aan alle eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient te voldoen. De passende beoordeling van een programma dient met andere woorden aan dezelfde eisen te voldoen als de passende beoordeling van een individueel plan of project.

1.7. In het arrest verduidelijkt het Hof de rol die de verschillende maatregelen die artikel 6 van de Habitatrichtlijn onderscheidt in een passende beoordeling kunnen hebben. Uit het arrest volgt dat in de passende beoordeling de verwachte voordelen van instandhoudings- en passende maatregelen en van autonome ontwikkelingen niet mogen worden betrokken bij de beoordeling of de negatieve gevolgen van de toedeling van de depositieruimte, kunnen worden voorkomen of verminderd. Deze maatregelen en ontwikkelingen kunnen alleen een rol spelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de natuurwaarden. De Afdeling komt tot de conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt op dit punt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt.

1.8. Uit het arrest volgt voorts dat de verwachte voordelen van instandhoudings-, passende en beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen alleen dan in een passende beoordeling mogen worden betrokken als deze voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. Met dit oordeel preciseert het Hof zijn rechtspraak over de voorwaarden waaronder maatregelen in een passende beoordeling mogen worden betrokken. Die rechtspraak werd ingezet met het arrest Briels in 2014, de enige rechtspraak die ten tijde van de opstelling van de passende beoordeling voor het PAS bekend was, en is

daarna in vijf arresten door het Hof verder verduidelijkt.
De Afdeling komt tot de conclusie dat in de passende beoordeling van het PAS de verwachte voordelen van PAS-bronmaatregelen, herstelmaatregelen en van autonome ontwikkelingen zijn betrokken die volgens de maatstaf die het Hof geeft niet vaststonden ten tijde van die beoordeling. De redenen die tot deze conclusie leiden verschillen per maatregel. Bij de herstelmaatregelen is een belangrijke reden dat deze nog niet uitgevoerd waren of dat de verwachte voordelen niet met zekerheid in kaart konden worden gebracht ten tijde van de passende beoordeling. Bij de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen, beide relevant voor de depositiedaling en de daaraan ontleende depositieruimte, is een belangrijke reden dat ze deels nog niet van kracht waren ten tijde van de passende beoordeling, dat de verwachte voordelen niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht, en dat het PAS het mogelijk maakt dat de depositieruimte op voorhand kan worden uitgegeven. Met dat laatste wordt bedoeld dat de depositieruimte kan worden toegedeeld voordat de depositiedaling zich heeft gemanifesteerd. De constatering dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen niet vaststonden leidt bovendien tot de conclusie dat aan de verwachte emissiedaling die hieraan is toegeschreven geen depositieruimte kan worden ontleend.

1.9. De Afdeling komt tot de conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt. Omdat deze passende beoordeling de onderbouwing is voor de verlening van alle toestemmingen die passen binnen de bestaande en beschikbaar gestelde depositieruimte betekent dit - kort weergegeven - dat een vergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied niet mocht worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Het maakt daarbij niet uit of sprake is van een prioritair of overig project.

Verder betekent dit dat de grens- en drempelwaarde en de afstand die de basis vormen voor de uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die die grens- en drempelwaarde niet overschrijden of die op een grotere afstand dan de vastgestelde afstand worden gerealiseerd, niet konden worden vastgesteld.

1.10. Voor de zes vergunningen die aan de orde zijn betekent het voorgaande dat het college bij de verlening van de vergunningen niet kon verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. Het college zal met in achtneming van deze uitspraak nieuwe besluiten op de aanvragen moeten nemen.

Wettelijk kader

1.11. De relevante bepalingen uit de Habitatrichtlijn, Nbw 1998, het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, de Regeling programmatische aanpak stikstof, de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van de uitspraak.

DE VERGUNNINGEN VOOR DE BETROKKEN BEDRIJVEN

2. De zes aan de orde zijnde vergunningen zijn verleend voor de exploitatie en/of uitbreiding van agrarische bedrijven die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Het college heeft bij de verlening van de vergunningen toepassing gegeven aan het PAS en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 in de Nbw 1998, het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (hierna: het Besluit grenswaarden) en de Regeling programmatische aanpak stikstof (hierna: de Regeling) is opgenomen. Deze regelgeving biedt een beoordelingskader voor

vergunningen voor projecten en andere handelingen die stikstof uitstoten en daardoor significante gevolgen kunnen hebben voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Het beoordelingskader houdt - kort gezegd - in dat:
(a) projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die de drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jr niet overschrijden zonder voorafgaande toestemming zijn toegestaan;

(b) projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die de grenswaarde van 0,05 - 1 mol N/ha/jr niet overschrijden, zonder voorafgaande toestemming zijn toegestaan, zij het dat in bepaalde gevallen wel een meldingsplicht geldt;

(c) projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken boven de grenswaarde vergunningplichtig zijn. De vergunning kan worden verleend als deze projecten en andere handelingen niet leiden tot een toename van stikstofdepositie, of, indien de projecten en andere handelingen wel tot een toename van stikstofdepositie leiden, als voor die toename door het bevoegd gezag ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld.

2.1. Aan het beoordelingskader ligt ten grondslag dat voor het PAS voor elk Natura 2000-gebied een passende beoordeling is gemaakt waarin is onderzocht of de stikstofdepositie die in 2014 plaatsvond en de depositie die gedurende de PAS-periode van zes jaar kan gaan plaatsvinden na benutting van de depositie- en ontwikkelingsruimte de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet zullen aantasten. Voor de depositie door activiteiten die de drempel- of grenswaarde niet overschrijden (categorie a en b) is in het PAS depositieruimte gereserveerd. Voor activiteiten waarvoor een vergunning is vereist (categorie c) geldt dat deze kan worden verleend als de depositie past binnen de totale hoeveelheid stikstofdepositie die voor het PAS passend is beoordeeld.

2.2. [bedrijf A] heeft een vergunning gekregen voor de exploitatie van haar pluimveebedrijf aan de [locatie 1] in Someren (zaaknr. 201600620/1/R2). Het bedrijf mag 50.000 ouderdieren van vleeskuikens houden. De hoogste depositie van de bestaande activiteit bedraagt 2,18 mol N/ha/jr op de Groote Peel en 1,91 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel. Deze depositie werd feitelijk ook veroorzaakt voorafgaand aan het PAS. Het college heeft de vergunning verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. De depositie van bestaande activiteiten is daarin betrokken als onderdeel van de achtergronddepositie.

2.3. De overige vijf bedrijven hebben een vergunning gekregen voor bedrijfsactiviteiten die leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte of de vergunde depositie voorafgaand aan het PAS. Het betreft de volgende bedrijven.

De [bedrijf B] heeft een vergunning gekregen voor het oprichten van een melkvee- en varkenshouderij aan de [locatie 2] in Deurne (zaaknr. 201600614/1/R2). Het bedrijf mag 300 melkkoeien, 70 stuks jongvee en 320 vleesvarkens houden. De vergunde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie van maximaal 2,99 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel.

[bedrijf C] heeft een vergunning gekregen voor de exploitatie en uitbreiding van haar melkveehouderij aan de [locatie 3] in Someren (zaaknr. 201600617/1/R2). Het bedrijf kan op grond van de vergunning groeien tot 200 stuks melkvee en 140 stuks jongvee. De hoogste depositie van de bestaande activiteit inclusief de uitbreiding bedraagt 1,51 mol N/ha/jr op de Groote Peel en 0,55 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel. De maximale toename ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte emissie in 2014 bedraagt op deze gebieden 0,18 respectievelijk 0,06 mol N/ha/jr.

[bedrijf D] heeft een vergunning gekregen voor de exploitatie en uitbreiding van haar pluimveehouderij aan de [locatie 4] in Someren (zaaknr. 201600618/1/R2). Het bedrijf mag 30.152 ouderdieren van vleeskuikens houden. De hoogste depositie van de bestaande activiteit inclusief de uitbreiding bedraagt 2,26 mol N/ha/jr op de Groote Peel en 1,29 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel. De maximale toename ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte emissie in 2014 bedraagt op deze gebieden 1,85 respectievelijk 1,05 mol N/ha/jr.

[bedrijf E] heeft een vergunning gekregen voor de exploitatie en uitbreiding van haar varkenshouderij aan de [locatie 5] in Someren (zaaknr. 201600622/1/R2). Het bedrijf mag 7980 vleesvarkens, 3584 gespeende biggen, 750 guste/dragende zeugen, 240 kraamzeugen en 2 dekberen houden. De hoogste depositie van de bestaande activiteit inclusief de uitbreiding bedraagt 1,05 mol N/ha/jr op de Groote Peel en 0,76 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel. De maximale toename ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte emissie in 2014 bedraagt op deze gebieden 0,24 respectievelijk 0,18 mol N/ha/jr.

[bedrijf F] heeft een vergunning gekregen voor de verandering van haar varkenshouderij aan de [locatie 6] in Someren (zaaknr. 201600630/1/R2). Het bedrijf mag 2996 vleesvarkens en 20132 gespeende biggen houden. De vergunde situatie leidt ten opzichte van de bedrijfsopzet waarvoor eerder een Nbw-vergunning is verleend, tot een toename van 0,27 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel.

2.4. Het college heeft aan deze vijf bedrijven een vergunning verleend waarbij ontwikkelingsruimte is toegedeeld, voor zover de bedrijven stikstofdepositie veroorzaken die de drempel- of grenswaarde (0,05 of 1 mol N/ha/jr) overschrijdt. Het college heeft de vergunningen verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. De depositie die kan ontstaan door benutting van de (totale) ontwikkelingsruimte die in het PAS per hectare van een stikstofgevoelig habitattype in een Natura 2000-gebied is berekend, is voor het PAS passend beoordeeld.

Voor zover de activiteiten van deze vijf bedrijven stikstofdepositie veroorzaken die onder de drempel- en grenswaarde blijft die voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geldt, heeft bij de vergunningverlening geen beoordeling plaatsgevonden van de toename van stikstofdepositie op de stikstofgevoelige natuurwaarden in die Natura 2000-gebieden. Voor dergelijke toenames is in het PAS depositieruimte gereserveerd, die voor het PAS passend is beoordeeld. Voor de activiteiten is, voor zover het deposities tussen 0,05 mol en 1 mol N/ha/jr betreft, wel een meldingsplicht van toepassing. Hieraan is door het college uitvoering gegeven.

BESCHRIJVING VAN HET PAS

3. Het PAS is beschreven in 6.1 - 6.17 van de verwijzingsuitspraak. Deze beschrijving wordt voor een goed begrip van deze uitspraak hieronder herhaald.

Bestuurlijke keuzes en ambitieniveau

Aanleiding voor en doelen van het PAS

3.1. Aanleiding voor het PAS is het feit dat in Nederland overbelasting met stikstofdepositie een probleem vormt voor zowel de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitats in veel Natura 2000-gebieden als voor het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op deze gebieden. De hoge achtergronddepositie zorgt voor een zogenoemde stikstofdeken die tot gevolg heeft dat

in veel gebieden de zogenoemde kritische depositiewaarden voor de aangewezen habitattypen ruim worden overschreden. Een overschrijding van de kritische depositiewaarde betekent dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitattypen wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van stikstofdepositie.
Het PAS kent een zogenoemde dubbeldoelstelling, te weten enerzijds het behoud en, waar nodig, het herstel van de in het PAS opgenomen Natura 2000-gebieden om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken en anderzijds het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op deze gebieden. Door het treffen van gebiedsspecifieke herstelmaatregelen en bronmaatregelen in het PAS wordt een verbetering van de draagkracht van de natuur en een extra daling van de stikstofdepositie verwacht ten opzichte van de reeds ingezette daling van stikstofdepositie op grond van buiten het PAS getroffen maatregelen. De daling van de stikstofdepositie wordt deels ingezet voor depositie- en ontwikkelingsruimte voor het mogelijk maken van economische ontwikkelingen. De combinatie van deze twee doelen heeft een ambitieniveau tot gevolg waarbij het eerste tijdvak van zes jaar (2015-2021) is gericht op het behoud van de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten en het voorkomen van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden. Verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van de oppervlakte van de habitattypen of leefgebieden kan in de gevallen waarin een verbeter- en/of uitbreidingsdoelstelling geldt in een tweede of derde tijdvak van dit programma aanvangen.

Bron- en herstelmaatregelen

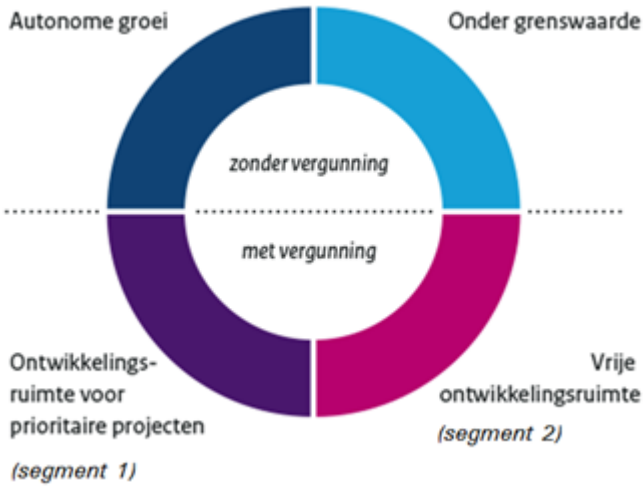
3.2. Stikstofdepositie is afkomstig uit verschillende buitenlandse en binnenlandse bronnen, waarbij de veehouderij de belangrijkste binnenlandse bron is. Om op termijn een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen te bereiken, is het ondanks de reeds ingezette dalende trend in de stikstofdepositie in de afgelopen decennia, noodzakelijk dat de stikstofdepositie verder daalt. Om een verdergaande daling van de stikstofdepositie te bewerkstelligen zijn in het PAS extra bronmaatregelen opgenomen. Het gaat hierbij om stalmaatregelen, maatregelen voor emissiearme bemesting en voer- en managementmaatregelen. De effecten van deze maatregelen zijn berekend en de conclusie hiervan is dat de ammoniakemissie als gevolg van het PAS in 2020 met 13,4 kiloton per jaar zal dalen ten opzichte van de situatie zonder het PAS. Om met onzekerheden, zoals mogelijk tegenvallende resultaten, rekening te houden zijn in het PAS per maatregel marges aangehouden en is in het PAS rekening gehouden met een totale daling door deze maatregelen van 6,4 kiloton per jaar in 2021, het einde van het eerste tijdvak van 6 jaar. Daarnaast voorziet het PAS voor de daarin opgenomen gebieden in gebiedsspecifieke herstelmaatregelen die tot doel hebben de stikstofgevoelige habitats, zoals hoogveen, te versterken. De herstelmaatregelen betreffen onder meer hydrologische maatregelen en extra vegetatiemaatregelen, in aanvulling op het reguliere beheer van de Natura 2000-gebieden.

Depositie- en ontwikkelingsruimte

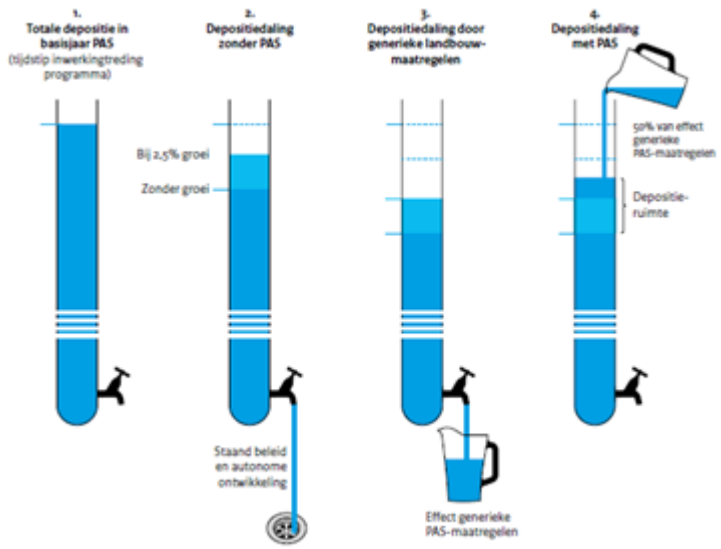
3.3. De berekende daling van de stikstofdepositie wordt deels ingezet als depositieruimte. Bij de bronmaatregelen die depositieruimte moeten opleveren zijn op grond van het PAS diverse marges aangehouden om eventuele tegenvallende resultaten op te kunnen vangen en te kunnen verzekeren dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.

De totale depositieruimte bestaat uit depositieruimte voor autonome ontwikkelingen en activiteiten onder de grenswaarde en uit ontwikkelingsruimte die wordt toegedeeld aan

nieuwe activiteiten waarvoor voorafgaande toestemming is vereist. In onderstaande afbeelding (in kleur) uit het PAS wordt de opbouw van de totale depositieruimte geïllustreerd.



Zowel bij de ontwikkelingsruimte als bij de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen en activiteiten onder de grenswaarde is rekening gehouden met een scenario met een economische groei van 2,5%. Voor dit scenario is gekozen om maximaal ruimte te kunnen bieden aan (nieuwe) economische ontwikkelingen en als extra buffer voor onzekerheden in de ontwikkeling van de stikstofdepositie. In onderstaande afbeelding uit het PAS wordt door middel van de blauwe en lichtblauwe delen in de buizen geïllustreerd hoe de totale depositieruimte is opgebouwd.



In het eerste tijdvak wordt de depositiedaling door de PAS-bronmaatregelen (buis 3) gedeeltelijk ongedaan gemaakt door de uitgifte van 50% hiervan als ontwikkelingsruimte, zoals verbeeld met het teruggieten in buis 4.

Gebiedsanalyses

3.4. Voor ieder in het PAS opgenomen Natura 2000-gebied is een afzonderlijke gebiedsanalyse gemaakt. De gebiedsanalyses vormen samen met het algemene deel van de passende beoordeling van het PAS op gebiedsniveau de passende beoordeling. De conclusie

van deze passende beoordelingen luidt dat de depositie die in 2014 plaatsvond en de depositie die gedurende de PAS-periode van zes jaar kan gaan plaatsvinden door benutting van de depositie- en ontwikkelingsruimte, rekening houdend met de autonome daling van stikstofdepositie door bestaande, toekomstige en in het kader van het programma te treffen (extra) bronmaatregelen en bestaande en te treffen herstelmaatregelen niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied. Volgens deze analyses kunnen op termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald. De gebiedsanalyses geven voor elk gebied aan wat de omvang is van de stikstofdepositie aan het begin van het eerste tijdvak van het PAS en hoe de stikstofdepositie zich zal gaan ontwikkelen bij uitvoering van het PAS. Daarnaast bevatten de gebiedsanalyses per stikstofgevoelig habitattype en leefgebied een uitwerking van de bestaande en te treffen herstelmaatregelen, en een ecologische beoordeling van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

De rol van het PAS bij toestemmingsbesluiten

3.5. Een belangrijk doel van het PAS is het vereenvoudigen van de toestemmingverlening voor stikstofveroorzakende activiteiten. Vanaf de inwerkingtreding van het programma kan bij de verlening van toestemming voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken voor het aspect stikstof gebruik worden gemaakt van het programma en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling. De uitgifte van de ontwikkelingsruimte vindt plaats bij het toestemmingsbesluit voor de activiteit. Omdat de ontwikkelingsruimte passend beoordeeld is hoeft de initiatiefnemer geen aanvullende onderbouwing aan te leveren. Van de vrije ontwikkelingsruimte (segment 2) mag in de eerste helft van het PAS-tijdvak van zes jaar maximaal 60% worden toegedeeld, in de tweede helft 40%. Daarmee is beoogd te voorkomen dat reeds bij aanvang van het PAS met toestemmingsbesluiten alle ontwikkelingsruimte zou worden uitgegeven voordat de extra daling van de stikstofdepositie en het herstel van de gebieden is ingezet.

Voor activiteiten die in geringe mate bijdragen aan stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied is na de inwerkingtreding van het PAS geen voorafgaande toestemming meer nodig. De stikstofdepositie door activiteiten die onder de drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jr vallen wordt opgevangen in de depositieruimte voor de autonome groei. Voor activiteiten die onder de grenswaarde van 1 mol N/ha/jr vallen is binnen de depositieruimte ruimte gereserveerd.

Monitoring en bijsturing

3.6. Om de voortgang van het PAS te volgen en de doelen op termijn te kunnen bereiken is gekozen voor een systeem van monitoring en bijsturing. Monitoring beoogt zicht te geven en te houden op de ontwikkeling van de stikstofdepositie, de beschikbare en uitgegeven depositie- en ontwikkelingsruimte, de voortgang van de uitvoering van de maatregelen in het PAS en de ontwikkeling van de stikstofgevoelige habitats. Jaarlijks zal worden voorzien in een monitorings- en bijsturingsrapportage. Als uit deze rapportage blijkt dat de doelen van het PAS in gevaar komen en de aangehouden marges worden overschreden, zoals de marge tussen 6,4 kiloton daling van ammoniakemissie waarmee het PAS in 2021 rekening houdt en 13,4 kiloton daling van ammoniakemissie die is berekend in 2020, is voorzien in de mogelijkheid van bijsturing. Deze bijsturing bestaat eruit dat bron- en/of herstelmaatregelen in het PAS kunnen worden gewijzigd, vervangen of toegevoegd en dat er minder of geen ontwikkelingsruimte voor segment 2 voor een gebied beschikbaar zal worden gesteld. Met monitoring en mogelijke bijsturing is beoogd te verzekeren dat de doelen van het PAS worden behaald binnen de bedoelde tijdvakken.

Juridische vormgeving PAS

Doelen en ambitieniveau van het PAS

3.7. De ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu zijn op grond van artikel 19kg, eerste lid, van de Nbw 1998 verplicht een programma vast te stellen voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden ter vermindering van de stikstofdepositie in die gebieden en ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitats in die gebieden binnen afzienbare termijn. Dit programma is het hier aan de orde zijnde PAS. In het tweede lid van genoemde bepaling staat dat het programma een ambitieuze en realistische vermindering beoogt van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen. Het PAS wordt ten minste eenmaal in de zes jaar vastgesteld en geldt voor een tijdvak van zes jaar (artikel 19kg, vijfde lid, van de Nbw 1998). Op de bestuursorganen die het aangaat rust de verplichting om zorg te dragen voor een tijdige uitvoering van de bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die in het PAS zijn opgenomen (artikel 19kj van de Nbw).

Natura 2000-gebieden mogen alleen worden opgenomen in het PAS wanneer voor deze gebieden in het programma wordt beschreven dat uit de passende beoordeling blijkt in hoeverre met maatregelen wordt voorkomen dat door ontwikkelingsruimte een verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied. Voorts dient uit de passende beoordeling te blijken in hoeverre met maatregelen wordt voorkomen dat door ontwikkelingsruimte storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen voor zover die factoren, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, een significant effect kunnen hebben (artikel 19kh, eerste lid, aanhef en onder h, sub 2 en 3 van de Nbw 1998).

Bron- en herstelmaatregelen

3.8. In het PAS moeten zowel bron- als herstelmaatregelen worden beschreven die zijn of worden getroffen om een vermindering van de stikstofdepositie te bewerkstelligen onderscheidenlijk om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken voor de stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen (artikel 19kh, eerste lid, aanhef en onder c en g, van de Nbw 1998).

Om de beoogde vermindering van de stikstofdepositie te behalen zijn in het kader van het PAS drie bronmaatregelen voorzien. Het Besluit emissiearme huisvesting voorziet in maximale emissiewaarden voor huisvestingssystemen van agrarische bedrijven met landbouwhuisdieren. Voorts zullen de normen in het Besluit gebruik meststoffen worden aangescherpt voor de aanwending van dierlijke mest. Ten slotte zijn in de "Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof" voer- en managementmaatregelen opgenomen, die tot een vermindering van stikstofemissie moeten leiden. Deze overeenkomst is een convenant tussen Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie, de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie, Cumela Nederland, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond, de Nederlandse Vakbond Varkenshouders, de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders en de Staatssecretaris van Economische Zaken.

In het PAS moet worden beschreven wat de verwachte autonome ontwikkelingen zijn ten aanzien van de stikstofemissie en de effecten daarvan op de omvang van de stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden (artikel 19kh, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998).

Toestemmingverlening met het PAS

3.9. De vaststelling van het PAS heeft tot gevolg dat de bepalingen uit hoofdstuk III, titel 2, paragraaf 2a 'Programmatische aanpak stikstof' van de Nbw 1998, het Besluit grenswaarden en de Regeling, zoals deze luidden tot 1 januari 2017, van toepassing zijn op de beoordeling van projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Deze bepalingen zijn op 1 juli 2015 in werking getreden. Genoemde projecten en andere handelingen zijn op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 vergunningplichtig omdat ze kunnen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten die stikstofgevoelig zijn.

Uit artikel 19kh, zevende lid, van de Nbw 1998 gelezen in samenhang met artikel 2 van het Besluit grenswaarden volgt dat een uitzondering op de vergunningplicht in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 geldt voor projecten en andere handelingen die geen andere negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied hebben dan stikstofdepositie, terwijl die depositie een bepaalde drempel- (0,05 mol N/ha/jr) of grenswaarde (1 mol N/ha/jr) niet overschrijdt of het project of andere handeling op een grotere afstand gerekend tot het Natura 2000-gebied wordt gerealiseerd dan is vastgesteld voor hoofdwegen (3 km) of hoofdvaarwegen (5 km). Voor projecten en andere handelingen die onder de hiervoor genoemde grenswaarde vallen, maar een stikstofdepositie op een stikstofgevoelig habitat in een Natura 2000-gebied veroorzaken die hoger is dan 0,05 mol N/ha/jr geldt wel een meldingsplicht (artikel 8, eerste lid, van de Regeling). De grenswaarde wordt verlaagd naar 0,05 mol N/ha/jr wanneer uit AERIUS Register (zie hierna) blijkt dat ten aanzien van een hectare van een stikstofgevoelige habitat in het betreffende Natura 2000-gebied 5% of minder van de depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is (artikel 2, derde lid, van het Besluit grenswaarden).

Voor projecten en andere handelingen die de grenswaarde overschrijden geldt de vergunningplicht onverkort. Voor de beoordeling van de vergunningaanvraag dient te worden bezien of de aangevraagde activiteit tot een toename van stikstofdepositie leidt. Bepalend daarvoor is of de aangevraagde situatie leidt tot een hogere depositie dan de depositie waarvoor eerder een Nbw-vergunning is verleend, of tot een hogere depositie dan de feitelijk veroorzaakte hoogste depositie in de periode 1 januari 2012 - 31 december 2014 (artikel 5 van de Regeling). Als het project of de andere handeling niet leidt tot een toename van stikstofdepositie, kan de vergunning onder verwijzing naar de passende beoordeling bij het PAS worden verleend. De depositie van de aangevraagde activiteit maakt in een dergelijk geval deel uit van de achtergronddepositie in 2014 die in de passende beoordeling van het PAS is betrokken.

Leidt het project of de andere handeling tot een toename van stikstofdepositie dan kan de vergunning worden verleend als het bevoegd gezag daarvoor ontwikkelingsruimte toedeelt (artikel 19km, eerste lid, van de Nbw 1998). Bij dat besluit kan worden verwezen naar de passende beoordeling van het PAS. De depositie die kan ontstaan door benutting van de (totale) ontwikkelingsruimte die in het PAS per hectare van een stikstofgevoelig habitattype in een Natura 2000-gebied is vastgesteld, is voor het PAS passend beoordeeld.

Uit artikel 19kh, negende lid, van de Nbw 1998 gelezen in samenhang met artikel 2 van het Besluit grenswaarden volgt dat bij de beoordeling van de vergunning niet wordt betrokken de depositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden die onder de hiervoor bedoelde drempel- en grenswaarde blijft. Voor bepaalde handelingen en projecten geldt dat een aanvraag voor een toestemmingsbesluit tevens geldt als een melding (artikel 8, zevende lid, van de Regeling).

AERIUS

3.10. Het softwareprogramma AERIUS Calculator moet worden gebruikt als rekeninstrument om vast te stellen of een project of andere handeling door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben (artikel 2 van de Regeling). Ook voor de vaststelling van de omvang van de toe te delen ontwikkelingsruimte moet AERIUS Calculator worden gebruikt (artikel 5, eerste lid, van de Regeling). Uit artikel 5, derde lid, van de Regeling volgt dat een besluit waarbij ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld in beginsel geldig is voor onbepaalde tijd.

Het bestuursorgaan dat ontwikkelingsruimte toebedeelt of intrekt, dient de afschrijving van de toegedeelde ontwikkelingsruimte of de bijschrijving van ontwikkelingsruimte na intrekking of vervallen van een besluit waarbij ontwikkelingsruimte is toebedeeld te registreren (artikel 19ko, eerste en tweede lid, van de Nbw 1998). Het softwareprogramma AERIUS Register is een registratie-instrument voor gegevens over de afschrijving, bijschrijving en reservering van ontwikkelingsruimte en gegevens over meldingplichtige projecten of andere handelingen (artikel 7, eerste lid, van de Regeling).

Monitoring en bijsturing

3.11. Uit artikel 19kh, eerste lid, aanhef en onder f, van de Nbw 1998 volgt dat in het PAS wordt beschreven op welke wijze de voortgang en uitvoering van de PAS-bronmaatregelen en de effecten op de stikstofdepositie worden gemonitord (zie 3.6). Drie jaar na de vaststelling van het PAS dient inzichtelijk te worden gemaakt welke ontwikkelingsruimte in de tweede helft van het PAS beschikbaar zal zijn en welke ontwikkelingsruimte naar verwachting in het volgende PAS beschikbaar zal zijn (artikel 19kha, van de Nbw 1998). Indien uit de monitoring blijkt dat dit noodzakelijk is, kunnen op grond van artikel 19ki, eerste lid, bron- en herstelmaatregelen worden vervangen of toegevoegd aan het PAS en kan de uit te geven ontwikkelingsruimte worden bijgesteld.

Beschrijving AERIUS

3.12. Om de hierboven beschreven doelen te bereiken en om te voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in de hierboven beschreven wettelijke regeling zijn instrumenten ontwikkeld die gebruikt worden om de huidige depositie van stikstof te bepalen, de ontwikkeling van de stikstofdepositie te monitoren, prognoses te maken voor de verwachte ontwikkeling van de depositie en om een beoordeling te maken van de vergunningplicht en vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie kunnen veroorzaken. Dit betreft het softwarepakket AERIUS dat via de website www.aerius.nl openbaar toegankelijk is. Drie modules van dit pakket zijn van belang in deze zaak.

3.13. Ten eerste is dit AERIUS Calculator. Dit rekeninstrument maakt een deels geautomatiseerde besluitvorming mogelijk. Het berekent de depositiebijdrage van emissiebronnen die een gebruiker in het systeem invoert of importeert en wordt op grond van artikel 2, eerste lid, van de Regeling gebruikt voor de vaststelling of een project of een andere handeling door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben. Het resultaat van de berekening geeft inzicht in de depositiebijdrage van de ingevoerde bronnen op vaste rekenpunten binnen Natura 2000-gebieden of op rekenpunten die de gebruiker zelf heeft gedefinieerd. AERIUS Calculator biedt op deze wijze inzicht of een ingevoerde ontwikkeling stikstofdepositie veroorzaakt die de drempel- of grenswaarde niet

overschrijdt en daardoor is uitgezonderd van de vergunningplicht, of de grenswaarde wel overschrijdt, waardoor deze vergunningplichtig is. AERIUS Calculator kan voor een ingevoerde ontwikkeling, zoals de vestiging of uitbreiding van een veehouderij, weergeven of nog voldoende ontwikkelingsruimte aanwezig is in de Natura 2000-gebieden waarop de ingevoerde emissiebron stikstofdepositie veroorzaakt. Calculator biedt verder de mogelijkheid om de rekenresultaten te exporteren als een document dat kan worden gebruikt als bijlage bij de vergunningaanvraag.
3.14. Ten tweede is dit AERIUS Register. Dit wordt door het bevoegd gezag gebruikt bij het beheer van de depositieruimte die is berekend met AERIUS Monitor. Zie rechtsoverweging 3.3 hierboven voor de rol die de depositieruimte speelt binnen het PAS.

3.15. Ten derde is dit AERIUS Monitor. Hiermee wordt de uitvoering van het PAS gevolgd. Monitor is een rekeninstrument dat op hectareniveau inzicht geeft in:

- de depositietrend: de verwachte depositieontwikkeling in de tijd. Deze kan gevarieerd worden, afhangende van de gekozen beleidsscenario's.

- de extra daling die bereikt wordt met het PAS: Monitor geeft het effect van het PAS-beleid weer op de emissies en depositie van stikstof.

- de depositieruimte en ontwikkelingsruimte: Monitor kan gebruikt worden om inzicht te krijgen in het deel van de totale depositie dat beschikbaar is voor nieuwe ontwikkelingen.

- een confrontatie tussen depositieruimte en ontwikkelingsbehoefte: de verwachte overschotten of tekorten aan ontwikkelingsruimte kunnen met Monitor inzichtelijk gemaakt worden.

3.16. Bij het softwarepakket AERIUS is een onderbouwing gevoegd van de wijze waarop de gepresenteerde resultaten tot stand komen en op welke gegevens deze resultaten zijn gebaseerd. Deze onderbouwing staat in meer dan 200 factsheets die bij het softwareprogramma op de website beschikbaar zijn gesteld.

DE VERWIJZINGSUITSPRAAK EN HET ARREST VAN HET HOF

4. De beroepen van de Werkgroep strekken ertoe dat het college de vergunningen niet kon verlenen met toepassing van het PAS en de regelgeving over de programmatische aanpak stikstof. Het PAS en de regelgeving waarborgen volgens de Werkgroep niet dat op een juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 6 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206; hierna Habitatrichtlijn).

De beroepen van de Werkgroep gaven aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie. Gevraagd is of het PAS-beoordelingskader dat activiteiten die een grens- of drempelwaarde niet overschrijden uitzondert van de vergunningplicht en vergunningplichtige activiteiten toestaat onder verwijzing naar de passende beoordeling van het programma, verenigbaar is met artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn. Verder is gevraagd of en onder welke voorwaarden instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen, beschermingsmaatregelen, en autonome ontwikkelingen in een passende beoordeling mogen worden betrokken.

4.1. Het Hof van Justitie heeft bij het arrest voor recht verklaard:

[…]

3) Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling. Dat is echter slechts het geval wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

4) Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist, indien de nationale rechter ervan overtuigd is dat de passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd, voldoet aan het criterium dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.

[…]

6) Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat instandhoudingsmaatregelen in de zin van lid 1 van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdgedingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in deze bepaling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.

4.2. Nu het Hof van Justitie de gestelde vragen heeft beantwoord, is het aan de Afdeling om te beoordelen of de vergunningen die verleend zijn met toepassing van het PAS en de daarbij behorende regelgeving, de rechterlijke toets kunnen doorstaan, gelet op de uitleg die het Hof heeft gegeven aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

TOESTEMMINGVERLENING OP BASIS VAN EEN PROGRAMMA

5. Het PAS-beoordelingskader, zoals beschreven onder 2, strekt ertoe dat voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die de drempel- of grenswaarde niet overschrijden, geen individuele toestemming is vereist. Voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die de grenswaarde overschrijden is wel een individuele toestemming vereist (vergunning), maar hoeft geen individuele passende beoordeling te worden gemaakt. Naar aanleiding van het betoog van de Werkgroep dat het PAS-beoordelingskader in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, omdat dat artikel voor elk plan of project een individuele toestemming en individuele beoordeling eist, heeft de Afdeling twee prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd (vragen 1 en 2 van de verwijzingsuitspraak). Uit de antwoorden van het Hof volgt dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan in het kader van een programmatische aanpak (1) de bevoegde instanties een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is

met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling en (2) voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden geen individuele toestemming is vereist.
5.1. Het betoog van de Werkgroep dat het PAS-beoordelingskader zonder meer in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, omdat niet voorzien is in een individuele toetsing van de activiteiten die zijn uitgezonderd van de vergunningplicht en omdat niet voorzien is in een individuele beoordeling van vergunningplichtige activiteiten, slaagt niet.

5.2. Een regeling waartoe het PAS-beoordelingskader strekt kan volgens het Hof echter slechts worden aanvaard wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit laatste dient de nationale rechter na te gaan.

De antwoorden van het Hof geven daarom aanleiding om in het licht van de door de Werkgroep naar voren gebrachte beroepsgronden te bezien of op basis van een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten die op basis van het PAS-beoordelingskader - met of zonder vergunning - mogelijk worden gemaakt schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. Daarbij is van belang, zoals het Hof in punt 98 van het arrest overweegt dat de passende beoordeling geen leemten mag vertonen en volledige, nauwkeurige en definitieve constateringen en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen. De passende beoordeling voor een programma, zoals het PAS, dient met andere woorden aan dezelfde eisen te voldoen als een passende beoordeling voor een individueel plan of project. Het Hof wijst er in dat verband op dat in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn het voorzorgbeginsel ligt besloten, zodat op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de met deze bepaling beoogde verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden niet even goed kunnen worden gegarandeerd.

Het voorgaande betekent dat het Hof uitgaat van een ander, strenger, uitgangspunt voor de passende beoordeling voor een programma, dan waarvan de Afdeling in de verwijzingsuitspraak is uitgegaan en waarop zij de verwachting baseerde dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt verenigbaar is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Die verwachting behoeft, zoals uit de hiernavolgende bespreking van de beroepsgronden over de passende beoordeling zal blijken, bijstelling.

DE PASSENDE BEOORDELING

6. Zoals in 10.3 van de verwijzingsuitspraak is vermeld is in de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd per Natura 2000-gebied dat in het programma is opgenomen onderzocht of de depositie die in 2014 plaatsvond en de depositie die gedurende de PAS-periode van zes jaar kan gaan plaatsvinden met benutting van de depositieruimte tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied zullen leiden. Bij die beoordeling is rekening gehouden met de autonome daling van de stikstofdepositie door bestaand en toekomstig beleid. Verder is rekening gehouden met de verwachte gevolgen van de daling van stikstofdepositie door de PAS-bronmaatregelen. Het

gaat hierbij om stalmaatregelen, maatregelen voor emissiearme bemesting en voer- en managementmaatregelen. In de passende beoordeling is tot slot rekening gehouden met het verwachte positieve effect van getroffen en nog te treffen herstelmaatregelen. De herstelmaatregelen zijn voor elk Natura 2000-gebied in de gebiedsanalyse uitgewerkt. De maatregelen betreffen in veel gevallen hydrologische maatregelen en (aanvullende) beheermaatregelen. Verder is rekening gehouden met het feit dat een deel van de ontwikkelingsruimte direct na de vaststelling van het PAS kan worden toegedeeld.
In de passende beoordeling wordt geconcludeerd dat de stikstofdepositie die veroorzaakt kan worden door de projecten en andere handelingen die op grond van het PAS-beoordelingskader zijn toegestaan, gelet op de autonome daling van de stikstofdepositie en de te treffen bron- en herstelmaatregelen, niet zal leiden tot verslechtering van de kwaliteit van habitats, tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden, of tot onevenredige vertraging in het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Maatregelen in een passende beoordeling

7. Voor een goed begrip van het arrest, de standpunten van partijen en het oordeel van de Afdeling daarover wordt hieronder eerst een korte beschrijving gegeven van de verschillende soorten maatregelen die in artikel 6 van de Habitatrichtlijn worden onderscheiden en van de categorieën van maatregelen die in de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt zijn betrokken.

7.1. Maatregelen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn:

Instandhoudingsmaatregelen:

maatregelen gericht op het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Artikel 6, eerste lid, verplicht tot het treffen van deze maatregelen.

Passende maatregelen:

maatregelen gericht op het voorkomen van verslechteringen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Artikel 6, tweede lid, verplicht tot het treffen van deze maatregelen. Het Hof noemt deze maatregelen ook preventieve maatregelen.

Beschermingsmaatregelen:

maatregelen waarmee word beoogd de 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. Beschermingsmaatregelen kunnen betrokken worden in een op basis van artikel 6, derde lid, te verrichten passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project. De Afdeling noemt deze maatregelen ook mitigerende maatregelen.

Compenserende maatregelen:

maatregelen die de schadelijke gevolgen van een plan of project beogen te compenseren. Deze maatregelen moeten worden getroffen als op grond van artikel 6, vierde lid, toestemming wordt verleend voor een plan of project. Deze maatregelen spelen in deze uitspraak geen rol.

7.2. Maatregelen in het PAS

Herstelmaatregelen:

maatregelen die gericht zijn op het bestendiger maken van de natuur tegen een overbelasting van stikstof, zoals beheermaatregelen en hydrologische maatregelen.

PAS-bronmaatregelen:

maatregelen waarmee beoogd wordt de emissie van stikstofbronnen te verminderen. Deze bestaan uit stalmaatregelen om de emissie van stallen te verminderen, maatregelen voor emissiearme bemesting en voer- en managementmaatregelen. Deze maatregelen worden ook generieke PAS-maatregelen genoemd.

Autonome ontwikkelingen:

dit is de verandering van stikstofdepositie als gevolg van ontwikkelingen die los staan van het PAS, zoals de groei van stikstofdepositie als gevolg van economische groei en de daling van stikstofdepositie als gevolg van technische ontwikkelingen. Het Hof noemt deze autonome ontwikkelingen als autonome maatregelen.

7.3. Het voorgaande leidt tot het volgende overzicht.

Habitatrichtlijn/terminologie HvJ	**PAS**
Artikel 6, eerste lid, instandhoudingsmaatregelen	Herstelmaatregelen
Artikel 6, tweede lid, passende of preventieve maatregelen	PAS-bronmaatregelen
Artikel 6, derde lid, beschermingsmaatregelen/ mitigerende maatregelen	
Autonome maatregelen	Autonome ontwikkelingen

7.4. Naar aanleiding van het betoog van de Werkgroep dat in de passende beoordeling ten onrechte de verwachte gevolgen van herstelmaatregelen en PAS-bronmaatregelen, die beide mede kunnen worden geduid als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, zijn betrokken heeft de Afdeling prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie gesteld (vragen 3, 3a, 4, 5 en 5a van de verwijzingsuitspraak).

Zij heeft gevraagd of in een passende beoordeling van een programma de positieve gevolgen mogen worden betrokken (1) van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die worden getroffen in verband met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn en (2) van de autonome daling van stikstofdepositie die zich zal gaan manifesteren in de periode waarin het PAS geldt. Verder heeft zij gevraagd of de herstelmaatregelen die in het kader van het programma worden getroffen kunnen worden geduid als beschermingsmaatregel die in een passende beoordeling betrokken mogen worden. Voorts is gevraagd of instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en

herstelmaatregelen, in een passende beoordeling mogen worden betrokken als deze ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt. Tot slot heeft de Afdeling gevraagd of het van belang is of de uitvoering van de maatregelen en het resultaat daarvan en de daling van de stikstofdepositie worden gemonitord en dat indien de resultaten ongunstiger zijn dan verwacht, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt.
7.5. Het Hof behandelt deze vragen in de punten 121-132 van het arrest. De relevante overwegingen luiden:

123 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat het in strijd met de nuttige werking van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn zou zijn dat naar het effect van maatregelen die krachtens die bepalingen nodig zijn, kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213].

124 Naar het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn nodig zijn, kan ook niet worden verwezen om op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden.

125 Voorts moet erop worden gewezen dat, zoals naar voren komt uit de arresten van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), en 21 juli 2016, Orleans e.a. (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583), blijkens de rechtspraak met betrekking tot artikel 6 van de habitatrichtlijn een onderscheid moet worden gemaakt tussen de in het in het geding zijnde plan of project opgenomen beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het plan of project voortvloeien, te voorkomen of te verminderen teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet aantast, welke maatregelen onder lid 3 van dat artikel vallen, en de maatregelen die in de zin van lid 4 van dat artikel beogen de schadelijke gevolgen van het plan of project voor het gebied te compenseren, welke maatregelen niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de gevolgen van dat plan of project (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

126 Tevens is het vaste rechtspraak van het Hof dat alleen wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied en de garantie behelst dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het in geding zijnde plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten, een dergelijke maatregel in aanmerking kan worden genomen bij de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (zie in die zin arresten van 26 april 2017, Commissie/Duitsland, C-142/16, EU:C:2017:301, punt 38, en 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 51).

127 In casu geeft de verwijzende rechter aan dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald.

128 Zoals de advocaat-generaal in punt 92 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt,

gaat het dus voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of nog geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan.
129 Verder merkt de verwijzende rechter op dat in het PAS is voorzien in een jaarlijkse monitoring van zowel de depositieontwikkeling als de voortgang van de uitvoering en het resultaat van de maatregelen, en dat in het geval dat de gevolgen van de maatregelen ongunstiger zijn dan waarvan in de passende beoordeling is uitgegaan, indien nodig bijsturing plaatsvindt.

130 Het is echter zo dat de toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

131 Hieraan moet worden toegevoegd dat in de passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet alleen moet worden gekeken naar de te verwachten positieve gevolgen van die maatregelen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 53).

7.6. Het voorgaande leidt tot het volgende antwoord van het Hof:

132 Gelet op het voorgaande dient op de vijfde tot en met zevende vraag in zaak C-293/17 en de derde tot en met de vijfde vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat instandhoudingsmaatregelen in de zin van lid 1 van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdgedingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in deze bepaling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.

Reactie Werkgroep en college op het arrest

8. De Werkgroep betoogt in haar reactie op het arrest dat de passende beoordeling die aan het PAS, en aan de verleende vergunningen, ten grondslag ligt niet voldoet aan de uitleg die het Hof in het arrest aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn geeft. In de passende beoordeling en bij de vergunningverlening zijn ten onrechte de verwachte positieve effecten van instandhoudings- en passende maatregelen en van herstelmaatregelen, PAS-bronmaatregelen en de autonome daling betrokken.

8.1. De Werkgroep betoogt dat in de passende beoordeling ten onrechte de verwachte positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn, zijn betrokken bij de beoordeling van de gevolgen van de depositieruimte die het PAS biedt. De Werkgroep leidt uit punt 123 van het arrest af dat bij vergunningverlening voor projecten die gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied niet mag worden verwezen naar de positieve gevolgen van maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn, wanneer die maatregelen nog niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd, zelfs al staan de verwachte voordelen ervan vast ten tijde van de passende beoordeling. Bij vergunningverlening voor projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied mag niet naar

de positieve gevolgen van maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid nodig zijn worden verwezen wanneer deze nog geen resultaat hebben gehad.
8.2. De Werkgroep betoogt dat gelet op de omstandigheid dat veel voor stikstofgevoelige natuurwaarden zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden en de overbelasting van stikstofdepositie een probleem vormt voor het halen van de instandhoudingsdoelen, de herstelmaatregelen en de PAS-bronmaatregelen te duiden zijn als instandhoudings- en passende maatregelen die op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn. Dat geldt volgens haar in ieder geval voor de Peelgebieden. Op de verwachte positieve gevolgen van deze maatregelen kan gelet op de punten 123-124 van het arrest geen beroep worden gedaan voor de verlening van een vergunning, voordat de maatregelen zijn uitgevoerd en resultaat hebben gehad. Dit betekent volgens de Werkgroep bovendien dat een deel van de verwachte depositiedaling als gevolg van de PAS-bronmaatregelen niet beschikbaar kan worden gesteld.

8.3. De Werkgroep betoogt voorts dat ook in het geval de herstel- en PAS-bronmaatregelen niet zijn te duiden als instandhoudings- en passende maatregelen die getroffen moeten worden zoals bedoeld in de punten 123-124 van het arrest, de verwachte voordelen van deze maatregelen niet in de passende beoordeling mogen worden betrokken, omdat deze niet vaststaan. De Werkgroep leidt uit de punten 127-128 van het arrest af dat de verwachte voordelen van maatregelen alleen dan vast staan als de maatregel ten tijde van de passende beoordeling is getroffen en resultaat heeft gehad. Als de maatregel nog niet is getroffen of resultaat heeft gehad, dan kan die alleen in de passende beoordeling worden betrokken wanneer het gaat om een concrete maatregel die technisch bewezen is. Het moet dan volgens de Werkgroep gaan om voorzieningen in een overzichtelijk proces met een beperkt aantal variabelen, waarvoor modelmatig uitgewerkt kan worden hoe de voordelen tot stand worden gebracht, of waarbij modelmatig met zekerheid de voordelen in kaart kunnen worden gebracht en gekwantificeerd. Dergelijke maatregelen zijn echter niet in de passende beoordeling van het PAS betrokken, aldus de Werkgroep.

8.4. De verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen staan volgens de Werkgroep niet vast, omdat de mestmaatregelen nog in werking moeten treden, de emissiefactoren uit het Besluit emissiearme huisvesting pas effect krijgen bij de bouw van stallen en de voer- en managementmaatregelen nog op bedrijfsniveau uitgewerkt moeten worden en afhankelijk zijn van de keuze door een individuele ondernemer. De effecten van deze maatregelen zijn afhankelijk van veel variabelen, zoals de mate van economische groei, verschuivingen in aantallen vee, het al dan niet beweiden van vee, zodat het niveau van de wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt de effecten met zekerheid in kaart te brengen of te kwantificeren. Voor de mestmaatregelen geldt daarnaast dat in de passende beoordeling gerekend is met gemiddelde waarden en geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat het bemesten van nieuwe gronden of gewijzigde activiteiten in de directe nabijheid van beschermde gebieden tot extra stikstofdepositie kan leiden.

8.5. De autonome daling kan volgens de Werkgroep ook niet betrokken worden in de passende beoordeling. Deze is slechts gebaseerd op een prognose en niet op een kwantitatief uitgewerkte, vaststaande reductie. Bovendien volgt uit de Tussenevaluatie Programma Aanpak Stikstof van 31 augustus 2018 (hierna: Tussenevaluatie) dat de ammoniakemissies vanaf 2013 licht stijgen en dat de gemeten ammoniakconcentratie over een langere reeks van jaren stijgend is. Zowel de trend in de emissie als de trend in de concentratie vormen een contra indicatie voor de verwachte autonome depositiedaling. De autonome daling staat derhalve niet vast, aldus de Werkgroep.

8.6. De verwachte voordelen van de herstelmaatregelen staan volgens de Werkgroep ook niet vast en kunnen daarom niet in de passende beoordeling worden meegenomen. Ecologische processen zijn in de regel onzeker en de gevolgen zullen pas na verloop van jaren zichtbaar zijn. Bovendien zijn veel maatregelen nog niet uitgewerkt en nog niet uitgevoerd, zodat de verwachte positieve gevolgen daarvan ten onrechte in de passende beoordeling zijn betrokken. Voor de hoogveenhabitats wijst de Werkgroep op het eindrapport dat de reviewcommissie over de herstelstrategieën heeft uitgebracht en het deskundigenbericht waaruit volgt dat verschillende herstelmaatregelen die in deze gebieden worden voorgesteld niet de kwalificatie 'bewezen' hebben (bijv. dempen, stuwen, verleggen van watergangen bij actieve hoogvenen, en maaien en plaggen bij herstellend hoogveen). Voorts betoogt de Werkgroep dat er wetenschappelijke discussie bestaat over de effectiviteit van herstelmaatregelen in stikstof overbelaste situaties. Tot op heden is er geen zekerheid omtrent de effectiviteit van herstelmaatregelen op de korte termijn. Tot slot stelt de Werkgroep dat de herstelmaatregelen ook negatieve gevolgen hebben, die ten onrechte niet in de passende beoordeling zijn betrokken.

9. In zijn reactie op het arrest van het Hof wijst het college erop dat het Hof in het antwoord op de vragen in punt 132 geen onderscheid maakt tussen instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen, maatregelen die in het kader van het PAS worden getroffen en autonome maatregelen. Voor al deze maatregelen geldt dat ze in een passende beoordeling kunnen worden betrokken, mits er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat over de verwachte voordelen daarvan. Niet is vereist dat de maatregelen al feitelijk moeten zijn uitgevoerd. Wel geldt dat de verwachte voordelen van de maatregelen moeten vaststaan ten tijde van de beoordeling. Het college stelt zich op het standpunt dat aan dit vereiste bij het opstellen van het PAS is voldaan en dat hij, voor zover dat noodzakelijk is gelet op de in de verwijzingsuitspraak geconstateerde gebreken, dit nader heeft onderbouwd in de stukken die op 4 en 19 juli 2018, en 17 januari en 1 februari 2019 zijn overgelegd.

Goede procesorde

10. De Werkgroep betoogt dat het memo dat het college op 1 februari 2019 heeft overgelegd wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing dient te blijven. Het betreft het memo 'Gevoeligheid van de gesommeerde depositiebijdrage onder 0,05 mol/ha/jaar voor fluctuaties in de ruimtelijke verdeling van de veroorzakende emissiebronnen', opgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM). De Werkgroep betoogt dat zij, gelet op het moment waarop dit stuk is ingebracht en de technische, specialistische inhoud van het memo, niet in staat is geweest een gedegen schriftelijke reactie in te dienen.

10.1. Op grond van artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken indienen, ter onderbouwing van eerder naar voren gebrachte standpunten. Het college heeft het stuk meer dan tien dagen voor de zitting van 14 februari 2019 ingediend, zodat de in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb gestelde termijn in acht is genomen. Dit neemt niet weg dat het overleggen van stukken in strijd met de goede procesorde kan zijn, indien deze verwijtbaar zodanig laat zijn ingediend dat de andere partijen worden belemmerd daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd. Dat is in dit geval aan de orde. Het betreffende memo is ingediend ter nadere onderbouwing van een gebrek dat in de verwijzingsuitspraak van 17 mei 2017 is gesignaleerd. Het college heeft niet gemotiveerd waarom dit stuk niet eerder kon worden opgesteld. Door het late moment van indienen was de Werkgroep, mede gelet op de technische en specialistische inhoud van het stuk niet in staat uiterlijk ter zitting

daarop adequaat te reageren. De Afdeling zal het memo wegens strijd met een goede procesorde niet in de beoordeling van het beroep betrekken.
Rol van maatregelen in een passende beoordeling: duiding arrest

11. De eerste vraag die partijen verdeeld houdt is de duiding van het arrest over de vraag of de positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen en autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling kunnen worden betrokken bij de beoordeling of de schadelijke gevolgen van de toedeling van de stikstofdepositieruimte kunnen worden voorkomen of verminderd. Het college leidt uit punt 132 af dat dit kan, mits de verwachte voordelen van deze maatregelen en ontwikkelingen vaststaan. De Werkgroep leidt voor instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen uit de punten 123-124 af dat dit niet kan, en vindt dat hetzelfde geldt voor autonome ontwikkelingen.

11.1. De Afdeling veronderstelde in de verwijzingsuitspraak (zie 10.4) dat in een passende beoordeling van een programma zoals het PAS, dat enerzijds gericht is op het behoud en waar mogelijk herstel van natuurwaarden (artikel 6, eerste en tweede lid) en anderzijds op het scheppen van depositieruimte voor bestaande en toekomstige activiteiten (artikel 6, derde lid), de gevolgen van het benutten van de depositieruimte kunnen worden beoordeeld in samenhang met alle maatregelen en autonome ontwikkelingen die zich tijdens de programmaperiode zullen voordoen. De Afdeling achtte het derhalve mogelijk dat in een passende beoordeling van een programma de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen kunnen worden ingezet om de negatieve gevolgen van de met dat programma beschikbaar gestelde depositieruimte te voorkomen of te verminderen. Zoals uit de hierna volgende bespreking van het arrest blijkt kiest het Hof een andere benadering. Het standpunt van de Afdeling zoals verwoord in de verwijzingsuitspraak behoeft derhalve bijstelling. Dat wordt hieronder toegelicht.

11.2. Het Hof van Justitie bespreekt in de punten 121-132 van het arrest de verschillende soorten maatregelen waarin artikel 6 van de Habitatrichtlijn voorziet en die het PAS onderscheidt. De punten 123 en 124 gaan over de functie van instandhoudings- en passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn en de rol die deze maatregelen in een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project kunnen spelen. De punten 125 en 126 gaan over de functie en de rol van beschermingsmaatregelen die onder artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vallen. De punten 127 en128 gaan over de herstelmaatregelen en PAS-bronmaatregelen. De punten 129, 130 en 131 bevatten een nadere concretisering van de voorwaarden waaronder de verwachte gevolgen van voornoemde maatregelen en autonome ontwikkelingen in een passende beoordeling betrokken kunnen worden en van de betekenis van monitoring. Vervolgens bevat punt 132 het antwoord dat - kort gezegd - luidt dat de maatregelen niet in een passende beoordeling mogen worden betrokken als ten tijde van die passende beoordeling de verwachte voordelen daarvan niet vaststaan.

De Afdeling leidt uit de opzet en opbouw van de overwegingen die leiden naar het antwoord in punt 132 af, dat dit antwoord voor de verschillende soorten maatregelen die artikel 6, eerste, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn onderscheidt, moet worden gelezen in samenhang met de punten waarin de rol en functie van die maatregelen zijn geduid. Zij zal hierna uiteenzetten wat dit betekent.

11.3. De Afdeling leidt uit de punten 123-124 van het arrest af dat de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn geen rol kunnen spelen bij de beoordeling of met

het treffen van maatregelen eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd. Deze punten bevatten niet louter, zoals het college ter zitting stelde, een herhaling van eerdere rechtspraak van het Hof over de noodzaak van het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen. Deze punten bevatten in aanvulling daarop een oordeel over de rol die deze maatregelen in een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project kunnen spelen. Dat oordeel luidt dat de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn moeten worden getroffen niet mogen worden gebruikt, of zoals de Werkgroep het ter zitting verwoordde, 'als wisselgeld worden ingezet', ter mitigatie van de eventuele schadelijke gevolgen van een plan of project.
11.4. Het voorgaande laat onverlet dat instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn wel een andere rol in de passende beoordeling kunnen spelen. Het Hof betrekt de instandhoudings- en passende maatregelen immers in het antwoord in punt 132. Het arrest geeft echter geen uitsluitsel over die rol. De Afdeling is van oordeel dat deze rol geen andere kan zijn dan dat de maatregelen betrokken kunnen worden bij het beoordelen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Zij zijn met andere woorden van belang voor het bepalen van de conditie of toestand waarin de natuurwaarden zich bevinden. Die uitgangssituatie is relevant voor de beoordeling of een plan of project significante gevolgen kan hebben en of verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. De gevolgen van een plan of project dienen immers te worden bezien in het licht van de staat van instandhouding van de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen (vergelijk HvJ EU 11 april 2013, Sweetman, ECLI:EU:C:2013:220).

11.5. De Afdeling leidt uit de punten 123-124 gelezen in samenhang met 132 van het arrest af dat de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn mogen worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor een plan of project significante gevolgen kan hebben, indien de verwachte voordelen van die maatregelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen kunnen echter niet - anders dan de positieve gevolgen van een beschermingsmaatregel - worden betrokken bij de vraag of de negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd.

11.6. Het Hof besteedt in de overwegingen die leiden tot het antwoord in punt 132 geen specifieke aandacht aan de rol van autonome ontwikkelingen in een passende beoordeling. Wel worden deze autonome ontwikkelingen, door het Hof autonome maatregelen genoemd, betrokken in het antwoord dat in punt 132 is gegeven. Deze opzet acht de Afdeling verklaarbaar, omdat het Hof in de punten 123-131 de verschillende soorten maatregelen bespreekt die artikel 6, eerste, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn onderscheidt en autonome ontwikkelingen daar niet in voorkomen. Autonome ontwikkelingen zijn geen instandhoudings- of passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, of beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Toch mogen, zo moet uit punt 132 worden afgeleid, de positieve gevolgen van autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling worden betrokken. Over de rol die deze autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling kunnen spelen overweegt de Afdeling het volgende.

Uit de systematiek van artikel 6 van de Habitatrichtlijn volgt dat alleen de positieve gevolgen

van beschermingsmaatregelen kunnen worden betrokken bij de vraag of de negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd. Dit gegeven en het oordeel van het Hof dat een passende beoordeling voor een programma aan dezelfde eisen moet voldoen als een passende beoordeling voor een individueel plan of project, betekent naar het oordeel van de Afdeling dat de positieve gevolgen van autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling alleen een rol kunnen spelen bij het bepalen van de staat van instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. De autonome ontwikkelingen spelen derhalve op dezelfde wijze in een passende beoordeling een rol als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
Het voorgaande houdt in dat de Afdeling uit punt 132 van het arrest afleidt dat bij het bepalen van de staat van instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor een plan of project significante gevolgen kan hebben, de positieve gevolgen van autonome ontwikkelingen mogen worden betrokken indien de verwachte voordelen van die ontwikkelingen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De positieve gevolgen van autonome ontwikkelingen kunnen echter niet - anders dan de positieve gevolgen van een beschermingsmaatregel - worden betrokken bij de vraag of de negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd.

11.7. In de punten 125 en 126 van het arrest zet het Hof onder verwijzing naar eerdere rechtspraak uiteen dat de in een plan of project opgenomen beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet aantast, maatregelen zijn die onder artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vallen. Deze maatregelen mogen in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de gevolgen van een plan of project wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied en de garantie behelst dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het in geding zijnde plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. De rechtspraak waarnaar het Hof verwijst zijn de arresten van 15 mei 2014, Briels, ECLI:EU:C:2014:330, 21 juli 2016, Orleans, ECLI:EU:C:2016:583, 26 april 2017, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2017:301 en 25 juli 2018, Grace en Sweetman, ECLI:EU:C:2018:593.

In punt 132 stelt het Hof voorts dat ook voor beschermingsmaatregelen geldt dat de mitigerende effecten daarvan niet in een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project kunnen worden betrokken als de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.

11.8. In de punten 127 en 128 verwijst het Hof naar de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen, waarbij het Hof niet aangeeft of deze maatregelen zijn te duiden als instandhoudings- of passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn, of als beschermingsmaatregelen. In punt 132 wordt voor de maatregelen die specifiek voor een programma als het PAS worden getroffen gesteld dat de positieve gevolgen daarvan niet in een passende beoordeling mogen worden betrokken indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.

11.9. Kort gezegd legt de Afdeling de overwegingen over de maatregelen als volgt uit:

- positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen die krachtens artikel 6,

eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn, en van autonome ontwikkelingen kunnen:
(1) niet worden betrokken bij de beoordeling of met het treffen van maatregelen eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd;

(2) wel worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

- positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen kunnen worden betrokken bij de beoordeling of eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

Rol van instandhoudings-, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling van het PAS

12. Uit de hiervoor gegeven analyse van het arrest volgt dat relevant is te bezien of en op welke wijze instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt zijn betrokken. Daarbij rijst de vraag hoe de herstelmaatregelen en de PAS-bronmaatregelen in het licht van de maatregelen die artikel 6, eerste, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn onderscheidt kunnen worden geduid. Het betoog van het college dat deze duiding niet relevant is omdat uit punt 132 van het arrest volgt dat alle maatregelen en de autonome ontwikkelingen in een passende beoordeling kunnen worden betrokken, mits de verwachte gevolgen van die maatregelen en ontwikkelingen ten tijde van die beoordeling vaststaan, volgt de Afdeling niet, omdat dit betoog voorbij gaat aan de betekenis van de punten 123 en 124 van het arrest.

12.1. In de geschiedenis van de totstandkoming van de regeling over het PAS in de Nbw 1998 is aandacht besteed aan de duiding van de maatregelen die in de passende beoordeling zijn betrokken (Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 6, blz. 9). Hierin staat: "Het maatregelenpakket dat onderdeel uitmaakt van dat programma bevat zowel brongerichte maatregelen, die leiden tot een vermindering van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, als gebiedsgerichte maatregelen, die de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden herstellen en verbeteren. De maatregelen zijn uit een juridisch oogpunt aan te duiden als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn en als mitigerende maatregelen die bij de passende beoordeling van een project mogen worden betrokken. Het is daarbij feitelijk niet mogelijk om per maatregel aan te geven of deze als instandhoudingsmaatregel, passende maatregel of mitigerende maatregel moet worden beschouwd. Dat is ook niet relevant, aangezien met het pakket aan maatregelen op programmaniveau uitvoering wordt gegeven aan zowel de verplichtingen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn als de verplichtingen in het kader van de concrete toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn".

12.2. In de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt is bezien of de toedeling van de stikstofdepositieruimte die het PAS mogelijk maakt niet zal leiden tot verslechtering van de kwaliteit van habitats, tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden, of tot onevenredige vertraging in het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de

betrokken Natura 2000-gebieden. Bij deze beoordeling is rekening gehouden met de getroffen en te nog te treffen herstelmaatregelen en de daling van de stikstofdepositie door de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkeling. Niet in geschil is dat op deze wijze ook de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn, zijn ingezet bij de beoordeling of de negatieve gevolgen van de toedeling van de stikstofdepositie waarin het PAS voorziet kunnen worden voorkomen. Datzelfde geldt voor de positieve gevolgen door de autonome daling van de stikstofdepositie. De passende beoordeling van het PAS voldoet op dit punt derhalve niet aan de eisen die het Hof in het arrest daaraan stelt.
Het betoog van de Werkgroep slaagt.

Duiding instandhoudings- en passende maatregelen in het licht van artikel 6 Hrl: algemeen

13. Met het voorgaande is niet gezegd dat de PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen zonder meer voor elk Natura 2000-gebied dat in het PAS is opgenomen, moeten worden geduid als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn. Voor die duiding is relevant te bezien wanneer een maatregel nodig is en welke factoren daarbij een rol spelen. De beroepsgronden van de Werkgroep daarover worden hierna behandeld waarbij de Afdeling eerst aandacht besteedt aan de betekenis van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Daarna worden, mede aan de hand van het arrest enkele algemene uitgangspunten geformuleerd voor de duiding van maatregelen in het licht van artikel 6, eerste, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn. Die uitgangspunten worden vervolgens in het algemeen toegepast op de PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen en daarna op de PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen voor de Peelgebieden.

13.1. In 10.24, 10.26.1 en 10.35 van de verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die ook los van het PAS worden getroffen geduid als instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De herstelmaatregelen die specifiek in het kader van het PAS worden getroffen en direct verband houden met de gevolgen van de benutting van de depositie-/ontwikkelingsruimte voor de bestaande arealen van stikstofgevoelige habitats werden geduid als beschermingsmaatregelen of mitigerende maatregelen.

13.2. De Werkgroep betoogt dat het arrest aanleiding geeft om de PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen opnieuw te duiden in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De Afdeling volgt haar in dit betoog. Gelet op de punten 123 en 124 van het arrest is relevant of de maatregel krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig is. Voor die duiding kan in bepaalde gevallen wel van belang zijn of een maatregel specifiek in het kader van het PAS of los van het PAS wordt getroffen. De Afdeling zet hierna uiteen wanneer sprake kan zijn van een maatregel die nodig is en in welke gevallen daarbij relevant is of de maatregel specifiek in het kader van het PAS wordt getroffen.

13.3. Artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het daadwerkelijk treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen (vergelijk HvJ EU 17 april 2018, Oerbos Bialowieska, ECLI:EU:C:2018:255). Het zijn (positieve) maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitattype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen. Deze instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau omschrijven de gewenste staat van instandhouding van de soorten en habitattypen in het gebied, teneinde

de bijdrage van het gebied aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen op landelijk niveau te bereiken. De instandhoudingsdoelstellingen zien onder meer op de omvang van een populatie, de oppervlakte en/of kwaliteit van een habitattype en leefgebied en zijn uitgedrukt als behoud-, verbeter- of uitbreidingsdoel. Zoals ook de Europese Commissie in de recent bijgewerkte versie van de publicatie "Beheer van Natura 2000-gebieden" (versie 21 november 2018; p. 17) aangeeft is op de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen ook artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing. Dat betekent dat bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dit betekent, zoals de Afdeling ook in de verwijzingsuitspraak overwoog, dat hoewel uit artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn een resultaatsverplichting voortvloeit, het aan de lidstaten is te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.
13.4. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen (vergelijk HvJ EU 14 januari 2016, Grüne Liga, ECLI:EU:C:2016:10). Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als verslechteringen of verstoringen met significante gevolgen dreigen. Uitstel kan dan niet worden verleend.

13.5. Uit 13.3 en 13.4 volgt dat instandhoudingsmaatregelen gericht zijn op het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden en dat passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de natuurwaarden te voorkomen. De Afdeling ziet in artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn aanleiding om voor de vraag welke instandhoudings- en passende maatregelen nodig zijn een onderscheid te maken tussen maatregelen die gericht zijn op (i) het behoud en het voorkomen van verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben en (ii) maatregelen die gericht zijn op het realiseren van herstel- en verbeterdoelstellingen. Zij licht dat hieronder toe.

13.6. Het minimale beschermingsniveau waartoe de Habitatrichtlijn verplicht is het behoud van natuurwaarden. Deze verplichting brengt met zich dat positieve maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat natuurwaarden behouden blijven (art. 6 lid 1) en preventieve maatregelen worden getroffen als een achteruitgang van de natuurwaarden dreigt (art. 6 lid 2). Gezien deze verplichtingen is de Afdeling van oordeel dat een maatregel krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig is als de maatregel gelet op de staat van instandhouding van de natuurwaarden en de instandhoudingsdoelstellingen moet worden getroffen voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de natuurwaarden (art. 6 lid 1), of om verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op natuurwaarden (6 lid 2) te voorkomen. De positieve gevolgen van een maatregel die nodig is voor het behoud van de staat van instandhouding of het voorkomen van verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben kunnen niet worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd.

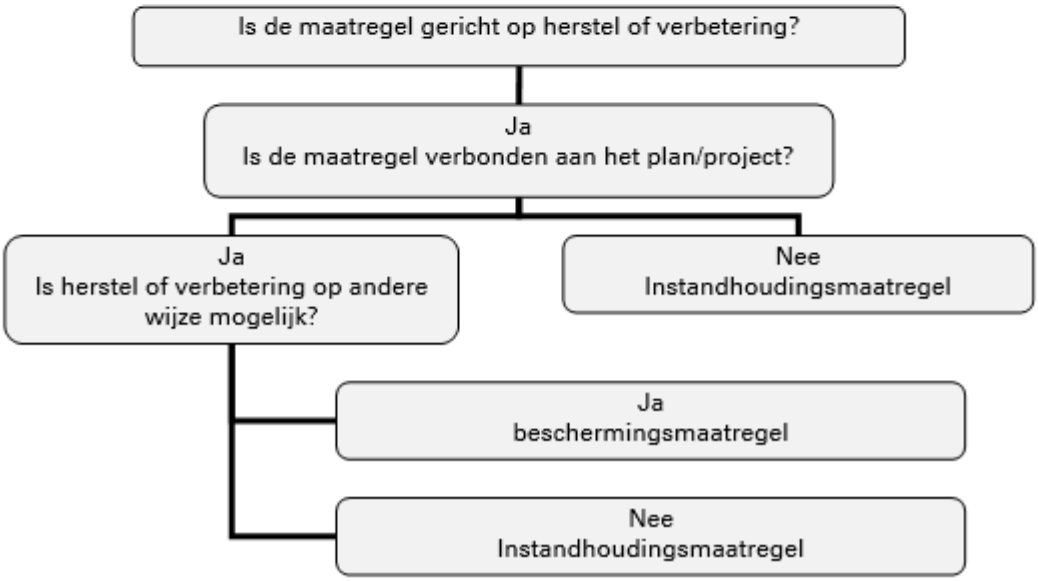
Wanneer in een Natura 2000-gebied het behoud van de staat van instandhouding van de

natuurwaarden is gewaarborgd, dan kan een (aanvullende) maatregel die naar zijn aard ook een instandhoudings- of passende maatregel zou kunnen zijn (bijvoorbeeld een beheermaatregel) wel worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd. Een dergelijke (aanvullende) maatregel kan als een beschermingsmaatregel worden geduid, mits deze specifiek in het kader van een plan, project of programma wordt getroffen. Daarvan is sprake als de verplichting tot het treffen van de maatregel is verbonden aan of voortvloeit uit het besluit tot vaststelling van een plan of een programma, of het toestemmingsbesluit voor een project.
13.7. Voor habitattypen en soorten die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden verplicht de Habitatrichtlijn niet slechts tot het behoud van de staat van instandhouding en het voorkomen van verslechteringen en verstoringen, maar tevens tot het treffen van positieve maatregelen gericht op het herstel van de gunstige staat van instandhouding. Dit betreffen de habitattypen en soorten waarvoor in het aanwijzingsbesluit voor een Natura 2000-gebied een herstel- of verbeterdoelstelling is opgenomen. Voor het herstel van de gunstige staat van instandhouding geldt ook een resultaatsverplichting, maar het is aan de lidstaten op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven. Dat biedt naar het oordeel van de Afdeling ruimte om de positieve gevolgen van een maatregel die ook ter uitvoering van een herstel- of verbeterdoelstelling zou kunnen worden getroffen, toch te betrekken bij de beoordeling van de vraag of de negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen. Daarvoor is wel vereist dat de maatregel specifiek in het kader van het plan, project of programma wordt getroffen en dat verzekerd is dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstelling, mogelijk blijft. Onder die voorwaarden kan de maatregel als beschermingsmaatregel worden geduid.

Maatregelen die geheel los van een plan, project of programma worden getroffen om herstel- en verbeterdoelen te realiseren, moeten worden geduid als instandhoudingsmaatregelen die krachtens artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn. De positieve gevolgen van die maatregelen kunnen niet worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of de negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd.

13.8. Het hiervoor beschrevene is hieronder in vereenvoudigde vorm weergegeven.





13.9. De PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die specifiek in het kader van het PAS worden getroffen kunnen worden beschouwd als maatregelen die verbonden zijn aan het programma. In 14-14.6 wordt ingegaan op de vraag of deze maatregelen te duiden zijn als instandhoudings-, passende maatregelen of beschermingsmaatregelen.

Duiding herstel- en PAS-bronmaatregelen in het licht van artikel 6 Hrl

14. Het ambitieniveau voor het eerste tijdvak van het PAS is gericht op het behoud en daarmee op het voorkomen van verslechtering van de bestaande arealen van habitattypen en leefgebieden van soorten. Waar mogelijk wordt een aanvang gemaakt met de verbetering of het herstel van natuurwaarden, als dit een instandhoudingsdoel is. In de gebiedsanalyses is per habitattype en per Natura 2000-gebied aangegeven welk resultaat aan het einde van de eerste PAS-periode wordt verwacht. Daarbij zijn twee categorieën onderscheiden:

1a. Wetenschappelijk gezien is er redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn worden gehaald. Behoud is geborgd, dus verslechtering wordt voorkomen. 'Verbetering van de kwaliteit' of 'uitbreiding van de oppervlakte' van de habitattypen of leefgebieden zal in de gevallen waar dit een doelstelling is in het eerste tijdvak van dit programma aanvangen.

1b. Wetenschappelijk gezien is er redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn kunnen worden gehaald. Behoud is geborgd, dus verslechtering wordt voorkomen. 'Verbetering van de kwaliteit' of 'uitbreiding van de oppervlakte' van de habitattypen of leefgebieden kan in de gevallen waarin dit een doelstelling is in een tweede of derde tijdvak van dit programma aanvangen.

14.1. In het PAS staat op pagina 50 over de herstelmaatregelen:

"De herstelmaatregelen uit het programma zijn gericht op het bestendiger maken van de natuur tegen overbelasting door stikstof, door het verbeteren van de standplaatscondities. Deze effectgerichte maatregelen zijn noodzakelijk om wanneer sprake is van een overbelasting van stikstof de natuurwaarden ten minste te kunnen behouden en daarmee het realiseren van natuurdoelen te kunnen blijven borgen".

In de Tussenevaluatie staat op pagina 19:

"Met de te nemen herstelmaatregelen wordt beoogd te voorkomen dat verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden optreedt. Ze kunnen ook dienen om de algehele toestand van de habitattypen te verbeteren, zodat deze beter bestand zijn tegen te hoge stikstofdeposities. Hiermee wordt op de lange termijn bereikt dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten kunnen worden verwezenlijkt".

14.2. Over de PAS-bronmaatregelen staat in deel 1 van het rapport "Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats 2014 Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)' opgesteld door Alterra Wageningen UR & Programmadirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische Zaken (p. 5-6) (hierna: rapport herstelstrategieën):

"De werking van veel herstelmaatregelen is van tijdelijke aard en sommige herstelmaatregelen kunnen niet frequent worden herhaald. Bovendien gaat het soms om kostbare ingrepen. Het blijft daarom het essentieel dat de reductie van stikstofemissies zich voortzet".

In het rapport "Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening", opgesteld door het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) (p. 7), staat:

"De maatregelen die de stikstofemissies reduceren, de zogeheten bronmaatregelen, zijn noodzakelijk voor het herstel van de stikstofgevoelige natuur. Toch zal zelfs bij volledige uitvoering van het programma de stikstofbelasting van de PAS-natuurgebieden maar beperkt afnemen. Daarom hebben de PAS-bronmaatregelen ten opzichte van de herstelmaatregelen een gering effect op het natuurherstel. Bronmaatregelen zijn echter onmisbaar, omdat zonder dergelijke maatregelen de doelen voor de stikstofgevoelige natuur niet zijn te waarborgen. De voorgestelde bronmaatregelen zijn in feite een eerste stap in de transitie naar duurzamere en lagere stikstofbelasting van de PAS-natuurgebieden".

14.3. Uit 13.6 en 13.7 volgt dat PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn, als de maatregel gelet op de

staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen moet worden getroffen voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de natuurwaarden, of om verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op stikstofgevoelige natuurwaarden, te voorkomen.
Wanneer het behoud van de staat van instandhouding van de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied is gewaarborgd, dan kunnen de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden getroffen geduid worden als beschermingsmaatregel.

PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden getroffen en die een bijdrage leveren aan het realiseren van herstel- of verbeterdoelen zijn maatregelen die krachtens artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn als niet verzekerd is dat de herstel- en verbeterdoelen op een andere wijze dan met deze maatregelen kunnen worden gerealiseerd. Is dat wel verzekerd, dan kunnen de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden getroffen en die een bijdrage leveren aan het realiseren van herstel- en verbeterdoelen, als beschermingsmaatregel worden geduid.

Herstelmaatregelen die niet specifiek voor het PAS worden getroffen en die een bijdrage leven aan het realiseren van herstel- of verbeterdoelen zijn instandhoudings- of passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn.

14.4. Het voorgaande brengt mee dat de duiding van de maatregelen en daarmee de vraag of de positieve gevolgen van (een deel van) deze maatregelen al dan niet als beschermingsmaatregel kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de gevolgen van de beschikbaar gestelde depositieruimte, per Natura 2000-gebied kan verschillen.

14.5. Of de PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen (geheel of gedeeltelijk) nodig zijn voor het voorkomen van verslechtering of het behoud van stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied hangt af van de huidige staat van instandhouding van de stikstofgevoelige natuurwaarden waarbij mede van belang is of de bestaande stikstofbelasting een knelpunt vormt voor die staat. Anders dan de Werkgroep ziet de Afdeling in het arrest geen aanknopingspunt dat de kritische depositiewaarde als een absolute grenswaarde zou gelden voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen. De mate en duur van de overschrijding van de kritische depositiewaarde zijn naar het oordeel van de Afdeling wel belangrijke indicatoren voor de beoordeling of de daling van de depositie door de PAS-bronmaatregelen en de effecten van de herstelmaatregelen in de gebieden al dan niet nodig zijn voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden. Zo zal voor een gebied waar sprake is van een ongunstige staat van instandhouding en een forse, nog jarenlang voortdurende overschrijding van de kritische depositiewaarde, eerder sprake zijn van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of voorkomen van verslechtering, dan voor een gebied waar zeker is dat, bijvoorbeeld door de autonome ontwikkeling, de stikstofbelasting zodanig zal afnemen dat overschrijding binnen een afzienbare termijn de kritische depositiewaarde nadert. Verder acht de Afdeling aannemelijk dat in de gebieden die vallen in categorie 1b, dat zijn de gebieden waarin het maatregelenniveau in de eerste PAS-periode primair is gericht op het voorkomen van verslechtering van natuurwaarden, een groot deel van de maatregelen nodig is krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

14.6. Zoals aangegeven in 14 zijn in het PAS ook Natura 2000-gebieden opgenomen waarvoor wordt verwacht dat herstel en uitbreiding, waar dit een doelstelling is, in de eerste

PAS-periode kan aanvangen. Het betreft de gebieden die zijn ingedeeld in categorie 1a. Zoals uit 14.3 volgt geldt voor deze maatregelen dat ze nodig zijn krachtens artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn als niet verzekerd is dat de herstel- en verbeterdoelen op een andere wijze dan met deze maatregelen kunnen worden gerealiseerd. Is dat wel verzekerd, dan kunnen de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden getroffen en die een bijdrage leveren aan het realiseren van herstel- en verbeterdoelen, als beschermingsmaatregel worden geduid.
Duiding herstel- en PAS-bronmaatregelen in relatie tot de Peelgebieden

15. In de gebiedsanalyse voor de Natura 2000-gebieden Deurnsche Peel & Mariapeel en Groote Peel (versie 19 november 2015) staat dat de hoogveenhabitats in deze gebieden zich in een matige staat van instandhouding bevinden en dat sterke overbelasting van stikstofdepositie, die ook op de lange termijn blijft bestaan, en verdroging knelpunten vormen voor die staat.

De gebiedsanalyse vermeldt, nadat is geconstateerd dat met het PAS ook na 2030 nog een overschrijding van de kritische depositiewaarde voorkomt op verschillende habitattypen:

"De geconstateerde overschrijdingen van de KDW's vormen knelpunten voor de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende habitattypen. Voor deze habitattypen is een nadere gebiedsanalyse nodig om na te gaan in hoeverre extra maatregelen uit de herstelstrategieën nodig zijn om aan de instandhoudingsdoelstelling te kunnen voldoen. In ieder geval moet achteruitgang in oppervlakte en kwaliteit worden voorkomen. Er zijn voor deze habitattypen derhalve maatregelen nodig om de achteruitgang in oppervlakte en kwaliteit te stoppen. De gebiedsanalyse per habitattype en de maatregelen worden hierna beschreven".

De conclusie in de gebiedsanalyse voor het habitattype actieve hoogvenen, waarvoor als instandhoudingsdoel de uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit geldt, luidt:

"Zonder maatregelen leidt de stikstofdepositie tot schade aan de instandhoudingsdoelen, namelijk de kwaliteit verslechtert en het areaal neemt af. Dankzij maatregelen is trend in kwaliteit echter positief en de trend in oppervlak is stabiel. De maatregelen hebben daarom aantoonbaar tot een verbetering in kwaliteit en behoud van areaal geleid. Echter mede door de hoge stikstofdepositie heeft nog geen uitbreiding van het oppervlakte plaatsgevonden. Voor dit habitattype moeten daarom PAS-maatregelen genomen worden".

De conclusie voor het habitattype herstellende hoogvenen (actief hoogveen), waarvoor als instandhoudingsdoel geldt verbetering van de kwaliteit, luidt:

"Zonder maatregelen leidt de stikstofdepositie tot schade aan de instandhoudingsdoelen, namelijk de kwaliteit verslechtert en het areaal neemt af. Voor dit habitattype zijn daarom PAS maatregelen nodig".

Beide habitattypen vallen in categorie 1b, wat volgens het PAS wil zeggen dat in de eerste PAS-periode behoud is geborgd en verslechtering wordt voorkomen. Verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van de oppervlakte kan in een tweede of derde tijdvak van het programma aanvangen.

15.1. De herstelmaatregelen die in de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel zullen worden getroffen betreffen onder meer het periodiek verwijderen van de opslag van berken en trosbosbes, het verwijderen van bomen, het begrazen aangevuld met plaggen en maaien.

De maatregelen worden grotendeels getroffen aanvullend op het regulier beheer en zijn niet in andere plannen voorzien. Naast deze beheermaatregelen zijn hydrologische maatregelen voorzien, zoals het dempen en afdammen van watergangen en het opzetten van het waterpeil. De maatregelen hebben een hoger en stabieler grondwaterpeil tot doel. Een groot deel van de hydrologische maatregelen zijn of worden genomen als onderdeel van een landinrichtingsplan, de GGOR-plannen en LIFE-projecten. Een aantal maatregelen dat in het kader van de uitvoering van de GGOR-plannen zal worden uitgevoerd is een direct uitvloeisel van het PAS.
Als gevolg van de vernatting van het gebied zullen de overgangen van nat naar droog (en voedselarm naar voedselrijker) verschuiven van de centra van de Peelgebieden naar de randen van Peelgebieden. Deze overgangen zijn leefgebieden van vogelsoorten. Voor deze vogelsoorten zullen randzones worden ingericht zodat zij mee kunnen bewegen met de veranderingen in het Natura 2000-gebied.

15.2. In 10.26.1 van de verwijzingsuitspraak duidde de Afdeling de herstelmaatregelen die voor de Peelgebieden zijn voorzien en die ook los van het PAS zouden worden genomen, als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel en herstelmaatregelen die specifiek in het kader van het PAS werden getroffen als beschermingsmaatregel. Zij ziet aanleiding om deze duiding hierna in het licht van het gestelde in 14.3 te heroverwegen.

15.3. Het standpunt van de Werkgroep dat de PAS-bronmaatregelen voor de Peelgebieden, waar de hoge stikstofbelasting een groot knelpunt vormt voor de huidige en toekomstige staat van instandhouding van de hoogveenhabitats, nodig zijn voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van deze natuurwaarden, komt de Afdeling aannemelijk voor. Datzelfde geldt voor hetgeen de Werkgroep naar voren heeft gebracht over de beheer- en de hydrologische maatregelen in deze gebieden. De hydrologische situatie is voor deze natuurwaarden een bepalende factor voor de staat van instandhouding en de huidige situatie vormt een knelpunt. Aannemelijk is dan ook dat de hydrologische maatregelen die in de gebiedsanalyse zijn beschreven, nodig zijn voor het behoud of het voorkomen van verslechtering van die natuurwaarden.

15.4. Het betoog van de Werkgroep dat het inrichten van de randzones voor de vogelsoorten een compenserende maatregel is omdat deze maatregel gericht is op de ontwikkeling van nieuw leefgebied voor soorten, deelt de Afdeling niet. Uit de gebiedsanalyse volgt dat de hydrologische maatregelen die getroffen worden voor het behoud en ter voorkoming van de verslechtering van de stikstofgevoelige habitattypen herstellend hoogveen en actief hoogveen, zullen leiden tot vernatting van deze arealen. Deze arealen zijn na de vernatting minder geschikt als leefgebied voor vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied eveneens is aangewezen. Voor deze soorten worden maatregelen getroffen zodat daarvoor voldoende geschikt leefgebied aanwezig blijft. Deze maatregel is het gevolg van het uitvoeren van herstelmaatregelen voor de stikstofgevoelige habitattypen. Het betreft derhalve geen maatregel ter compensatie van door de toegestane depositie-/ontwikkelingsruimte verloren gegane natuurwaarden, maar, zoals ook werd overwogen in de verwijzingsuitspraak een instandhoudings- of passende maatregel, die nodig is krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Samenvatting rol en duiding van de maatregelen

16. De belangrijkste bevindingen uit 12-14.4 zijn:

16.1. De positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn, en van autonome

ontwikkelingen kunnen:
(1) niet worden betrokken bij de beoordeling of met het treffen van maatregelen eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd;

(2) wel worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

De positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen kunnen worden betrokken bij de beoordeling of eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

16.2. In de passende beoordeling van het PAS zijn ook de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn, betrokken (ingezet) bij de beoordeling of de negatieve gevolgen van de toedeling van de stikstofdepositie waarin het PAS voorziet kunnen worden voorkomen. Datzelfde geldt voor de positieve gevolgen door de autonome daling van de stikstofdepositie. De passende beoordeling van het PAS voldoet op dit punt niet aan de eisen die het Hof in het arrest daaraan stelt.

16.3. PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden genomen zijn instandhoudings- of passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn als de maatregel gelet op de staat van instandhouding van de natuurwaarden en de instandhoudingsdoelstellingen moet worden getroffen voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de natuurwaarden, of om verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben voor de stikstofgevoelige natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, te voorkomen. Is het behoud van de staat van instandhouding van de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied gewaarborgd, dan kunnen de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden getroffen geduid worden als beschermingsmaatregel.

16.4. PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden getroffen en die een bijdrage leveren aan het realiseren van herstel- of verbeterdoelen zijn maatregelen die krachtens artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn als niet verzekerd is dat de herstel- en verbeterdoelen op een andere wijze dan met deze maatregelen kunnen worden gerealiseerd. Is dat wel verzekerd, dan kunnen de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden getroffen en die een bijdrage leveren aan het realiseren van herstel- en verbeterdoelen, als beschermingsmaatregel worden geduid.

16.5. De duiding van de maatregelen en daarmee de vraag of de positieve gevolgen van (een deel van) de PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de gevolgen van de beschikbaar gestelde depositieruimte kan per Natura 2000-gebied verschillen.

16.6. De kritische depositiewaarde geldt niet als absolute grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen, maar de mate en duur van de overschrijding van de kritische depositiewaarde zijn wel belangrijke indicatoren voor de beoordeling of de daling van de depositie door de PAS-bronmaatregelen en de

effecten van de herstelmaatregelen in de gebieden al dan niet nodig zijn voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden.
16.7. Gelet op de matige staat van instandhouding van de hoogveenhabitats in de Peelgebieden en het gegeven dat de forse overbelasting van stikstofdepositie, die ook op de lange termijn blijft bestaan, en verdroging knelpunten vormen voor die staat, is aannemelijk dat de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen in de Peelgebieden moeten worden geduid als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn voor het behoud of het voorkomen van verslechtering van deze natuurwaarden.

16.8. Overzicht rol en duiding maatregelen in passende beoordeling

Maatregel / ontwikkeling	**Duiding**	**Rol in passende beoordeling**
6 lid 1 en 2	*Nodig* voor behoud of voorkomen verslechtering of herstel of verbetering	Staat van instandhouding
6 lid 1 en 2	*Aanvullend* t.o.v. behoud of gericht op herstel/verbetering dat anderszins ook mogelijk is èn verbonden aan plan/project	Mitigerend
6 lid 3	Bescherming	Mitigerend
16.9. Autonome ontwikkeling		Staat van instandhouding

Staan de verwachte voordelen van de maatregelen vast? Algemeen

17. De Afdeling komt nu toe aan de vraag of de verwachte voordelen van de maatregelen die in de passende beoordeling van het PAS zijn betrokken vaststonden ten tijde van die beoordeling. Na een korte uiteenzetting van de standpunten van partijen over de betekenis van het voorzorgbeginsel bij de toepassing van het criterium dat het Hof geeft, volgen de belangrijkste overwegingen uit het arrest en andere relevante rechtspraak van het Hof en het standpunt van de Afdeling over de toepassing van het voorzorgbeginsel. Op basis van een analyse van de rechtspraak van het Hof formuleert de Afdeling vervolgens een aantal uitgangspunten of factoren die relevant zijn voor de beoordeling of de verwachte gevolgen van maatregelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. Die uitgangspunten worden vervolgens toegepast bij de behandeling van de beroepsgronden dat de verwachte voordelen van de herstelmaatregelen, de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen niet vaststonden ten tijde van de passende beoordeling.

17.1. Zoals weergegeven in 10.3-10.6 betoogt de Werkgroep dat de verwachte gevolgen van de herstelmaatregelen en de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen niet vaststonden ten tijde van de passende beoordeling. Volgens de Werkgroep volgt uit punt 132 van het arrest dat alleen wanneer de gevolgen van de maatregelen ten tijde van passende beoordeling met zekerheid vaststaan, deze daarin mogen worden betrokken. Zoals de Werkgroep ter zitting heeft toegelicht betekent dit volgens haar dat een maatregel in de regel

getroffen moet zijn en effect moet hebben gehad ten tijde van die beoordeling. Alleen bij technisch bewezen, projectgebonden maatregelen waarvan de gevolgen met zekerheid kunnen worden gekwantificeerd of vastgesteld, ligt dat volgens de Werkgroep anders. Dergelijke maatregelen zijn volgens de Werkgroep in het PAS niet voorzien.
17.2. Het college stelt dat de verwachte gevolgen van de maatregelen en de autonome ontwikkelingen ten tijde van de passende beoordeling vaststonden. Volgens het college volgt uit punt 132 van het arrest dat in de passende beoordeling op basis van de beste wetenschappelijke kennis de verwachte gevolgen van de maatregelen moeten worden vastgesteld. Indien er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat over de uitkomst van de verwachte voordelen, dan mogen deze in de passende beoordeling worden betrokken. Of, zo als het college ter zitting stelde: de toekomstige voordelen van maatregelen mogen in de passende beoordeling worden betrokken als op basis van de beste wetenschappelijke kennis kan worden geconcludeerd dat die verwachte effecten daadwerkelijk zullen optreden. Omdat het om toekomstige effecten gaat waarvan de resultaten op voorhand niet met 100% zekerheid zijn te voorspellen is voorzien in monitoring en bijsturing.

17.3. Het Hof besteedt in het arrest op verschillende plaatsen aandacht aan de voorwaarden waaronder maatregelen in een passende beoordeling mogen worden betrokken. Zo kan uit punt 123 worden afgeleid dat instandhoudings- en passende maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd moeten zijn en overweegt het Hof in punt 126 dat alleen wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied en de garantie behelst dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het in geding zijnde plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten, een dergelijke maatregel in aanmerking kan worden genomen bij de passende beoordeling.

Daarnaast geeft het Hof twee aanwijzingen in welke gevallen de verwachte voordelen niet vaststaan. In punt 127-128 overweegt het Hof onder verwijzing naar punt 92 van de conclusie van de Advocaat-Generaal dat gaat over PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen, dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald. Het gaat dus voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan, aldus het Hof.

In punt 130 overweegt het Hof dat toekomstige voordelen van PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

De overwegingen leiden vervolgens in punt 132 tot het antwoord op de gestelde vragen. Het antwoord luidt dat instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen, autonome maatregelen en maatregelen die voor het programma worden getroffen, niet in een passende beoordeling mogen worden betrokken indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.

17.4. Het Hof verwijst in de overwegingen naar de arresten Briels, Orleans, Commissie/Duitsland, Oerbos Bialowieska en Grace en Sweetman. De Afdeling is van oordeel dat punt 132 en de daaraan voorafgaande overwegingen mede in het licht van deze eerdere rechtspraak moet worden uitgelegd.

In de arresten Briels, Orleans en Grace en Sweetman was de vraag aan de orde of de verwachte gevolgen van natuurherstelmaatregelen als beschermingsmaatregel kunnen worden betrokken in een passende beoordeling. In het arrest Commissie/Duitsland ging het over de verwachte gevolgen van de aanleg van een voorziening, in dat geval een vistrap. In het arrest Grace en Sweetman zet het Hof zijn rechtspraak tot dat moment op een rij. Het Hof overwoog:

48 In casu volgt uit de vaststellingen van de verwijzende rechter dat bepaalde delen van de SBZ - mocht het betrokken project worden uitgevoerd - niet langer als geschikte habitat zouden kunnen fungeren, maar dat een beheerplan ervoor zou zorgen dat het deel van de SBZ dat als geschikte habitat kan fungeren, niet wordt verkleind en mogelijk zelfs kan worden uitgebreid.

49 Zoals de advocaat-generaal in de punten 71 e.v. van zijn conclusie heeft opgemerkt, verschillen de omstandigheden van het hoofdgeding weliswaar van die welke hebben geleid tot de arresten […] Briels en […] Orleans […], maar zijn zij vergelijkbaar in die zin dat zij bij de beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied uitgaan van dezelfde veronderstelling dat de toekomstige voordelen de gevolgen van het windmolenpark voor dat gebied zullen wegnemen, hoewel deze voordelen ook niet zeker zijn. De lering uit deze arresten kan dus worden toegepast in omstandigheden als die van het hoofdgeding.

50 In dit verband heeft het Hof reeds verklaard dat maatregelen die in een project zijn opgenomen om de schadelijke gevolgen van dit project te compenseren, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de gevolgen van dit project als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn […].

51 Alleen wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen tot het voorkomen van schade door ervoor te zorgen dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zou aantasten, kan een dergelijke maatregel bij de passende beoordeling in aanmerking worden genomen (zie […] Commissie/Duitsland […]).

52 In het algemeen zijn de eventuele positieve gevolgen van het later ontwikkelen van een nieuwe habitat waarmee het verlies aan oppervlakte en kwaliteit van ditzelfde type habitat in een beschermd gebied dient te worden gecompenseerd, echter moeilijk te voorspellen of pas later zichtbaar […].

53 Benadrukt moet worden dat het niet het feit is dat de habitat in het hoofdgeding voortdurend wijzigt en dat dit gebied een „dynamisch" beheer vergt, dat voor onzekerheid zorgt. Deze onzekerheid vloeit daarentegen voort uit de vaststelling dat er sprake is van een vaststaande of mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied als habitat- en foerageergebied, en dus van een van de bepalende kenmerken van dit gebied, en uit het feit dat bij de effectbeoordeling rekening is gehouden met uit de vaststelling van maatregelen voortkomende toekomstige voordelen die, op het moment van de beoordeling, louter potentieel zijn aangezien deze maatregelen nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd. Bijgevolg, en onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten controles, konden deze voordelen niet met de vereiste zekerheid worden voorzien op het tijdstip

waarop de autoriteiten toestemming voor het betrokken project hebben verleend".
17.5. Het Hof heeft meermalen geoordeeld dat het voorzorgbeginsel ten grondslag ligt aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Uit het arrest en eerdere rechtspraak volgt naar het oordeel van de Afdeling dat het Hof bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een strikte uitleg van het voorzorgbeginsel voorstaat. De passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een Natura 2000-gebied houdt volgens het Hof in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het betrokken plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Zoals het Hof al oordeelde in het Kokkelvisserij-arrest dient het bevoegd gezag op basis van die passende beoordeling de zekerheid te hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

Aan de rechtspraak van het Hof over de voorwaarden waaronder maatregelen in een passende beoordeling kunnen worden betrokken ligt eveneens het voorzorgbeginsel ten grondslag. In het arrest geeft het Hof nadere duiding aan de toepassing van dit beginsel in relatie tot de verschillende soorten maatregelen en ontwikkelingen die in een passende beoordeling betrokken kunnen worden.

De Afdeling ziet in het arrest geen ruimte voor de invulling van het voorzorgbeginsel die het college voorstaat en die ten grondslag ligt aan de passende beoordeling van het PAS. Die invulling houdt in dat als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat over de uitkomst van de verwachte voordelen van de maatregelen deze in de passende beoordeling mogen worden betrokken. Het oordeel van het Hof dat de verwachte voordelen van maatregelen en de autonome ontwikkelingen die betrokken worden in een passende beoordeling ten tijde van die beoordeling dienen vast te staan, betekent naar het oordeel van de Afdeling dat ten tijde van de passende beoordeling - wetenschappelijk - zeker dient te zijn dat de maatregelen en ontwikkelingen het beoogde resultaat zullen hebben. De betekenis van deze uitleg van het voorzorgbeginsel in relatie tot maatregelen die in een passende beoordeling worden betrokken wordt hierna verder uitgewerkt.

Maatregelen in een passende beoordeling: rol en uitgangspunten voor beoordeling of de verwachte voordelen vaststaan

18. Het arrest en de daaraan voorafgaande rechtspraak van het Hof bieden verschillende aanknopingspunten voor de beoordeling of de verwachte voordelen van bepaalde soorten maatregelen en autonome ontwikkelingen al dan niet kunnen worden betrokken in een passende beoordeling. Uit die rechtspraak leidt de Afdeling de volgende uitgangspunten voor die beoordeling af.

1. Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen:

a. instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen;

b. autonome ontwikkelingen;

c. beschermingsmaatregelen.

[HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

2. Instandhoudings- en passende maatregelen en autonome ontwikkelingen kunnen in de passende beoordeling worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van

de natuurwaarden.
[HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

3. Beschermingsmaatregelen kunnen in de passende beoordeling worden betrokken bij de beoordeling of eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd. Deze maatregelen kunnen alleen in een passende beoordeling in aanmerking worden genomen wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied en de garantie behelst dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het in geding zijnde plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.

[HvJ EU 15 mei 2014, Briels, ECLI:EU:C:2014:330, HvJ EU 25 juli 2018, Grace en Sweetman, ECLI:EU:C:2018: 593 en HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

4. Instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen, autonome ontwikkelingen en beschermingsmaatregelen kunnen in een passende beoordeling worden betrokken als de verwachte voordelen daarvan ten tijde van die beoordeling vaststaan.

De passende beoordeling dient definitieve bevindingen te bevatten over de verwachte voordelen en de doeltreffendheid van de maatregel of autonome ontwikkeling.

[HvJ EU 26 april 2017, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2017:301; HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

5. De verwachte voordelen van instandhoudings- en passende maatregelen staan niet vast als deze ten tijde van de passende beoordeling niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

[HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]. Gelet op de Franse, Engelse en Duitse versie van het arrest ziet de Afdeling hier geen aanleiding om de Nederlandse tekst van het arrest te volgen. De Nederlandse tekst luidt: 'voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd'. In de andere taalversies staat: 'avant leur mise en œvre effective', 'before they are actually implemented', 'bevor die Maßnahmen wirksam durchgefürt worden sind'.

6. De verwachte voordelen van instandhoudings- en passende maatregelen staan niet vast indien ten tijde van de passende beoordeling:

a. nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht, of

b. het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

[HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

De uitgangpunten 5 en 6 gelden cumulatief. Zo kunnen de verwachte voordelen van een instandhoudings- of passende maatregel die is uitgevoerd, niet in de passende beoordeling worden betrokken als ten tijde van die beoordeling het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen (het resultaat/effect van de uitgevoerde maatregel) met zekerheid in kaart worden gebracht.

7. De verwachte voordelen van beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen staan in de regel niet vast als deze maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd, en die verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort, zoals de

aanleg van nieuwe of verbetering van bestaande habitattypen, leefgebieden of foerageergebieden,
[HvJ EU 15 mei 2014, Briels, ECLI:EU:C:2014:330, HvJ EU 21 juli 2016, Orleans, ECLI:EU:C:2016:583; HvJ EU 26 april 2017, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2017:301; HvJ EU 25 juli 2018, Grace en Sweetman, ECLI:EU:C:2018:593]

Dit geldt onverkort als in een plan of aan een project een voorwaarde is verbonden dat de daardoor veroorzaakte aantasting van natuurwaarden pas mag plaatsvinden nadat de hiervoor bedoelde maatregelen of autonome ontwikkelingen zijn uitgevoerd en effect hebben gehad.

[HvJ EU 21 juli 2016, Orleans, ECLI:EU:C:2016:583]

8. Bij (technische) beschermingsmaatregelen die functioneel verbonden zijn aan de uitvoering van het plan of project, zoals een stilstandvoorziening of geluidscherm, is het geen vereiste dat deze ten tijde van de passende beoordeling al volledig ten uitvoer zijn gelegd, maar de verwachte voordelen van dergelijke beschermingsmaatregelen kunnen alleen in de passende beoordeling worden betrokken als deze vaststaan. Daarvoor zijn de uitgangspunten als bedoeld onder 3, 4, 9-13 van belang.

De Afdeling komt tot dit uitgangspunt op basis van een redelijke uitleg en toepassing van de rechtspraak van het Hof die in de andere uitgangspunten is verwerkt.

9. De verwachte voordelen van beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen staan niet vast indien ten tijde van de passende beoordeling:

a. nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht, of

b. het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

[HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

De uitgangpunten 7 en 9 gelden cumulatief. Zo kunnen de verwachte voordelen van een beschermingsmaatregel die is uitgevoerd, niet in de passende beoordeling worden betrokken als ten tijde van die beoordeling het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen (het resultaat/effect van de uitgevoerde maatregel) met zekerheid in kaart worden gebracht.

10. Ten tijde van de passende beoordeling moet gegarandeerd zijn dat de maatregelen en autonome ontwikkelingen resultaat hebben voordat het plan of project negatieve gevolgen zal hebben.

[HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

11. Een maatregel kan niet in de passende beoordeling worden betrokken als er wetenschappelijke discussie bestaat over het nut van de maatregel.

[HvJ EU 17 april 2018, Oerbos van Białowieska, ECLI:EU:C:2018:255]

12. Het gegeven dat een passende beoordeling definitieve bevindingen moet bevatten betekent dat de zekerheid of bepaalde voordelen zich zullen manifesteren niet afhankelijk mag zijn van monitoring.

[HvJ EU 26 april 2017, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2017:301; HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

13. In de passende beoordeling moet niet alleen worden gekeken naar de te verwachten positieve gevolgen van maatregelen en autonome ontwikkelingen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan.

[HvJ EU 25 juli 2018, Grace en Sweetman, ECLI:EU:C:2018:593; HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

Staan de verwachte voordelen van de herstelmaatregelen vast?

19. De Werkgroep betoogt dat de verwachte voordelen van herstelmaatregelen die ten tijde van de passende beoordeling nog niet waren uitgevoerd en resultaat hadden gehad niet vaststonden, zodat deze ten onrechte in de passende beoordeling zijn betrokken. Volgens de Werkgroep maakt het niveau van de wetenschappelijke kennis het niet mogelijk dat de positieve gevolgen van herstelmaatregelen met zekerheid in kaart worden gebracht. Zij wijst erop dat de positieve gevolgen van veel maatregelen pas na verloop van jaren zichtbaar zullen zijn. Daarop moet niet worden vooruitgelopen. De Werkgroep wijst er in dat verband ook op dat in het rapport herstelstrategieën de maatregelen zijn gecategoriseerd als ‘bewezen’, ‘vuistregel’ of ‘hypothese’. Met de maatregelen die niet de kwalificatie ‘bewezen’ hebben kan in ieder geval volgens de Werkgroep niet de wetenschappelijke zekerheid worden verkregen die nodig is. Verder stelt de Werkgroep dat er wetenschappelijke discussie bestaat over de effectiviteit van herstelmaatregelen in stikstof overbelaste situaties. Ter onderbouwing van dit betoog verwijst de Werkgroep naar twee publicaties van C. Stevens.

19.1. Het college heeft ter zitting toegelicht dat van de maatregelen die gecategoriseerd zijn als ‘vuistregel’ of ‘hypothese’, op basis van de beste wetenschappelijk kennis de verwachting bestaat dat deze maatregelen effectief zullen zijn en dat de verwachte voordelen daarvan daarom in de passende beoordeling betrokken kunnen worden.

De omstandigheid dat de effecten van herstelmaatregelen soms jaren op zich laten wachten is volgens het college geen reden dat een maatregel niet in de passende beoordeling mag worden betrokken. Van belang is dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis kan worden geconcludeerd dat die verwachte effecten daadwerkelijk zullen optreden. Mocht die verwachting toch niet uitkomen dan zal dat blijken uit de monitoring en zal bijsturing indien nodig plaatsvinden.

19.2. De herstelmaatregelen zijn gebaseerd op landelijk voor het PAS opgestelde herstelstrategieën, die beschreven zijn in het rapport herstelstrategieën. In de herstelstrategieën staan alle mogelijke effectgerichte maatregelen om de 60 stikstofgevoelige habitat(sub)typen en 14 stikstofgevoelige leefgebieden voor soorten in ieder geval te behouden en zo mogelijk te herstellen gedurende de periode dat de depositie van stikstof (nog) te hoog is. In de herstelstrategieën wordt per maatregel de mate van bewijs van de effectiviteit van de maatregel weergegeven, waarbij onderscheid is gemaakt naar ‘bewezen’, ‘vuistregel’, en ‘hypothese’. Uit de algemene inleiding bij de herstelstrategieën blijkt dat alleen de maatregelen in de categorie ‘bewezen’ met grote zekerheid tot positieve effecten zullen leiden, mits deze onder de juiste voorwaarden en op de juiste manier worden uitgevoerd. Maar ook hier blijft volgens de herstelstrategieën twijfel mogelijk: "De uitwerking van een beheermaatregel in een specifieke veldsituatie kan door de grote variatie en complexiteit van ecosystemen afwijken". Onder de categorie ‘vuistregel’ vallen maatregelen die indien uitgevoerd zoals aangegeven in veel gevallen het beschreven positieve effect zullen hebben, maar zeker is dat niet. Onder de categorie ‘hypothese’ zijn op basis van logisch nadenken maatregelen geformuleerd die in de praktijk nog niet of nauwelijks zijn uitgeprobeerd, maar waarvan het heel nuttig kan zijn om ze uit te proberen,

omdat de maatregelen heel effectief zouden kunnen zijn, aldus het rapport herstelstrategieën.
Verder is in het rapport herstelstrategieën per maatregel de responstijd aangegeven. De responstijd is de tijd waarvan verwacht wordt dat de maatregel effect zal hebben. Er zijn vier categorieën: direct (< 1 jaar); even geduld (1 tot 5 jaar); vertraagd (5 tot 10 jaar); lang (10 jaar of langer).

19.3. In de PAS Landelijke Monitoringsrapportage (2016 en 2017) staat het volgende:

"Er zijn verschillende typen herstelmaatregelen: hydrologische en inrichtingsmaatregelen, beheermaatregelen en maatregelen voor onderzoek en monitoring. Herstelmaatregelen kunnen eenmalig plaatsvinden of periodiek (1- of 2-jaarlijks) uitgevoerd worden. In het laatste geval wordt gesproken van cyclische herstelmaatregelen.

Bijna 43% van de uit te voeren herstelmaatregelen in de eerste PAS-periode is cyclisch (957) en wordt in deze periode meerdere malen uitgevoerd. De overige maatregelen worden in de eerste PAS-periode eenmalig uitgevoerd. Het kan dan gaan om hydrologische en herinrichtingsmaatregelen, om onderzoek en monitoring, maar ook om eenmalige beheermaatregelen".

19.4. Op pagina 10 en 22 van de Tussenevaluatie staat het volgende:

"Vastgesteld is dat een relatief groot gedeelte van de uitvoering van het totaalpakket aan herstelmaatregelen gepland staat voor de eerste helft van 2021. Om knelpunten als gevolg van het achterblijven van de uitvoering of het niet op tijd uitgevoerd krijgen van de herstelmaatregelen (moet voor 1 juli 2021) te voorkomen, wordt aanbevolen om de planning zo accuraat mogelijk bij te houden zodat ingespeeld kan worden op zowel mee- als tegenvallers in de voorbereiding".

"Van de meer eenvoudige categorieën, namelijk 1) aanvullende beheermaatregelen, 2) doorlopend aanvullende beheermaatregelen en 3) eenvoudige inrichtingsmaatregelen als geheel is op de peildatum (31 maart 2018) circa 30 % gereed. Inmiddels is bijna de helft van de eerste PASperiode (van 1 juli 2015 tot en met 31 maart 2018) voorbij. Ook was circa 3,5 % van de maatregelen vóór de start van het PAS al afgerond. In de resterende PAS-periode van drie jaar en vier maanden dient het overige deel van deze categorieën maatregelen (circa 70 %) nog gereed te komen. In de komende jaren (2018 tot en met 2020) wordt veel voortgang verwacht".

19.5. De Afdeling stelt op grond van het voorgaande vast dat veel herstelmaatregelen die in de passende beoordeling van het PAS zijn betrokken niet waren uitgevoerd ten tijde van die beoordeling. De aard van de deze maatregelen brengt gezien de uitgangspunten die in 18 onder 5 en 7 zijn opgenomen mee dat de verwachte voordelen van deze maatregelen (in de regel) niet in de passende beoordeling kunnen worden betrokken als deze maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat dit voor de herstelmaatregelen die in het PAS zijn voorzien niet zou gelden.

Voor zover de maatregelen ten tijde van de passende beoordeling wél ten uitvoer waren gelegd is gelet op de in 18 onder 4, 6, 9 en 10 opgenomen uitgangspunten van belang dat uit het rapport herstelstrategieën volgt dat zelfs bij de maatregelen die als 'bewezen' zijn gecategoriseerd weliswaar de verwachting bestaat dat deze maatregelen effectief zullen zijn, maar dat dit niet zeker is. Bovendien zullen verschillende maatregelen pas na enige jaren effect hebben. Voor zover in de passende beoordeling rekening is gehouden met de

verwachte voordelen van maatregelen die ten tijde van die beoordeling wel waren uitgevoerd maar nog geen resultaat hadden gehad moet uit het rapport herstelstrategieën worden opgemaakt dat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat de voordelen van deze maatregelen met zekerheid in kaart worden gebracht. De passende beoordeling bevat daardoor geen definitieve bevindingen over die verwachte voordelen. Er is in de woorden van het Hof rekening gehouden met maatregelen waarvan de effecten louter potentieel of onzeker zijn.
Het voorgaande sluit aan bij de punten 127 en 128 van het arrest waarin het Hof overweegt dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald. Het gaat, aldus het Hof 'voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan'.

19.6. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat in de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt herstelmaatregelen zijn betrokken waarvan de verwachte voordelen ten tijde van die beoordeling niet vaststonden. De verwachte voordelen van deze herstelmaatregelen kunnen, zoals de Werkgroep terecht betoogt, niet worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden en bij de beoordeling of de toedeling van de depositieruimte op basis van het PAS-beoordelingskader niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Het betoog slaagt.

19.7. Gezien het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding om in deze uitspraak in te gaan op de beroepsgrond dat de herstelmaatregelen niet in de passende beoordeling konden worden betrokken omdat ten tijde van die beoordeling wetenschappelijke discussie bestond over de effectiviteit van herstelmaatregelen in stikstof overbelaste situaties. Een oordeel of over het nut en de effectiviteit van deze maatregelen in 2014/2015 serieuze wetenschappelijke discussie bestond, en of dat bij het opstellen van het PAS is onderkend, en zo ja wat daar eventueel mee is gedaan, is niet relevant voor een eventuele vervolgprocedure. Op dat moment zal de wetenschappelijke kennis van dat moment in beschouwing moeten worden genomen.

19.8. Verder ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding om in te gaan op de beroepsgronden over het nut, de effectiviteit, uitvoerbaarheid en eventuele nadelige gevolgen van bepaalde, door de Werkgroep genoemde, herstelmaatregelen voor bepaalde habitattypen in onder meer de Natura 2000-gebieden Deurnsche Peel & Mariapeel, Groote Peel en Zeldersche Driessen, en de ter onderbouwing daarvan overgelegde rapportages van deskundigen.

Ook de overige beroepsgronden die betrekking hebben op de herstelmaatregelen, behoeven gezien het voorgaande nu geen bespreking.

Staan de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen vast?

20. De verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen staan volgens de Werkgroep niet vast, omdat de mestmaatregelen nog in werking moeten treden, de emissiefactoren uit het Besluit emissiearme huisvesting pas effect krijgen bij de bouw van stallen en de voer- en managementmaatregelen nog op bedrijfsniveau uitgewerkt moeten worden en afhankelijk

zijn van de keuze door een individuele ondernemer. De effecten van deze maatregelen zijn afhankelijk van veel variabelen, zoals de mate van economische groei, verschuivingen in aantallen vee, het al dan niet beweiden van vee, zodat het niveau van de wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt de effecten met zekerheid in kaart te brengen of te kwantificeren. Voor de mestmaatregelen geldt daarnaast dat in de passende beoordeling gerekend is met gemiddelde waarden en geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat het bemesten van nieuwe gronden of gewijzigde activiteiten in de directe nabijheid van beschermde gebieden tot extra stikstofdepositie kunnen leiden. Ter illustratie wijst de Werkgroep op de Tussenevaluatie en de nadere onderbouwing naar aanleiding van de verwijzingsuitspraak van het college van 4 juli 2018. Daarin staat dat ondanks het feit dat de emissies in de landbouw in 2016 per saldo met 3,3 kton zijn gestegen, verwacht wordt dat de emissies zullen gaan dalen en dat dit voor het eerst in 2019 bevestigd kan worden. De daling staat daarmee volgens de Werkgroep echter niet vast.
Verder betoogt de Werkgroep dat een groot deel van de depositie- en ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld voordat de emissiedaling door de PAS-bronmaatregelen zich zal manifesteren. De Werkgroep noemt het PAS een programma op krediet. Hierdoor is volgens de Werkgroep niet verzekerd dat de stikstofdepositie die veroorzaakt wordt door activiteiten die met toepassing van het PAS-beoordelingskader worden toegestaan niet zullen leiden tot een - plaatselijke - toename van stikstofdepositie en daarmee tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

20.1. Het college stelt dat de verwachte depositiedaling door de PAS-bronmaatregelen wetenschappelijk is vastgesteld, en waar nodig van ruime marges voorzien. Op basis van de beste wetenschappelijk kennis bestaat de verwachting dat deze maatregelen zullen leiden tot een emissie- en daarmee tot een depositiedaling, zodat de verwachte voordelen daarvan in de passende beoordeling betrokken kunnen worden. Voor de nadere onderbouwing van de aangehouden marges en buffers, voor zover die nadere onderbouwing gelet op de verwijzingsuitspraak nodig was, verwijst het college naar de stukken die op 4 en 19 juli 2018 en 17 januari 2019 zijn overgelegd.

Het college stelt verder dat in het PAS is onderkend dat het ‘uitgiftesysteem’ in relatie tot de emissiedaling die zich gedurende de PAS-periode geleidelijk moet gaan manifesteren, tot gevolg kan hebben dat de emissie eerst toeneemt en later daalt. In de passende beoordeling is, zo stelt het college, onderbouwd dat deze toename altijd tijdelijk van aard is en nog gedurende de programmaperiode op dezelfde locatie zal worden gevolgd door een afname die verzekert dat per saldo de stikstofdepositie afneemt en dat de aantasting van de natuurlijke kenmerken ook in deze situatie is uit te sluiten.

20.2. In de passende beoordeling van het PAS is rekening gehouden met een daling van de stikstofdepositie door drie PAS-bronmaatregelen. Deze maatregelen zullen volgens het PAS leiden tot een extra daling ten opzichte van de autonome ontwikkeling. De prognose van die daling waarmee in de passende beoordeling rekening is gehouden is weergegeven in de onderstaande tabel die is opgenomen op pagina 19 van het PAS.

Tabel 3.1 *Prognose netto reductie ammoniakemmissie door generieke brongerichte maatregelen landbouw (in kiloton per jaar ten opzichte van het jaar 2013)*

	2015	2018	2021	2024	2027	2030
Aanwending	0,5	2	2	2	2	2
Voer- en management	0,5	2	3	3	3	3
Stallen	0,1	0,5	1,4	2,6	3,8	5
Totaal	**1,1**	**4,5**	**6,4**	**7,6**	**8,8**	**10**

Om de verlaging van de emissies uit stallen te realiseren gaat het PAS ervan uit dat in 2015, 2018 en in 2020 de emissiefactoren voor stallen worden aangescherpt. Het Besluit emissiearme huisvesting, waarin de aanscherping is geregeld, is op 1 augustus 2015 in werking getreden. De emissiefactoren zijn van toepassing bij de nieuwbouw of verbouw van stallen. De verwachting is dat de ammoniakemissie hierdoor stapsgewijs zal afnemen ten opzichte van 2014, met uiteindelijk 5 kton per jaar in 2030. Voor 2020 is het maximale effect berekend op 2,1 kton, terwijl in het PAS rekening is gehouden met een emissieafname van 1,4 kton in 2021. Er is derhalve een marge aangehouden van 0,7 kton.

20.3. Een andere PAS-bronmaatregel betreft de aanscherping van de regelgeving voor het aanwenden van dierlijke mest op landbouwgronden. In het PAS is rekening gehouden met een emissiedaling door twee maatregelen. Ten eerste is een verplichting ingevoerd om drijfmest op onbeteeld bouwland met een spruitstuk in - sleufjes in - de bodem te brengen. Deze verplichting is op 1 januari 2015 van kracht geworden door een wijziging van het Besluit gebruik meststoffen. Ten tweede worden emissiearme technieken verplicht gesteld voor de aanwending van mest op klei en veen (het zogenoemde sleepvoetverbod). In het PAS was voorzien dat laatstbedoelde maatregel op 1 januari 2017 in werking zou treden. In het PAS is rekening gehouden met een afname van de emissie als gevolg van deze twee mestmaatregelen van 2,0 kiloton per jaar in 2021 (0,5 door de maatregel die in 2015 is ingevoerd en 1,5 door het sleepvoetverbod dat in 2017 wordt ingevoerd). Daarbij is ten opzichte van de geprognosticeerde effecten (totaal 2,2 kton) een marge aangehouden van 0,2 kiloton.

Ten tijde van de verwijzingsuitspraak was de inwerkingtreding van het sleepvoetverbod voorzien voor 1 januari 2018. De reden hiervoor was dat de emissiearme technieken nog niet beschikbaar en uitontwikkeld waren. Het sleepvoetverbod is op 1 januari 2019 in werking getreden en is opgenomen in de Uitvoeringsregeling meststoffenwet.

20.4. De derde PAS-bronmaatregel is de "Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof". Deze overeenkomst werd op 18 maart 2014 door de staatssecretaris van Economische Zaken en zeven organisaties die veehouders vertegenwoordigen getekend. De overeenkomst heeft als doel een reductie in ammoniakemissie te realiseren en bevat daartoe afspraken over vrijwillig door veehouders te treffen voer- en managementmaatregelen. Hierbij moet gedacht worden aan maatregelen zoals het verbeteren van mineralenefficiëntie van melkveebedrijven en het bevorderen van de weidegang. In het PAS is rekening gehouden met een afname van de emissie als gevolg van deze voer- en managementmaatregelen van 3,0 kton per jaar in 2021. Daarbij is ten opzichte van de geprognosticeerde effecten (9,5 kton) een marge aangehouden van 6,5 kton.

20.5. Met de sector is afgesproken dat aanvullende inspanningen worden gepleegd om alsnog 10 kton reductie (in 2030, op basis van de drie PAS-bronmaatregelen te samen), te realiseren als uit de monitoring blijkt dat de reductie door de landbouw achterblijft.

20.6. De helft van de depositiedaling door de PAS-bronmaatregelen is beschikbaar als depositie- en ontwikkelingsruimte voor de agrarische sector. Een deel daarvan is beschikbaar voor het segment 'onder grenswaarde' en een deel is beschikbaar als vrije ontwikkelingsruimte, ook wel segment 2 genoemd (zie de figuur in 3.3). In paragraaf 4.2.6 van het PAS is onder 3 vermeld dat van de ontwikkelingsruimte voor segment 2, 60% beschikbaar is voor toedeling in de eerste helft van het tijdvak en 40% voor toedeling in de tweede helft van het tijdvak van het programma.

Inmiddels is door de bestuursorganen die gezamenlijk het PAS hebben vastgesteld, besloten de 40% ontwikkelingsruimte voor de tweede helft van het tijdvak van het programma, dat op 1 juli 2018 aanving, vooralsnog in afwachting van de uitkomst van deze procedure niet beschikbaar te stellen.

20.7. De Afdeling overwoog in de verwijzingsuitspraak dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen die gericht zijn op een daling van de stikstofdepositie in de passende beoordeling kunnen worden betrokken en dat een deel van die daling beschikbaar kan worden gesteld als depositie- en ontwikkelingsruimte. Voorts overwoog de Afdeling dat nader onderbouwd diende te worden in hoeverre de aangehouden marges bij de PAS-bronmaatregelen voldoende zijn om tegenvallende resultaten op te vangen. Voorts diende nader te worden onderbouwd of de effecten van deze maatregelen zich gelijkmatig over de verschillende Natura 2000-gebieden verdelen.

20.8. De Afdeling leidt uit het arrest af dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen in de passende beoordeling mogen worden betrokken, mits de verwachte voordelen tijde van die beoordeling vaststaan. De PAS-bronmaatregelen zijn gericht op een daling van de ammoniakemissie. De aard van de maatregelen brengt gezien de uitgangspunten die in 18 onder 5, 6 en 9 zijn opgenomen, mee dat deze maatregelen niet in de passende beoordeling kunnen worden betrokken als deze nog niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd (specifieke eis indien de PAS-bronmaatregel een instandhoudings- of passende maatregel is), nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen (in dit geval de emissiedaling) tot stand zullen worden gebracht, of het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat de voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd (geldt zowel bij duiding als instandhoudings-, passende of beschermingsmaatregel). Voor dat laatste is van belang dat uit de punten 116-119 van het arrest moet worden afgeleid dat een onderzoek dat gebaseerd is op de verwachte omvang en intensiteit van activiteiten en waarvan gelet op de schaal waarop het onderzoek is uitgevoerd (= landelijk), de uitkomst is dat gemiddeld genomen geen stijging van emissies zal plaatsvinden, niet voldoet aan het vereiste dat een passende beoordeling geen leemten mag vertonen en volledige, nauwkeurige en definitieve constateringen en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van plannen of projecten voor een Natura 2000-gebied wegnemen. Voor de beoordeling van de gevolgen van een activiteit zijn, zoals het Hof overweegt, de omvang en intensiteit van de activiteit, de plaats waar deze wordt verricht en de omstandigheden in het gebied van belang. De Afdeling is van oordeel dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen met dezelfde nauwkeurigheid in kaart dienen te worden gebracht. Dit betekent dat de emissiedaling door de PAS-bronmaatregelen met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau moet zijn gekwantificeerd.

Hieronder wordt eerst bezien of de verwachte voordelen van de drie PAS-bronmaatregelen, gezien het hiervoor overwogene, vaststonden ten tijde van de passende beoordeling. Daarna wordt ingegaan op de omvang en toedeling van de ontwikkelingsruimte die aan de PAS-bronmaatregelen is ontleend.

De stalmaatregelen

20.9. Het Besluit emissiearme huisvesting en de Regeling ammoniak en veehouderij dat de aangescherpte emissiefactoren bevat zijn in juni 2015 gepubliceerd. Ten tijde van de passende beoordeling was derhalve bekend welke (aangescherpte) emissiefactoren zouden gaan gelden. Het Besluit en de Regeling zijn echter pas nadat het PAS van kracht werd, op 1 augustus 2015 in werking getreden. Het gegeven dat het Besluit en de Regeling ten tijde van de passende beoordeling niet van kracht waren betekent naar het oordeel van de Afdeling dat de verwachte voordelen daarvan niet in de passende beoordeling konden worden betrokken (zie uitgangspunten 5 en 9).

20.10. Ook in het geval het Besluit emissiearme huisvesting en de Regeling ammoniak en veehouderij wel van kracht waren geweest ten tijde van de passende beoordeling, dan is de Afdeling er niet van overtuigd dat de verwachte voordelen van deze maatregelen ten tijde van die beoordeling vaststonden. Daarvoor acht zij relevant dat de verplichtingen die uit het Besluit emissiearme huisvesting voortvloeien pas gelden als een individueel bedrijf een dierenverblijf gaat oprichten, vervangen of uitbreiden. De maatregel dient met andere woorden op bedrijfsniveau nog nader ingevuld of uitgewerkt te worden (uitgangspunt 6a/9a). De plaats waar en het moment waarop de emissiedaling door deze maatregel zich zal manifesteren is afhankelijk van keuzes van individuele ondernemers.

Bovendien is, zoals de Werkgroep terecht stelt, de berekening van de emissiedaling die aan deze regeling is toe te rekenen, afhankelijk van veel variabelen en onzekere factoren, zoals de vervangingsgraad van de stallen en de omvang van de veestapel (groei/stabiel/krimp). De Afdeling is er niet van overtuigd dat de emissiedaling die zich als gevolg van deze regeling op bedrijfsniveau kan gaan manifesteren met wetenschappelijke zekerheid kan worden vertaald naar een depositiedaling op hexagoonniveau (uitgangspunt 6b/9b). Een berekening gebaseerd op gemiddelde waarden is zoals het Hof overwoog in punt 119 niet toereikend. De nadere onderbouwing die het college in reactie op de verwijzingsuitspraak heeft gegeven leidt niet tot een ander oordeel. In de verwijzingsuitspraak werd geoordeeld dat een nadere onderbouwing nodig is van de stelling dat tegenvallers in de vervangingsgraad kunnen worden opgevangen en dat onvoldoende inzichtelijk is welke gegevens en aannames ten grondslag liggen aan de stelling dat lokale stijgingen van de depositie van ammoniak zijn uitgesloten in het licht van de mogelijkheid dat bestaande veehouderijen ook onder het Besluit emissiearme huisvesting hun veestapel kunnen uitbreiden. Weliswaar is in de nadere onderbouwing inzichtelijk gemaakt dat een verlaging van de vervangingsgraad van stallen bij een stabiel veebestand kan worden opgevangen binnen de aangehouden marge, maar in de onderbouwing is ten onrechte ervan uitgegaan dat de veestapel in Nederland door een stelsel van dier- en fosfaatrechten niet kon groeien. Ten tijde van de passende beoordeling gold uitsluitend voor de varkens- en pluimveesector een stelsel van dierrechten. Het stelsel van fosfaatrechten waarmee beoogd wordt de omvang van de melkveestapel te reguleren, gold ten tijde van de passende beoordeling niet, zodat daarmee geen rekening kon worden gehouden. Dat het ontbreken van een stelsel ter regulering van de omvang van de veestapel een belangrijke factor is voor de onzekerheid van de prognose van het effect van het Besluit emissiearme huisvesting kan worden afgeleid uit de Tussenevaluatie waarin over de stalmaatregelen is vermeld: "Op basis van de gerapporteerde data komt de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) tot de volgende conclusies voor het jaar 2016: 'dat de gemiddelde ammoniakemissie uit de landbouw 3,2 miljoen kg hoger was (.) dan in de referentie. Deze toename wordt vooral veroorzaakt door een toename van het aantal koeien; de ammoniakemissie bij rundvee is met 5,5 miljoen kg toegenomen'".

Dat de verwachte effecten jaarlijks zullen worden gemonitord en dat extra inspanningen gepleegd zullen worden op het moment waarop de reductie achterblijft, betekent anders dan het college veronderstelt, niet dat de verwachte voordelen van de emissiedaling door het Besluit emissiearme huisvesting ten tijde van de passende beoordeling vaststonden en in de passende beoordeling konden worden betrokken (uitgangspunt 12).

Gezien het voorgaande ziet de Afdeling nu geen aanleiding in te gaan op het betoog van de Werkgroep dat uit een recente studie volgt dat het rendement van combi-luchtwassers lager is dan het rendement waarop de emissiefactor in de Regeling ammoniak en veehouderij is vastgesteld en dat de emissiefactoren voor volièresystemen (pluimveehouderijen) te laag zijn ingeschat, zodat de geprognosticeerde daling van de emissies door de stalmaatregelen mogelijk zijn overschat.

De mestmaatregelen

20.11. De verplichting om drijfmest op onbeteeld bouwland met een spruitstuk in - sleufjes in - de bodem te brengen was ten tijde van de passende beoordeling van kracht. De verwachte voordelen van deze maatregel konden in de passende beoordeling worden betrokken, mits deze voordelen met zekerheid in kaart kunnen worden gebracht of gekwantificeerd (uitgangspunt 6b/9b).

De inwerkingtreding van het sleepvoetverbod, was ten tijde van de passende beoordeling voorzien voor 1 januari 2017. De reden daarvoor was dat de emissiearme technieken nog niet beschikbaar en uitontwikkeld waren. De verwachte voordelen van deze maatregel stonden ten tijde van de passende beoordeling niet vast omdat de maatregel ten tijde van de beoordeling niet van kracht was (uitgangspunten 5 en 9). Verder was ten tijde van die beoordeling niet uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht (uitgangspunt 6a/9a).

20.12. Voor de beantwoording van de vraag of de verwachte voordelen van de mestmaatregelen, in het geval deze beide ten tijde van de passende beoordeling van kracht waren geweest, vaststonden, zodat ze in de passende beoordeling betrokken konden worden, is het volgende van belang. Anders dan de hiervoor besproken stalmaatregelen hebben de mestmaatregelen direct, nadat ze van kracht zijn, effect. De maatregelen behoeven op bedrijfsniveau geen nadere uitwerking. De vraag bij deze maatregelen is dus vooral of het niveau van wetenschappelijke kennis het mogelijk maakt dat de voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd. Een berekening gebaseerd op gemiddelde waarden is daarvoor, zoals het Hof overwoog in punt 119 niet toereikend.

De Afdeling acht echter niet uitgesloten dat de verwachte effecten van de mestmaatregelen met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht of gekwantificeerd, waarbij, zoals ook in de verwijzingsuitspraak is uiteengezet, voor de vereiste zekerheid gewerkt kan worden met het aanhouden van een buffer of marge ten opzichte van het verwachte effect. Wel dient zeker te zijn dat de voordelen die in de passende beoordeling zijn betrokken zich ook onder tegenvallende omstandigheden zullen voordoen (worst-case). Met andere woorden als de minimaal en maximaal te verwachten effecten van een maatregel zijn berekend, dan kan hooguit het minimaal te verwachten effect in de passende beoordeling worden betrokken, mits dit met de vereiste zekerheid is gekwantificeerd.

In het PAS is voor elke PAS-bronmaatregel rekening gehouden met een lagere emissieafname dan het maximaal berekende verwachte effect. De aangehouden marge is volgens het college groot genoeg om tegenvallers op te kunnen vangen. In de

verwijzingsuitspraak is geconstateerd dat een nadere onderbouwing is vereist dat de marge van 0,2 kton voldoende groot is om een eventuele lokale stijging van de mestdeposities te kunnen uitsluiten. Uit de nadere onderbouwing volgt dat voor gebieden waar de benuttingsgraad van bemesten ≥100% is, zoals de Peel, het niet is uitgesloten dat verschuivingen in het grondgebruik leiden tot toenames van deposities. De impact van die mogelijke toenames is volgens het college gering. In de gebieden waar de benuttingsgraad van bemesten < 100% is, zijn depositietoenames niet uit te sluiten, maar zijn deze volgens het college niet aannemelijk. De nadere onderbouwing biedt naar het oordeel van de Afdeling niet de vereiste zekerheid dat een lokale toename van deposities is uitgesloten. De verwachting of aannemelijkheid dat tegenvallers zich niet zullen gaan voordoen is daarvoor niet voldoende.
Bij het met de vereiste zekerheid in kaart brengen van de verwachte effecten van de mestmaatregelen en het bepalen van de marge dient voorts naar het oordeel van de Afdeling rekening gehouden te worden dat de handhaving van de regelgeving, zowel wat betreft de hoeveelheden die worden uitgereden als de juiste wijze van toepassing van de emissiearme techniek, een relevante factor is voor de (on)zekerheid dat de verwachte effecten van mestmaatregelen zich daadwerkelijk zullen manifesteren. In dat verband wijst de Afdeling op de Tussenevaluatie waaruit volgt dat de verwachte daling van de emissie door de mestmaatregelen (de eerste maatregel was in 2015 ingevoerd) zich niet heeft gemanifesteerd in 2015 en 2016 en de brief van de minister van 19 december 2018 (Kamerstukken II, 2018/19, 33 037, nr. 346), waaruit volgt dat het sleepvoetverbod van kracht is geworden terwijl de controleerbaarheid van de technieken nog niet volledig geborgd is.

Het betoog van het college dat de vertraagde invoering van het sleepvoetverbod geen gevolgen heeft voor de raming van de reductie die aan deze maatregel in de passende beoordeling van het PAS is toegerekend, volgt de Afdeling niet. Het gegeven dat het sleepvoetverbod op 1 januari 2019 van kracht is geworden en dat de verwachte emissiereductie daarvan 3,2 kton is in plaats van de verwachte emissiereductie van 1,5 kton waarvan in de passende beoordeling werd uitgegaan zodat de marge groter is dan 0,2 kton, betekent niet dat de verwachte voordelen van deze maatregelen daardoor ten tijde van de passende beoordeling vaststonden. Ook de omstandigheid dat de verwachte effecten jaarlijks zullen worden gemonitord en dat extra inspanningen gepleegd zullen worden op het moment waarop de reductie achterblijft, betekent anders dan het college veronderstelt, niet dat de verwachte voordelen van de emissiedaling door de mestmaatregelen ten tijde van de passende beoordeling vaststonden en in de passende beoordeling konden worden betrokken.

Voer- en managementmaatregelen

20.13. De Afdeling is van oordeel dat de verwachte voordelen van deze maatregelen in het licht van het arrest van Hof niet vaststonden ten tijde van de passende beoordeling. Daarvoor acht zij relevant dat de overeenkomst, die wel was gesloten ten tijde van de passende beoordeling, slechts vrijwillig door veehouders te treffen maatregelen bevat. De Werkgroep wijst er dan ook terecht op dat de maatregel ten tijde van de passende beoordeling op bedrijfsniveau nog nader ingevuld of uitgewerkt moet worden, waardoor de plaats waar en het moment waarop de effecten van deze maatregelen zich zullen voordoen afhankelijk is van keuzes van individuele ondernemers. Dat betekent bovendien dat de berekening van de emissiedaling die aan deze maatregelen is toe te rekenen afhankelijk is van veel variabelen en onzekere factoren. De emissiedaling is daarmee op bedrijfsniveau moeilijk te voorspellen. De Afdeling is er dan ook niet van overtuigd dat de verwachte emissiedaling die als gevolg van deze overeenkomst op bedrijfsniveau kan worden behaald, met zekerheid in kaart kan

worden gebracht of gekwantificeerd op hexagoonniveau (uitgangspunten 6a/9a en 6b/9b). De drie maatregelen te samen: monitoring en nadere afspraken

20.14. Het college heeft er in de nadere onderbouwing van 17 januari 2019 op gewezen dat de huidige monitoringssystematiek met medewerking van de landbouwsector wordt aangescherpt en uitgebreid, zodat de gerealiseerde reductie op de drie sporen goed inzichtelijk wordt. Daartoe zijn op 14 januari 2019 afspraken gemaakt met de sector. Bovendien zijn afspraken gemaakt over het op korte termijn gezamenlijk uitwerken van een pakket van aanvullende bronmaatregelen. In augustus 2019 zal een aanvullend pakket worden opgeleverd en deze zullen worden ingezet op het moment waarop een extra reductie van stikstofemissie nodig is. In augustus 2019 wordt op basis van de inzet van de sector op de gemaakte afspraken, besloten tot eventuele bijsturing in de vorm van het geheel of gedeeltelijk verwijderen van de berekende emissiedaling die wordt toegeschreven aan de voer- en managementmaatregelen, de inzet van extra bronmaatregelen, of het beperken van de uitgifte van ontwikkelingsruimte.

20.15. De Afdeling is van oordeel dat monitoring op zich zelf beschouwd een passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn kan zijn. Uit het arrest moet echter worden afgeleid dat aan het gegeven dat de uitvoering en het effect van maatregelen die in een passende beoordeling zijn betrokken worden gemonitord geen betekenis kan worden toegekend voor de vraag of de maatregelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De Werkgroep wijst er in haar nadere reactie van 21 januari 2019 dan ook terecht op dat monitoring het PAS niet in overeenstemming met de door het Hof gegeven uitleg van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn brengt.

Programma op krediet: toedeling ontwikkelingsruimte op voorhand

21. Ook als hiervoor zou zijn geconstateerd dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen met de vereiste zekerheid in kaart waren gebracht of gekwantificeerd, dan zouden daarmee de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen nog niet vaststaan. Het arrest van het Hof strekt er immers toe dat de PAS-bronmaatregelen resultaat moeten hebben gehad voordat de activiteiten die op basis van het PAS-beoordelingskader worden toegestaan negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden (zie ook uitgangspunt 10). Er is met andere woorden ruimte voor toedeling van ontwikkelingsruimte die ontleend wordt aan de PAS-bronmaatregelen nadat de maatregelen zijn uitgevoerd en de emissiedaling door die maatregelen zich met zekerheid heeft voorgedaan op het moment waarop de activiteiten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld emissie gaan veroorzaken. Omdat er geen relatie bestaat tussen de emissiereducerende maatregel en de emissieveroorzakende activiteit die met het PAS wordt toegestaan, is slechts verzekerd dat de maatregel resultaat heeft gehad voordat de toegestane activiteit negatieve gevolgen kan hebben als de ontwikkelingsruimte niet eerder wordt toegedeeld dan nadat de emissiedaling door de maatregelen zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Het huidige uitgiftesysteem van de ontwikkelingsruimte in segment 2, zoals dat op grond van het PAS en de daarbij behorende regelgeving is vormgegeven voorziet in de uitgifte van 60% van de bij aanvang van het programma voor een tijdvak van zes jaar berekende ontwikkelingsruimte die ontleend is aan de PAS-bronmaatregelen. Daarnaast is een deel van de aan deze maatregelen ontleende depositieruimte opgenomen in het segment voor de grenswaarde. Het PAS en de regelgeving waarborgen derhalve niet dat de daling van de depositie en de uitgifte van de ontwikkelingsruimte ten minste gelijk op lopen. Hieruit volgt dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen ten tijde van de passende beoordeling, ook in het geval deze met zekerheid in kaart waren gebracht en gekwantificeerd, niet vaststonden.

Het voorgaande sluit aan bij de punten 127 en 128 van het arrest waarin het Hof overweegt dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald. Het gaat, aldus het Hof 'voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan'.

Conclusie

22. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen ten tijde van de passende beoordeling niet vaststonden. De verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen kunnen, zoals de Werkgroep terecht betoogt, niet worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden en bij de beoordeling of de toedeling van de depositieruimte op basis van het PAS-beoordelingskader niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

22.1. Het voorgaande leidt voorts tot de conclusie dat aan de verwachte emissiedaling die aan de PAS-bronmaatregelen is toegeschreven geen ontwikkelingsruimte kan worden ontleend.

Staan de verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen vast?

23. De verwachte voordelen van de emissiedaling door autonome ontwikkelingen (hierna ook: autonome daling) kunnen volgens de Werkgroep niet betrokken worden in de passende beoordeling, omdat deze ten tijde van die beoordeling niet vaststonden. De autonome daling is gebaseerd op de aanname dat de stikstofdepositie door bestaand beleid zal dalen en de omvang is gebaseerd op een prognose en niet op een kwantitatief uitgewerkte, vaststaande reductie. De berekeningen van de autonome daling van ammoniakemissies wijken volgens de Werkgroep al geruime tijd af van de feitelijk gemeten ontwikkeling in de ammoniakconcentratie in de lucht. Tussen 2000 en 2012 is een emissiedaling berekend, terwijl de gemeten ammoniakconcentratie in de lucht sinds 2000 niet meer daalt. Bovendien volgt uit de Tussenevaluatie dat de ammoniakemissies vanaf 2013 licht stijgen en dat de gemeten ammoniakconcentratie over een langere reeks van jaren stijgend is. Zowel de trend in de emissie als de trend in de concentratie vormen volgens de Werkgroep een contra indicatie voor de verwachte autonome depositiedaling. De Werkgroep ziet haar standpunt bevestigd in het rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) 'Ontwikkelingen in emissies en concentraties van ammoniak in Nederland tussen 2005 en 2016', dat door het college op 17 januari 2019 is overgelegd. Ter onderbouwing van haar standpunt verwijst zij naar de notitie 'Daalt de stikstofdepositie op natuurgebieden', van prof. J.W. Erisman, opgesteld in opdracht van onder meer de Werkgroep. Erisman stelt dat de correcties die aan de hand van de gemeten concentraties in AERIUS worden aangebracht ten koste gaan van de voorspellende waarde van het model. Erisman stelt voorts dat de emissiereductie die in de periode 1985-2004 plaatsvond zo groot was dat ondanks de onzekerheden door atmosferische processen en modelvorming, zeker is dat de emissies daadwerkelijk zijn afgenomen in die periode en dat aannemelijk is dat de depositie is gedaald. Sinds 2004 zijn er nog maar relatief kleine emissieveranderingen opgetreden. Die geclaimde emissiedaling is kleiner dan de onzekerheid in de voorspellende waarde van het model. De Werkgroep verbindt hieraan de conclusie dat het niveau van wetenschappelijke kennis het

niet mogelijk maakt de emissiedaling met zekerheid in kaart te brengen of te kwantificeren.
23.1. Het college stelt dat de verwachte voordelen van de autonome ontwikkeling ten tijde van de passende beoordeling vaststonden. Weliswaar kan uit het rapport van het RIVM 'Ontwikkelingen in emissies en concentraties van ammoniak in Nederland tussen 2005 en 2016' worden afgeleid dat de emissiedaling in de periode 2005-2016 minder groot is geweest dan tot nu toe is aangenomen, maar dat heeft volgens het college voor de onderbouwing van het PAS geen relevante gevolgen. De berekende emissiedalingen en daarmee de berekende depositiereductie, wordt in AERIUS Monitor gekalibreerd aan de hand van de daadwerkelijk gemeten ammoniakconcentraties. Onderschattingen van emissies ten opzichte van de werkelijke emissies worden gecorrigeerd. De gecorrigeerde cijfers over de berekende daling van stikstofdepositie vormen de basis voor de beantwoording van de vraag of het verantwoord is om depositieruimte ter beschikking te stelling. Bovendien is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de deposities waarvan AERIUS Monitor uitgaat een onderschatting zijn van de werkelijke deposities. In AERIUS is meer depositie passend beoordeeld, dan op basis van het 2,5% groeiscenario mag worden verwacht, aldus het college.

23.2. In het PAS staat dat de stikstofdepositie in Nederland de afgelopen decennia fors is gedaald, mede dankzij nationaal en Europees beleid en dat het de verwachting is dat de stikstofdepositie ook de komende jaren gestaag verder zal dalen, zelfs wanneer wordt uitgegaan van een economische groei van gemiddeld 2,5% per jaar (hoog economisch groeiscenario). Dit komt doordat de stikstofemitterende sectoren, zoals het verkeer en de landbouw, steeds schoner worden.

In de autonome ontwikkelingen die volgens het PAS leiden tot een daling van stikstofemissies zijn de ontwikkelingen van de emissies van stikstofoxiden (NOx) en ammoniak (NH3) door met name industrie, verkeer, scheepvaart, consumenten en de landbouw en uit het buitenland betrokken. De gegevens zijn ontleend aan de publicatie van het RIVM, Grootschalige concentratie en depositiekaarten Nederland (hierna: RIVM-rapport). In het RIVM-rapport wordt aan de hand van de ontwikkeling van de emissies in de periode 2000 tot 2010, verkend hoe deze ontwikkeling zich zal voortzetten tot 2020 en 2030, uitgaande van verschillende economische groeiscenario's, en rekening houdend met vaststaand en voorgenomen beleid. Voor het PAS is het scenario met 2,5% economische groei als uitgangspunt genomen. De emissie- en depositieontwikkeling laat volgens het RIVM-rapport een dalende trend zien, voornamelijk door dalende verkeers- en landbouwemissies.

Volgens het PAS (p. 14) zal de ammoniakemissie in de landbouw tot 2020 met circa 3% afnemen. In diezelfde periode zal op basis van het nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) de stikstofoxide emissie door het verkeer met 40% afnemen.

23.3. De autonome daling is van belang voor de aannames over het behoud, herstel of verbetering van stikstofgevoelige natuurwaarden. Bovendien wordt een deel van de autonome daling beschikbaar gesteld als depositie- en ontwikkelingsruimte. De omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte is afgestemd op de depositiebehoefte voor nieuwe economische ontwikkelingen en de groei van bestaande activiteiten bij een economische groei van gemiddeld 2,5% per jaar. Deze depositie- en ontwikkelingsruimte is over alle segmenten verdeeld, waarbij het grootste deel gereserveerd is voor prioritaire projecten, ook wel aangeduid als segment 1 (zie de figuur in 3.3).

23.4. In de verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat bij de prognose over de autonome ontwikkeling van de stikstofdepositie in beginsel mag worden uitgegaan van de

voortzetting van een bestaande dalende trend, tenzij er contra-indicaties zijn. De Afdeling constateerde dat de Werkgroep onder meer onder verwijzing naar het rapport "Balans van de Leefomgeving 2016" van het PBL, aannemelijk heeft gemaakt dat er contra-indicaties zijn. In dat rapport staat dat de ammoniakconcentraties in de lucht sinds 2000 niet meer dalen en zelfs een stijgende trend lijken te vertonen, en dat nader onderzoek uitsluitsel moet geven over de oorzaak van het trendverschil tussen de gemeten concentraties en berekende emissies. Dit leidde in de verwijzingsuitspraak tot het oordeel dat nader onderbouwd dient te worden waarom, gelet op de geconstateerde contra-indicaties, van de bestaande dalende trend in de stikstofdepositie in het PAS mag worden uitgegaan en in hoeverre het uitgangspunt van 2,5% gemiddelde economische groei tot een buffer leidt die mogelijke tegenvallers in de autonome daling van de stikstofdepositie kan opvangen.
23.5. De Afdeling leidt uit het arrest af dat de verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling mogen worden betrokken, mits de verwachte voordelen ten tijde van die beoordeling vaststaan. De autonome ontwikkelingen, die in de passende beoordeling uitsluitend een rol kunnen spelen bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden (zie 16.1), zien op de daling van stikstofemissies. De aard van de ontwikkelingen brengt gezien de uitgangspunten 9a en 9b die in 18 zijn opgenomen, mee dat deze ontwikkelingen niet in de passende beoordeling kunnen worden betrokken als nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen (in dit geval de emissiedaling) tot stand zullen worden gebracht, of het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat de voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd. Voor de autonome ontwikkelingen geldt op dit punt hetzelfde kader als voor de PAS-bronmaatregelen dat is weergegeven in 20.8. Dat betekent dat de emissiedaling door de autonome ontwikkelingen met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart moet worden gebracht en gekwantificeerd.

Hieronder wordt eerst bezien of de verwachte voordelen van de autonome daling, gezien het hiervoor overwogene, vaststonden ten tijde van de passende beoordeling. Daarna wordt ingegaan op de omvang en toedeling van de ontwikkelingsruimte die aan de autonome daling is ontleend.

23.6. De Afdeling constateert dat in de emissiedaling die in het PAS wordt toegerekend aan autonome ontwikkelingen, niet slechts de verwachte effecten van bestaand beleid, maar ook van voorgenomen beleid is betrokken. Voorgenomen beleidsmaatregelen zijn, aldus het RIVM-rapport, ‘maatregelen die de Europese Commissie of het kabinet van plan zijn te nemen, maar die in de komende jaren nog verder worden ontwikkeld en geïnstrumenteerd. Over deze maatregelen moet nog een beslissing worden genomen’. Met de verwachte voordelen van voorgenomen beleid, kan naar het oordeel van de Afdeling, geen rekening worden gehouden, omdat ten tijde van de passende beoordeling nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen daarvan tot stand zullen worden gebracht (uitgangspunt 9a).

23.7. De autonome ontwikkelingen hebben zowel betrekking op de autonome daling van NOx-emissies (stikstofoxiden) als op de autonome daling van NH3-emissies (ammoniak). In de verwijzingsuitspraak is overwogen dat nader onderbouwd diende te worden waarom, gelet op de trendverschillen tussen de gemeten ammoniakconcentratie en de berekende ammoniakemissies, van een voortzettende dalende trend van ammoniakemissies kan worden uitgegaan.

23.8. Het college heeft de nadere onderbouwing op 17 januari 2019 ingebracht onder overlegging van het onderzoek "Ontwikkelingen in emissies en concentraties van ammoniak in Nederland tussen 2005 en 2016", RIVM Rapport 2018-0163 (hierna: RIVM-onderzoek).

Het RIVM-onderzoek bevestigt dat er sinds 2005 een verschil zichtbaar is tussen de ontwikkeling van de gemeten ammoniakconcentraties in de lucht en de gerapporteerde emissies. De ammoniakconcentraties in de lucht vertonen sinds 2005 een stijgende lijn, terwijl de gerapporteerde emissies tot 2013 een dalende trend laten zien en daarna een lichte stijging.

In het RIVM-onderzoek wordt gesteld dat ongeveer 75% van het verschil tussen de gerapporteerde emissies en de gemeten hogere ammoniakconcentraties in de lucht kan worden verklaard door veranderingen in de atmosferische en chemische omstandigheden (40%), co-depositie (20%), veranderende weersomstandigheden (5%) en overige factoren in het OPS-model. Het resterende verschil kan volgens het RIVM-onderzoek worden verklaard door aan te nemen dat de emissiedaling in de periode 2005-2016 minder groot is geweest dan tot nu toe is aangenomen. De werkgroep NEMA van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft drie factoren geïdentificeerd die een rol zouden kunnen spelen: (1) hogere emissie uit emissiearme stallen (verminderde werking combi-luchtwassers), (2) meer afzet van mest buiten de landbouw, (3) minder emissiearme mestaanwending dan aangenomen. Op basis van deze analyse is met het model NEMA een berekening uitgevoerd, die laat zien dat er amper sprake is van een daling van de ammoniakemissies in de periode 2005-2016. De uitgangspunten daarvan dienen nog wel nader getoetst te worden. De CDM adviseert om nader onderzoek uit te voeren naar de oorzaken van de mogelijke mindere daling van de ammoniakemissies.

23.9. De Afdeling constateert dat uit het RIVM-onderzoek volgt dat onzeker is of de ammoniakemissies in de periode 2005-2016 zijn gedaald. Omdat twijfel bestaat of de ammoniakemissies in de periode 2005-2016 zijn gedaald, kan evenmin met zekerheid worden vastgesteld dat een dalende trend zich zal voortzetten. De omstandigheid dat AERIUS Monitor steeds wordt gekalibreerd nadat nieuwe gegevens bekend zijn geworden en dat extra inspanningen gepleegd zullen worden op het moment waarop de reductie achterblijft, betekent anders dan het college veronderstelt, niet dat de verwachte voordelen van de ammoniakemissiedaling door de autonome ontwikkelingen ten tijde van de passende beoordeling vaststonden en in de passende beoordeling konden worden betrokken.

23.10. Ter zitting heeft het college gesteld dat de NOx–emissies door verkeer, industrie en consumenten een groot deel van de autonome ontwikkeling vormt en dat er geen aanleiding is te twijfelen aan de dalende trend van deze emissies, zodat de verwachte voordelen daarvan in de passende beoordeling betrokken kunnen worden.

De Afdeling overweegt onder verwijzing naar 23.6 dat ook bij de autonome daling van de NOx emissies ten onrechte rekening is gehouden met voorgenomen beleid. De aannames over de dalende trend van de NOx-emissies die aan het PAS ten grondslag liggen zijn daarom ook niet gebaseerd op de juiste uitgangspunten.

Verder volgt uit het RIVM-rapport dat de autonome daling van NOx emissies door vaststaand beleid onder meer wordt toegerekend aan de Euro-normen voor personenauto's, bestelauto's en zwaar vrachtverkeer (EURO 6), aan financiële maatregelen, zoals stimuleringsregelingen (BPM/roetfilters), subsidieregelingen (emissiearme taxi's en bestelbussen/luchtwassers) of belastingmaatregelen (dieselaccijns/oldtimers), het SER-energieakkoord voor duurzame groei, en het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (per 2010). De Afdeling acht het niet aannemelijk dat de verwachte voordelen van de autonome daling van NOx-emissies door vaststaand beleid met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht of gekwantificeerd. De plaats

waar en het tempo waarin de emissiedaling door deze maatregelen zich zal manifesteren is afhankelijk van de keuzes die individuele consumenten en bedrijven maken om al dan niet gebruik te maken van de regelingen. De berekening van de verwachte autonome daling van de NOx-emissies is dus afhankelijk van veel variabelen en onzekere factoren.
Programma op krediet: toedeling ontwikkelingsruimte op voorhand

24. Als hiervoor zou zijn geconstateerd dat de verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen met de vereiste zekerheid in kaart waren gebracht of gekwantificeerd, dan zouden daarmee de verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen nog niet vaststaan. Zoals overwogen in 21 strekt het arrest van het Hof ertoe dat de autonome daling een feit moet zijn voordat de activiteiten die op basis van het PAS-beoordelingskader worden toegestaan negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden (zie ook uitgangspunt 10). Er is met andere woorden ruimte voor toedeling van ontwikkelingsruimte die ontleend wordt aan de autonome daling als de autonome daling zich met zekerheid heeft voorgedaan op het moment waarop de activiteiten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld emissie gaan veroorzaken. Omdat er geen relatie bestaat tussen de autonome daling en de emissieveroorzakende activiteit die met het PAS wordt toegestaan, is slechts verzekerd dat de autonome daling resultaat heeft gehad voordat de toegestane activiteit negatieve gevolgen kan hebben als de ontwikkelingsruimte niet eerder wordt toegedeeld dan nadat de autonome daling zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. De ontwikkelingsruimte in segment 1 is direct bij aanvang van het programma volledig beschikbaar en van de ontwikkelingsruimte in segment 2, waar ook een klein deel van de ontwikkelingsruimte die is ontleend aan de autonome daling is ondergebracht, is 60% direct beschikbaar bij aanvang van het programma. De depositieruimte voor autonome ontwikkelingen en grenswaardegevallen kan vanaf de aanvang van het programma benut worden. Het PAS en de regelgeving waarborgen derhalve niet dat de daling van de depositie en de uitgifte van de ontwikkelingsruimte ten minste gelijk op lopen. Hieruit volgt dat de verwachte voordelen van de autonome daling ten tijde van de passende beoordeling, ook in het geval deze met zekerheid in kaart waren gebracht en gekwantificeerd, niet vaststonden.

Conclusie

25. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen ten tijde van de passende beoordeling niet vaststonden. De verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen kunnen, zoals de Werkgroep terecht betoogt, niet worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden.

25.1. Het voorgaande leidt voorts tot de conclusie dat aan de verwachte emissiedaling die aan de autonome ontwikkelingen is toegeschreven geen ontwikkelingsruimte kan worden ontleend.

Staan de verwachte voordelen van stoppende agrarische bedrijven vast?

26. In het PAS is voorts rekening gehouden met de emissiedaling als gevolg van stoppende agrarische bedrijven. Een deel van die vrijkomende emissieruimte, de zogenoemde stoppersruimte, wordt in het PAS als depositie-/ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld voor de agrarische sector (segment 2). Bij de berekening van de depositieruimte die ontstaat door vrijkomende emissieruimte van stoppende veehouderijen zijn niet alle veehouderijen betrokken die naar verwachting zullen stoppen. Voor 2020 en 2030 is de helft van het percentage van het aantal landbouwbedrijven dat in de desbetreffende provincie naar verwachting vanaf 1 juli 2015 tot 2030 stopt en die op grotere afstand staan dan 1 km tot

Natura 2000-gebieden, betrokken bij deze berekening. Van de stoppersruimte wordt gedurende de hele PAS-periode jaarlijks een even groot deel uitgegeven als depositieruimte.
26.1. De Afdeling heeft in 25.5 van de verwijzingsuitspraak, naar aanleiding van een betoog van de Werkgroep, overwogen dat niet is uitgesloten dat door gebruik te maken van de stoppersruimte de stikstofdepositie lokaal per saldo toeneemt. Dit zal zich voordoen in het geval in de directe omgeving van een Natura 2000-gebied in een bepaald PAS-jaar geen veehouderijen stoppen, terwijl ter plaatse een veehouderij uitbreidt door gebruik te maken van de aan de depositieruimte toegevoegde stoppersruimte. De Afdeling oordeelde dat niet inzichtelijk is gemaakt op welke wijze met dergelijke toenames van lokale stikstofdeposities rekening is gehouden in de passende beoordeling.

26.2. In de nadere reactie van 4 juli 2018 stelt het college dat uit een nadere analyse volgt dat het patroon van uitgifte van depositieruimte veel locatiespecifieker is dan de beschikbaar gestelde stoppersruimte. Uit de analyse blijkt volgens het college dat het niet aannemelijk is dat de stoppersruimte die in de eerste drie jaar van het PAS beschikbaar is gesteld, zal leiden tot stijgingen in de totale depositie of dat er lokale grote afwijkingen zullen ontstaan tussen de verwachte depositiedaling en de praktijk. Maar uit de analyse blijkt ook, aldus het college, dat het lastig is om vooraf op locatieniveau voorspellingen te doen waar de meeste stoppersruimte zal worden benut. Vanwege die onzekerheid is besloten dat vooralsnog de resterende stoppersruimte niet beschikbaar wordt gesteld.

26.3. De Afdeling leidt uit het arrest af dat de verwachte voordelen van de emissiedaling door stoppende agrarische bedrijven in de passende beoordeling mogen worden betrokken, mits de verwachte voordelen ten tijde van die beoordeling vaststaan. Deze voordelen kunnen gezien de uitgangspunten 6a/9a en 6/9b die in 18 zijn opgenomen, niet in de passende beoordeling worden betrokken als nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen (in dit geval de emissiedaling) tot stand zullen worden gebracht, of het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat de voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd. Dat betekent dat de emissiedaling door de stoppende agrarische bedrijven met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart moet worden gebracht en gekwantificeerd.

26.4. Uit de nadere reactie van het college van 4 juli 2018 volgt dat de emissiedaling door de stoppende agrarische bedrijven niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht. Dat leidt tot de conclusie dat de verwachte voordelen van de emissiedaling door stoppende agrarische bedrijven ten tijde van de passende beoordeling niet vaststonden.

26.5. Het voorgaande leidt voorts tot de conclusie dat aan de verwachte emissiedaling die aan de stoppende agrarische bedrijven is toegeschreven, geen ontwikkelingsruimte kan worden ontleend. De stoppersruimte is dan ook de eerste drie jaar van het PAS ten onrechte binnen de depositie-/ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld.

Samenvatting staan de verwachte voordelen van de maatregelen vast

27. De belangrijkste bevindingen uit 11-26.5 zijn.

27.1. Het Hof volgt bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een strikte uitleg van het voorzorgbeginsel. Het oordeel dat de verwachte voordelen van maatregelen en de autonome ontwikkelingen die betrokken worden in een passende beoordeling ten tijde van die beoordeling dienen vast te staan, betekent dat ten tijde van de passende beoordeling - wetenschappelijk - zeker dient te zijn dat de maatregelen en ontwikkelingen het beoogde

resultaat zullen hebben.
27.2. Uit het arrest en de daaraan voorafgaande rechtspraak van het Hof kunnen uitgangspunten worden ontleend voor de beoordeling of de verwachte voordelen van bepaalde soorten maatregelen en ontwikkelingen al dan niet kunnen worden betrokken in een passende beoordeling. Deze zijn uiteengezet in overweging 18.

27.3. In de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt zijn herstelmaatregelen betrokken die ten tijde van die beoordeling nog niet waren uitgevoerd of, waarvan de voordelen, gelet op het niveau van wetenschappelijke kennis, niet met zekerheid in kaart kunnen worden gebracht. De verwachte voordelen van deze herstelmaatregelen stonden ten tijde van de passende beoordeling niet vast en kunnen niet worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden en bij de beoordeling of de toedeling van de depositieruimte op basis van het PAS-beoordelingskader niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

27.4. De verwachte voordelen van PAS-bronmaatregelen stonden tijde van de passende beoordeling niet vast, omdat deze voor een deel nog niet van kracht waren, deze niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht en niet is gewaarborgd dat de uitgifte van de daaraan ontleende depositieruimte niet plaatsvindt voordat de depositiedaling zich heeft gemanifesteerd. De verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen kunnen niet worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden en bij de beoordeling of de toedeling van de depositieruimte op basis van het PAS-beoordelingskader niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

27.5. De verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen stonden ten tijde van de passende beoordeling niet vast, omdat deze deels is gebaseerd op voorgenomen beleid, niet zeker is dat de dalende trend zich zal voortzetten, de verwachte voordelen niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht, en niet is gewaarborgd dat de uitgifte van de hieraan ontleende depositieruimte niet plaatsvindt voordat de depositiedaling zich heeft gemanifesteerd. De verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen kunnen niet worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden.

27.6. De verwachte voordelen van de emissiedaling door stoppende agrarische bedrijven stonden ten tijde van de passende beoordeling niet vast, omdat deze niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht.

27.7. Aan de verwachte emissiedaling die aan de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen en de stoppende agrarische bedrijven is toegeschreven kan geen depositie- en ontwikkelingsruimte worden ontleend.

CONCLUSIE PASSENDE BEOORDELING

28. Hoewel uit het arrest kan worden afgeleid dat toestemmingverlening op basis van een programma niet in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moet uit het arrest ook worden afgeleid dat een programma zoals het PAS zich moeilijk laat verenigen met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De uit die bepaling voortvloeiende eisen voor een passende beoordeling staan in ieder geval in de weg aan een programma dat enerzijds gericht is op het treffen van maatregelen voor het behoud en herstel van natuurwaarden op termijn en anderzijds op het direct mogelijk maken van nieuwe activiteiten.

28.1. Uit de bespreking van de beroepsgronden over de passende beoordeling volgt dan ook

dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd niet voldoet aan de eisen die daarvoor volgens het Hof op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn gelden. Uit de passende beoordeling die aan het PAS en de opname van 118 Natura 2000-gebieden in dat programma ten grondslag ligt, is derhalve niet de zekerheid verkregen dat de depositie die in 2014 plaatsvond en de depositie die gedurende de PAS-periode van zes jaar kan gaan plaatsvinden met benutting van de depositieruimte gelet op de getroffen en te treffen herstel- en PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen, de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.
28.2. De positieve gevolgen van veel maatregelen die in het kader van het PAS zijn of zullen worden getroffen kunnen, zoals uit deze uitspraak blijkt, niet worden ingezet ter mitigatie van de negatieve gevolgen van activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. De Afdeling wil benadrukken dat die constatering niets af doet aan het belang dat gemoeid is met het treffen van maatregelen voor het behoud, herstel of het voorkomen van achteruitgang van natuurwaarden. Dergelijke maatregelen moeten worden getroffen ter uitvoering van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Een programma kan daarvoor een adequaat instrument zijn. De Afdeling ziet voor het programma dan ook eerder een rol weggelegd bij de uitvoering van die verplichtingen.

Een programmatische aanpak van het behoud, herstel of voorkomen van verslechtering van natuurwaarden, dat vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten van maatregelen en dat voorziet in bijsturing indien nodig, kan daarnaast ook van belang zijn bij de toepassing van enkele bevoegdheden die (thans) in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) zijn opgenomen. Een programma dat inzicht biedt in de keuzes die het bevoegd gezag heeft gemaakt om het behoud en het voorkomen van achteruitgang van de natuurwaarden te waarborgen, kan behulpzaam zijn bij de afweging om in een concrete situatie al dan niet toepassing te geven aan artikel 2.4 van de Wnb, op grond waarvan verplichtingen kunnen worden opgelegd, zoals het staken van handelingen of het treffen van herstelmaatregelen. Daarnaast kan zo'n programma een rol spelen bij de afweging die gemaakt moet worden bij de verlening van vergunningen voor activiteiten die louter onder het beoordelingskader van artikel 2.8, negende lid, van de Wnb vallen. Dat zijn kort gezegd activiteiten waarvoor toestemming is verleend voordat artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd en die thans nog als één-en-hetzelfde project worden voortgezet, geëxploiteerd of uitgevoerd, en activiteiten die wel enige, maar geen significant verslechterende effecten hebben.

OVERIGE BEROEPSGRONDEN

29. De Werkgroep betoogt verder dat het systeem van toedeling en registratie van de depositieruimte onzekerheden bevat, waardoor op voorhand niet is uitgesloten dat geen van de projecten en andere handelingen die op basis van het PAS-beoordelingskader zijn of worden toegestaan schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden. Volgens de Werkgroep bestaat onvoldoende zicht op de omvang van deposities door de ontwikkelingen die binnen het segment autonome groei (zie 3.3) moeten worden opgevangen. Specifiek gaat het om de deposities tot 0,05 mol ha/jr en het opvullen van onbenutte ruimte in vigerende Nbw-vergunningen. In dat verband wijst de Werkgroep erop dat recent duidelijk is geworden dat binnen het segment autonome groei niet slechts de deposities tot 0,05 mol ha/jr van projecten die op geen enkel hexagoon een grotere projectbijdrage hebben dan 0,05 mol ha/jr (de drempelwaardegevallen) moeten worden opgevangen, maar ook de depositietoenames van meldingsplichtige en vergunningplichtige activiteiten in de gevallen waarin de depositietoename op een hexagoon maximaal 0,05 mol ha/jr bedraagt. Die deposities worden niet ten laste gebracht van het segment 'onder grenswaarde' of 'vrije ontwikkelingsruimte' en zullen, zo stelt de Werkgroep gezamenlijk een

substantiële omvang hebben.
29.1. De Afdeling heeft hiervoor (zie 28) geconstateerd dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt en dat een programma zoals het PAS zich moeilijk laat verenigen met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Zij ziet daarom geen aanleiding deze beroepsgronden te bespreken. Dat geldt ook voor de overige beroepsgronden die de Werkgroep over het PAS en over de wijze waarop het PAS bij de vergunningverlening voor de zes aan de orde zijnde bedrijven is toegepast naar voren heeft gebracht.

GEVOLGEN VOOR TOESTEMMINGEN GEBASEERD OP HET PAS

30. De Afdeling komt nu toe aan de bespreking van de gevolgen van deze uitspraak voor besluiten, beslissingen en regelgeving waaraan de passende beoordeling van het PAS ten grondslag is gelegd. Omdat deze uitspraak richtinggevend is, zal de Afdeling de gevolgen van deze uitspraak eerst in algemene zin beschrijven. In een volgende paragraaf komen de gevolgen voor de aan de orde zijnde vergunningen aan de orde.

30.1. De passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt speelt in de regelgeving over het PAS op twee plaatsen een rol. In de eerste plaats bij de beslissing van de gezamenlijk bevoegde bestuursorganen om een Natura 2000-gebied in het programma op te nemen (zie ook 3.7). Die opname heeft tot gevolg dat het PAS-beoordelingskader onder meer voor de verlening van een vergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied dat in het PAS is opgenomen van toepassing wordt en dat voor de verlening van die vergunning kan worden verwezen naar de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt.

De passende beoordeling van het PAS speelt in de tweede plaats een rol bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur waarin de waarde of afstand wordt vastgesteld waaronder of waarbuiten de stikstofdepositie die door activiteiten wordt veroorzaakt geen nadere beoordeling of afweging behoeven. Deze algemene maatregel van bestuur is het Besluit grenswaarden.

Deze situaties en de wijze waarop die beslissingen en de passende beoordeling voor het PAS doorwerken bij de toestemmingverlening op grond van het PAS-beoordelingskader worden hierna beschreven.

30.2. Het voorgaande betekent dat de Afdeling zal bezien of de vaststelling dat de passende beoordeling niet voldoet aan de eisen die artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn daaraan stelt, gevolgen heeft voor het PAS en voor het Besluit grenswaarden.

Het besluit tot vaststelling van het PAS is een besluit van algemene strekking. Ingevolge artikel 39, derde lid, van de Nbw 1998 kan tegen het PAS, nu daar geen projecten in zijn opgenomen als bedoeld in artikel 19kh, zesde lid, van de Nbw 1998, geen beroep worden ingesteld.

Het Besluit grenswaarden is een algemeen verbindend voorschrift. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld.

Artikel 39 van de Nbw 1998 en artikel 8:3 van de Awb staan niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dit geval in dat beoordeeld wordt of het PAS is vastgesteld in strijd met artikel 19kh van de Nbw 1998, waarin de eisen zijn opgenomen waaraan een programma dient te voldoen. Voor het Besluit grenswaarden

houdt deze toetsing in dat beoordeeld wordt of artikel 2 van het Besluit grenswaarden is vastgesteld in strijd met hoger recht, in het bijzonder artikel 19kh, achtste lid, van de Nbw 1998. Exceptieve toetsing kan leiden tot het oordeel dat (een deel van) een besluit van algemene strekking of een algemeen verbindend voorschrift onverbindend is of in het concrete geval buiten toepassing moet worden gelaten.
Beslissing opname Natura 2000-gebieden in PAS

31. Uit artikel 19kg, vierde lid, gelezen in samenhang met artikel 19kh, eerste lid onder h, van de Nbw 1998, volgt - kort gezegd - dat een Natura 2000-gebied alleen in het programma kan worden opgenomen als op grond van de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat gelet op de te treffen maatregelen, en rekening houdend met de autonome ontwikkeling van de stikstofdepositie en de ontwikkelingsruimte, de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet in gevaar worden gebracht.

De gezamenlijk bevoegde bestuursorganen hebben gelet op de aan het PAS ten grondslag gelegde passende beoordeling besloten 118 Natura 2000-gebieden in het PAS op te nemen. Bijlage 2 van het PAS bevat de lijst van Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen.

31.1. Zoals volgt uit deze uitspraak is met de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet de zekerheid verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Er is met andere woorden niet verzekerd dat de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden niet in gevaar worden gebracht. De Afdeling komt op basis hiervan tot de conclusie dat de gezamenlijk bevoegde bestuursorganen in strijd met het bepaalde in artikel 19kh, eerste lid, onder h, van de Nbw 1998 hebben gehandeld door in het PAS 118 Natura 2000-gebieden op te nemen. Dat betekent dat bijlage 2 van het PAS, dat de opsomming van de gebieden omvat die in het PAS zijn opgenomen, in strijd met de Nbw 1998 is vastgesteld. De Afdeling acht dit deel van het PAS onverbindend.

Toestemmingverlening onder verwijzing naar de passende beoordeling

32. De opname van een Natura 2000-gebied in het PAS heeft gevolgen voor de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning of ander toestemmingsbesluit voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt. Zo zijn artikel 19km van de Nbw 1998 en de Regeling alleen van toepassing als een activiteit leidt tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen. De onverbindendheid van bijlage 2 van het PAS betekent dat de bevoegde bestuursorganen bij de verlening van toestemmingen geen toepassing konden geven aan artikel 19km van de Nbw 1998 en de Regeling. Hieronder wordt toegelicht wat dat betekent.

32.1. Uit artikel 19km van de Nbw 1998 kan worden afgeleid dat naar de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt kan worden verwezen bij het verlenen van toestemming op basis van de daar genoemde besluiten. Dat zijn onder meer de Nbw-vergunning, de omgevingsvergunning waarbij de Nbw-toestemming is aangehaakt, een tracébesluit of wegaanpassingsbesluit.

32.2. In de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd is beoordeeld of de depositie die in 2014 plaatsvond en de depositie die in het kader van het PAS beschikbaar wordt gesteld, gelet op de getroffen en te treffen maatregelen en de autonome ontwikkelingen, niet tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden zal leiden. Volgens hoofdstuk 5 van het PAS kan bij de toestemmingen die op

grond van het PAS-beoordelingskader worden verleend worden verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt.
32.3. De regelgeving over de toestemmingverlening op grond van het PAS is opgenomen in de Regeling. In de Regeling is onder meer bepaald dat AERIUS Calculator moet worden gebruikt voor de bepaling van stikstofdepositie van een activiteit op Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen. De bepalingen over de wijze waarop berekend wordt of een activiteit leidt tot een toename van stikstofdepositie en daarom ontwikkelingsruimte behoeft (artikel 5, gelezen in samenhang met artikel 1, voorlaatste gedachtestreepje), gelden ook alleen in die gevallen en zijn afgestemd op de uitgangspunten die aan de passende beoordeling van het PAS ten grondslag liggen.

Uit de bepalingen over de wijze waarop berekend moet worden of een activiteit leidt tot een toename van stikstofdepositie volgt dat de vergunning (of ander in artikel 19km van de Nbw 1998 genoemd besluit) kan worden verleend als een activiteit niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de feitelijke hoogste veroorzaakte depositie in de periode 2012-2014 of ten opzichte van een eerdere Nbw-vergunning. Leidt een activiteit wel tot een toename van stikstofdepositie dan kan de toestemming worden verleend als voor de activiteit ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld uit segment 1 (prioritaire projecten) of segment 2 (overige projecten).

32.4. Zoals beschreven in 9.14 van de verwijzingsuitspraak heeft het PAS-beoordelingskader betrekking op vergunningaanvragen voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, en op vergunningaanvragen voor andere handelingen of projecten die onder het beschermingsregime van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vallen. Vertaald naar de Nbw 1998 betekent dit kort gezegd dat het beoordelingskader zowel ziet op projecten waarvoor op grond van artikel 19f van de Nbw 1998 een passende beoordeling moet worden gemaakt (= implementatie art. 6 lid 3), als op andere handelingen en projecten waarvoor op grond van artikel 19e van de Nbw 1998 een vergunning kan worden verleend op basis van een belangenafweging (= implementatie art. 6 lid 2).

32.5. De passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd heeft uitdrukkelijk als doel een onderbouwing te bieden voor de verlening van alle toestemmingen die passen binnen de bestaande en beschikbaar gestelde depositieruimte. Voor de vergunningen die zien op projecten die significante gevolgen kunnen hebben hoeft de initiatiefnemer geen passende beoordeling te maken, maar kan hij verwijzen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Voor de vergunningen die zien op andere handelingen of projecten die wel enige maar geen significante gevolgen kunnen hebben kan het bevoegd gezag voor de te maken belangenafweging verwijzen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Het bestuursorgaan geeft met andere woorden met de verwijzing naar de passende beoordeling van het PAS in die gevallen invulling aan de te maken belangenafweging.

De conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof stelt heeft naar het oordeel van de Afdeling gevolgen voor toestemmingen die op basis van dit beoordelingskader kunnen worden verleend, ongeacht of de toestemming betrekking heeft op een project waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt of waarvoor een belangenafweging moet worden gemaakt. De toestemmingen zijn verleend zonder dat daaraan een passende beoordeling ten grondslag ligt waaruit de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast of de toestemming is verleend op basis van een gebrekkige

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

32.7. Vergunningen en tracébesluiten (en eventuele andere toestemmingsbesluiten genoemd in artikel 19km van de Nbw 1998) die met toepassing van het PAS zijn verleend en die in rechte onaantastbaar zijn, behouden het rechtsgevolg dat zij hebben. Een initiatiefnemer die voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt een vergunning heeft die met toepassing van het PAS-beoordelingskader is verleend en die in rechte onaantastbaar is, heeft na deze uitspraak dus nog steeds een vergunning voor die activiteit.

De van de vergunningplicht uitgezonderde activiteiten

33. Artikel 19kh, zevende lid, van de Nbw 1998, bevat de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur een waarde of afstand vast te stellen, waaronder of waarbuiten stikstofdepositie van activiteiten geen beoordeling behoeft. Die waarde of afstand wordt ingevolge artikel 19kh, achtste lid, van de Nbw 1998 ‘zodanig vastgesteld dat op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of andere handelingen […] afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten’.

De waarde en afstand is vastgesteld in het Besluit grenswaarden. Daarin is een drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jr en een grenswaarde van 1 mol N/ha/jr bepaald. Voor hoofdwegen en hoofdvaarwegen als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet is bepaald dat de gevolgen van stikstofdepositie niet worden beoordeeld als of voor zover de afstand groter is dan 3 (hoofdweg) of 5 (hoofdvaarweg) kilometer tot het Natura 2000-gebied.

De grenswaarde en de afstand gelden voor elk Natura 2000-gebied, ongeacht of dat in het PAS is opgenomen en is ook van toepassing op Natura 2000-gebieden die niet in Nederland liggen.

Op grond van artikel 19kh, zevende lid, van de Nbw 1998 is een activiteit die uitsluitend vanwege het aspect stikstof vergunningplichtig is, uitgezonderd van de vergunningplicht als de activiteit stikstofdepositie veroorzaakt die de vastgestelde grenswaarde niet overschrijdt, of die op een grotere afstand dan de vastgestelde afstand wordt gerealiseerd.

Uit het negende lid volgt dat in gevallen waarin een activiteit vergunningplichtig is, het bevoegd gezag de gevolgen van stikstofdepositie niet beoordeelt als de stikstofdepositie de vastgestelde waarde niet overschrijdt, of de activiteit op grotere afstand dan de vastgestelde afstand wordt gerealiseerd. Dit geldt als een activiteit vergunningplichtig is (i) vanwege andere gevolgen dan stikstofdepositie of (ii) omdat de activiteit stikstofdepositie veroorzaakt die voor bepaalde Natura 2000-gebieden wel en andere Natura 2000-gebieden niet de vastgestelde waarde of afstand overschrijdt.

33.1. De Afdeling heeft hiervoor geconcludeerd dat op grond van de passende beoordeling

die aan het PAS ten grondslag ligt niet verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Artikel 2 van het Besluit grenswaarden, waarin de waarde en de afstand zijn opgenomen is dan ook in strijd met artikel 19kh, achtste lid, van de Nbw 1998 vastgesteld. De Afdeling acht artikel 2 van het Besluit grenswaarden onverbindend.
33.2. Het voorgaande betekent dat ervan uitgegaan moet worden dat er geen grens- en drempelwaarde en afstand heeft gegolden, en dat geen toepassing kon worden gegeven aan de uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die de grens- of drempelwaarde niet overschrijdt of die op een grotere afstand dan de vastgestelde afstand worden gerealiseerd. Geconstateerd moet worden dat activiteiten die met toepassing van de uitzondering op de vergunningplicht zonder vergunning zijn gerealiseerd of verricht alsnog vergunningplichtig zijn. Dat geldt ook voor activiteiten waarvoor de meldingsplicht gold. Zoals de Afdeling overwoog in de uitspraak van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2903, is de meldingsbevestiging niet op rechtsgevolg gericht en is het geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Anders dan bij een vergunning is er bij de meldingsplichtige activiteiten derhalve geen besluit over de voorgenomen activiteit dat in rechte onaantastbaar kan zijn geworden.

33.3. Voor zover met toepassing van artikel 19kh, negende lid, van de Nbw 1998 bij de verlening van vergunningen (of de andere in artikel 19km genoemde besluiten) geen beoordeling heeft plaatsgevonden van stikstofdeposities die de grens- en drempelwaarde niet overschrijden, geldt hetzelfde als hierboven onder 32.5 is overwogen. Aan dergelijke besluiten kleeft een gebrek omdat onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt en waarop de grens- en drempelwaarde zijn gebaseerd, niet was verzekerd dat dergelijke deposities de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zouden aantasten en omdat aan de belangenafweging een gebrek kleeft. Ook hier geldt dat vergunningen die in rechte onaantastbaar zijn en waaraan deze afweging (mede) ten grondslag ligt, het rechtsgevolg behouden dat zij hebben.

Overgang Nbw 1998 - Wnb

34. Op 1 januari 2017 is de Nbw 1998 ingetrokken en de Wnb in werking getreden. Op grond van artikel 9.3, derde lid, van de Wnb geldt het PAS als programma als bedoeld in artikel 1.13, eerste lid, van de Wnb. De in 31.1 vastgestelde onverbindendheid van bijlage 2 van het PAS werkt door in het PAS dat op grond van de Wnb van kracht is.

34.1. Het PAS-beoordelingskader is overgenomen in de Wnb, het Besluit natuurbescherming (hierna: Bnb) en de Regeling natuurbescherming (hierna: Rnb). In artikel 2.7 van het Bnb zijn de toestemmingsbesluiten opgesomd waarvoor het PAS-beoordelingskader geldt. De artikelen 2.1 en 2.4 van de Rnb bevatten de bepalingen over de wijze waarop de omvang en de toename van stikstofdepositie door activiteiten die depositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen wordt vastgesteld.

34.2. Het in 32-32.7 overwogene geldt onverkort voor toestemmingsbesluiten die op grond van de Wnb zijn verleend. Dat houdt kort gezegd in dat een Wnb-vergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied dat in het PAS is opgenomen, niet kon worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Dat geldt zowel als de aangevraagde situatie op basis van de in de Rnb voorgeschreven wijze niet tot toename van depositie leidt, als in de gevallen waarin wel sprake is van een toename. Verder is niet relevant of de aanvraag betrekking heeft op een prioritair project (segment 1) of een overig project (segment 2). Het voorgaande geldt verder

voor alle besluiten die genoemd zijn in artikel 2.7 van het Bnb, waaronder het tracébesluit of het wegaanpassingsbesluit.
34.3. Vergunningen en tracébesluiten (en eventuele andere toestemmingsbesluiten genoemd in artikel 2.7 van het Bnb) die met toepassing van het PAS zijn verleend en die in rechte onaantastbaar zijn, behouden het rechtsgevolg dat zij hebben. Een initiatiefnemer die voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt een vergunning heeft die met toepassing van het PAS-beoordelingskader is verleend en die in rechte onaantastbaar is, heeft na deze uitspraak dus nog steeds een vergunning voor die activiteit.

34.4. Artikel 2.9, vijfde lid van de Wnb bevat de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur een waarde of afstand vast te stellen, waaronder of waarbuiten stikstofdepositie van activiteiten geen beoordeling behoeft. Die waarde of afstand wordt ingevolge artikel 2.9, zesde lid, van de Wnb 'zodanig vastgesteld dat op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of andere handelingen […] afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten'.

De waarde en afstand is vastgesteld in artikel 2.12 van het Bnb. Daarin is een drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jr en een grenswaarde van 1 mol N/ha/jr bepaald. Voor hoofdwegen en hoofdvaarwegen als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet is bepaald dat de gevolgen van stikstofdepositie niet worden beoordeeld als of voor zover de afstand groter is dan 3 (hoofdweg) of 5 (hoofdvaarweg) kilometer tot het Natura 2000-gebied.

De grenswaarde en de afstand geldt voor elk Natura 2000-gebied, ongeacht of dat in het PAS is opgenomen en is ook van toepassing op Natura 2000-gebieden die niet in Nederland liggen.

Op grond van artikel 2.9, vijfde lid van de Wnb is een activiteit die uitsluitend vanwege het aspect stikstof vergunningplichtig is, uitgezonderd van de vergunningplicht als de activiteit stikstofdepositie veroorzaakt die de vastgestelde grenswaarde niet overschrijdt, of die op een grotere afstand dan de vastgestelde afstand wordt gerealiseerd.

Uit artikel 5.5, eerste lid, van de Wnb volgt dat in gevallen waarin een activiteit vergunningplichtig is, het bevoegd gezag de gevolgen van stikstofdepositie niet beoordeelt als de stikstofdepositie de vastgestelde waarde niet overschrijdt, of de activiteit op grotere afstand dan de vastgestelde afstand wordt gerealiseerd. Dit geldt als een activiteit vergunningplichtig is (i) vanwege andere gevolgen dan stikstofdepositie of (ii) omdat de activiteit stikstofdepositie veroorzaakt die voor bepaalde Natura 2000-gebieden wel en andere Natura 2000-gebieden niet de vastgestelde waarde of afstand overschrijdt.

34.5. Aan artikel 2.12 van het Bnb ligt de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt ten grondslag. Omdat de Afdeling hiervoor heeft geconcludeerd dat die passende beoordeling niet verzekert dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast, is artikel 2.12 van het Bnb vastgesteld in strijd met artikel 2.9, zesde lid, van de Wnb. Artikel 2.12 van het Bnb waarin de waarde en de afstand zijn opgenomen acht de Afdeling onverbindend. Het gestelde in 33.2 en 33.3 geldt onverkort onder de Wnb.

Bestemmingsplannen waarbij het PAS een rol speelt

35. Een bestemmingsplan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, kan uitsluitend worden vastgesteld als op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het

plan de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten (artikel 19j, tweede en derde lid, van de Nbw 1998/artikel 2.7, eerste lid en 2.8, derde lid van de Wnb). Een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling die ten opzichte van de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan leidt tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, is een plan dat significante gevolgen kan hebben en dat passend beoordeeld moet worden.

De vaststelling van het bestemmingsplan is niet één van de besluiten die genoemd zijn in artikel 19km van de Nbw 1998 of artikel 2.7 van het Bnb, zodat het PAS-beoordelingskader niet van toepassing is. Dit neemt niet weg dat verschillende bevoegde bestuursorganen geen individuele passende beoordeling voor een bestemmingsplan hebben gemaakt, maar voor het aspect stikstof hebben verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. Het kan daarbij onder meer gaan om bestemmingsplannen waarin een concrete ontwikkeling is geregeld of waarin uitbreidingsmogelijkheden zijn geboden die de drempel- of grenswaarde niet overschrijden (zie ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3530, r.o. 4.9).

35.1. De conclusie in deze uitspraak dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt kan gevolgen hebben voor de hiervoor bedoelde bestemmingsplannen waarvan de beroepsprocedure nog niet is afgerond en waarin op dit punt beroepsgronden naar voren zijn gebracht door degene die zich op deze bepalingen kan beroepen. De raad kan/kon bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. De raad heeft in die gevallen het bestemmingsplan of het plandeel dat in de ruimtelijke ontwikkeling voorziet, vastgesteld in strijd met artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 of artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

36. Voor een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling die leidt tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, behoeft gelet op artikel 19j, vijfde lid van de Nbw 1998 en artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb geen passende beoordeling te worden gemaakt als voor die ontwikkeling eerder een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan. In de regel wordt, in de gevallen waarin toepassing wordt gegeven aan deze regeling, verwezen naar de passende beoordeling die eerder is gemaakt in het kader van de verlening van een Nbw/Wnb-vergunning. In dat geval is tevens vereist dat in de planregels is gewaarborgd dat sprake is van een zogenoemde één-op-één-inpassing van het in een onherroepelijke Nbw/Wnb-vergunning vergunde gebruik (vergelijk ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1105). Dit wordt veelal vormgegeven door in de planregels over de bouw- en/of gebruiksmogelijkheden van een bestemming expliciet te verwijzen naar hetgeen is toegestaan krachtens een Nbw/Wnb-vergunning.

Deze uitspraak betekent dat geen toepassing kan worden gegeven aan artikel 19j, vijfde lid van de Nbw 1998 of artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb als het plan een herhaling of voortzetting is van een project waarvoor een Nbw/Wnb-vergunning is verleend op basis van het PAS-beoordelingskader. De conclusie dat op grond van de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, betekent dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat een passende beoordeling voor het plan nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan.

37. Het voorgaande betekent dat deze uitspraak gevolgen kan hebben voor bestemmingsplannen waarvan de beroepsprocedure nog niet is afgerond en waarin (door degene die zich op deze bepalingen kan beroepen) beroepsgronden naar voren zijn gebracht over de toepassing van artikel 19j, vijfde lid, van de Nbw 1998 of artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb en waarbij is afgezien van het maken van een passende beoordeling omdat die eerder is gemaakt voor een Nbw/Wnb-vergunning die verleend is met het PAS-beoordelingskader.

Slotopmerkingen gevolgen van de uitspraak

38. Zoals vermeld in 1.5 leidt deze uitspraak tot bijstelling van de rechtspraak van de Afdeling over de eisen waaraan een passende beoordeling moet voldoen. De conclusies over de rol en duiding van instandhoudings-, passende en beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen in een passende beoordeling en de uitgangspunten voor de beoordeling of de positieve gevolgen van maatregelen die in een passende beoordeling zijn betrokken ten tijde van die beoordeling vaststonden, zijn voor elk Nbw-/Wnb-besluit waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt van belang. De uitspraak kan derhalve ook gevolgen hebben voor zaken waarin het PAS niet aan de orde is.

38.1. De bovenstaande beschrijving van de gevolgen die deze uitspraak kan hebben voor verschillende soorten besluiten waarin het PAS een rol heeft gespeeld is louter informatief en niet limitatief. Of en welke gevolgen de toepassing van het PAS in een concrete zaak heeft zal de Afdeling op grond van hetgeen in die zaak is aangevoerd beoordelen.

GEVOLGEN VOOR DE AAN DE ORDE ZIJNDE VERGUNNINGEN

39. Voor de zes aan de orde zijnde vergunningen betekent het voorgaande dat het college bij de verlening van de vergunningen niet kon verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. In hetgeen de Werkgroep heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de bestreden besluiten zijn genomen in strijd met artikel 19e en 19f van de Nbw 1998. De beroepen zijn gegrond, zodat de bestreden besluiten dienen te worden vernietigd.

39.1. Het college zal met in achtneming van deze uitspraak nieuwe besluiten op de aanvragen moeten nemen. Daarbij is onder meer het volgende van belang.

39.2. Uit artikel 9.10 van de Wnb volgt dat de Wnb van toepassing is op de alsnog te nemen besluiten.

Zoals onder 34 is overwogen is het PAS een programma als bedoeld in artikel 1.13 van de Wnb. De onverbindendheid van bijlage 2 van het PAS heeft tot gevolg dat een programma van kracht is zonder dat daarin Natura 2000-gebieden zijn opgenomen. De bepalingen in de Wnb, het Bnb en de Rnb die van toepassing zijn op vergunningen voor activiteiten die depositie veroorzaken op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen zijn derhalve niet van toepassing op de alsnog te nemen besluiten. Dat zijn onder meer artikel 5.5 van de Wnb, artikel 2.7 van het Bnb (toedeling ontwikkelingsruimte) en titel 2.1 van de Rnb (bepalen omvang en toename stikstofdepositie). Bovendien is in 34.5 vastgesteld dat artikel 2.12 van het Bnb, waarin de grens- en drempelwaarde en afstand zijn bepaald waaronder of waarbuiten de gevolgen van stikstofdepositie geen beoordeling behoeven, onverbindend is, zodat daaraan geen toepassing kan worden gegeven.

39.3. In titel 2.1 van de Rnb is onder meer in artikel 2.1, gelezen in samenhang met artikel

1.1, voorlaatste gedachtestreepje, voorgeschreven dat AERIUS Calculator moet worden gebruikt voor het bepalen van de stikstofdepositie door een project of andere handeling op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied dat in het programma is opgenomen. Dit sluit niet uit dat AERIUS Calculator wel kan worden gebruikt voor het bepalen van de stikstofdepositie door een project of andere handeling. Het college dient echter, als het voor de depositieberekeningen bij de alsnog te nemen besluiten toepassing wil geven aan AERIUS Calculator, in te gaan op de bezwaren die de Werkgroep tegen dit rekenmodel naar voren heeft gebracht (zie punt 53 van de brief van 10 december 2018). Die bezwaren houden in dat AERIUS Calculator niet of minder geschikt is voor depositieberekeningen op korte afstand van de bron, omdat, anders dan in het rekenmodel AAgro-Stacks, de diameter van het emissiepunt en de uittreedsnelheid niet kunnen worden ingevoerd en een gebouwmodule ontbreekt. Deze verschillen tussen de beide rekenmodellen leiden volgens de Werkgroep bij ruime afstanden tussen de bron en het stikstof gevoelig habitattype niet tot significante verschillen, maar lokaal, bij een bron op een korte afstand wel. Deze verschillen tussen beide modellen worden bevestigd in het KEMA-rapport 'OPS - NNM: een vergelijking op concentraties en deposities' (rapport 74101249-CES/ECS 13-00013, d.d. 4 januari 2013). De Afdeling wijst in dit verband ook op de uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:619, waarin zij oordeelde dat AERIUS niet geschikt is voor depositieberekeningen op de korte afstand. In dat geval ging het over afstanden tot 50 meter.
39.4. Aan artikel 2.4 van de Rnb, waarin is bepaald op welke wijze wordt berekend of een project of andere handeling leidt tot een toename van stikstofdepositie kan geen toepassing worden gegeven. Die bepalingen zijn immers afgestemd op de uitgangspunten die aan de passende beoordeling van het PAS ten grondslag liggen, waarin met name van belang is of de stikstofdepositie van een activiteit toeneemt ten opzichte van de hoogste depositie die feitelijk veroorzaakt werd in de periode 2012-2014.

39.5. Voorts dient het college bij de alsnog te nemen besluiten in te gaan op het betoog van de Werkgroep, dat is opgenomen in de nadere reactie van 28 januari 2019 (zie ook 20.10), dat voor het bepalen van de omvang van de emissie van de aangevraagde activiteiten niet zonder meer aansluiting kan worden gezocht bij de emissiefactoren die in de Regeling ammoniak en veehouderij voor bepaalde emissiearme stalsystemen zijn opgenomen. Volgens de Werkgroep volgt uit het rapport 'Ontwikkelingen in emissies en concentraties van ammoniak in Nederland tussen 2005 en 2016' van het RIVM, dat het emissiereducerende effect van bepaalde luchtwassers niet 85% maar 59% is. De emissie van de bedrijven aan de [locatie 5] te Someren (201600622), [locatie 6] te Someren (201600630) en Walsbergseweg 40 te Deurne (201600614) is volgens de Werkgroep hoger dan waarvan bij de vergunningverlening is uitgegaan.

39.6. De aanvraag voor de uitbreiding van de melkveehouderij aan de [locatie 3] in Someren (201600617) heeft betrekking op een stalsysteem waarin wordt uitgegaan van het weiden van vee. De Werkgroep heeft in punt 76 van haar reactie op het arrest van 10 december 2018 betoogd dat de emissies van het beweiden ten onrechte niet zijn betrokken bij de vergunningverlening. Het college zal dit betoog bij het alsnog te nemen besluit op de aanvraag dienen te betrekken. De uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2019:1604, zal daarvoor van belang zijn.

39.7. Het verbod op extern salderen dat is opgenomen in artikel 5.5, derde lid, van de Wnb is één van de in 39.2 bedoelde bepalingen. Dit verbod geldt derhalve niet bij de alsnog te nemen besluiten, maar voor de mogelijkheden van extern salderen nadat het PAS in werking is geweest zijn in ieder geval het gestelde in 25.6 van de verwijzingsuitspraak en de uitspraak

van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4192, van belang. In 25.6 van de verwijzingsuitspraak is ingegaan op de mogelijke dubbele inzet van deposities van stoppende agrarische bedrijven door extern salderen en door het beschikbaar stellen van het deel van de depositieruimte in het PAS dat gevormd wordt door de zogenoemde stoppersruimte. In de verwijzingsuitspraak is vastgesteld dat de dubbele inzet van deposities door extern salderen en door het toevoegen van zogenoemde stoppersruimte in de depositieruimte van het PAS, niet is uitgesloten als een bedrijf op 1 juli 2015 nog in bedrijf was en op een afstand van meer dan 1 kilometer van een Natura 2000-gebied staat.
Uit de nadere onderbouwing die het college bij brief van 4 juli 2018 heeft overgelegd volgt dat de stoppersruimte de eerste drie jaar van het PAS daadwerkelijk als depositieruimte beschikbaar is gesteld. In juli 2018 is besloten die ruimte vooralsnog niet meer beschikbaar te stellen.

In de uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4192, is ingegaan op de gevolgen van het oordeel in de verwijzingsuitspraak voor externe saldering. De Afdeling oordeelde dat extern salderen kan als aan de voorwaarden voor extern salderen die eerder in de rechtspraak zijn gesteld wordt voldaan (zie ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931) èn als uitgesloten is dat de saldoafnames waarmee extern gesaldeerd wordt, betrokken kunnen zijn in de stoppersruimte die in het kader van het PAS beschikbaar wordt of is gesteld. Dat laatste is, zo oordeelde de Afdeling, verzekerd als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat (i) op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (ii) binnen één kilometer afstand van een Natura 2000-gebied ligt. In de gevallen waarin externe saldering plaatsvindt met een bedrijf dat op een grotere afstand dan 1 kilometer van een Natura 2000-gebied ligt en dat op 1 juli 2015 feitelijk nog stikstofdepositie veroorzaakte, is, zo oordeelde de Afdeling, niet uitgesloten dat de depositieafname door extern salderen dubbel zal worden ingezet.

Omdat uit de nadere onderbouwing van het college volgt dat de stoppersruimte uitsluitend de eerste drie jaar van het PAS beschikbaar is gesteld en deze uitspraak ertoe strekt dat de stoppersruimte niet alsnog binnen het PAS beschikbaar komt, bestaat aanleiding het oordeel in de uitspraak van 19 december 2018 nader te preciseren. De Afdeling is van oordeel dat dubbele inzet van stikstofdepositie is uitgesloten 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. Dubbele inzet van deposities is niet uitgesloten als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat feitelijk is beëindigd in de periode 1 juli 2015 - 1 juli 2018.

39.8. De bestreden besluiten zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer rechtsoverweging 3.1 van haar uitspraak van 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1008, staat het in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de al gevoerde procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt.

De Afdeling is van oordeel dat die situatie zich voordoet bij de Nbw-/Wnb-vergunningen die vernietigd worden omdat daaraan de passende beoordeling van het PAS ten grondslag is

gelegd. De gevolgen van de aangevraagde activiteit moeten opnieuw in kaart worden gebracht en bovendien dient alsnog te worden beoordeeld of een passende beoordeling is vereist en als dat het geval is dient die alsnog te worden opgesteld.
De Afdeling wijst erop dat het college in deze gevallen, waarin na de vernietiging opnieuw toepassing moet worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, ervan mag uitgaan dat de in artikel 3:18, eerste en tweede lid, van de Awb genoemde termijnen de dag na verzending van deze uitspraak aanvangen. De Afdeling neemt hiermee afstand van haar onder de Nbw 1998 gevormde rechtspraak dat toepassing van afdeling 3.4 van de Awb niet ertoe leidt dat de in de Nbw 1998 genoemde termijn voor het nemen van een besluit op de aanvraag niet geldt. De beslistermijn die thans in de Wnb is bepaald (13 weken met de mogelijkheid tot éénmalige verlenging met 7 weken) is in deze zaken, waarin het college op grond van artikel 3:10 van de Awb heeft besloten de vergunning voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, derhalve niet van toepassing.

40. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Over de door de Werkgroep verzochte vergoeding van kosten van de door haar ingeschakelde deskundige, het Louis Bolk Instituut, overweegt de Afdeling als volgt. Het Louis Bolk Instituut heeft op 17 januari 2019, in opdracht van onder meer de Werkgroep, het ‘advies over de huidige stand der kennis rond de meting en modellering van stikstofdepositie’ uitgebracht. Uit de overgelegde factuur blijkt dat het Louis Bolk Instituut 20 uur heeft besteed aan het advies en een uurtarief van € 130,00 hanteert. Gelet op artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, in samenhang gelezen met artikel 8:36, tweede lid, van de Awb en artikel 6 van het Besluit tarieven in strafzaken 2003, geldt voor de vergoeding van de gemaakte kosten voor een deskundigenrapport echter een tarief van ten hoogste € 126,47 per uur, te vermeerderen met de daarover verschuldigde omzetbelasting. Voor het onderzoek van het Louis Bolk Instituut wordt daarom een bedrag van € 126,47 per uur vergoed, te vermeerderen met de daarover verschuldigde omzetbelasting.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 14 december 2015 tot verlening van een Nbw-vergunning aan:

a. [bedrijf B], [locatie 2] in Deurne (201600614);

b. [bedrijf C], [locatie 3] in Someren (201600617);

c. [bedrijf D], [locatie 4] in Someren (201600618);

d. [bedrijf A], [locatie 1] in Someren (201600620);

e. [bedrijf E], [locatie 5] in Someren (201600622)

f. [bedrijf F], [locatie 6] in Someren (201600630).

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij Stichting Werkgroep Behoud de Peel in verband met de behandeling van de beroepen en de prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie opgekomen proceskosten tot een bedrag van €

20.375,90 (zegge: twintigduizenddriehonderdvijfenzeventig euro en negentig cent), waarvan € 17.408,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarvan € 438,50 is toe te rekenen aan reis- en verblijfkosten van de belanghebbende, en waarvan € 2529,40 de kosten van de deskundige betreffen; dit laatste bedrag moet worden vermeerderd met de daarover verschuldigde omzetbelasting;
IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan Stichting Werkgroep Behoud de Peel het door haar voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van 6 x € 344,00 = € 2004,00 (zegge: tweeduizendvier euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, griffier.

w.g. Van Ettekoven w.g. Verbeek
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 mei 2019

388.

BIJLAGE

Habitatrichtlijn

Artikel 2:

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Artikel 6:

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Natuurbeschermingswet 1998 (tot 1 januari 2017)

Artikel 19d

1. Het is verboden zonder vergunning […] van gedeputeerde staten […] projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling […] de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. […].

Artikel 19e

Gedeputeerde staten houden bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening (a) met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling […] kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Artikel 19f

1. Voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt de initiatiefnemer alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling […], van dat gebied.

Artikel 19g

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

Artikel 19kg

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

2. Het programma beoogt een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen.

[…]

4. Na de vaststelling van het programma kunnen Onze Minister en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu daarin een Natura 2000-gebied opnemen in overeenstemming met de bestuursorganen die voor dat gebied het beheerplan, bedoeld in artikel 19a of 19b, vaststellen en de ingevolge artikel 2, vierde lid, medebetrokken bestuursorganen.

5.Het programma wordt ten minste eenmaal in de zes jaar vastgesteld en geldt voor een tijdvak van zes jaar.

Artikel 19kh

1. In een programma als bedoeld in artikel 19kg worden voor de betrokken Natura 2000-gebieden in elk geval beschreven of genoemd:

a. de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van het tijdvak van het programma […]

b. de verwachte autonome ontwikkelingen ten aanzien van de stikstofemissie door de factoren, bedoeld in onderdeel a, en de effecten daarvan op de omvang van stikstofdepositie in de gebieden;

c. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie, of die op een andere wijze bijdragen aan het bereiken van een goede staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats, en de verwachte effecten van die maatregelen op de omvang van de depositie, onderscheidenlijk het bereiken van een goede staat van instandhouding in de gebieden;

d. de sociaal-economische evaluatie en weging van haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen als bedoeld in de onderdelen c en g;

e. de doelstellingen ten aanzien van de omvang van de stikstofdepositie, al dan niet met tussendoelstellingen, of de indicatoren waaruit kan worden afgeleid of een doelstelling al dan niet is behaald welke noodzakelijk zijn met het oog op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding;

f. de wijze waarop en frequentie waarmee de rapportage plaatsvindt over de voortgang en uitvoering van de getroffen of te treffen in het programma beschreven en genoemde maatregelen en de effecten daarvan op de depositie;

g. de getroffen of te treffen maatregelen ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen;

h. de resultaten van een beoordeling voor elk Natura 2000-gebied dat in het programma is opgenomen, in hoeverre de maatregelen, bedoeld in de onderdelen c en g, rekening houdend met de verwachte algemene ontwikkeling van de stikstofdepositie, in het bijzonder het totaal van de stikstofdeposities, bedoeld in het zevende en negende lid, en de ontwikkelingsruimte:

1°. bijdragen aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in het gebied;

2°. voorkomen dat verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied;

3°. voorkomen dat storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen voor zover die factoren, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, een significant effect kunnen hebben, en

4°. de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied die geen betrekking hebben op voor stikstof gevoelige habitats, niet in gevaar brengen.

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

7. Het verbod, bedoeld in artikel 19d, eerste lid, is met betrekking tot een Natura 2000-gebied niet van toepassing op een project of andere handeling dat voldoet aan elk van de volgende voorwaarden:

a. het project of de handeling:

1°. veroorzaakt een stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in het Natura 2000-gebied die afzonderlijk en, ingeval het project of de handeling betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, in cumulatie met andere projecten of handelingen met betrekking tot dezelfde inrichting in de periode waarvoor het programma geldt, niet een waarde die is vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur overschrijdt, of […]

b. het project of de handeling kan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geen andere gevolgen veroorzaken dan stikstofdepositie die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

8. De waarde […] bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, kan voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden verschillend worden vastgesteld. De waarde […] wordt zodanig vastgesteld dat:

[…]

2°. op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of andere handelingen als bedoeld in het zevende lid afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten.

9. Bij het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, betrekt het bevoegd gezag niet de stikstofdepositie die het project of de andere handeling veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied, indien de stikstofdepositie de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde waarde niet overschrijdt, onderscheidenlijk indien het project of de handeling wordt gerealiseerd, onderscheidenlijk verricht op een grotere afstand dan de op grond van het zevende lid, onderdeel a, vastgestelde afstand.

Artikel 19km

1. De ontwikkelingsruimte voor een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied, kan […] overeenkomstig de uitgangspunten, bedoeld in artikel 19kh, vierde lid, door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van het desbetreffende besluit, worden toegedeeld in:

[…]

b. een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid;

[…]

3. Voor een project dat of een andere handeling die betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer en stikstofdepositie veroorzaakt op een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied wordt een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, niet verleend op grond van het feit dat onmiddellijk in verband met dit project of deze andere handeling een afname van de stikstofdepositie plaatsvindt als gevolg van de beëindiging of beperking van een of meer bepaalde andere handelingen buiten die inrichting.

4 Het derde lid is niet van toepassing op een besluit op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, die is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van het derde lid.

Besluit grenswaarden programmatische aanpak (tot 1 januari 2017)

Artikel 2

1. De waarde, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet, is 1 mol per hectare per jaar".

2. De afstand, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 2°, van de wet, is voor projecten en andere handelingen als bedoeld in artikel 19kn, eerste lid, van de wet ten aanzien van:

a. een hoofdweg als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet: 3 kilometer, gemeten vanaf het midden van de rijbaan;

b. een hoofdvaarweg als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet, indien zij geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de scheepvaartfunctie van de hoofdvaarweg: 5 kilometer, gemeten vanaf het midden van de vaarweg.

3. In afwijking van het eerste lid is de waarde, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet, voor een project of andere handeling, niet zijnde een project of andere handeling als bedoeld in artikel 19kn, eerste lid, van de wet, 0,05 mol per hectare per jaar, zolang uit het krachtens artikel 19kb voorgeschreven rekenmodel blijkt dat ten aanzien van een hectare van een voor stikstof gevoelige habitat in het desbetreffende Natura 2000-gebied 5% of minder van de depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is.

Regeling programmatische aanpak stikstof (tot 1 januari 2017)

Artikel 2

1. Voor de vaststelling of een project of een andere handeling als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de wet, of een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19db, eerste lid, van de wet, door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben, wordt de stikstofdepositie berekend met gebruikmaking van AERIUS Calculator".

Artikel 5

1. Het bevoegd gezag stelt de omvang van de in een toestemmingsbesluit toe te delen

ontwikkelingsruimte vast met gebruikmaking van AERIUS Calculator.
2 De ontwikkelingsruimte die het bevoegd gezag toedeelt in een toestemmingsbesluit is gelijk aan de toename van de stikstofdepositie op een hectare van een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied die een project of andere handeling per kalenderjaar kan veroorzaken, uitgaande van het jaar waarin de depositie als gevolg van dat project of die andere handeling het hoogst is.

3. In een toestemmingsbesluit dat geldig is voor onbepaalde tijd kent het bevoegd gezag ontwikkelingsruimte eenmalig toe voor onbepaalde tijd.

5. Ingeval een voorgenomen project of een andere handeling bestaat uit de wijziging of uitbreiding van een bestaande activiteit, wordt de in het tweede lid bedoelde toename bepaald ten opzichte van:

a. het project dat of de andere handeling die is toegestaan op grond van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de wet, een beheerplan als bedoeld in artikel 19a van de wet of een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van hoofdstuk IX van de wet, indien voor dat project of die handeling reeds toestemming is verleend door middel van een zodanig besluit, onderscheidenlijk het project of de andere handeling waarvoor een melding als bedoeld in artikel 8 is gedaan, of

b. bij gebreke van een eerder besluit als bedoeld in onderdeel a, de bestaande activiteit en de daarbij behorende stikstofdepositie die ten hoogste feitelijk door die bestaande activiteit werd veroorzaakt voor 1 januari 2015, of

c. de feitelijk veroorzaakte stikstofdepositie, bedoeld in onderdeel b, ingeval die hoger is dan de stikstofdepositie die is toegestaan op grond van een eerder besluit als bedoeld in onderdeel a, voor zover dat besluit vóór de inwerkingtreding van deze regeling is genomen.

[…]

7. De stikstofdepositie, bedoeld in het vijfde lid, onderdelen b en c, betreft de stikstofdepositie die in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 ten hoogste werd veroorzaakt als gevolg van hetgeen daadwerkelijk plaatsvond binnen de kaders van een op 1 januari 2015 geldende omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e of i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, of een op 1 januari 2015 geldende vergunning of melding krachtens de Wet milieubeheer of Hinderwet.

Artikel 8

"1. Degene die voornemens is een project te realiseren of een andere handeling te verrichten waarop artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet van toepassing is doet ten minste vier weken maar ten hoogste twee jaar voor de aanvang daarvan een melding, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a.1°. het project of de andere handeling heeft betrekking op de oprichting, verandering of uitbreiding van een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer bestemd voor landbouw, industrie of het gebruik van gemotoriseerde voertuigen voor wedstrijden,

[…]

b. het project of de andere handeling veroorzaakt stikstofdepositie op een voor stikstof

gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied die hoger is dan 0,05 mol per hectare per jaar.
7. Een aanvraag voor een toestemmingsbesluit waarin gedurende het tijdvak waarvoor het programma is vastgesteld ontwikkelingsruimte is toegedeeld aan een project of een andere handeling, geldt tevens als een melding als bedoeld in het eerste lid ten aanzien van Natura 2000-gebieden waarop het project of de andere handeling stikstofdepositie veroorzaakt die lager is dan of gelijk is aan de waarde, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof.

8. Het bestuursorgaan waarbij een melding is gedaan registreert de melding terstond na de ontvangst daarvan in AERIUS Register".

Wet natuurbescherming (vanaf 1 januari 2017)

Artikel 2.4

1. Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

a. informatie over de handeling te verstrekken;

b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;

c. de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of

d. de handeling niet uit te voeren of te staken.

2. Ingeval in het belang van de bescherming van een Natura 2000-gebied een onverwijlde tenuitvoerlegging van een besluit als bedoeld in het eerste lid noodzakelijk is, kunnen gedeputeerde staten het besluit bekendmaken door mondelinge mededeling aan degene die de handeling verricht of het voornemen daartoe heeft. Gedeputeerde staten stellen het besluit zo spoedig mogelijk alsnog op schrift en zenden dit toe of reiken dit uit aan de belanghebbenden.

3. […].

4. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het eerste of derde lid.

Artikel 2.7

1.Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan:

a. artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid, wanneer de vergunning betrekking heeft

op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, of
b. artikel 2.8, negende lid, wanneer zij betrekking heeft op andere handelingen dan projecten als bedoeld in onderdeel a.

Artikel 2.8

1.een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

4.-8. […]

9. Voor een andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel b, houden gedeputeerde staten bij het verlenen van de vergunning rekening met de gevolgen die de handeling kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

Artikel 2.9

5. Ingeval op grond van artikel 1.13, eerste lid, aanhef in samenhang met onderdeel a, een programma is vastgesteld dat betrekking heeft op Natura 2000-gebieden, kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat het verbod, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, met betrekking tot een Natura 2000-gebied gedurende de periode waarvoor het programma geldt, niet van toepassing is op projecten en andere handelingen ten aanzien waarvan is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. het project of de andere handeling:

1°. veroorzaakt een belasting van natuurwaarden van het desbetreffende Natura 2000-gebied door de factor waarvoor het programma is vastgesteld, die afzonderlijk en, ingeval het project of de handeling betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, in cumulatie met andere projecten of andere handelingen met betrekking tot dezelfde inrichting in de periode waarvoor het programma geldt, de waarde die bij die algemene maatregel van bestuur voor het desbetreffende Natura 2000-gebied is vastgesteld niet overschrijdt, of

2°. behoort tot een bij die algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van projecten of andere handelingen en wordt gerealiseerd, onderscheidenlijk wordt verricht op een grotere afstand gerekend tot het desbetreffende Natura 2000-gebied dan voor de

desbetreffende categorie van projecten of andere handelingen bij die algemene maatregel van bestuur is vastgesteld, en
b. het project of de andere handeling heeft voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geen andere gevolgen dan de belasting van natuurwaarden door de factor waarvoor het programma is vastgesteld, die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het desbetreffende Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

6. De waarde, onderscheidenlijk de afstand, bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a, kan voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden verschillend worden vastgesteld. De waarde, onderscheidenlijk de afstand wordt zodanig vastgesteld dat:

1°. geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van het desbetreffende programma, en

2°. op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of andere handelingen als bedoeld in het vijfde lid afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten.

Artikel 5.5

1. Ingeval op grond van artikel 1.13, eerste lid, een programma is vastgesteld dat betrekking heeft op Natura 2000-gebieden, kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat gedeputeerde staten bij een besluit over verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, en gedeputeerde staten, onderscheidenlijk provinciale staten bij de toepassing van artikel 2.4, eerste, onderscheidenlijk derde lid, gedurende de periode waarvoor het programma geldt, niet de belasting van natuurwaarden van het desbetreffende Natura 2000-gebied betrekken door de factor waarvoor het programma is vastgesteld, indien het project of de handeling:

a. een belasting van natuurwaarden van het desbetreffende Natura 2000-gebied veroorzaakt door de factor waarvoor het programma is vastgesteld, die afzonderlijk en, ingeval het project of de handeling betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, in cumulatie met andere projecten of handelingen met betrekking tot dezelfde inrichting in de periode waarvoor het programma geldt, de waarde die op grond van artikel 2.9, vijfde lid, voor het desbetreffende Natura 2000-gebied is vastgesteld niet overschrijdt, of

b. behoort tot een op grond van artikel 2.9, vijfde lid, aangewezen categorie van projecten, onderscheidenlijk andere handelingen en wordt gerealiseerd, onderscheidenlijk wordt verricht op een grotere afstand gerekend tot het desbetreffende Natura 2000-gebied dan voor de desbetreffende categorie van projecten of andere handelingen op grond van artikel 2.9, vijfde lid, is vastgesteld.

Besluit natuurbescherming (vanaf 1 januari 2017)

Artikel 2.7

1. De ontwikkelingsruimte voor een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied, kan, met uitzondering van de ruimte die in het programma is toegedeeld aan in het programma beschreven projecten en andere handelingen als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, van de wet, overeenkomstig de uitgangspunten, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel h, door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van het desbetreffende besluit, worden toegedeeld in:

a. een beheerplan als bedoeld in artikel 2.3 van de wet voor zover in dat beheerplan een project of andere handeling als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, van de wet is beschreven;

b. een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet;

c. een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet en dat voldoet aan artikel 5.6 van de wet;

d. een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met artikel 2.2aa, onderdeel a, van het Besluit omgevingsrecht;

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

f. een wegaanpassingsbesluit waarop artikel 9, vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, of

g. een ander besluit dat bij ministeriële regeling is aangewezen.

Artikel 2.12

1. Het verbod, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, is niet van toepassing op projecten en andere handelingen ten aanzien waarvan is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. het project of de andere handeling:

1°. veroorzaakt in geen enkel Natura 2000-gebied een stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats die afzonderlijk en, ingeval het project of de handeling betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, in cumulatie met andere projecten of andere handelingen met betrekking tot dezelfde inrichting die feitelijk worden gerealiseerd, onderscheidenlijk plaatsvinden in de periode waarvoor het programma geldt dan wel waarvoor eerder gedurende die periode een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet of een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel d, is verleend, de waarde van 1 mol per hectare per jaar overschrijdt, of

2°. betreft een project of andere handeling als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, dat betrekking heeft op een hoofdweg als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet of dat betrekking heeft op een hoofdvaarweg als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet en geheel of gedeeltelijk de scheepvaartfunctie betreft, en dat wordt gerealiseerd, onderscheidenlijk die wordt verricht op een grotere afstand gerekend tot het desbetreffende Natura 2000-gebied dan, ingeval van een hoofdweg, 3 kilometer, gemeten vanaf het midden van de rijbaan, of, ingeval van een hoofdvaarweg, 5 kilometer, gemeten vanaf het midden van de vaarweg, en

b. het project of de andere handeling heeft voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geen andere mogelijke gevolgen dan stikstofdepositie, die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het desbetreffende Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

2 Voor de toepassing van het eerste lid, onderdeel a, onder 1°, geldt, in plaats van de in dat onderdeel genoemde waarde van 1 mol per hectare per jaar, voor het desbetreffende Natura 2000-gebied als waarde 0,05 mol per hectare per jaar, als uit het krachtens artikel 2.9, zevende lid, van de wet voorgeschreven rekenmodel op enig moment is gebleken dat ten aanzien van een hectare van een voor stikstof gevoelige habitat in dat gebied 5% of minder

beschikbaar is van het deel van de depositieruimte dat in het kader van het programma op voorhand beschikbaar was gesteld ten behoeve van projecten of andere handelingen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.
Regeling natuurbescherming (vanaf 1 januari 2017)

Artikel 1.1

In deze regeling wordt verstaan onder

[…]

- voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied: voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten in een Natura 2000-gebied dat in het programma is opgenomen en waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt;

Artikel 2.1

1. Voor de vaststelling of een project of een andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, of een plan als bedoeld in artikel 5.6 van de wet, door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben, wordt de stikstofdepositie berekend met gebruikmaking van AERIUS Calculator.

Artikel 2.4

2 De ontwikkelingsruimte die het bevoegd gezag toedeelt in een toestemmingsbesluit is gelijk aan de toename van de stikstofdepositie op een hectare van een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied die een project of andere handeling per kalenderjaar kan veroorzaken, uitgaande van het jaar waarin de depositie als gevolg van dat project of die andere handeling het hoogst is. Voor een toename van de stikstofdepositie op een hectare stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied die de waarde van 0,05 mol per jaar niet overschrijdt, wordt geen ontwikkelingsruimte toegedeeld.

[…]

5 Ingeval een voorgenomen project of een andere handeling bestaat uit de wijziging of uitbreiding van een bestaande activiteit, wordt de in het tweede lid bedoelde toename bepaald ten opzichte van:

a. het project dat, of de andere handeling die is toegestaan op grond van een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, een beheerplan als bedoeld in artikel 2.3 van de wet of een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2aa, onderdeel a, van het Besluit omgevingsrecht, indien voor dat project of die handeling reeds toestemming is verleend door middel van een zodanig besluit, onderscheidenlijk het project of de andere handeling waarvoor een melding als bedoeld in artikel 2.7 is gedaan, of,

b. bij gebreke van een eerder besluit als bedoeld in onderdeel a, de bestaande activiteit en de daarbij behorende stikstofdepositie die ten hoogste feitelijk door die bestaande activiteit werd veroorzaakt vóór 1 januari 2015, of

c. de feitelijk veroorzaakte stikstofdepositie, bedoeld in onderdeel b, ingeval die hoger is dan de stikstofdepositie die is toegestaan op grond van een eerder besluit als bedoeld in onderdeel a, voor zover dat besluit vóór 1 juli 2015 is genomen.

[…]

7 De stikstofdepositie, bedoeld in het vijfde lid, onderdelen b en c, betreft de hoogste stikstofdepositie die in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 als gevolg van de daadwerkelijk in de betrokken inrichting verrichte activiteiten plaatsvond, voor zover die stikstofdepositie niet meer bedroeg dan de stikstofdepositie die mogelijk was overeenkomstig:

a. de op 1 januari 2015 voor de betrokken inrichting geldende omgevingsvergunning, voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e of i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, of

b. de op 1 januari 2015 voor de betrokken inrichting geldende vergunning of gedane melding krachtens de Wet milieubeheer of Hinderwet.