

Adviesnota

Aan Gemeente Zaanstad
Van
Telefoon
Opsteller
Controleur
Kenmerk Adviesnota ADC-toets Guisweg.docx
Projectnummer MN001437
Onderwerp Verkenning ADC-toets Guisweg
Datum 22 januari 2021

Inleiding

Project Guisweg

Voor het project Guisweg is door berekeningen in AERIUS onderzocht of er sprake is van een extra stikstofdepositie in de gebruiksfase van het project. Hier blijkt voor elk onderzocht alternatief sprake van te zijn. Tevens is reeds in een ecologische voortoets onderzocht of op voorhand ecologische nadelige significante effecten op natuur als gevolg van de extra stikstofdepositie veroorzaakt door het project zijn uit te sluiten. Dit blijkt niet het geval te zijn, waarbij ook is aangegeven dat het zeer waarschijnlijk is dat uit een passende beoordeling zal volgen dat er een risico bestaat op aantasting van natuurlijke kenmerken. Dit wordt veroorzaakt door de kenmerken en staat van instandhouding van de natuur waar sprake zal zijn van extra stikstofdepositie, maar dit risico op aantasting wordt nog vergroot door de omvang van de extra stikstofdepositie. Voor het project Guisweg is saldering nog niet onderzocht. Hier zijn enkele mogelijkheden voor aanwezig, maar gezien de ordegrootte van de berekende stikstofdepositie en de vele hexagonen in AERIUS waarbij sprake is van een stikstofdepositietoename is het niet aannemelijk dat dit leidt tot het wegnemen van extra stikstofdepositie of significante effecten. Hierdoor bestaat er een reële kans dat een ADC-toets¹ nodig is om het project Guisweg / A8 door te laten gaan.

Toestemmingsverlening en stikstofdepositie

In onderstaande figuur is weergegeven welke stappen voor een nieuwe activiteit kunnen en moeten worden doorlopen voor toestemmingsverlening en in welke stap de ADC-toets aan de orde is.

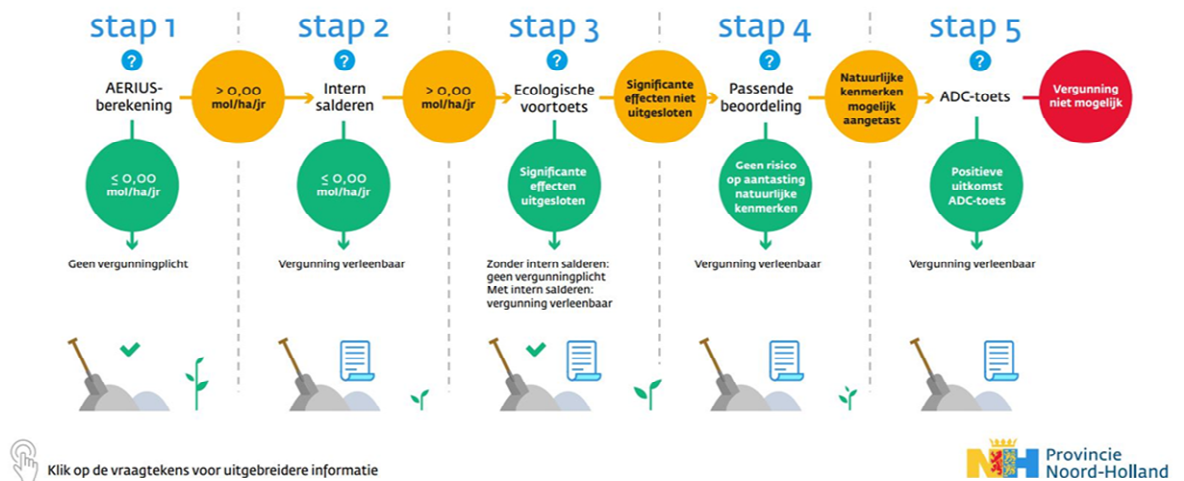
¹ artikel 2.8, vierde lid, Wnb

Adviesnota

Toestemmingverlening stikstofdepositie bij nieuwe activiteiten

Aan de hand van onderstaand stappenplan kunt u vaststellen of u vergunningplichtig bent onder de Wet natuurbescherming en welke instrumenten u kunt inzetten om voor een natuurvergunning in aanmerking te komen. Klik voor toelichting op  of kijk op pagina 2 van deze pdf.

Kijk voor meer informatie op de website van Omgevingsdienst Noord-Holland-Noord (www.odnhn.nl)



Aanpak

Door middel van workshops is onderzocht of de ADC-toets een reële optie is voor een vergunning Wet natuurbescherming voor het project Guisweg / A8. Tijdens twee workshops op 7 en 11 december 2020 is de ADC-toets toegelicht, uitgelegd welke stappen voorafgaand aan de ADC-toets doorlopen moeten zijn en zijn de verschillende onderdelen van de ADC-toets besproken. Daarbij is gebruik gemaakt van de Handreiking ADC-toets van BIJ12 (versie oktober 2019, opgenomen in de bijlage). Aan de workshops is deelgenomen door de Vervoerregio Amsterdam, gemeente Zaanstad, de provincie Noord-Holland en Sweco. De lijst met deelnemers is opgenomen in de bijlage.

De ADC-toets

Omschrijving

De ADC-toets is de laatste stap, stap 5, van de toestemmingsverlening (via een vergunning Wet natuurbescherming) van stikstofdepositie bij nieuwe activiteiten (ontwikkelingen) wanneer significante negatieve effecten niet zijn uit te sluiten.

Vóór de uitvoering van een ADC-toets is al een aantal stappen doorlopen:

- Het nemen van bronmaatregelen om te komen tot een zo gering mogelijke emissie (inclusief intern salderen);
- Onderbouwing in de passende beoordeling in hoeverre een toename van stikstofdepositie leidt tot een significant negatief effect (ecologische onderbouwing);

Adviesnota

- Het treffen van mitigerende maatregelen (waaronder extern salderen).

Bovenstaande volgorde is dwingend voorgeschreven. De ADC-toets komt pas aan de orde als deze stappen zijn doorlopen.

Er kan alleen een toestemming gegeven worden voor een ontwikkeling wanneer:

- Er geen alternatieven zijn **(A)**;
- Sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang **(D)** en
- De nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft **(C)**.

In zijn algemeenheid geldt dat hoe groter de aantasting van de natuurwaarden, hoe zwaarder de eisen die gesteld worden aan de onderbouwing en afweging in het kader van de toetsing van de alternatieven en dwingende reden van groot openbaar belang.

In de volgende paragrafen zijn deze onderdelen van de ADC-toets toegelicht. Daarbij is op basis van hetgeen in de workshops door de deelnemers is besproken een eerste opzet voor de onderbouwing van het onderdeel gegeven.

A – geen alternatieven

Omschrijving

Voor het doorlopen van de ADC-toets is het van belang dat wordt onderbouwd waarom de ontwikkeling als zodanig in de gekozen vorm en alternatief wordt uitgevoerd. Er dient te worden aangetoond dat er geen reële alternatieven voor het behalen van de projectdoelstelling zijn met geen of minder aantasting van de natuurwaarden. Reële alternatieven zijn alternatieven die technisch haalbaar en redelijkerwijze betaalbaar zijn en waarmee de **projectdoelstelling** wordt bereikt. Deze afweging moet voldoende navolgbaar zijn, wanneer een reëel alternatief beter scoort met betrekking tot effecten op Natura 2000 dan dient deze verder te worden uitgewerkt.

Projectdoelstelling Guisweg

Voor het project Guisweg is de projectdoelstelling als volgt geformuleerd:

Hoofddoel

Verbeteren van de veiligheid en bereikbaarheid voor voetgangers, fietsers en autoverkeer op en rondom de kruising van de Guisweg in Zaandijk met de spoorlijn Alkmaar – Amsterdam en de Provincialeweg.

Nevendoelen

- Verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving rondom de kruising van de Guisweg in Zaandijk met de spoorlijn Alkmaar – Amsterdam en de Provincialeweg, waarbij onder meer gekeken wordt naar ruimtelijke kwaliteit, barrièrewerking en sociale veiligheid.
- Verbeteren van de bereikbaarheid, toegankelijkheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale veiligheid van station Zaandijk Zaanse Schans en de directe omgeving.
- Verbeteren van de A8-aansluitingen 2 en 3 ten behoeve van de bereikbaarheid van het plangebied en de gemeente Zaanstad als geheel en tevens het verbeteren van de kwaliteit

Adviesnota

van de leefomgeving rondom de A8 aansluitingen waarbij onder meer gekeken wordt naar ruimtelijke kwaliteit, geluidsoverlast, verkeersveiligheid en sociale veiligheid.

Alternatieven Guisweg

Alternatieven die in ieder geval deel uit moeten maken van deze afweging:

- De situatie waarbij het plan in zijn geheel niet wordt uitgevoerd. Hierbij is het duidelijk dat de projectdoelstellingen niet zullen worden gehaald. De noodzaak voor het wel uitvoeren van enige alternatief van het project moet ook blijken uit de geformuleerde dwingende redenen van groot openbaar belang.
- Het nul-alternatief, waarbij de spoorovergang wordt afgesloten zonder dat er een verbinding voor het verkeer wordt teruggebracht. Hierbij kan nog onderscheid gemaakt worden tussen helemaal geen verbinding of alleen een verbinding voor fietsers / voetgangers. Hoofddoel en nevendoelen zullen voor dit nul-alternatief in principe niet worden behaald.
- Alternatieven als ondertunnelingen e.d.. Hier zal waarschijnlijk voor te onderbouwen zijn dat dit geen redelijkerwijze betaalbare alternatieven zijn.
- De alternatieven die onderdeel uitmaken van het MER.

Vervolgstappen

Het is van belang op duidelijke en navolgbare wijze de alternatievenafweging op te nemen in de onderbouwing. Door middel van een beschrijving van de gehanteerde trechter kan worden onderbouwd hoe uiteindelijk tot het gekozen alternatief is gekomen. Hierbij moet ook aandacht zijn voor beschrijving van de milieueffecten van de reële alternatieven.

Belangrijk voor het succesvol doorlopen van de ADC-toets is dat de projectdoelstelling goed is gedefinieerd waarbij deze projectdoelstelling ook goed aansluit bij het gekozen alternatief en uiteindelijk te realiseren ontwerp. Het kan hiervoor nodig zijn dat het hoofd- en neven doel zoals hierboven omschreven moet worden geherformuleerd. Dit is nodig om aan te tonen dat er **geen** verdere alternatieven zijn die aan de projectdoelstelling voldoen.

Uit de berekeningen blijkt dat het opheffen van de spoorwegovergang Guisweg in combinatie met de nieuwe parallelstructuur een significante toename van stikstofdepositie veroorzaakt, maar substantieel minder dan wanneer ook de aansluitingen 2 en 3 van de A8 onderdeel uitmaken van de projectdoelstelling. Hoe meer stikstofdepositie hoe zwaarder de eisen die gesteld worden in de ADC-toets. Dit zou ervoor pleiten het project op te splitsen in twee projecten: een project opheffen spoorwegovergang Guisweg en een project aansluitingen A8. Aan de andere kant, wanneer de aansluitingen A8 wel onderdeel uit maken van het project, kan mogelijk wel het belang van het project (doorstroming A8) zwaarder wegen. De doorstroming op de A8 kan van landsbelang zijn. Daarnaast is Rijkswaterstaat een belangrijke partij i.v.m. de aansluitingen A8. Het is dan wel van belang contact op te nemen met Rijkswaterstaat, zodat Rijkswaterstaat de projectdoelstelling ondersteunt en medeverantwoordelijk wordt voor het realiseren van de projectdoelstelling.

D – dwingende redenen van groot openbaar belang

Omschrijving

Bij dwingende redenen van groot openbaar belang moet er sprake zijn van:

- Een reden van openbaar belang;

Adviesnota

- Dwingendheid;
- Een voldoende zwaarwegend (groot) belang;
- Een sluitende onderbouwing waaruit volgt dat de aangevoerde reden openbaar, dwingend en voldoende zwaarwegend is.

Belangen kunnen zijn (opsomming is niet limitatief):

- Menselijke gezondheid (volksgezondheid);
- Plan heeft wezenlijk gunstige effecten voor het milieu;
- Openbare veiligheid;
- Duurzaamheid;
- Leefbaarheid;
- Verkeersproblematiek: verbeteren van de verkeersdoorstroming of ontsluiting;
- Werkgelegenheid;
- Ontwikkeling van de economie;
- Woningbehoefte;
- Nationale economische belangen.

De eerste drie belangen worden in de Wet natuurbescherming specifiek genoemd, de overige zijn in de jurisprudentie erkend.

Als één van de belangen menselijke gezondheid, openbare veiligheid of plan heeft wezenlijke gunstige effecten voor het milieu NIET aantoonbaar onontbeerlijk is, mag de ontwikkeling alleen worden toegestaan na advies van de Europese Commissie m.b.t. de belangentoets.

Belang project Guisweg / A8

De spoorwegoverleg Guisweg in Zaanijk is al jaren een knelpunt voor zowel fietsers als autoverkeer. De spoorwegovergang is onoverzichtelijk en onveilig. Het groot aantal treinen op het traject Amsterdam – Alkmaar zorgt voor lange wachttijden voor fietsers en automobilisten. Tussen Alkmaar en Amsterdam gaan in de toekomst meer treinen rijden (Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, PHS). De spoorwegoverleg bij de Guisweg ligt op dit traject. Dit betekent dat de slagbomen vaker dicht zullen liggen, waardoor het verkeer (auto's en fietsers) een langere wachttijd ervaren. Een oplossing voor de spoorwegovergang met Guisweg is dan ook noodzakelijk om PHS succesvol te kunnen realiseren.

Daarbij komt dat Zaanstad groeit. Dat vraagt om goede bereikbaarheid, voorzieningen en woningbouw om de groei op te vangen – in het bijzonder in gebieden rondom stations. De omgeving van het nabijgelegen station Zaanijk Zaanse Schans heeft de potentie om uit te groeien tot een aantrekkelijk gebied om te wonen, reizen en recreëren. Maar naast de spoorwegovergang staan ook de slechte bereikbaarheid met de auto vanuit het noorden en westen, de matige ruimtelijke kwaliteit rondom het station en de 'barrière' van de Provincialeweg en de spoorlijn dat in de weg.

Tijdens de workshops is geïnventariseerd van welke belangen sprake kan zijn bij het project Guisweg / A8.

Adviesnota

Openbare veiligheid

- De veiligheidssituatie van de huidige spoorwegovergang is onacceptabel. Verbeteringen ten gevolge van het opheffen van de spoorwegovergang zou een dwingende redenen kunnen zijn.
- Een tunnel is per definitie veiliger dan een overgang, het verkeer hoeft geen spoorwegovergang meer te doorkruisen.
- Zeer gevaarlijke opstelstrook fietsers (aantoonbaarheid: verkeerscijfers opvragen).
- De wachttijden worden door PHS langer: meer frustraties, negeren van stoplichten, waardoor gevaarlijke situaties zullen ontstaan ook voor de hulpdiensten.
- Door de het opheffen van de spoorwegovergang zal minder vrachtverkeer over Provincialeweg rijden, wat een verbetering oplevert voor de verkeersveiligheid.
- Door het opheffen van aansluiting 2, A8, zal de verkeersveiligheid verbeteren: door het verdwijnen van langzaam invoegende vrachtauto's vanaf een steile oprit (bij alternatief 2).

Leefbaarheid en veiligheid

- Positieve effecten op de leefbaarheid en **veiligheid** in andere woongebieden in de gemeente Zaanstad.
- Lokale leefbaarheid, omdat wachtrijen en congestie verminderen.

Economie

- Door PHS zullen tussen Alkmaar en Amsterdam in de toekomst meer treinen gaan rijden: dit is van regionaal en nationaal belang.
- Het verkorten van de wachttijden voor de spoorwegovergang is positief voor de economie.
- Het rijden van meer treinen heeft een positief effect op de economie.
- Beter en frequenter openbaar vervoer.

Woningbouw

- Nieuwe woningbouwprojecten leggen extra druk op Provincialeweg, door het opheffen van de spoorwegovergang zal minder vrachtverkeer over Provincialeweg rijden, wat een verbetering oplevert voor de verkeersveiligheid en minder druk op de Provincialeweg.
- In het plangebied ligt ook een potentiële woningbouw opgave. Een betere ontsluiting vanuit het plangebied is hierbij zeer wenselijk (relatie met verkeersproblematiek).

Landsbelang (duurzaamheid, leefbaarheid, economisch)

- Opheffen van de spoorwegovergang is een voorwaarde voor PHS Alkmaar – Amsterdam.

Vervolgstappen

De aangevoerde dwingende reden(en) zal/zullen moeten worden aangetoond. Dit moet zo veel mogelijk gebeuren op cijfermatige wijze. Waarbij van belang is dat het sterker is een paar dwingende redenen goed te onderbouwen, dan veel dwingende redenen matig.

Adviesnota

Indien op deze een dwingende reden kan worden onderbouwd kan beter worden afgewogen waarom het belang van de dwingende reden zwaarder weegt dan dat van de bescherming van de aanwezige natuurwaarden. Deze afweging moet expliciet onderdeel uitmaken van de onderbouwing.

C – Compenserende maatregelen

Omschrijving

Het doel van deze stap is het nemen van de nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De te nemen maatregelen beogen de negatieve resteffecten te compenseren voor de betrokken habitattypen of soorten, dus **na** het nemen van mogelijke mitigerende maatregelen. De compenserende maatregelen moeten worden beschouwd als laatste redmiddel: deze maatregelen worden alleen toegepast wanneer andere beschermingsmaatregelen zijn uitgeput en er besloten is het plan uit te voeren met ongunstige gevolgen voor Natura 2000.

Op voorhand is niet aan te geven in hoeverre het mogelijk is de benodigde compensatie ook daadwerkelijk te realiseren. Dit hangt onder andere af van de aard en omvang van de te nemen maatregelen, op welke schaal daar gronden binnen of buiten het Natura 2000-gebied voor moeten worden aangekocht en de kenmerken van het Natura 2000-gebied zelf. Hier zal vooraf onderzoek naar moeten worden gedaan. Zeker gezien de omsloten ligging van het gebied Polder Westzaan (waar tevens de hoogste depositie) optreedt zullen de mogelijkheden voor compensatie beperkt zijn.

Onderdelen van compensatieplan

Voor het uiteindelijk op te stellen compensatieplan zijn in ieder geval de hierna genoemde onderdelen van belang:

- De compensatie vindt plaats op basis van de ecologische onderbouwing, welke is uitgevoerd in stap 4 van de toestemmingsverlening. De ecologische effecten bepalen de aard van de aantasting en ook de richting waarin in de compensatie moet worden gezocht.
- Vertaling van stikstofdepositie als gevolg van het project op overbelast gebied naar areaalverlies hetgeen de omvang van de compensatie bepaalt.
- Afstemming met voortouwnemer (voor de betrokken gebieden is dat de Provincie Noord-Holland) van het beheerplan van het Natura 2000-gebied.
- Mogelijke aankoop van gronden en opstellen van maatregelen ter omvorming van gronden naar natuurgebied.
- Melding van de compenserende maatregelen bij de Europese Commissie.
- Om via compensatie een vergunning te kunnen verlenen voor de Wet natuurbescherming is zekerheid over resultaat van compensatie of vaststaan van maatregelen ten behoeve van de compensatie nodig. Er moet dus op voorhand vaststaan dat de bedoelde natuurwaarden ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Deze borging is onderdeel van het compensatieplan. Ook het beheer en daarmee de instandhouding van de compenserende maatregelen is onderdeel van de onderbouwing voor vergunningverlening.

Vervolgstappen

De compensatie kan worden uitgewerkt wanneer de mate en omvang van de effecten vaststaan en wanneer de **Alternatieven** en **Dwingende redenen** reeds in bepaalde mate zijn uitgewerkt. Zoals aangegeven is onderzoek nodig naar mogelijkheden en haalbaarheid van compensatie.

Adviesnota

Hiernaast is van belang in gesprek te gaan met bevoegd gezag (Provincie Noord-Holland). Dit omdat voor meerdere projecten in Noord-Holland zal gelden dat er sprake is van aantasting van natuurwaarden. Landelijk is geld gereserveerd voor de oprichting van een natuurbank waarbij compensatie mogelijk al op voorhand wordt geregeld. De natuurbank heeft als doel om op een gecoördineerde manier natuurmaatregelen vast te leggen ter compensatie van projecten die stikstofdepositie veroorzaken. Projecten van het Rijk kunnen met voorrang een beroep doen op de natuurbank, in dat kader kan het van belang zijn het Rijk als partner in het project te hebben wanneer de aansluitingen op de A8 in het project worden betrokken.

Conclusie

Doorlopen ADC-traject

Het opheffen van de spoorwegovergang is de belangrijkste doelstelling van het project Guisweg / A8. Het beter verknopen van de hoofdwegen en stedelijke wegen wordt als kans gezien. Er is veel aandacht besteed aan het onderzoeken van alternatieven. In de Provincie Noord-Holland liggen 19 Natura 2000-gebieden, o.a. een Natura 2000-gebied direct grenzend aan de A8, waardoor elke toename van verkeer leidt tot een toename van stikstofdepositie. Tijdens de workshops is onderzocht of de ADC-toets een reële optie is voor een vergunning Wet natuurbescherming voor het project Guisweg / A8. In deze notitie is per onderdeel van de ADC-toets een eerste opzet voor de onderbouwing opgenomen. De ADC-toets is, zoals aangegeven de laatste stap, stap 5, van de toestemmingsverlening (via een vergunning Wet natuurbescherming) van stikstofdepositie bij nieuwe activiteiten. De conclusie is dat de ADC-toets een reële optie kan zijn voor het mogelijk maken van het project Guisweg / A8 (m.b.t. het aspect stikstofdepositie). Invloedrijk voor de kans van slagen van dit traject voor wat betreft de **Alternatieven** en **Dwingende** redenen is een goede balans tussen projectdoelstelling, de te nemen maatregelen in het gekozen alternatief en duidelijke dwingende redenen van openbaar belang die hierop aansluiten. Wat betreft de **Compensatie** is nog veel onderzoek nodig en kan op dit moment niet worden ingeschat in hoeverre deze compensatie als onderdeel van het ADC-traject haalbaar is. Dit heeft onder andere te maken met de mogelijke omvang van de compensatie, de aard van de te compenseren natuur en de maatregelen die daarvoor nodig zijn. Het is van belang tijdens het hele proces van het project de onderdelen van de ADC-toets erbij te betrekken, zodat wanneer stap 5 gezet moet worden de basis voor de ADC-toets beschikbaar is.

De belangrijkste alternatieven voor het project Guisweg zijn Basisalternatieven 1 en 2 waarbij ook de aansluitingen op de A8 worden betrokken. Deze alternatieven sluiten het beste aan op de projectdoelstellingen inclusief de nevendoelstellingen, voor Basisalternatief 3 is dit niet het geval. De Basisalternatieven 1 en 2 leiden wel tot een hogere stikstofdepositie, maar doordat hierbij ook de nevendoelen worden betrokken kunnen wel meer of duidelijkere dwingende redenen (regionaal of landelijk) worden opgevoerd. Bovendien is de omvang van de stikstofdepositie bij Basisalternatief 3 nog steeds dermate groot dat ook hier een sterke onderbouwing van Alternatieven en Dwingende redenen en een omvangrijke Compensatie nodig zal zijn. Het is dus niet zo dat op voorhand gesteld kan worden dat Basisalternatief 3 kansrijker is voor het doorlopen van de ADC-toets.

Bronmaatregelen

Voorafgaand aan het formeel doorlopen van ADC-toets dient te worden onderzocht of er mogelijke, zinvolle en haalbare bronmaatregelen zijn voor het project. Indien deze er niet zijn en

Adviesnota

uit de passende beoordeling blijkt dat er risico bestaat op aantasting van natuurlijke kenmerken, moet worden onderzocht welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn.

- Bronmaatregelen of intern salderen: aanpassen van activiteit ,zodat de stikstofuitstoot per saldo gelijk blijft, bijvoorbeeld snelheidsverlaging voor het verkeer binnen het projectgebied.
- Mitigerende maatregelen: wegnemen negatieve effecten, bijvoorbeeld externe saldering of snelheidsverlaging van verlaging van verkeer buiten het projectgebied.

Belangrijke partners

De provincie Noord-Holland zal als vergunningverlener betrokken moeten worden bij het project Guisweg / A8, zodat zij mee kunnen denken m.b.t. de stikstofdepositie van het project en mogelijke oplossingen. Daarnaast is Rijkswaterstaat een belangrijke partij i.v.m. de aansluitingen A8.

Plan-MER en aanvraag vergunning

Tot slot nog twee aspecten die van belang kunnen zijn bij de realisering van het project Guisweg / A8, namelijk de passende beoordeling met plan-m.e.r.-plicht en mogelijke procedure voor het aanvraag van de vergunning Wet natuurbescherming.

- Plan-MER: gezien de berekende stikstofdepositie zal een passende beoordeling met Plan-MER opgesteld moeten worden op basis van de Wet natuurbescherming. Dit kan gecombineerd worden met de milieueffectrapportage die sowieso wordt opgesteld voor het project o.b.v. de Wet milieubeheer. Bij het opstellen van de passende beoordeling kunnen mitigerende maatregelen worden meegenomen om de stikstofdepositie te verlagen en kan zo mogelijk gebruik worden gemaakt van extern salderen (zie bijlage voor Beleidsregel intern- en extern salderen Provincie Noord-Holland).
- Vergunning Wet natuurbescherming: een vergunning Wet natuurbescherming kan op twee manieren worden aangevraagd:
 - o Als vergunning volgens de Wet natuurbescherming: de vergunning wordt bij de provincie (gedeputeerde staten) los van alle andere activiteiten aangevraagd.
 - o Aanhaken bij de omgevingsvergunning. De vergunning wordt gelijktijdig met andere vergunningplichtige activiteiten als onderdeel van de omgevingsvergunning aangevraagd. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning alleen verlenen met een verklaring van geen bedenkingen. Het college van gedeputeerde staten of de minister moet deze verklaring afgeven. De omgevingsvergunning wordt voorbereid met de uitgebreide procedure.

Wanneer de gemeente Zaanstad verder is in het proces is het goed om te onderzoeken welke procedure het beste kan worden gevolgd voor het aanvragen van de Wet natuurbeschermingsvergunning. Belangrijk verschil tussen de procedures is het bevoegd gezag. Het voordeel van het los aanvragen (optie 1) van de Wet natuurbeschermingsvergunning is dat deze mogelijk al verleend is voordat de andere vergunningen worden aangevraagd/verleend en aldus in die aanvragen kan worden verwezen naar de verleende Wet natuurbeschermingsvergunning.

Adviesnota

Bijlage: Deelnemers workshops

Vervoerregio Amsterdam:

- Chris Engelsman (projectleider)
- Meike Wester (projectsecretaris Guisweg)

Gemeente Zaanstad:

- Thijs Koelemeijer (projectleider)
- Gijs Doeglas (ecoloog)
- Robert van der Leije (verkeer)
- Joost Schierick (projectleider)
- Erwin van Liempd (stikstof specialist)
- Kees Rotteveel (verkeer)

Provincie Noord-Holland:

- Gerton Pieters (mobiliteit)
- Monique Blondelle (Wnb-jurist)

Sweco:

- Ronald Plasmeijer (verkeer)

Movares / BRO:

- Peer van de Sande
- Corianne Verberne

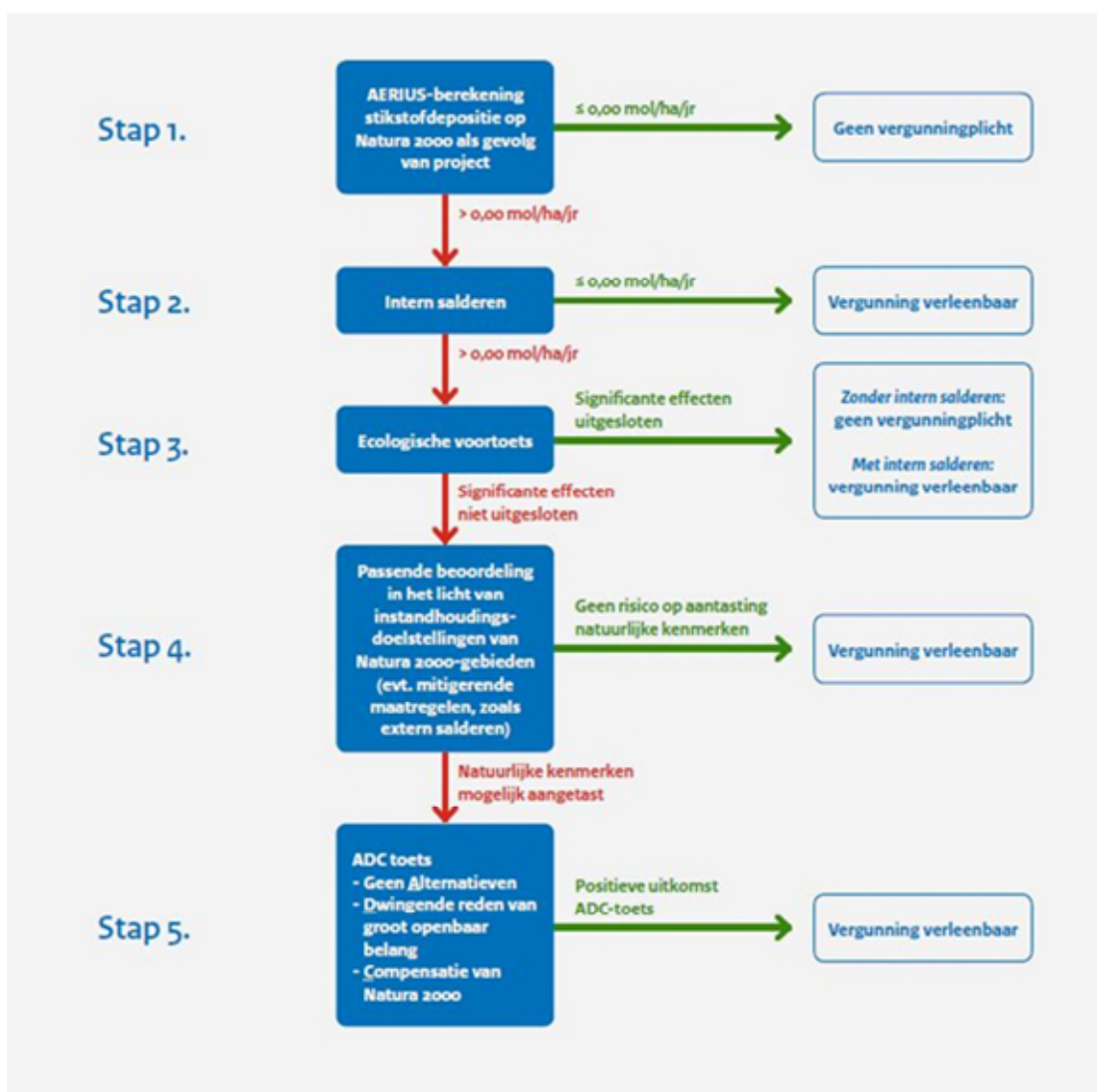
Bijlage: Stappenplan Toestemmingsverlening



Rijksoverheid

Toestemmingverlening stikstofdepositie bij nieuwe activiteiten

Aan de hand van onderstaand stappenplan kunt u vaststellen of u vergunningplichtig bent onder de Wet natuurbescherming en welke instrumenten u kunt inzetten om voor een natuurvergunning in aanmerking te komen.



Adviesnota

Bijlage: Beleidsregel intern- en extern salderen Provincie Noord-Holland

Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland houdende regels omtrent stikstof (Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland)

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Organisatie	Noord-Holland
Organisatietype	Provincie
Officiële naam regeling	Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland houdende regels omtrent stikstof (Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland)
Citeertitel	Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland
Vastgesteld door	gedeputeerde staten
Onderwerp	milieu
Eigen onderwerp	

Opmerkingen met betrekking tot de regeling

Geen

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

1. [artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht](#)
2. [artikel 2.2 van de Wet natuurbescherming](#)
3. [artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming](#)

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerkingtreding	Terugwerkende kracht tot en met	Datum uitwerkingtreding	Betreft	Datum ondertekening Bron bekendmaking	Kenmerk voorstel
24-06-2020			artikel 1,5, 6, 7, 8a	16-06-2020 prb-2020-3891	nr. 1431595/1431602
13-12-2019		24-06-2020	nieuwe regeling	06-12-2019 prb-2019-8021	nr. 1324640/1324641

Tekst van de regeling

Intitulé

Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland houdende regels omtrent stikstof (Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland)

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Gelet op artikel 2.2 en 2.7 van de Wet natuurbescherming;

Besluiten vast te stellen:

Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a.
extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- b.
Habitatrichtlijn: 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 (PbEG L 206);
- c.
intern salderen: salderen binnen de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- d.
natuurvergunning: vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming of een verklaring van geen bedenkingen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met inachtneming van artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht;
- e.
N-emissie: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht;
- f.
N-depositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol per hectare per jaar;
- g.
referentiesituatie: toestemming als bedoeld in onderdeel m, onder 1°, 3° en 4°, of bij gebrek daaraan een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in onderdeel m, onder 2° en 5° waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt;
- h.
relevant hexagoon: hexagoon waarbinnen een voor stikstof gevoelig natuurlijk habitat of habitat voor soorten voorkomt, en waarbij tevens sprake is van een overbelasting of een naderende overbelasting van N-depositie vanaf 70 mol per hectare, per jaar onder de kritische depositiewaarde;
- i.
salderen: inzetten van een activiteit met N-emissie op grond van een toestemming in de referentiesituatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een nieuw of gewijzigd project, waarbij deze toestemming geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken of gewijzigd zodat de N-depositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie;
- j.
saldo-gevende activiteit: toestemming die wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit;
- k.
saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;
- l.
stikstofregistratiesysteem: systeem als bedoeld in paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming;
- m.
toestemming:
 - 1°.
onherroepelijke vigerende natuurvergunning; of
 - 2°.
onherroepelijke vigerende vergunning dan wel geldende melding op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht onderdeel milieu, de Wet milieubeheer of de Hinderwet; of
 - 3°.
een activiteit waarvoor geen natuurvergunning nodig was, maar die wel voldoet aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming; of
 - 4°.
een activiteit die onder artikel 9.4, achtste lid van de Wet valt; of
 - 5°.
een activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest;
- n.
Vogelrichtlijn: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009, inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 207);
- o.
Wet: Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming).

Artikel 2 Toepassingsbereik

Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregels bij het beoordelen van een aanvraag om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op N-depositie op relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden.

Artikel 3 Natuurvergunning

Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning in gevallen waarin bij de aanvraag gebruik is gemaakt van intern salderen, extern salderen of een combinatie daarvan, uitsluitend indien wordt voldaan aan de in deze beleidsregels opgenomen voorwaarden.

Artikel 4 Rekenmodel

- 1.
Gedeputeerde Staten gaan bij de beoordeling van de N-depositie uit van de op het moment van beslissing op de aanvraag voor de natuurvergunning meest recente versie van de AERIUS Calculator, zoals beschikbaar op www.aerius.nl.
- 2.
Voor zover de aanvraag betrekking heeft op onderdelen die buiten het toepassingsbereik van de AERIUS Calculator vallen, kunnen Gedeputeerde Staten op deze onderdelen om aanvullende berekeningen verzoeken.

Artikel 5 Voorwaarden intern salderen

- 1.
Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning of omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, is vereist.
- 2.
Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag, indien de feitelijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit wordt ingezet voor salderen.
- 3.
Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor intern salderen uitsluitend de N-emissie van de activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
- 4.
Gedeputeerde Staten gaan bij de beoordeling van een aanvraag voor een locatie die deelneemt aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen eenmalig uit van maximaal de N-depositie behorende bij 15% van de NH₃-emissies uit de betrokken dierenverblijven.
- 5.
Bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming opgenomen N-emissie in de referentiesituatie, voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.
- 6.
Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het vijfde lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties en gebouwen, of gerealiseerde infrastructuur en overige voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit.
- 7.
Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een bedrijf in de referentiesituatie uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.
- 8.
Indien de toestemming als bedoeld in artikel 1, onder m, onder 1° niet of slechts gedeeltelijk is gerealiseerd, kunnen Gedeputeerde Staten ten behoeve van intern salderen als referentiesituatie hanteren een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in sub m, onder 2° en 5°, waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt, met inbegrip van een eventuele afname zoals vastgelegd in de niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerde toestemming als bedoeld in sub m onder 1°.
- 9.
In afwijking van het eerste lid kunnen Gedeputeerde Staten interne saldering toestaan indien de beëindiging van de N-emissie veroorzakende activiteit uit de referentiesituatie rechtstreeks verband houdt met het voornemen voor de nieuwe activiteit ten behoeve waarvan intern gesalderd wordt.
- 10.
In afwijking van het vijfde lid kunnen Gedeputeerde Staten de referentiesituatie als uitgangspunt hanteren indien:

- a.
op het moment van inwerkingtreding van dit artikel het project nog niet volledig is gerealiseerd, maar wel aantoonbaar stappen zijn gezet met het oog op volledige realisatie;
- b.
Op het moment van inwerkingtreding van dit artikel weliswaar nog niet is aangevangen met de realisatie van het project, maar daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare significante investeringsverplichtingen zijn aangegaan.
- c.
het project noodzakelijk is ten behoeve van de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied;
- d.
de aanvraag ziet op het toepassen van een alternatieve verdergaande N-emissie reducerende techniek ter vervanging van de eerder verleende emissie reducerende techniek, die leidt tot een vermindering van de N-emissie, zonder uitbreiding van de capaciteit zoals opgenomen in de laatst verleende toestemming;
- e.
het één of meer van de volgende projecten betreft: energieprojecten van nationaal belang, wegen, vaarwegen, spoorwegen, luchtvaart, woningbouw, duurzame energieopwekking, militaire activiteiten of projecten in het kader van de nationale veiligheid.

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

- 1.
Er bestaat een directe samenhang tussen de intrekking van de toestemming voor de saldo-gevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit.
- 2.
Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van extern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en deze sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming of het sluiten van een overeenkomst tussen de saldogever en de saldo-ontvanger, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning of omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, voor de realisering van een project is vereist.
- 3.
Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag, indien de feitelijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit wordt ingezet voor salderen.
- 4.
Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor extern salderen uitsluitend de N-emissie van de saldo-gevende activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
- 5.
Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een saldogevend bedrijf dat deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij, alsmede de N-emissie voor dat deel van een bedrijf dat deelneemt aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.
- 6.
Bij het beoordelen van een aanvraag hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming opgenomen N-emissie in de referentiesituatie, voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.
- 7.
Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zesde lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties en gebouwen, of gerealiseerde infrastructuur en overige voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit.
- 8.
Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning eerst nadat de niet-gerealiseerde capaciteit van de saldogever op diens verzoek is ingetrokken.
- 9.
Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een bedrijf in de referentiesituatie uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.
- 10.
Bij de verlening van een natuurvergunning wordt 70% van de N-emissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldo-gevende activiteit betrokken.
- 11.
In afwijking van het tiende lid kan tot 100% van de N-emissie van de saldo-gevende activiteit bij de verlening van een natuurvergunning betrokken worden, indien het project noodzakelijk is ten behoeve van de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied.

- 12.
Gedeputeerde Staten verlenen tot vaststelling van de landelijke wetgeving betreffende het extern salderen met dier- en fosfaat–rechten geen definitieve natuurvergunning op basis van extern salderen met een bedrijf dat op 4 oktober 2019 beschikte over dier- of fosfaatrechten.

Artikel 7 Plannen

Indien reeds is gesaldeerd voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid van de Wet, dan wel als gevolg van het plan activiteiten met N-emissie worden beëindigd, kan deze saldering dan wel dit planeffect tevens worden ingezet voor een aanvraag voor een natuurvergunning ter invulling van dat plan. Artikel 5, eerste lid, voor zover dat betrekking heeft op het onafgebroken aanwezig zijn van de bedoelde activiteit, vijfde en zesde lid, en artikel 6, tweede lid, voor zover dat betrekking heeft op het onafgebroken aanwezig zijn van de bedoelde activiteit, zesde en zevende lid zijn daarop niet van toepassing.

Artikel 8 Realisatietermijn

Gedeputeerde Staten nemen in een natuurvergunning het voorschrift op dat de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend, binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de natuurvergunning moet worden gerealiseerd.

Artikel 8a Stikstofregistratiesysteem

- 1.
Gedeputeerde Staten reserveren in het stikstofregistratiesysteem pas depositieruimte als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid van de Regeling natuurbescherming als de in dat lid genoemde aanvraag volledig is.
- 2.
Bij een aanvraag voor extern salderen kunnen niet worden betrokken de bronmaatregelen als bedoeld in artikel 2.4 van de Regeling natuurbescherming die zijn opgenomen in het stikstofregistratiesysteem.
- 3.
Met uitzondering van het eerste lid, is deze beleidsregel niet van toepassing op aanvragen voor zover bij die aanvraag een beroep wordt gedaan op het stikstofregistratiesysteem.

Artikel 9 Hardheidsclausule

Gedeputeerde Staten kijken, in overeenstemming met artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, in individuele gevallen van deze beleidsregels af, wanneer onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregels te dienen doelen en de afwijking zo min mogelijk afbreuk doet aan het doel om N-depositie of te reduceren.

Artikel 10 Intrekking

De Beleidsregel intern en extern salderen wordt ingetrokken.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 12 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland.

Haarlem, 6 december 2019
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,
A.Th.H. van Dijk, voorzitter.
R.M. Bergkamp, provinciesecretaris.

Toelichting

Toelichting op de wijzigingen van de Beleidsregel intern extern salderen Noord-Holland

Algemeen

Op 25 september 2019 heeft het adviescollege onder voorzitterschap van de heer Remkes advies uitgebracht, en aangegeven dat toestemmingverlening op korte termijn weer op gang kan komen door intern en extern salderen. Het adviescollege wijst er wel op dat afroaming van depositieruimte zal moeten plaatsvinden om depositiestijging te voorkomen en depositiedaling te bespoedigen. 1

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Sub m (toestemming)

m. stikstofregistratiesysteem

Met de introductie van een nieuw artikel 8a dat de verhouding van de beleidsregel tot het stikstofregistratiesysteem regelt, was het nodig om een nieuwe definitie op te nemen.

Artikel 5 Voorwaarden intern salderen

Lid 4:

Deze bedrijven zijn uitgezonderd omdat deze bedrijven worden uitgekocht met overheidsgeld en het niet wenselijk is dat deze bedrijven de rechten behouden om intern te salderen, *tenzij de uitkoopregeling daar expliciet niet aan in de weg staat.*

Tussen 25 november 2019 en 15 januari 2020 hebben varkenshouderijen die aan bepaalde voorwaarden voldoen zich in kunnen schrijven voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. De bedrijven die zich hebben ingeschreven, hebben in mei 2020 te horen gekregen of hun aanvraag kan worden toegewezen of deze wordt afgewezen. Voor varkenshouders die een subsidie-overeenkomst krijgen en die een doorstart willen maken op hun locatie met een andere bedrijfsvorm, niet zijnde een intensieve veehouderij, en waarbij stikstof vrijkomt wordt middels dit artikel de mogelijkheid geboden om deze wijziging op te nemen in een (gewijzigde) Wnb-vergunning. Voor deze categorie is de mogelijkheid gecreëerd om eenmalig een beperkt deel van de N-depositie behorende bij de ammoniakemissie uit de betrokken dierenverblijven in te zetten om de omschakeling naar een andere bedrijfsvorm – binnen de kaders van de subsidieregeling – mogelijk te maken.

Lid 8:

Na vaststelling van de beleidsregels is gebleken dat de regeling omtrent gerealiseerde capaciteit in sommige gevallen ongewenste effecten zou kunnen hebben. Dit betreft gevallen die een natuurvergunning hebben maar waarbij de werkelijke aanwezige situatie afwijkt van de vigerende natuurvergunning omdat de situatie zoals vergund in de natuurvergunning niet (of slechts gedeeltelijk) is gerealiseerd maar de eerder vergunde situatie er nog feitelijk (al dan niet deels) staat. Nu de beleidsregels uitgaan van de feitelijke gerealiseerde capaciteit binnen de vergunde situatie mag deze gerealiseerde capaciteit niet meegenomen worden. Dit kan leiden tot de onwenselijke situatie dat er wel stallen staan maar deze stallen geen rechten opleveren. Daarom hebben Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om met behulp van het achtste lid – eventueel onder voorwaarden – een andere referentieperiode te hanteren om te voorkomen dat de regeling omtrent de gerealiseerde capaciteit onredelijk uitvalt. Hierdoor worden teruggevallen op een oude referentiesituatie voor het bepalen van de gerealiseerde capaciteit. Echter als de later verleende natuurvergunning een lager N-emissie plafond heeft geldt wel dat plafond als maximale referentiesituatie. Het kan ook voorkomen dat er situaties zijn waarbij gedeeltelijk de natuurvergunning en gedeeltelijk de voorheen geldende toestemming (als bedoeld in sub m onder 2° en 5°) is gerealiseerd. In zo'n geval kan voor het bepalen van het N-emissie plafond de gerealiseerde capaciteit van beide situaties bij elkaar opgeteld worden maar waarbij wederom geldt dat het maximale N-emissie plafond nooit meer kan zijn dan het plafond in de later verleende natuurvergunning.

Lid 9:

Het vereiste uit het eerste lid, dat alleen intern gesaldeerd mag worden met depositieruimte van een activiteit waarvoor de gebouwen nog aanwezig zijn, kan in een aantal situaties een ongewenst en onbedoeld verzwarend effect hebben. Om te voorkomen dat in situaties, waarin ten behoeve van het voornemen voor een nieuwe activiteit eerder al beëindiging van de oude saldo-gevende activiteit (inclusief sloop van de bebouwing) is bewerkstelligd, onbedoeld rechten voor interne saldering worden beperkt, is in lid 9 een uitzondering opgenomen, waardoor GS in die gevallen alsnog, en eventueel onder voorwaarden, interne saldering kunnen toestaan.

Met deze regeling wordt beoogd ruimte te bieden voor inzet van het instrument van intern salderen wanneer ten tijde van de beëindiging van de saldo-gevende activiteit (en sloop van de bebouwing) een aantoonbaar voornemen bestond voor realisering van de nieuwe ontwikkeling. Daarbij is niet nodig dat er al een ontwerp-vergunningaanvraag voorlag. Voldoende is dat een initiatiefnemer aantoonst dat de beëindiging (en sloop) hebben plaatsgevonden met de intentie de nieuwe activiteit in de toekomst te realiseren.

Door voor te schrijven dat sprake dient te zijn van een rechtstreeks verband tussen de beëindiging en de voorgenomen ontwikkeling wordt geborgd dat oude rechten voor N-emissie op locaties die langere tijd niet meer werden gebruikt voor de functie waarvoor toestemming is verleend, maar waarvoor de nieuwe of voortzettende activiteit destijds nog niet was voorzien, niet kunnen worden ingezet voor intern salderen.

Lid 10:

Om te voorkomen dat initiatiefnemers onbedoeld in hun rechten worden beperkt, is een aantal uitzonderingen benoemd waarin GS uit zullen kunnen gaan van de volledige referentiesituatie (in figuur 1: vergunde situatie).

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

Lid 5:

Zie de toelichting bij artikel 5, lid 4. Ten opzichte van dat artikel is hier toegevoegd dat de saldogevende partij niet een bedrijf mag zijn dat deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij. De stoppersregeling Actieplan Ammoniak is landelijk gedoogbeleid op grond van het Besluit emissiearme huisvesting. Vanwege de al langer lopende afspraken en de noodzaak van stikstofdaling mag er niet gesaldeerd worden met de bedrijven die stoppen op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak op 1 januari 2020. *Aangezien de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen niet de mogelijkheid biedt om een deel van de N-depositie te behouden ten behoeve van extern salderen is er voor gekozen om bij extern salderen, anders dan bij intern salderen, niet de mogelijkheid te bieden om eenmalig maximaal 15% van de N-depositie te behouden. In dit lid is wel verduidelijkt dat een bedrijf dat meedoet aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen alleen extern kan salderen met het deel van het bedrijf dat niet meedoet aan de subsidieregeling.*

Lid 11:

Zie toelichting bij artikel 5, lid 8 10, onder c.

Dit artikel is relevant bij bedrijfsverplaatsingen die nodig zijn om de Natura 2000-doelen te halen. Over het algemeen zullen bedrijven verder van Natura 2000-gebieden af worden geplaatst, maar dit kan ertoe leiden dat de depositie op andere (verder weg gelegen) Natura 2000-gebieden lokaal toeneemt. Dit kan dan worden opgevangen door (een deel) van de niet-gerealiseerde capaciteit 100% van de feitelijk gerealiseerde capaciteit te mogen inzetten om extern te salderen.

Artikel 7 Plannen

Intern en extern salderen kan ook worden ingezet in het kader van de plantoets. Dit artikel is opgenomen om te borgen dat wanneer een natuurvergunning wordt aangevraagd voor projecten die op basis van het plan mogelijk zijn, gebruik gemaakt kan worden van dezelfde saldering die als onderbouwing van het plan is gebruikt. In veel gevallen is het namelijk zo dat de saldogevende activiteit niet meer feitelijk aanwezig is op het moment dat natuurvergunningen worden aangevraagd voor individuele projecten. Dit artikel voorkomt dat tweemaal gesaldeerd moet worden voor eenzelfde activiteit. Dit artikel ziet zowel op reeds vastgestelde als nog vast te stellen plannen. *Het buiten toepassing laten van de artikelen 5, eerste lid, en 6, tweede lid, gaat over de eis van het onafgebroken aanwezig zijn. Het is niet bedoeld om een uitzondering te maken op de eis van het bestaan van een toestemming in de referentiesituatie.*

In de basis wordt het planeffect bij bestemmingsplannen niet als intern salderen opgevat. Aan dit artikel is de term planeffect ter verduidelijking toegevoegd, omdat ook het planeffect bij plannen hier als intern salderen dient te worden beschouwd. Het planeffect betreft het effect van het plan. Bijvoorbeeld vanwege het plan voor woningbouw verdwijnen agrarische gronden. De depositie vanwege het agrarische gebruik verdwijnt dan ook en dat kan worden weggestreept tegen een toename vanwege de realisatie van de woningen. Dit planeffect kan conform dit artikel vervolgens voor vergunningverlening wederom worden ingezet voor projecten die op basis van dit plan mogelijk zijn.

Artikel 8a Stikstofregistratiesysteem

Lid 1:

Een uitgangspunt van het stikstofregistratiesysteem is dat voor aanvragen, die een beroep op dit systeem doen, depositieruimte wordt gereserveerd in de volgorde van ontvangst van deze aanvragen. Dat kan betekenen dat een aanvraag die niet volledig is, bij reservering van depositieruimte voorrang heeft op een aanvraag die wel volledig is. Dit vinden Gedeputeerde Staten een onwenselijke situatie. Voor reservering van depositieruimte is het van belang dat de aanvraag volledig is. Dat houdt in dat de juiste gegevens zijn overgelegd en dat ook de inhoud van de aanvraag op orde is. Het is dus in het belang van de initiatiefnemer dat de ingediende aanvraag zowel formeel als inhoudelijk op orde is. Is dat niet het geval dan wordt de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen binnen een bepaalde periode. Pas als de benodigde gegevens op tijd zijn ingediend, wordt de status van de aanvraag omgezet in een volledige aanvraag en is de datum van volledigheid bepalend voor de volgorde van toekenning van depositieruimte.

Lid 2:

Deze bepaling maakt duidelijk dat bij aanvragen, waarbij sprake is van individuele externe saldering, niet kunnen worden betrokken de bronmaatregelen die zijn opgenomen in het stikstofregistratiesysteem (zoals de snelheidsverlaging op de Rijkssnelwegen).

Lid 3:

In de Regeling natuurbescherming is het toetsingskader opgesteld voor de beoordeling van aanvragen die een beroep doen op het stikstofregistratiesysteem. Deze aanvragen worden (met uitzondering van het eerste lid) niet getoetst aan deze beleidsregel voor intern en extern salderen. Dit geldt overigens alleen voor zover de aanvraag een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem. Als een aanvraag bijvoorbeeld eerst gebruik maakt van interne en/of externe saldering, dan is de beleidsregel op dat gedeelte van de aanvraag wél van toepassing. Als diezelfde aanvraag voor een eventueel restant nog een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem, dan is de beleidsregel (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op dat gedeelte van de aanvraag. Als een aanvraag enkel en alleen een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem (dus zonder intern en/of extern salderen)

dan is deze beleidsregel (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op die gehele aanvraag.

Adviesnota

Bijlage: Handreiking ADC-toets (versie oktober 2019)

Handreiking ADC-toets

oktober 2019

1. Inleiding en afbakening

De ADC-toets is in de systematiek van de Habitatrichtlijn de laatste stap die doorlopen kan worden, nadat uit de passende beoordeling naar voren is gekomen dat significante negatieve effecten **niet** (volledig) uitgesloten kunnen worden. De ADC-toets wordt daarom door de Europese Commissie ook wel aangeduid als een 'last resort'. De ADC-toets is gebaseerd op artikel 6, vierde lid van de Habitatrichtlijn (hierna Hrl 6.4), terwijl de passende beoordeling gebaseerd is op artikel 6, derde lid van de richtlijn (Hrl 6.3).

Vóór de uitvoering van een ADC-toets is al een aantal stappen doorlopen. Dit zijn achtereenvolgens:

1. Het nemen van bronmaatregelen om te komen tot een zo gering mogelijke emissie (inclusief intern salderen);
2. Onderbouwing in de passende beoordeling in hoeverre een toename van stikstofdepositie leidt tot een significant negatief effect (ecologische onderbouwing)¹;
3. Het treffen van mitigerende maatregelen overeenkomstig Hrl 6.3 (waaronder extern salderen).

Bovenstaande volgorde is dwingend voorgeschreven. De ADC-toets komt pas aan de orde als de voorgaande stappen zijn doorlopen.

Indien de passende beoordeling van een plan of project (of programma) niet de vereiste zekerheid biedt dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast, kan alleen toestemming voor een plan of project worden verleend indien:

- A** - Er geen alternatieven zijn,
- D** - Sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en
- C** - De nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

In zijn algemeenheid geldt dat hoe groter de aantasting van de natuurwaarden, hoe zwaarder de eisen die gesteld worden aan de onderbouwing en afweging in het kader van de toetsing van de alternatieven en dwingende reden van groot openbaar belang.²

¹ Wanneer uit ecologisch onderzoek bijvoorbeeld blijkt dat stikstofdepositie voor de duur van de vergunning geen knelpunt is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstelling, kan teruggevallen worden op het spoor van een ecologische beoordeling en is compensatie niet noodzakelijk. Dit geldt ook in gevallen waarbij ondanks een overschrijding van de KDW en in het licht van de uitgevoerde natuurmaatregelen en het gebiedsbeheer geconcludeerd kan worden dat stikstofdepositie geen knelpunt vormt voor de betreffende instandhoudingsdoelstelling.

² Deze conclusie volgt met name uit jurisprudentie m.b.t. de soortenbescherming. In artikel 16 lid 1 en sub c Hr voor soortenbescherming worden evenals in artikel 6 lid 4 Hr voor de gebiedsbescherming ook de begrippen 'geen andere bevredigende oplossing' en 'dwingende reden van openbaar belang' gebruikt. Aangenomen mag worden dat beide begrippen op dezelfde manier geïnterpreteerd moeten worden, ongeacht of het gaat om bescherming van gebieden of van soorten.

In de volgende hoofdstukken/ paragrafen wordt een toelichting gegeven op de drie onderdelen van een ADC-toets.³

2. Criterium 'Geen Alternatieven'

Een eerste vereiste voor toestemmingverlening wanneer niet verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast, betreft de afwezigheid van alternatieven. Dit begrip is verder niet gedefinieerd en is rechtstreeks afkomstig uit de [Habitatrichtlijn](#). De invulling van dit begrip geschiedt via de jurisprudentie en richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het alternatievenhoofdstuk van de ADC-toets moet blijken dat er géén reële alternatieven zijn die geen of minder aantasting van de natuurwaarden veroorzaken én waarmee de projectdoelstelling kan worden gehaald. Het gaat er niet om dat het meest geschikte alternatief is gekozen.⁴

De bespreking van de alternatieven kan via de volgende stappen plaatsvinden. De afweging tussen de verschillende alternatieven moet voldoende navolgbaar zijn.

1. Beschrijf welke reële alternatieven zijn onderzocht. Hierbij moet ook worden gekeken naar de 'nul-optie', d.w.z. de situatie waarbij het project of plan niet wordt uitgevoerd.⁵
2. Reële alternatieven zijn in ieder geval de alternatieven die zijn onderzocht in het MER, indien een MER moet worden opgesteld. Daarin zijn alle reële alternatieven beschouwd, te weten, alternatieven die technisch haalbaar en redelijkerwijze betaalbaar zijn⁶, en op het eerste oog probleemoplossend kunnen zijn. De volgorde in tijd of de wijze waarop de alternatieven zijn ontstaan is in beginsel niet relevant, tenzij dit noodzakelijk is om de alternatieven te begrijpen en van elkaar te kunnen onderscheiden (navolgbaarheid).
3. Vaak is in het MER-proces uiteindelijk gebleken dat een aantal alternatieven onvoldoende bijdraagt aan de projectdoelstelling. De projectdoelstelling wordt dan niet behaald. Licht kort toe welke alternatieven dit waren en waarom. Deze alternatieven vallen af. Het is dus niet relevant welke natuureffecten die alternatieven hebben. Hetzelfde geldt voor de alternatieven die zijn afgefallen omdat ze bijvoorbeeld technisch niet uitvoerbaar zijn of vanwege andere randvoorwaarden niet voldoen.
4. Er is niet in alle gevallen een MER-procedure doorlopen en ook zijn in het MER (met één alternatief) niet altijd alle alternatieven afdoende onderzocht. Kijk dus los van het MER of er vanuit het natuurbelang nog alternatieven zijn.
5. Resultaat van de stappen 1 tot en met 4 zijn de alternatieven waarmee de projectdoelstelling zou kunnen worden bereikt, die technisch uitvoerbaar zijn en aan de overige randvoorwaarden voldoen. Van deze alternatieven moeten de natuureffecten tegen elkaar worden afgewogen. Hieruit kunnen vier resultaten komen:
 - a. De alternatieven hebben grotere stikstofeffecten dan het Voorkeursalternatief (VKA);

³ Hierbij is rekening gehouden met de richtsnoeren van de Europese Commissie d.d. 21 november 2018, "Managing Natura 2000 sites The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC", nr C(2018) 7621 final (hierna aangeduid met Richtsnoeren EC 2018).

⁴ ABRvS 27 april 2000, JB 2000/176

⁵ Richtsnoeren EC 2018 par. 5.3.1.

⁶ Richtsnoeren EC 2018 par. 5.3.1.

- b. De alternatieven hebben kleinere stikstofeffecten dan het VKA, maar hebben andere zwaardere effecten op Natura 2000, waardoor het VKA toch gunstiger is;
 - c. De alternatieven en het VKA zijn niet onderscheidend. De effecten op natuur zijn qua orde van grootte ongeveer gelijk;
 - d. Het oorspronkelijke VKA leidt tot een significante aantasting en een van de alternatieven niet.
6. Als de alternatieven wat betreft effecten op N2000 niet onderscheidend zijn, maakt het voor de ADC-toets niet uit welke wordt gekozen. Leg in dat geval kort uit waarom de keuze op het VKA is gevallen.
 7. Wanneer er een alternatief is dat beter scoort qua natuur dan het VKA, dan dient deze verder worden uitgewerkt.

Mogelijke oplossingen zijn de keuze van alternatieve locaties of routes, de vaststelling van andere ontwikkelingsschalen of -ontwerpen of de overstap naar alternatieve processen.⁷

Zie voor een voorbeeld van een uitspraak waarin de ABRvS uitgebreid toetst of er geen alternatieven voor een project zijn: ABRvS 25 november 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3623](#) (Reevediep; overwegingen 8.1 – 8.6).

3. Criterium 'Dwingende reden van groot openbaar belang'

Het tweede criterium van de ADC-toets is de dwingende reden van groot openbaar belang (hierna afgekort tot Drgob). Er kan alleen toestemming voor een project worden verleend op basis van de ADC-toets als het project noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van groot openbaar belang. Dit criterium kent een aantal aspecten waaraan het bevoegd gezag moet toetsen.

Er moet sprake zijn van:

- Een reden van openbaar belang;
- Dwingendheid;
- Een voldoende zwaarwegend (groot) belang.
- Een sluitende onderbouwing waaruit volgt dat de aangevoerde reden openbaar, dwingend en voldoende zwaarwegend is.

Initiatiefnemers zullen in hun onderbouwing moeten aantonen dat het project voldoet aan deze aspecten. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Veel belangen kunnen – naast de menselijke gezondheid, openbare veiligheid of met wezenlijk gunstige effecten voor het milieu - een Drgob zijn. Er moet sprake zijn van een openbaar belang, maar dat kan ook behartigd worden door een particulier/commercieel initiatief;
- Het verwezenlijken van de Drgob moet aantoonbaar onontbeerlijk zijn;
- Ondubbelzinnig moet vast staan dat het belang van de realisering van het project op lange termijn zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van de aanwezige natuurwaarden;
- Het belang waarop een beroep wordt gedaan moet kenbaar (expliciet) worden afgewogen tegen het belang van de bescherming van de aanwezige flora en fauna;

⁷ Europese Commissie, *Richtsnoeren voor de toepassing van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn 2007*, p. 6-7.

- De Drgob moet afdoende worden onderbouwd met actuele gegevens. De vraag wanneer gegevens nog actueel zijn, hangt mede af van de dynamiek van een gebied. Een indicatie voor een termijn is 2 jaar⁸.

3.1 Bijzondere positie prioritaire soorten of habitattypen: advies EC vereist

Het is van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium vast te stellen of het plan of project significante gevolgen kan hebben voor een prioritair habitatype of een prioritaire soort. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van prioritaire habitattypen en -soorten.

Als het project NIET aantoonbaar onontbeerlijk is voor de behartiging van een van de volgende belangen:

- Menselijke gezondheid of
- Openbare veiligheid of
- Indien het project of plan wezenlijk gunstige effecten heeft voor het milieu,

maar wel vanwege andere dwingende redenen van groot openbaar belang, dan mag het project alleen worden toegestaan **na een advies** van de Europese Commissie met betrekking tot de belangentoets. In zijn richtsnoeren stelt de Europese Commissie dat haar advies over de 'andere dwingende redenen' niet juridisch bindend is⁹. De nationale instanties kunnen besluiten een negatief advies niet te volgen en het plan of project toch uit te voeren. De Commissie verwacht dan dat in het besluit ingegaan wordt op de argumenten van de Commissie en dat wordt toegelicht waarom van het advies wordt afgeweken. De Commissie zal indien zij dat nodig acht passende juridische stappen ondernemen.

In de Habitatrichtlijn is geen termijn opgenomen voor het vaststellen van het advies door de EC. Hoewel de EC heeft toegezegd er alles aan te doen om zo spoedig mogelijk te adviseren, is op basis van ervaringsgegevens gebleken dat het gemiddeld tussen de 9 maanden tot een jaar duurt. Bij complexere projecten is een paar jaar niet ongebruikelijk.

In bijlage 2 is beschreven hoe de procedure van het verzoek om advies verloopt.

3.2 Groot openbaar belang

Wanneer is een belang openbaar?

Het gaat alleen om openbare belangen, ongeacht of deze belangen door een overheidsorgaan of een particuliere organisatie worden behartigd. Dat betekent dat projecten die uitsluitend de belangen van een bedrijf of (individuele) personen dienen, daar niet onder vallen. (Overheids)werken met het oog op de vestiging of de uitbreiding van een onderneming vervullen die voorwaarden slechts in uitzonderlijke gevallen.

Voorbeeld:

De aanleg van infrastructuur ten behoeve van een administratief centrum van een private vennootschap voor een Belgische luchthaven werd niet als dwingende

⁸ Zie ook artikel 3.1.1a BOR en (het nog niet in werking getreden) artikel 16.15 lid 1 Omgevingswet.

⁹ Dit staat expliciet in par. 5.5.3 van de vorige richtlijnen uit 2000, aangevuld door de richtsnoeren van januari 2007 (met verduidelijking van de volgende begrippen: alternatieve oplossingen, dwingende redenen van groot openbaar belang, compenserende maatregelen, algehele samenhang, advies van de commissie), die door de huidige richtsnoeren van 2018 zijn vervangen. Hoewel minder expliciet overgenomen in de huidige richtsnoeren, mag ervan worden uitgegaan dat dit niet is gewijzigd (zie par. 3.10 e.v. Richtsnoeren EC 2018)

reden van groot openbaar belang aangemerkt¹⁰. De uitbreiding van een productielocatie van een commerciële vliegtuigfabrikant echter wel, omdat dit bij zou dragen aan de concurrentie positie van de Europese luchtvaartsector als geheel en het creëren van hoogwaardige werkgelegenheid in een regio waar sprake was van industriële krimp.¹¹

Om welke redenen van openbaar belang gaat het?

Bij een valide Drgob moet het gaan om redenen die gericht zijn op de bescherming van voor het leven van de burger fundamentele waarden. Om welke openbare belangen het precies moet gaan, is niet limitatief bepaald. In de Wet natuurbescherming staan specifiek genoemd:

- Menselijke gezondheid of;
- Openbare veiligheid of;
- Het plan of project is nodig vanwege de wezenlijk gunstige effecten voor het milieu.

In de jurisprudentie zijn ook de volgende redenen erkend:

- Werkgelegenheid;
- Woningbehoefte;
- Drinkwatervoorziening;
- Verbeteren van de verkeersdoorstroming of ontsluiting;
- Verbetering van de leefbaarheid;
- Duurzaamheid;
- Ontwikkeling van de economie.

Bovenstaande opsomming is niet limitatief. Daarom is het niet uitgesloten dat een hiervoor niet genoemd belang wel als zodanig kan kwalificeren. In bijlage 3 zijn voorbeelden uit de jurisprudentie van erkende belangen opgenomen.

3.3 Dwingende reden

Wanneer is een reden dwingend?

De aangevoerde reden van openbaar belang moet dwingend zijn. Dit houdt in dat:

- Het verwezenlijken van de reden aantoonbaar onontbeerlijk moet zijn;
- Alleen op lange termijn persistente openbare belangen dwingend kunnen zijn;
- Het niet voldoende is dat het plan of project zorgt voor een verbetering van een bestaande situatie. Die verbetering moet ook echt aantoonbaar nodig zijn.

Voorbeeld:

Door het verleggen van een vaarweg verbetert de geluidbelasting op dichtbijgelegen woningen. Hiermee is niet automatisch sprake van een dwingende reden vanwege verbetering van de leefbaarheid. Het verlagen van de geluidbelasting moet ook werkelijk noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld omdat de normen ter plaatse worden overschreden.

Het is echter niet noodzakelijk dat de dwingende reden ook de belangrijkste reden is voor het ondernemen van het project of het opstellen van het plan. Zolang met het plan of project maar een dwingende reden van groot openbaar

¹⁰ HvJ EG 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:82, C-182/10, MenR 2012/73, Solvay e.a.).

¹¹ Advies EC d.d. 14 april 2000, E/610/2000.

belang is gediend, hoeft deze niet ook in de doelstellingen te zijn opgenomen en daarmee ten grondslag zijn gelegd aan de besluitvorming¹².

Voor voorbeelden van dwingendheid: zie bijlage 4.

Wanneer is een reden voldoende zwaarwegend?

De betreffende dwingende reden of redenen hoeven niet op zichzelf staand zwaarwegend te zijn. De initiatiefnemer moet onderbouwen en het bevoegd gezag moet beoordelen of de reden voldoende zwaarwegend is in het licht van de aantasting van de natuurwaarden die het plan of project veroorzaakt. Met andere woorden: het belang van het project moet worden afgewogen tegen het belang van het behoud van de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden.

De afweging van de betrokken belangen moet kenbaar gebeuren

Voor het project Westerschelde Container Terminal oordeelde de ABvRS dat wel was aangevoerd dat de WCT economisch belang had, maar was niet afgewogen waarom dit belang zwaarder moest wegen dan het natuurbelang¹³.

Onderbouwing

Het daadwerkelijk bestaan van de aangevoerde dwingende reden zal door de initiatiefnemer moeten worden aangetoond. Daarbij geldt dat:

- De enkele stelling dat een dwingende reden aanwezig onvoldoende is;
- Zo veel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van cijfermatige gegevens om de dwingende reden te staven.

4 Criterium 'Compensatie' oftewel de Compensatie-toets

Compenserende maatregelen beogen de negatieve resteffecten van het plan of project die overblijven na het doorlopen van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn te compenseren voor de betrokken habitattypen of soorten, dus na het nemen van mogelijke mitigerende maatregelen.

4.1 Definitie compensatie?

Het begrip 'compensatie' of 'compenserende maatregelen' in de zin van artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn is noch in de Habitatrichtlijn noch in de Wet natuurbescherming nader gedefinieerd. In de richtsnoeren van de EC 2018 is in par. 5. de volgende omschrijving van 'compenserende maatregelen' in de zin van artikel 6 lid 4 Hrl opgenomen:

Compenserende maatregelen zijn plan of projectspecifieke maatregelen die worden genomen naast de normale plichten die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze maatregelen beogen precies die negatieve gevolgen van het plan of project te compenseren voor de betrokken soorten en habitats. Zij vormen het 'laatste redmiddel' en worden alleen toegepast wanneer de andere beschermingsmaatregelen waarin de richtlijn voorziet zijn uitgeput, en wanneer het besluit is genomen om een project of plan toch uit te voeren dat ongunstige gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied of wanneer dergelijke effecten niet kunnen worden uitgesloten. ¹⁴

4.2 Wanneer compensatie?

¹² ABRvS d.d. 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:3654

¹³ ABRvS d.d. 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872

¹⁴ <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=handreiking+EC+art+6%2C+lid+4>

De bepalingen van artikel 6 lid 4 Hr gelden wanneer de conclusies van de passende beoordeling overeenkomstig het derde lid van artikel 6 Hrl negatief of onzeker zijn. Dat wil zeggen:

1. Het plan of project zal schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van het gebied; of
2. Er blijven twijfels bestaan of het betrokken plan of project geen negatieve gevolgen zal hebben voor de natuurlijke kenmerken van het gebied.

4.3 Wettelijke eisen aan compensatie

De Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming schrijven voor dat de 'compenserende maatregelen moeten waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft'.

Compenserende maatregelen zijn een 'laatste redmiddel'. Zij worden alleen toegepast wanneer de andere beschermingsmaatregelen waarin de richtlijn voorziet, ondoeltreffend blijken en wanneer het besluit werd genomen om een project of plan dat ongunstige gevolgen heeft voor een 'Natura 2000'-gebied, toch uit te voeren.

Hierbij wordt opgemerkt dat het toepassen van de richtsnoer van de Europese Commissie 2018 op stikstofdepositie lastig is. Het mogelijke negatieve effect dat door stikstofdepositie wordt veroorzaakt onderscheidt zich immers in belangrijke mate van meer 'traditionele' negatieve effecten zoals verstoring door geluidtoename of oppervlakteverlies. Daarvoor zijn wel compensatiemethoden beschikbaar. Bij stikstofdepositie wordt een relatief klein maar mogelijk wel negatief effect op een groter oppervlak veroorzaakt. Dit vraagt ook om een andere aanpak voor een afdoende compensatie.

4.4 Ecologische onderbouwing compensatie-opgave doorslaggevend

Voor de aard en omvang van de benodigde compensatie om te voldoen aan het vereiste van de Habitatrichtlijn is een goede ecologische onderbouwing van essentieel belang. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van de gebiedsanalyses.

In de rechtszaken die tot nu toe hebben gediend, hebben de gebiedsanalyses geen noemenswaardige rol gespeeld. De verwachting is dat dit bij vergunningverlening zonder PAS wel het geval zal zijn. De gebiedsanalyses zijn voor een deel niet meer bruikbaar, omdat ze zijn gebaseerd op aannames uit de passende beoordeling van het PAS.

De in de meest recente versies van de gebiedsanalyses (GA) van het PAS opgenomen beschrijving van de habitattypen en de leefgebieden van soorten, de kwaliteit daarvan en de relevante knelpunten kunnen wel als uitgangspunt dienen voor de ecologische beoordeling¹⁵. Voor gebieden waarvoor de gebiedsanalyses slechts beperkte informatie bevatten over bijvoorbeeld de actuele kwaliteit zal men dit zelf moeten aanvullen, bijv. door veldonderzoek of andere bronnen voor de beschrijving van habitattypen/soorten.

¹⁵ Hoewel de gebiedsanalyses onderdeel zijn van de Passende beoordeling van het PAS en daarmee juridisch niet langer gebruikt kunnen worden om toestemming te verlenen bevatten zij wel de meest recente informatie/wetenschappelijke inzichten over de beschrijving van het voorkomen van de aangewezen habitattypen en de leefgebieden van soorten, de kwaliteit daarvan en de relevante knelpunten in het Natura 2000-gebied. Deze informatie is dus nog steeds van belang voor de projectspecifieke passende beoordeling en voor de bepaling van de compensatie-opgave.

Ook is een kritische blik bij de in de gebiedsanalyses opgenomen beheermaatregelen nodig, omdat die maatregelen niet als compensatie gebruikt mogen worden indien de maatregelen al nodig zijn om de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied te behalen (instandhoudingsmaatregelen op grond van art. 6 lid 1 Hrl), verslechtering tegen te gaan (passende maatregelen op grond van art. 6 lid 2 Hrl) of de negatieve effecten van het plan of project zoveel mogelijk te beperken (beschermende of mitigerende maatregelen op grond van art. 6 lid 3 Hrl). Bovendien dienen de maatregelen op grond van de leden 1 en 2 van art. 6 Hrl al uitgevoerd te zijn én het positieve effect ervan dient vast te staan, alvorens er in het kader van de passende beoordeling van lid 3 rekening mee mag worden gehouden in het kader van de beoordeling van de staat van instandhouding.

4.5 Vaststellen van de compensatie-opgave

Bij het vaststellen van de compensatie-opgave dient vastgesteld te worden of er in het kader van het project of plan *aanvullende* maatregelen nodig zijn om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

Omvang van de compensatie-opgave

Wanneer is vastgesteld voor welke habitattypen en soorten en in welke omvang binnen het Natura 2000-gebied compensatie nodig is, moet dit worden vertaald naar compenserende maatregelen elders in het gebied of daarbuiten.

De ecologische effecten van de stikstofdepositie op een bepaald habitatype bepalen de aard van de aantasting en dus ook de richting waarin compensatie gezocht dient te worden. Te denken valt aan effecten als verzuring en/of vermessing en daarvan afgeleide effecten als uitspoeling van mineralen, veenafbraak, vervuiling, effecten op de kwaliteit van kwelstromen etc.

De Habitatrichtlijn noch de Wet natuurbescherming schrijven een bepaalde methode voor ter bepaling van de omvang van het gebied waar de compenserende maatregelen worden getroffen. De richtsnoeren voor compensatie lijken weinig toegespitst op de kenmerken van stikstofdepositie (klein effect over een groot oppervlak). Zoals hiervoor onder paragraaf 4.2 vermeld, is er met de compensatie van de negatieve gevolgen van stikstofdepositie nog weinig ervaring opgedaan.

Hierbij is het van belang op te merken, dat de hoogste bestuursrechter geen enkele methode heeft aangemerkt als de (enig) juiste methode. Wat een geschikte methode is, is afhankelijk van de aard van het project in relatie tot het daardoor veroorzaakte effect. Gaat het om een éénmalige depositie of permanente deposities, hoge of lage deposities, zeer lokaal of juist over een groot oppervlak, de aard van de natuurwaarde die in het geding is en de mate waarin een initiatiefnemer in de gelegenheid is (of wordt gesteld) om compenserende maatregelen uit te voeren. Voor iedere methode geldt dat er een robuuste ecologische onderbouwing is vereist.

Tenslotte: in theorie kan de realisatie/uitvoering van compenserende maatregelen negatieve gevolgen hebben voor instandhoudingsdoelstellingen, bijvoorbeeld als hiervoor kap- of graafwerkzaamheden in een Natura 2000-gebied nodig zijn. Deze gevolgen dienen in de compensatietoets passend beoordeeld te worden.

Afstemming met voortouwnemer van het beheerplan van het Natura 2000-gebied vereist

De initiatiefnemer is verplicht om in overleg met de voortouwnemer van het beheerplan van het betreffende Natura 2000-gebied om de compenserende maatregelen vorm te geven. Het bevoegd gezag zal de inbreng van de voortouwnemer van het beheerplan bij zijn beoordeling van de compenserende maatregelen betrekken. Indien compensatie is voorzien buiten een Natura 2000-gebied, dient in overleg te worden getreden met de provincie op wiens grondgebied de compensatie wordt beoogd.

Meldplicht compenserende maatregelen EC

Lidstaten zijn verplicht om compenserende maatregelen bij de Europese Commissie te melden. Dit gebeurt door het bevoegd gezag voor de toestemmingsverlening en – indien het bevoegd gezag niet de minister van LNV is – via deze minister. Zie voor meer informatie over de meldprocedure bijlage 2.

Vooralsnog dient ervan worden uitgegaan, dat het doen van een melding slechts kan leiden tot een bericht van ontvangst met de mededeling dat er geen behoefte is aan aanvullende informatie of een bericht dat die informatie wel nodig is. Bij een melding zal relatief snel duidelijk zijn dat de EC-akkoord is met het treffen van de gemelde compenserende maatregelen. De toestemmingverlening is evenwel niet afhankelijk van het akkoord van de EC.

4.6 Uitvoering van de compensatie-opgave inclusief monitoring

Planning/extra compensatie

Hoewel het de voorkeur geniet dat het resultaat van de uitgevoerde compensatiemaatregelen zichtbaar is op het moment dat de te compenseren natuurwaarden worden aangetast door de uitvoering van het plan of project is het niet altijd mogelijk om zo lang te wachten met de uitvoering van het plan of project. Sommige habitattypen hebben een lange ontwikkelingsduur. Het resultaat van de compenserende maatregelen, hoeft niet te worden afgewacht alvorens het plan of project uit te voeren (en daarmee de te compenseren natuurwaarden aan te tasten). Wel is vereist dat op het moment dat met het project/plan wordt begonnen alle specifieke maatregelen (technisch, juridisch en financieel) genomen zijn om bij eventuele – onvoorziene – verliezen van natuurwaarden die tussentijds optreden direct te kunnen ingrijpen, mede ter voorkoming van vertragingen die de effectiviteit van de compenserende maatregelen kunnen belemmeren. Onder bepaalde omstandigheden kan overcompensatie worden toegepast om tussentijdse verliezen te compenseren.¹⁶ Overcompensatie kan evenwel nooit de oplossing zijn voor ruimtegebrek en/of (blijvende) onzekerheid over het succes van compenserende maatregelen.

¹⁶ Richtsnoeren EC 2018, Par. 3.7.15

Randvoorwaarden voor deze overbrugging van tijdverschillen zijn dat ze alleen toegestaan kunnen worden, indien

- Vaststaat dat ze geen afbreuk doen aan de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk (geen netto-verliezen);
- Ze niet leiden tot bijvoorbeeld populatieverliezen van soorten die zijn opgenomen in bijlage II Habitatrichtlijn of bijlage I Vogelrichtlijn. Hierbij nemen de prioritaire soorten of habitattypen een extra belangrijke plaats in.

Soms is het mogelijk om compenserende maatregelen uit te stellen afhankelijk van het tijdstip waarop de significant negatieve effecten zich voor zullen doen: op de korte, middellange of lange termijn. Als die negatieve effecten zich op pas op lange termijn manifesteren, mogen de compenserende maatregelen ook wat later genomen worden.

Monitoring

Samenhangend met de planning is monitoring een belangrijk aandachtspunt bij de uitvoering van compenserende maatregelen.

De natuur is grillig en laat zich niet altijd sturen en voorspellen. Bij compenserende maatregelen kan derhalve sprake zijn van een mate van onzekerheid over het te behalen succes en de tijdigheid daarvan. Monitoring van de ontwikkeling van habitattypen en leefgebieden van soorten dient dan ook nadrukkelijk onderdeel uit te maken van het compensatieplan, alsook voorstellen voor extra compensatie, wanneer de monitoring tot een negatief oordeel leidt.

Compensatie binnen het Natura 2000-gebied

Het treffen van de compenserende maatregelen wordt juridisch geborgd door het opnemen daarvan in de vergunningvoorschriften. Dat kan een natuurvergunning zijn (zie art. 2.8 lid 7 Wnb) of – bij aanhaken – een omgevingsvergunning (zie art. 5.22 lid 1 BOR). Daarmee zijn de maatregelen door het bevoegd gezag afdwingbaar. Het is van belang dat de initiatiefnemer zelf van de beheerder(s) van het compensatiegebied toestemming heeft om de maatregelen uit te voeren. Indien die ontbreekt kan de initiatiefnemer problemen krijgen met het bevoegd gezag dat de vergunning heeft verleend. Daarvoor kan hij niet als excuus gebruiken dat de beheerder niet meewerkt. Het bevoegd gezag zal vóór het verlenen van de vergunning om stukken vragen waaruit blijkt dat er met de beheerder overeenstemming is bereikt, bijvoorbeeld door het overleggen van (getekende) contracten met de beheerder.

Deze afspraken dienen niet alleen te gaan over het treffen van de compenserende maatregelen zelf (bijv. het geschikt maken van de compensatiegebieden voor bepaalde habitattypen), maar ook over het vervolgbeheer (bijvoorbeeld het regelmatig maaien van de locatie). Dit laatste kan het bevoegd gezag ook meenemen in het beheerplan. De compensatiegebieden moeten geschikt blijven om de vervangende functie van het gecompenseerde gebied te kunnen vervullen.

Het bevoegd gezag heeft de taak om ervoor te zorgen dat de compensatie blijvend wordt geborgd. Dit wil zeggen dat de nieuwe locaties bij de habitatkartering moeten worden geregistreerd als te beschermen locaties voor het betreffende habitat. Deze aanpassing dient vervolgens meegenomen te worden bij overige toestemmingsverlening.¹⁷

¹⁷ Hiervoor is het relevant dat de habitatkaarten in AERIUS periodiek geactualiseerd worden.

Compensatie buiten het Natura 2000-gebied

Compensatie binnen een Natura 2000-gebied verdient de voorkeur.¹⁸ Er is algemene consensus dat de lokale omstandigheden, die vereist zijn voor het herstel van de bedreigde natuurwaarden, zo dicht mogelijk bij het door het plan of project beschadigde gebied moeten liggen. Daarom verdient het de voorkeur compensatiemaatregelen toe te passen in of dichtbij het betrokken Natura 2000-gebied op een locatie waar de omstandigheden bevorderlijk zijn voor het welslagen van de compensatiewerkzaamheden.

Indien er geen mogelijkheden zijn binnen bestaande Natura 2000-gebied is het raadzaam *zo dicht mogelijk bij, of aangrenzend aan* bestaande Natura 2000-gebieden te compenseren.

Compensatie buiten bestaande Natura 2000-gebieden is mogelijk. Er zijn omstandigheden denkbaar, bijvoorbeeld ontwikkelingen die maatschappelijk van zeer groot belang zijn, waarin deze optie uitkomst kan bieden. De voorwaarden die daaraan worden verbonden zijn:

- De initiatiefnemer moet aantonen dat compensatie binnen bestaande Natura 2000-gebieden niet tot de mogelijkheden behoort;
- Het bevoegd gezag moet in de overwegingen betrekken of bestaande activiteiten of andere ontwikkelingen daardoor in hun mogelijkheden worden beperkt.

Daarnaast zijn de volgende artikelen van de Wet natuurbescherming van toepassing op compensatie buiten Natura 2000-gebieden:

- De gronden waarop de maatregelen worden uitgevoerd worden alsnog aangewezen als Natura 2000-gebied (art. 2.8 lid 8 Wnb);
- De gronden die nodig zijn voor compensatie – vooruitlopend op de aanwijzing als Natura 2000-gebied – kunnen worden aangewezen als bijzonder nationaal natuurgebied (art. 2.11 lid 1 onderdeel c Wnb).

¹⁸ Van zowel de Europese Commissie als de Commissie Remkes (zie Advies 'Niet alles kan' d.d. 25 september 2019, pag 43).

Bijlage 1: Overzicht van prioritaire habitattypen en -soorten

H2130 - Grijze duinen
H2140 - Duinheide met kraaihei
H2150 - Duinheide met struikhei
H6110 - Pionierbegroeiingen op rotsbodem
H6120 - Stroomdalgraslanden
H6230 - Heischrale graslanden
H7110 - Actieve hoogvenen
H7210 - Galigaanmoerassen
H7220 - Kalktufbronnen
H91D0 - Hoogveenbossen
H91E0 - Vochtige alluviale bossen
H1340 - Noordse woelmuis
H1078 - Spaanse vlag

Bijlage 2: Procedure richting Europa bij toepassen van de ADC-toets

Hieronder wordt de procedure beschreven in situaties waarbij een advies aan de EC wordt gevraagd (zie par. 3.1) en compenserende maatregelen worden gemeld (zie par. 4.4).

In artikel 2.8, zesde lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) worden de melding en het advies procedureel ingekaderd: het advies wordt door de Minister van LNV gevraagd, het bestuursorgaan/gedeputeerde staten doen daartoe een verzoek aan de Minister. In het zevende lid staat dat ook de melding van de nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, door het bestuursorgaan/gedeputeerde staten gedaan wordt aan de minister van LNV die de Europese Commissie van de maatregelen op de hoogte stelt.

In de praktijk betekent dit dat projecten die ofwel een melding of een advies willen indienen bij de EC gebruik kunnen maken van het formulier dat via bijgevoegde [link](#) kan worden gedownload (Assessment of Plans and Projects significantly affecting Natura 2000 sites).

Europa breed is er de afgelopen 25 jaar 21 keer een advies aan de EC gevraagd¹⁹. De melding/vraag om advies geschiedt middels een beschikbaar formulier. Dit formulier wordt ingevuld door het bevoegd gezag dat ook de passende beoordeling uitvoert (dus (kortweg) provincies voor de meeste projecten, LNV voor projecten van nationaal belang en RWS voor tracébesluiten).

Het ingevulde formulier wordt door LNV doorgezet naar de EC. Dit vindt plaats op ambtelijk niveau.

¹⁹ Zie voor een overzicht van de adviezen van de EC:
https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm.

Bijlage 3: Voorbeelden van tot dusver aangevoerde openbare belangen

Openbare veiligheid en volksgezondheid

Openbare veiligheid en volksgezondheid zijn reeds 'wettelijk erkend' als Drgob (zie hiervoor), maar ook deze belangen dienen per project of plan geconcretiseerd te worden. Hierbij kan gedacht worden aan hoogwaterveiligheid, verkeersveiligheid, vereiste verbetering van luchtkwaliteit of schadelijke geluidsniveaus en een betrouwbare, continue elektriciteitsvoorziening.

Hierbij kan niet alleen aan grotere aanlegprojecten worden gedacht, maar ook aan noodzakelijk beheer en onderhoud. Plannen of projecten die strekken tot onderhoud van wegen, vaarwegen of waterkeringen kunnen het belang van de openbare veiligheid dienen. Onvoldoende onderhoud van wegen of vaarwegen brengt risico's voor het weg- en scheepvaartverkeer mee en onvoldoende onderhoud van waterkeringen brengt het risico van overstromingen met zich, waarbij de veiligheid van de bevolking in gevaar komt.

Voorbeelden daarvan zijn de maatregelen die zijn uitgevoerd in het kader van het project van RWS Ruimte voor de Rivieren²⁰. De aanleg van een randweg in de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen vormde een Drgob omdat de doorstroming van het verkeer daarmee verbeterde en de verkeersveiligheid en leefbaarheid werd vergroot²¹.

Voor het project Blankenburgverbinding werd het creëren van een extra ontsluitingsroute bij incidenten een dwingende reden van groot openbaar belang geacht door de Afdeling²².

Een later voorbeeld in het kader van de ontheffing soortenbescherming betreft de uitspraak van de 'Haak om Leeuwarden', een rijksweg die de A31 bij Marsum en de N31 bij Hemrikse in verbindt. De ABRvS vond dat met de aanleg ervan voldoende was onderbouwd dat de volksgezondheid ermee werd gediend, omdat de verslechtering van de luchtkwaliteit werd beperkt, de verkeersveiligheid verbeterde en een aantal vormen van overlast werd voorkomen²³.

(Drink)watervoorziening

Het leveren van voldoende water voor menselijk gebruik, industrieel gebruik en de landbouw, werd succesvol toegepast als dwingende reden van groot openbaar belang bij het project voor het La Breña II-reservoir in Spanje. Het Guadalquivirbekken kon in de huidige toestand niet in deze behoeften voorzien.

Verbetering van de doorstroming

Het hiervoor genoemde project (aanleg van een randweg in de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen) laat zien dat verbetering van de doorstroming ook een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn²⁴.

Bij verkeerprojecten wordt extra waarde gehecht aan de Europese status van een project. Zo was bij het project TGV-Est in Frankrijk sprake van een door de Europese Raad verkozen prioritair (infrastructuur)project. Ook bij verschillende Duitse snelwegen is verwezen naar de bijdrage die zij leveren aan het TNT-netwerk van Europa.

²⁰ ABRvS d.d. 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1046 (Cortenoever), ABRvS d.d. 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3623 (Reevediep)

²¹ ABRvS d.d. 23 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8324

²² ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454

²³ ABRvS d.d. 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:3654

²⁴ Zie in dit verband ook ABRvS d.d. 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2560 (Veldhoven/ N69)

(Regionale) werkgelegenheid

Een regionaal werkgelegenheidsbelang kan een Drgob zijn, mits dat belang overtuigend wordt aangetoond en het project ook op de lange termijn (dus blijvend) bijdraagt aan de werkgelegenheid. De eisen die de Afdeling daaraan stelt zijn hoog.

In een Friese zaak werd het Polderhoofdkanaal bevaarbaar gemaakt waarmee een voor recreatie en watersport aantrekkelijk gebied zou ontstaan en daaraan gerelateerde werkgelegenheid. Na nadere onderbouwing stelde de ABRvS vast dat de betrokken gemeenten deel uitmaken van een krimpregio en te maken hebben met een relatief hoge werkloosheid. Een project waarmee werkgelegenheid in de gemeenten wordt gecreëerd kan daarmee een drgob dienen. Op basis van de onderzoeksresultaten komt de ABRvS tot de conclusie dat met ruim 100 nieuwe banen, gezien de werkloosheid in de regio, het hiermee gestelde werkgelegenheidsbelang van het project overtuigend is aangetoond²⁵.

Voor de aanleg van de Westerschelde Container Terminal kon geen succesvol beroep worden gedaan op de werkgelegenheid als drgob. De ABRvS oordeelde dat onvoldoende was aangetoond dat het project daadwerkelijk nodig was voor de werkgelegenheid. Uit de stukken bleek niet waarop de verwachting van een significante neergang van de werkgelegenheid in de Zeeuwse havengebieden was gebaseerd. Daarnaast was aangevoerd dat het project werkzoekenden van buiten de regio Zeeland zou aantrekken, maar niet was duidelijk hoe dit zich verhiel tot de stelling dat de aanleg van de WCT nodig was om werkgelegenheid in de havens te behouden en de bestaande werkloosheid onder de Zeeuwse bevolking te bestrijden²⁶.

Relevante projecten van buiten de landsgrenzen zijn de aanleg van de snelweg A20 in Duitsland om daarmee de bereikbaarheid te verbeteren en de uitzonderlijk hoge werkloosheid in het gebied te bestrijden. De aanleg van het bedrijventerrein van Daimler Chrysler Aerospace Airbus in Duitsland zou bijdragen aan het concurrentievermogen van de Europese (lucht-)vaartindustrie en zorgen voor een groot aantal nieuwe, hooggekwalificeerde banen. Dit zou een tegengewicht kunnen vormen voor de aanzienlijke werkgelegenheidsdaling in de plaatselijke industrie.

Woningbehoefte

De ABRvS oordeelde dat in het woningbouwproject IJburg in Amsterdam genoegzaam was aangetoond dat een dringende noodzaak voor woningbouw bestond ten behoeve van de gemeente Amsterdam en directe omgeving²⁷.

Ook kleinere woningbouwprojecten kunnen als dDgob aangemerkt worden. Zo heeft de ABRvS geoordeeld dat een project met 1.050 nieuwbouwwoningen en 150 woon(zorg)eenheden in de gemeente Edam-Volendam ook als Drgob kan worden aangemerkt, omdat voldoende was aangetoond dat met het bouwproject zowel aan de gemeentelijke als regionale woningbehoefte werd tegemoet gekomen. Daarbij was van belang dat de verwachting was dat het inwoneraantal van de gemeente zou blijven groeien en er veel ingeschrevenen voor een nieuwbouwwoning waren geregistreerd. Ook was de vergrijzing in de regio van belang, die naar verwachting het landelijk gemiddelde zou overstijgen²⁸.

²⁵ ABRvS d.d. 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:112

²⁶ ABRvS d.d. 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872

²⁷ ABRvS d.d. 11 januari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AH6955

²⁸ ABRvS d.d. 21 januari 2009, ECLI:NL:2009:BH0446

Ook de sloop en sanering in het kader van de herontwikkeling van een voormalig ziekenhuis in een woningbouwlocatie waarbij 350 woningen zouden worden gerealiseerd, werd als drgob aangemerkt, omdat vast stond dat:

- Er behoefte bestond aan het type woningen waarin het project voorziet;
- Met de uitvoering van het project een noodzakelijke doorstroming op de woningmarkt wordt bereikt;
- Het project het mogelijk maakt dat op het terrein ook woningen in de sociale sector worden gerealiseerd²⁹.

Belang van de Nederlandse economie

Dit belang was aan de orde bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en de baanverlenging van Groningen Airport Eelde.

In 2005 oordeelde de ABRvS dat in het Project Mainportontwikkeling Rotterdam de drgob overtuigend was aangetoond, omdat de landaanwinning moest worden uitgevoerd vanwege – onder meer – de volgende elementen:

- De haven – en industriële activiteiten in het gebied rond Rotterdam vormen een van de hoekstenen van de Nederlandse economie;
- De verwachte groei in de sectoren internationale containeroverslag en – vervoer en industriële chemie zal tot een grotere vraag naar ruimte leiden, waaraan moet kunnen worden voldaan, wil de Rotterdamse haven zijn concurrentiepositie in het gebied Hamburg- Le Havre kunnen behouden;
- De Rotterdamse haven is een essentieel multimodaal kruispunt in het Trans-EU Netwerk Transport en is aldus van communautair belang³⁰.

Groningen Airport Eelde is een regionale luchthaven gericht op Noord-Nederland. De baanverlenging was nodig om de functie die de luchthaven vervult als internationale luchthaven te versterken. Daarmee zou ook het internationaal vestigingsklimaat van de regio verbeteren en dat zou weer positief zijn voor de werkgelegenheid. Naast nog vele andere voordelen voor de regio maakte dat de baanverlenging gezien werd als een Drgob³¹.

Een internationaal voorbeeld is de uitbreiding van de Prosper Haniel-kolenmijn in Duitsland. Hier was sprake van het open houden van de kolenmijn vanwege het belang van een continue energievoorziening, het behoud van de leidende positie van de Europese energietechnologie en de economische en sociale gevolgen voor de regio (banenverlies). De sluiting van deze mijn zou onaanvaardbare rechtstreekse en onrechtstreekse economische en sociale gevolgen hebben voor de regio, zoals onmiddellijk banenverlies in de mijnsector, de toeleverende industriële bedrijven en de dienstleveringsondernemingen verderop in de keten.

Duurzaamheid

Het opwekken van duurzame energie kan eveneens een drgob zijn, gelet op de stijgende behoefte aan duurzame energie en de nationale en internationale doelstellingen die erop gericht zijn om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.

De ABRvS oordeelde dat bij slechts 3 windmolens in de Sabinepolder sprake was van een dwingende reden van groot openbaar belang³². Dat het project slechts

²⁹ ABRvS 13 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI3701

³⁰ Maasvlakte II, ABRvS d.d.26 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS3915

³¹ ABRvS d.d. 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3968

³² ABRvS d.d. 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:438

een kleine bijdrage levert aan een grote opgave hoeft dus geen beletsel te vormen.

Bijlage 4: Voorbeelden van dwingendheid

Het project N31 Haak om Leeuwarden werd volgens de doelstellingen van het project uitgevoerd vanwege de bereikbaarheid van Leeuwarden, de regionale economische ontwikkeling en de verstedelijkingsopgave van Leeuwarden. Er was echter ook sprake van een verslechtering van de luchtkwaliteit in de regio in de bestaande situatie, die door het project werd beperkt. Daarnaast werden verkeersveiligheidsknelpunten verholpen. De ABRvS oordeelde dat het feit dat uitsluitend de bereikbaarheid van Leeuwarden, de regionale economische ontwikkeling en de verstedelijkingsopgave van Leeuwarden als belangen ten grondslag zijn gelegd aan het Tracébesluit, niet betekent dat met de aanleg van de Haak om Leeuwarden het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid niet zou zijn gediend of zwaarwegend is³³.

Bij het project Westerschelde Container Terminal oordeelde de ABRvS dat de verwachte groei van het containervervoer bij realisatie van de WCT en de geschiktheid van het terrein voor de aanleg geen rol kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag of sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Deze factoren bepalen immers enkel de geschiktheid van de gekozen ontwikkeling en geven geen antwoord op de vraag of het belang van het creëren van werkgelegenheid in dit geval als dwingende reden van groot openbaar belang moet worden aangemerkt³⁴.

³³ ABRvS d.d. 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9455

³⁴ ABRvS d.d. 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872