

RAPPORT

Kenmerk: 2022 BOB RTG 03

Versie: definitief

Van: Cor Coenrady, Elst

Datum: 3 augustus 2022

Onderwerp: Beoordeling aanleg en exploitatie van de Rail Terminal Gelderland in samenhang met de stikstofdepositie van het project.

1. Inleiding

De provincie Gelderland is voornemens om op en naast het rangeerterrein van de Betuwelijn een railterminal aan te leggen. Hiervoor hebben Provinciale Staten van Gelderland op 7 juli 2021 een Inpassingsplan vastgesteld met als kenmerk NL.IMRO.9925.RailterminalGLD-va01. Het Inpassingsplan is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp. Het Inpassingsplan bestaat uit een Vaststellingsbesluit; Planregels; Bijlagen bij de planregels; Toelichting, Bijlagen bij de toelichting alsmede een Kennisgeving.

Tegen dit besluit van PS is op 24 augustus 2021 door omwonenden respectievelijk de gemeente Overbetuwe beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen: Afdeling). Zaaknummer: 202105576/1/R4.

Bij brief van 30 november 2021 heeft de Afdeling op grond van artikel 8.47 van de Algemene Wet Bestuursrecht de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB) benoemd als deskundige en verzocht een onderzoek in te stellen. De onderzoeksopdracht luidt:

“Beschrijf de feitelijke situatie en de gevolgen van het inpassingsplan en de andere besluiten voor zover nodig voor de behandeling van de beroepen”.

Per brief van 28 februari 2022 heeft de STAB haar deskundigenverslag met diverse bijlagen (kenmerk STAB-41316) aan de Afdeling toegezonden. De Afdeling heeft het deskundigenverslag op 10 maart 2022 aangeboden aan de betrokken partijen met het verzoek om eventuele zienswijzen op dit verslag voor 7 april 2022 naar voren te brengen.

De ingediende beroepsgronden over Natuur en stikstof worden in hoofdstuk 10 van het deskundigenverslag behandeld.

Volgens het onderdeel voortgang procedure op de website van de Afdeling is het vooronderzoek in deze zaak beëindigd en zijn de verhinderdata voor een zitting opgevraagd.

2. Vraagstelling

Beoordeel de aanleg en exploitatie van de Rail Terminal Gelderland in samenhang met de stikstofdepositie van het project.

Moet saldering van de stikstofdepositie worden toegepast om het project te kunnen realiseren?

3. Werkwijze

3.1 Bij de beoordeling betrokken documenten

- Website Bij12: Stikstofdepositie, intern en extern salderen.
- Beleidsregels salderen in Gelderland, 9 februari 2022.
- Voorlopig toetsingsadvies Railterminal Gelderland, Commissie MER, 3 november 2020, projectnummer 3468.

- Toetsingsadvies Railterminal Gelderland, Commissie MER, 19 mei 2021, project-nummer 3468.
- Passende Beoordeling Railterminal Gelderland, TAUW, 12 februari 2021, kenmerk 127490.
- Deskundigenrapport Railterminal Gelderland, STAB, Den Haag, 28 februari 2022, zaaknummer 202105576/1/R4, STAB-41316
- Tussenuitspraak Afdeling, ViA15, ECLI:NL:RVS:2021:105, 20 januari 2021.
- Aanvullende passende beoordeling ViA15 (2021), RoyalHaskoningDHV, kenmerk BC2109TPRP2106211630, 30 augustus 2021.
- Vergunning Wet natuurbescherming MXDA-fabriek, Omgevingsdienst Haaglanden, 29 november 2021, Zaaknummer: 01005913; Kenmerk: ODH159757.
- Uitspraak Afdeling, Bp Loswal Giethoorn, ECLI:NL:RVS:2022:2073, 20 juli 2022
- Uitspraak Afdeling, Circuit Zandvoort, ECLI:NL:RVS:2022:2200, 2 augustus 2022

4. Beschouwing

4.1 Juridisch en beleidsmatig kader

4.1.1 Inleiding

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Daaruit blijkt dat de Passende beoordeling bij het PAS niet als toestemmingsbasis kan dienen voor plannen en projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Dit betekent dat voor een bepaald project een eigen Passende beoordeling moet worden opgesteld, indien significante gevolgen als gevolg van toenemende stikstofdepositie kunnen optreden.

Indien de AERIUS-berekening als gevolg van het project een toename laat zien van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden van meer dan **0,00 mol N/mol/jaar** dient te worden onderzocht welke mitigerende maatregelen er mogelijk zijn om de stikstofdepositie te voorkomen of te reduceren. Er is in Nederland geen drempelwaarde of Bagatelwaarde vastgesteld waarbij de bijdrage van de stikstofdepositie van geen betekenis is.

Mocht er na dit onderzoek naar mitigerende maatregelen alsnog sprake zijn van toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, dan moet worden aangetoond op welke wijze hiermee wordt omgegaan in het licht van de geldende regelgeving op het gebied van intern respectievelijk extern salderen van de stikstofdepositie. Het moet navolgbaar en controleerbaar zijn met welke bronnen saldering plaatsvindt. Het uiteindelijke resultaat met intern of extern salderen dient $\leq 0,00 \text{ mol N/mol/jaar}$ te zijn.

Wat is intern salderen? (Website BIJ12)

"U lost extra stikstofuitstoot binnen uw project of activiteit op. Stel: u wilt als ondernemer uw bedrijf uitbreiden. Dan mag u, ondanks die uitbreiding, niet meer depositie veroorzaken op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden. Dat kan door uw bedrijf zo aan te passen dat de stikstofuitstoot hetzelfde blijft, ondanks dat het bedrijf uitbreidt.

Indien het niet mogelijk is de extra stikstofuitstoot via intern salderen te regelen, dan kunt u dit oplossen door bijvoorbeeld een bedrijf op te kopen van een ondernemer die stopt – extern salderen".

Wat is extern salderen? (Website BIJ12)

"Het overnemen van stikstofruimte van een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk stopt. Stel: u wilt als ondernemer uw bedrijf uitbreiden. Dan mag u, ondanks die uitbreiding, niet meer depositie veroorzaken op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden.

Als het niet mogelijk is dit via intern salderen te regelen, dan kunt u dit oplossen door bijvoorbeeld een bedrijf op te kopen van een ondernemer die stopt. U kunt dan de stikstofemissie van dat bedrijf overnemen en daar tot 70% van gebruiken. U lost daarmee het probleem van extra stikstofuitstoot buiten uw project of activiteit op. De overige 30% gaat terug naar de natuur".

Voor een uitgebreide toelichting inzake intern en extern salderen verwijst ik kortheidshalve naar de website¹ van BIJ12.

4.1.2 Beleidsregels salderen in Gelderland²

Het Rijk heeft als bevoegd gezag in het kader van toestemmingverlening de beperkingen op extern salderen met veehouderijen sinds september 2020 opgeheven.

De provincie Gelderland kondigde in het najaar van 2021 aan extern salderen met veehouderijen ook mogelijk te willen maken en heeft de beperkingen hierop sinds 9 februari 2022 opgeheven. De provincie Gelderland was hiermee één van de laatste bevoegde gezagen die dat mogelijk maakt.

De "Beleidsregels salderen in Gelderland" zijn op 9 februari 2022 door Gedeputeerde Staten van Gelderland in overeenstemming met artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.2 en 2.7 van de Wet natuurbescherming vastgesteld.

In artikel 3 is vermeld, dat Gedeputeerde Staten een natuurvergunning verlenen in die gevallen waarin bij de aanvraag gebruik is gemaakt van extern salderen, uitsluitend indien wordt voldaan aan de in deze beleidsregels opgenomen voorwaarden.

In artikel 6 zijn de voorwaarden vermeld voor extern salderen. Artikel 10 heeft betrekking op het gezamenlijk met andere provincies realiseren van een stikstofbank. Artikel 11 van voornoemde beleidsregels heeft betrekking op de microdepositiebank en artikel 12 op de doelgebonden depositiebank.

4.2 Het toetsingsadvies van de Commissie MER over de Railterminal.

Op 3 november 2020 heeft de Commissie MER een voorlopig toetsingsadvies⁴ uitgebracht inzake het milieueffectrapport over de Railterminal Gelderland (project nr. 3468).

"In het voorlopige toetsingsadvies is bij het onderdeel stikstof de volgende passage opgenomen: Gebruik daarom de actuele rekenvoorschriften en benut de nieuwste inzichten bij het berekenen van stikstofeffecten en het bepalen van onzekerheden. Actualiseer waar nodig de berekeningen voordat een besluit wordt genomen over het plan³. Relevant in dit kader is dat op 15 oktober 2020 een nieuwe versie van AERIUS Calculator beschikbaar is gesteld. Voor de vergunningverlening betekent het dat voorafgaand aan het definitieve besluit, de berekening en de toetsing van het project aangepast moet zijn op grond van de actuele AERIUS-versie. De Commissie beveelt aan om tegelijk met de nieuwe berekening te onderzoeken of het instrument externe saldering, bijvoorbeeld middels een leaseconstructie voor de emissies in de aanlegfase, toepasbaar is".

¹ BIJ12, de door de gezamenlijke provincies opgerichte organisatie, die de provincies ondersteunt bij de uitvoering van wettelijke taken en met kennis, informatie en data over het landelijk gebied en de fysieke leefomgeving" <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/> (geraadpleegd op 26 juli 2022).

² Vindplaats Beleidsregels salderen in Gelderland: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR631003> (geraadpleegd op 26 juli 2022).

³ De Commissie wijst ook op de discussie over de reikwijdte van de stikstofberekeningen voor verkeer (zie bijvoorbeeld het advies van de Commissie Hordijk en de lopende procedure bij de Raad van State over het project VIA15). Het is daarom belangrijk om op het moment van definitieve besluitvorming na te gaan of de uitgangspunten in de berekening nog overeenstemmen met actuele inzichten en uitspraken.

Op 19 mei 2021 is op basis van de ingediende aanvulling op het milieueffectrapport een definitief toetsingsadvies door de Commissie MER uitgebracht⁴.

Het definitieve toetsingsadvies stelt in paragraaf 2.2.1 het volgende:

"De passende beoordeling bij het MER liet zien dat negatieve effecten op habitattypen in Natura 2000-gebied niet uit te sluiten waren. De daarvoor benodigde compensatie was in het MER (en de passende beoordeling) vervolgens onvoldoende uitgewerkt. Tegelijk met de aanvulling op het MER is een nieuwe passende beoordeling opgesteld⁵. Voor het onderdeel stikstof van de aanvulling zijn berekeningen uitgevoerd met de actuele AERIUS Calculator (versie 2020; bij de oorspronkelijke berekeningen was de op dat moment voorgeschreven versie 2019 van AERIUS Calculator gebruikt). In lijn met de instructie "gegevensinvoer" voor AERIUS Calculator 2020 is gerekend met de situatie waarin verkeer van en naar de railterminal zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg bevindt. In tegenstelling tot de invoerinstructie van Calculator 2019 leidt dit ertoe dat het verkeer van en naar de railterminal slechts over een beperkte afstand in het model wordt meegenomen.

De uitkomst van de berekening is dat de aanleg en het gebruik van de railterminal tot een beperkte toename van stikstof op Natura 2000-gebieden leidt, waaronder de Rijntakken, Veluwe en Sint Jansberg. In de passende beoordeling is vervolgens onderbouwd dat deze extra depositie niet leidt tot negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden. Hiermee vervalt de compensatieplicht".

Bij deze aanvulling hoort het TAUW-rapport Passende Beoordeling Railterminal Gelderland⁶ van 12 februari 2021 met kenmerk 127490, zoals door de provincie Gelderland is gepubliceerd als bijlage bij de ontwerpvergunning Wet natuurbescherming.

Hoofdstuk 9 van dit TAUW-rapport heeft betrekking op cumulatie, waarbij het volgende is vermeld: *"Ingevolge artikel 2.7, tweede lid van de Wnb is het verboden zonder vergunning een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dit betekent dat ingeval een project op zichzelf niet leidt tot significante gevolgen, ook beoordeeld moet worden of het project in combinatie met andere plannen of projecten alsnog kan leiden tot significante gevolgen. Dit laatste wordt in de praktijk ook wel de cumulatietoets genoemd".*

"De provincie Gelderland heeft een overzicht gemaakt van reeds vergunde maar nog niet uitgevoerde projecten die voor een toename van stikstofdepositie zorgen in de Natura 2000-gebieden Veluwe en Rijntakken. Dit zijn de volgende projecten: ViA15,,,,,"

Op pagina 116 van dit TAUW-rapport is onder meer geconcludeerd, dat de ViA15 en Overnachtingshavens in Lobith tezamen met de RTG gezien de ecologische omstandigheden cumulatief geen significant effect zullen hebben.

Ik merk op dat deze conclusie onjuist is, mede gelet op de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105 betreffende de ViA15.

⁴ Vindplaats voorlopig en definitief toetsingsadvies Commissie MER, MER RTG:
<https://www.commissiemer.nl/adviezen/3468> (geraadpleegd 26 juli 2022)

⁵ Op basis van deze passende beoordeling is de nieuwe vergunning aangevraagd in het kader van de Wet natuurbescherming.

⁶ Vindplaats Tauw-rapport Passende Beoordeling Railterminal Gelderland:
<https://www.commissiemer.nl/projectdocumenten/00008280.pdf> (geraadpleegd 26 juli 2022)

4.3 Het deskundigenverslag van de STAB

Het deskundigenverslag van 28 februari 2022 met kenmerk 202105576/1/R4, STAB-41316 over de RTG stelt op pagina 123 het volgende:

"In hoofdstuk 4 van de Memo "PIP Railterminal Gelderland- Ecologisch onderzoek van 20 december 2019 (bijlage 9 van de plantoelichting) is vermeld dat de stikstofuitstoot in een aparte toetsing (passende beoordeling) is beoordeeld. Deze passende beoordeling maakt onderdeel uit van het MER (bijlage 13 van het MER). De conclusie van de passende beoordeling was destijds dat significant negatieve effecten niet waren uit te sluiten.

Daarom is een zogeheten ADC-toets uitgevoerd. De Commissie voor de MER gaf in haar voorlopig advies de aanbeveling om in de passende beoordeling de compensatieplicht vanwege de negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden nader uit te werken. In dezelfde periode verscheen echter een nieuwe versie van het rekenmodel Aeries Calculator (Aeries Calculator 2020 d.d. 15 oktober 2019). Daarom is de Passende beoordeling herzien (zie bijlage 5 in bijlage 29 van de plantoelichting). Deze berekening van 11 februari 2021, berekende zowel in de aanleg- als de gebruiksfase een toename in de Natura 2000-gebieden Rijntakken, Veluwe, Sint Jansberg en Landgoed Brummen. In de aanlegfase vond ook een geringe toename plaats in de Natura 2000-gebieden De Bruuk en Zeldersche Driessen. In een nadere beoordeling van deze toenames werd evenwel geconcludeerd dat nadelige gevolgen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen waren uitgesloten. Het rapport "Uitgangspunten en resultaten Aeries berekeningen" d.d. 11 februari 2021 is bijgevoegd als bijlage 1 bij de passende beoordeling. Bij dit rapport is voor de gebruiksfase de Aeries berekening van 24 februari 2021 met kenmerk RYu3LZAshPhF gevoegd. De berekende toename is weergegeven in onderstaande tabel 10.1".

Het deskundigenverslag stelt op pagina 124 het volgende:

Natura 2000 gebied	Gebruiksfase (mol N/ha/jr)	Aanlegfase (mol N/ha/jr)
Rijntakken	0,14	0,16
Veluwe	0,03	0,04
Sint Jansberg	0,01	0,01
Landgoed Brummen	0,01	0,01
De Bruuk	Geen	0,01
Zeldersche Driessen	Geen	0,01

Tabel 10.1 berekende extra depositie op Natura 2000-gebieden

"Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Afdeling inzake het Tracébesluit ViA15 is een nadere analyse opgesteld overeenkomstig de handreiking "Bepalen depositie-effect wegverkeer binnen 5 km". Aan de hand van deze nadere analyse is geconstateerd dat de conclusies in de passende beoordeling niet aangepast behoeven te worden".

Op pagina 131 stelt het deskundigenverslag het volgende:

"Uit de stikstofberekening volgt een toename van 0,14 mol N/ha/jr in het Natura 2000-gebied Rijntakken, 0,03 mol N/ha/jr in het Natura 2000-gebied Veluwe en een toename van 0,01 mol N/ha/jr in de Natura 2000-gebieden De Bruuk en Zeldersche Driessen".

"Voor zover appellant opmerkt dat ook een kleine toename een negatief effect kan hebben, merk ik op dat deze toenames nader zijn beoordeeld in de passende beoordeling (zie ook punt 5.58 van het

verweerschrift). In de nadere beoordeling is geconcludeerd dat de toenames geen significant nadelige gevolgen hebben.

Voor zover appellant meent dat een kleine toename niet strookt met het rijksbeleid om de depositie in Natura 2000-gebieden terug te dringen merk ik op dat de toets voor de beoordeling van plannen en projecten is opgenomen in artikel 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming. Het PIP en het project zijn getoetst aan de criteria die hierin zijn opgenomen".

Over de passage op pagina 131 in het STAB-verslag merk ik het volgende op:

Uit bovenstaande passages en de tabel 10.1 van het STAB-verslag zou kunnen worden opgemaakt dat de deskundige van de STAB van mening is dat er geen sprake is van strijdigheid met het ten tijde van het opstellen van het verslag geldend recht.

Gelet op het onderwerp Stikstofdepositie en de steeds wijzigende inzichten, regelgeving en jurisprudentie over dit onderwerp had het voor de STAB in de rede gelegen om in het verslag niet alleen aandacht te besteden aan de feiten en omstandigheden ten tijde van het bestreden besluit (ex tunc) maar ook aandacht te besteden – al dan niet in een voetnoot of als een terzijde opmerking – aan de feiten en omstandigheden (ex nunc) ten tijde van het onderzoek. Zoals in paragraaf 4.1.2 is aangegeven hebben GS tijdens het onderzoek van de STAB de Beleidsregels Salderen in Gelderland vastgesteld. Op basis van de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 kan ook niet meer worden volstaan met de 5 km grens voor het bepalen van het depositie-effect voor het wegverkeer. Het kabinet heeft immers op 9 juli 2021 besloten om bij stikstofdepositieberekeningen in het kader van de toestemmingverlening voor alle type bronnen uit te gaan van een maximale rekenafstand van 25 km.

Het is uiteindelijk aan de bestuursrechter (de Staatsraden bij de Afdeling) op welke wijze juridisch zal worden getoetst.

4.4. Projecten waarbij het salderen van stikstof is toegepast.

Nu hiervoor is geconcludeerd dat bij het project van de Railterminal Gelderland de stikstofdepositie van het project zal moeten worden gesaldeer, is het goed om ook te bezien hoe dit bij een drietal andere projecten reeds is toegepast, op last van de Afdeling dan wel op initiatief van een initiatiefnemer dan wel op initiatief van het bevoegd gezag.

4.4.1 Tracébesluit "A15/A12 Ressen-Oudbroeken (ViA15)"

Bij besluit van 24 februari 2017 heeft de toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu het tracébesluit "A15/A12 Ressen-Oudbroeken (ViA15)" vastgesteld. Het tracébesluit maakt het doortrekken van de A15 mogelijk en zorgt daarmee voor een verbinding tussen de bestaande A12 en de A15 bij Elst. Ook voorziet het tracébesluit in het verbreden van de A12 en de A15. Tegen het tracébesluit zijn 48 bezwaarschriften ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De minister heeft bij besluit van 18 februari 2019 het besluit van 2017 gewijzigd naar aanleiding van de beslissing van de Afdeling om de beroepen aan te houden vanwege de prejudiciële vragen over het PAS. De minister heeft in 2020 met een nieuw verkeersmodel hernieuwd onderzoek gedaan naar de gevolgen van extra stikstofdepositie.

In de tussenuitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, stelt de Afdeling vast, dat het oorspronkelijk tracébesluit gebrekkig is vanwege het feit dat het gebaseerd is op de passende beoordeling van het PAS, terwijl daaruit niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast (rechtsoverweging 62.1-62.2).

Het wijzigingsbesluit is gebrekkig omdat het is gebaseerd op de 3 km-afstandsgrens in artikel 2.12, eerste lid, (oud) van het Besluit natuurbescherming, terwijl die bepaling onverbindend is (rechtsoverweging 68.2-68.3);

Het wijzigingsbesluit is ontoereikend gemotiveerd dat, ondanks het hanteren van een 5 km-rekengrens in de stikstofberekeningen, uit het Deelrapport gebiedsbescherming (2019) volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het tracé voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen (rechtsoverweging 69.4-69.5).

De Afdeling draagt in haar uitspraak de minister op om binnen 26 weken de geconstateerde gebreken in de verschillende besluiten te herstellen.

In opdracht van Rijkswaterstaat heeft RoyalHaskoningDHV een aanvullende passende beoordeling ViA15 (2021) opgesteld⁷, d.d. 30 augustus 2021, kenmerk BC2109TPRP2106211630.

Na het uitvoeren van de nieuwe stikstofdepositieberekeningen (met 25 km-grens) blijkt dat er als gevolg van het project bij (delen van) 29 Natura 2000-gebieden sprake is van een toename van stikstofdepositie in een reeds (naderende) overbelaste situatie. Bij de overige 8 Natura 2000-gebieden is er een afname van stikstofdepositie óf is er geen sprake van een (naderende) overbelaste situatie.

Binnen het project ViA15 worden daarom mitigerende maatregelen getroffen, aanvullend op de mitigerende maatregel (snelheidsverlaging op de A50 tussen knooppunten A1/A50 Beekbergen en A12/A50 Waterberg tussen 06.00 – 23.00) én de compenserende maatregelen (creëren van twee habitattypen in Cortenoever bij Zutphen) die reeds in het Tracébesluit 2019 voorzien waren. Het gaat om externe saldering door middel van de (gedeeltelijke) beëindiging van een aantal veehouderijen, waarbij de stikstofdepositie zodanig afneemt, dat er geen toename meer is respectievelijk de toename wordt beperkt.

Deze maatregelen zijn beschreven in hoofdstuk 10 (mitigatie) van het rapport van Royal HaskoningDHV. In de paragrafen 10.3 tot en met 10.6 van dit rapport zijn de mitigerende maatregelen voor de relevante Natura 2000-gebieden beschreven in de volgorde van de beoordeelde regio's, namelijk regio Noord-Oost Nederland (Korenburgerveen en Stelkampsveld), regio Zuid-Oost Nederland (Sint Jansberg), regio Midden Nederland (Binnenveld) en regio Noord-Brabant (Langstraat).

Ten behoeve van de mitigerende maatregelen voor de A15 is de ammoniakemissie van de navolgende bedrijven gebruikt.

Adres Saldogever	Te hanteren NH ₃ -emissie voor saldering:
Henxelseweg 7, 7113 AD te Winterswijk-Henxel	3.452,5 kg per jaar
Braakmansdijk 2, 7273 PD te Haarlo	780 kg per jaar
Elzenstraat 10, 6587 AE te Middelaar	568,1 kg per jaar
Lage Valkseweg 149, 6741GC te Lunteren	957,8 kg per jaar
Zeggelaarsweg 3, 6741 GV te Lunteren	1271,4 kg per jaar
Rimpelaar 65 te Molenschot	14.122,92 kg per jaar *)

*) Voor het project ViA15 wordt niet alle depositieruimte van deze saldogever benut: alleen de projectbijdrage wordt gemittigeerd.

⁷ Vindplaats:

<https://platformparticipatie.nl/via15/tracbesluit+via15+2021/relevante+documenten+tracbesluit+2021/default.aspx#folder=2033744> (geraadpleegd 26 juli 2022)

Op pagina 332 van de aanvullende passende beoordeling is nog de volgende passage opgenomen: *"Met de saldogever is voorafgaand aan de vaststelling van het Tracébesluit 2021 een overeenkomst gesloten. In deze overeenkomst is vastgelegd dat (een deel van) de bedrijfsmatige activiteiten tijdig wordt beëindigd. Daarnaast is overeengekomen dat uiterlijk 31 december 2021 een verzoek tot (gedeeltelijk) intrekking van de natuurvergunning wordt ingediend bij het bevoegd gezag ten behoeve van het project A15/A12 Ressen - Oudbroeken. Daarmee is enerzijds sprake van directe samenhang tussen de activiteit van de saldogevers en de saldonemer. Anderzijds is hiermee geborgd dat depositie als gevolg van de activiteit van de saldogever daadwerkelijk is beëindigd voordat sprake is van een toename van depositie als gevolg van de saldo-ontvanger".*

Met deze nieuwe aanvullende passende beoordeling heeft de minister in september 2021 het tracébesluit A12/A15 Ressen – Oudbroeken (2021) tot wijziging van de Tracébesluiten A12/A15 Ressen – Oudbroeken (2017 en 2019) vastgesteld.

De provincie Gelderland was in eerste instantie bepaald geen voorstander van het toepassen van salderen van de stikstofdepositie mede om het doortrekken van de A15 te realiseren⁸. Het plan van het ministerie ging nadrukkelijk tegen de wens van de provincie Gelderland in, zo blijkt uit onderzoek van Omroep Gelderland en publicatie op hun website. De provincie wil veel liever dat het ministerie op een andere manier te werk gaat: met de zogenoemde Gelderse stikstofbank. Dat is een bank die beheerd wordt door de provincie. Met maatregelen komen daar vrijgekomen stikstofrechten in die vervolgens onder regie van de provincie weer kunnen worden uitgegeven. Het ministerie heeft echter juridische twijfels bij de stikstofbank, omdat de juridische koppeling tussen het te realiseren project en de beëindiging van de stikstofemissie bij een (agrarisch) bedrijf komt te vervallen.

De Afdeling heeft naar aanleiding van dit gewijzigde tracébesluit de STAB verzocht om een onderzoek ex. artikel 8.47 Awb in te stellen naar de uitgangspunten en de juistheid van voornoemde aanvullende passende beoordeling met bijbehorende Aerius-berekeningen. De termijn van dit STAB-advies is door de Afdeling verlengd tot en met 1 juli 2022. Na deze zomer volgt waarschijnlijk een zitting en een uitspraak in het najaar over de ViA15.

4.4.2 MXDA-fabriek van MGC Specialty Chemicals Netherlands B.V

Mitsubishi Gas Chemical Company te Tokio, Japan, (hierna te noemen: MGC) wil een fabriek bouwen op het Huntsman-terrein in de Rotterdamse haven om meta-xyleendiamine (MXDA) te produceren. MXDA wordt voor coatings in industriële- en consumentenproducten gebruikt. Voordat de provincie Zuid-Holland een besluit nam over de vergunningen voor de MXDA-fabriek zijn de milieugevolgen onderzocht in een MER. Naast een aantal chemische reactoren wordt de MXDA-fabriek ook uitgerust met een aantal stookinstallaties.

Uit het MER bleek bij de Natura 2000-gebieden een maximale bijdrage aan stikstofdepositie van 0,05 mol/ha/jaar in het natuurgebied Voornes Duin; Solleveld & Kapittelduinen: 0,04 mol/ha/jaar; Duinen Goeree & Kwade Hoek: 0,03 mol/ha/jaar; Grevelingen: 0,03 mol/ha/jaar en Westduinpark & Wapendal: 0,03 mol/ha/jaar.

⁸ Opkopen boeren voor A15 ging tegen wens van provincie in, Omroep Gelderland, 17 april 2022, Vindplaats: <https://www.gld.nl/nieuws/7637129/opkopen-boeren-voor-a15-ging-tegen-wens-van-provincie-in-ik-heb-ze-overvallen> (Geraadpleegd 28 juli 2022)

Om de MXDA-fabriek in de Rotterdamse haven toch te kunnen realiseren heeft MGC op 12 augustus 2021 op basis van de Beleidsregels intern en extern salderen Zuid-Holland⁹ een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming ingediend bij het bevoegd gezag. De vergunning is op 29 november 2021 verleend (Omgevingsdienst Haaglanden, Zaaknummer: 01005913; Kenmerk: ODH159757)¹⁰.

In deze vergunning is aangegeven, dat bij de aanvraag van MGC de volgende, voor dit besluit relevante, documenten waren toegevoegd:

- Brief “Aanvraag om natuurvergunning” van 11 augustus 2021 met kenmerk 20210954 en 20210913, opgesteld door Hekkelman Advocaten N.V.;
- Bijlage 1: Rapport “Aanvraag vergunning Wet natuurbescherming - MXDA-fabriek - MGC Specialty Chemicals Netherlands B.V.” van 29 juli 2021, documentnummer 3312003, revisie B;
- Bijlage 2: Rapport “Toelichting gedeeltelijke intrekking Wet natuurbescherming ten behoeve van het agrarische bedrijf op de locatie Hofdijklaan 13 te Oud Ade” van 19 juli 2021 met kenmerk NS21071911, opgesteld door VanWestreenen;
- Bijlage 3: Salderingsovereenkomst, getekend op 30 juli 2021;
- Bijlage 4: Melding Activiteitenbesluit van 11 augustus 2021 met kenmerk 20210913 - 2181814/1 PB/, inclusief het rapport “Toelichting Melding Activiteitenbesluit” van 19 juli 2021 met kenmerk NS21071411, opgesteld door VanWestreenen;
- Bijlage 5: Rapport “Toelichting berekening tbv extern salderen betreft het agrarische bedrijf op de locatie Oud-Kraaijerdijk 12 te Sommelsdijk” 12 juli 2021 zonder kenmerk, opgesteld door VanWestreenen;
- Bijlage 6: Melding Activiteitenbesluit van 11 augustus 2021 met kenmerk 20210954 - 2181844/1 - PB/, inclusief het rapport “Toelichting Melding Activiteitenbesluit” van 23 juli 2021 met kenmerk N5/26265, opgesteld door VanWestreenen;
- Bijlage 7: Salderingsovereenkomst, getekend op 26 juli 2021;
- Bijlage 8: Volmacht van MGC Specialty Chemicals Netherlands B.V
- AERIUS-berekeningen bij rapport “Aanvraag vergunning Wet natuurbescherming - MXDA-fabriek - MGC Specialty Chemicals Netherlands B.V.”;
- AERIUS-berekeningen bij rapport “Toelichting gedeeltelijke intrekking Wet natuurbescherming ten behoeve van het agrarische bedrijf op de locatie Hofdijklaan 13 te Oud Ade”;
- AERIUS-berekeningen bij rapport “Toelichting berekening t.b.v. extern salderen betreft het agrarische bedrijf op de locatie Oud-Kraaijerdijk 12 te Sommelsdijk”.

In voornoemd besluit is aangegeven dat het effect van MGC op de stikstofdepositie na extern salderen berekend is in de AERIUS-verschilberekening van 28 juli 2021 met kenmerk Rxxkdi7QSV19. Uit deze berekening blijkt dat de beoogde situatie **geen toename** van stikstofdepositie veroorzaakt op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden. In de conclusie is aangegeven dat de gevraagde activiteit **geen belemmering** vormt voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en dat een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb kan worden verleend.

Voor zover bekend is tegen deze externe saldering van de stikstofdepositie bij de realisatie van de MXDA-fabriek geen bezwaar en beroep ingesteld. Uit bovenstaand overzicht van documenten blijkt dat er een juridische koppeling is tussen het te realiseren project en de beëindiging van de stikstofemissie bij de (agrarische) bedrijven.

⁹ Vindplaats: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR631198> (geraadpleegd: 28 juli 2022)

¹⁰ Vindplaats: <https://www.commissiener.nl/projectdocumenten/00009626.pdf> (geraadpleegd: 28 juli 2022)

4.4.3 Bestemmingsplan "Giethoorn Loswal Kerkweg"

Het bestemmingsplan "Giethoorn Loswal Kerkweg" voorziet in het juridisch-planologisch kader voor het gebruik van een laad- en loswal op het perceel naast de [locatie 1] ten behoeve van mechanisch laden en lossen. Al sinds vele jaren is deze verharde loswal voor de overslag van goederen in gebruik. De goederen worden met (vracht)voertuigen aan- of afgevoerd en op of van een boot of ponton geladen. De vaartuigen meren aan bij de woningen, campings en bedrijven in Giethoorn die slechts beperkt over de weg bereikbaar zijn.

De gemeenteraad van Steenwijkerland stelt dat het plan geen toename van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied "De Wieden" tot gevolg heeft. In de voortoets is geconcludeerd dat mechanisch laden en lossen per saldo tot een stikstofdepositie van 0,00 mol/ha/jr leidt in dat Natura 2000-gebied. Op de stikstofemissie die dat laden en lossen met zich meebrengt, wordt namelijk in mindering gebracht de stikstofemissie die vervalt door vervanging van de gasgestookte cv-installatie van de molen door een elektrische verwarming. In het verweerschrift heeft de raad gesteld dat hier sprake is van interne saldering.

De Afdeling Bestuursrechtspraak stelt in rechtsoverweging 7.4 en 7.5 van haar uitspraak van 20 juli 2022, ECLI :NL:RVS:2022:2073 het volgende:

"Vaststaat dat de laad- en loswal en de molen, waarvan de woonfunctie wordt gewijzigd in een kantoorfunctie, zich beide in het plangebied van het voorliggende plan bevinden en op korte afstand van elkaar liggen. Dit is op zichzelf onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. In de wijziging van de woonfunctie naar een kantoorfunctie in de molen ziet de Afdeling niet een zodanige ruimtelijke samenhang met de laad- en loswal dat de conclusie gerechtvaardigd is dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. Ervan uitgaande dat de laad- en loswal en de wijziging van de woonfunctie naar een kantoorfunctie in de molen als twee afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen hebben te gelden, moet het uitschakelen van de gasgestookte cv-ketel in de molen worden aangemerkt als een mitigerende maatregel ten behoeve van de laad- en loswal¹¹. Deze maatregel is in de voortoets dan ook ten onrechte betrokken bij het vaststellen van de stikstofemissie van de laad- en loswal.

Het betoog slaagt reeds daarom".

"7.5. Omdat niet is uitgesloten dat het plan significante gevolgen kan hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied, heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat een passende beoordeling niet was vereist en dat kon worden volstaan met een voortoets. Om die reden dient het bestreden besluit wegens strijd met artikel 2.7, eerste lid, in samenhang met artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb te worden vernietigd".

4.5 Natuurvergunning circuit Zandvoort

Vanwege de actualiteit en het grote maatschappelijk belang ga ik nader in op de beroepen tegen de Natuurvergunning van het circuit van Zandvoort. Het hoger beroep loopt nu bij de Afdeling. Bij de beroepen tegen de Natuurvergunning van het circuit van Zandvoort met het oog op het toestaan van een Formule 1 race is niet de beoordeling van de stikstofdepositie en het al dan niet toepassen van salderen aan de orde. Om te beoordelen of de Natuurvergunning van 2019 tot meer stikstofuitstoot leidt, moet de nieuwe situatie (met de Formule 1) worden vergeleken met wat er voorheen op grond van de toen verleende vergunningen was toegestaan op het circuitterrein. Dat

¹¹ Deze passage en zin is integraal uit de uitspraak overgenomen. Je kunt echter de vraag stellen of in deze zin achter het woord "molen" het woord "niet" zou moeten worden toegevoegd.

wordt de referentiesituatie genoemd. De voorzieningenrechter van de Afdeling oordeelt in hoger beroep – net als de rechtbank Haarlem in eerste aanleg - dat daarvoor in de eerste plaats de milieuvergunning uit 1997 leidend is. Naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter mocht het circuitterrein in de oude situatie dus het hele jaar voor auto- en motorsport en andere grootschalige publiekevenementen worden gebruikt, terwijl dat gebruik in de nieuwe vergunning vanaf 2021 is beperkt tot maximaal 337 dagen per jaar voor het racen met niet-elektrische auto's en motoren op het circuit.

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft na afweging van alle belangen beslist dat de Natuurvergunning voor Circuit Park Zandvoort (voorlopig) niet wordt geschorst. De definitieve uitspraak over de Natuurvergunning van het circuit volgt in 2023. Uitspraak van 2 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2200.

Over de Railterminal Gelderland in samenhang met de referentiesituatie merk ik op dat er thans alleen maar sprake is van enkele opstelsporen in het gebied naast het doorgaande spoor van de Betuwelijn. Het geplande Multimodaal Transportcentrum (MTC) bij Valburg werd in 2002 afgeblazen. Dit geldt evenzeer voor latere initiatieven. Er is thans geen sprake van aan- of afvoer van containers per vrachtwagen dan wel op- en overslag van containers van vrachtwagen naar rail v.v. met daarbij gepaarde emissies van stikstofverbindingen. Dit is ook nooit vergund geweest.

5 Conclusies

De Railterminal Gelderland draagt in de aanlegfase 0,04 mol N/mol/jaar en in de gebruiksfase 0,03 mol N/mol/jaar op de Veluwe bij. Niet is uitgesloten dat het plan significante gevolgen kan hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied.

Gelet op de huidige jurisprudentie over stikstofdepositie dient het TAUW-rapport "*Passende Beoordeling Railterminal Gelderland*", kenmerk 127490, 12 februari 2021, daarom buiten beschouwing te blijven. Er is thans strijdigheid met artikel 2.7, eerste lid, in samenhang met artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

De Railterminal Gelderland is alleen te realiseren wanneer er saldering van de stikstofdepositie plaatsvindt. Intern en extern salderen van de stikstofdepositie wordt in Nederland toegepast. Voor zover bekend heeft de bestuursrechter alleen een uitspraak gedaan in een beroepsprocedure over intern salderen. Jurisprudentie over extern salderen duidt op een substantiëlere motiveringsplicht bij de inzet van extern salderen aan de zijde van het bevoegd gezag. Gelet op de huidige activiteiten op dit deel van de Betuwelijn en het opstelspoor ga ik er vanuit dat intern salderen bij het RTG niet aan de orde is. Ook kan niet worden teruggerepen naar een referentiesituatie.

Extern salderen met behulp van het opkopen en saneren van één of meerdere agrarische bedrijven in de omgeving van de Railterminal acht ik het meest succesrijk om het RTG uiteindelijk te kunnen realiseren. Door het saneren van één of meerdere agrarisch bedrijven met bijbehorende geurcirkels ontstaan er wellicht ook mogelijkheden tot nieuwe planologische ontwikkelingen in het betreffende gebied, zoals noodzakelijk woningbouw in de stadsmetropool Arnhem-Nijmegen.

Wel merk ik op dat de provincie Gelderland in 2021 bij het project doortrekken A15 nadrukkelijk heeft aangegeven niets voor extern salderen met uitkoop van agrarische bedrijven te voelen. Het laat zich indenken dat dit standpunt onder meer is ingegeven door het besef dat extern salderen met uitkoop van agrarische bedrijven, de opgave voor de agrarische sector verder vergroot. De juridische context maakt het echter niet mogelijk om de noodzaak tot salderen bij een project als de RTG te negeren.

6. Slotopmerkingen

- Cor Coenrady is zelfstandig gerechtelijk deskundige en partijdeskundige op het gebied van Omgevingsrecht, met als specialisme: lucht, geur en externe veiligheid. (registratienummer LRGD: D0093). Beoordeling van stikstofdepositie en Aeries-berekeningen is onderdeel van zijn werkzaamheden.
- Cor Coenrady is geen lid van een politieke partij.
- Dit rapport is openbaar.
- Onderhavig rapport is op basis van beschikbare gegevens en inzichten met de grootst mogelijke zorg samengesteld.
- Het kan voorkomen dat informatie (nog) niet beschikbaar is, waardoor in een later stadium dit rapport en de conclusies daarin gewijzigd zou moeten worden.
- Daarnaast kan het voorkomen dat een nadere reactie van derden aanleiding geeft tot het herzien van de tekst dan wel de conclusies in dit rapport.

Elst: 3 augustus 2022

Handtekening:

