

Uitspraak 201606653/1/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3836
Datum uitspraak	13 november 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 juli 2016, kenmerk 3988067, hebben provinciale staten het inpassings- en exploitatieplan "Logistiek Park Moerdijk" vastgesteld.

Volledige tekst

201606653/1/R2.

Datum uitspraak: 13 november 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van

artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Moerdijk,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te Moerdijk,
3. Stichting Behoud Buitengebied Moerdijk, gevestigd te Zevenbergen, gemeente Moerdijk, en Vereniging Milieuwerkgroep Moerdijk, gevestigd te Moerdijk (hierna: SBBM en VMM).

appellanten,

en

provinciale staten van Noord-Brabant,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juli 2016, kenmerk 3988067, hebben provinciale staten het inpassings- en exploitatieplan "Logistiek Park Moerdijk" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en SBBM en VMM, beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de behandeling van de beroepen aangehouden in verband met de prejudiciële vragen over het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS) die de Afdeling in andere zaken heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) bij uitspraak van 17 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1259](#). Het Hof heeft de vragen beantwoord in het arrest van 7 november 2018, [ECLI:EU:C:2018:882](#).

[appellant sub 1], [appellant sub 2] en SBBM en VMM, provinciale staten en [belanghebbende] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 september 2019, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. W. Krijger, rechtsbijstandverlener te Ulicoten, [appellant sub 2], bij monde van [appellant sub 2B], SBBM en VMM, vertegenwoordigd door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, [gemachtigde A], [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D], en provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, mr. F.G. Veurink, P. Dijkstra, A. Esmeijer-Liu, T. Klumper, H.W.M. Ploem MSc, J. van den Brand en J.H. Eertink, zijn verschenen.

Voorts is [belanghebbende], vertegenwoordigd door mr. M.P. Wolf, advocaat te Breda, ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk" (hierna: LPM) voorziet in de ontwikkeling van een bovenregionaal bedrijventerrein voor grootschalige en havengerelateerde logistieke bedrijven. Het LPM beslaat een oppervlakte van ongeveer 142,2 hectare netto uitgeefbaar logistiek terrein (227 hectare bruto). Provinciale staten willen met het LPM de economische structuur van West-Brabant versterken en voorzien in de bovenregionale ruimtevrage naar terreinen voor logistieke bedrijven.

Het LPM ligt in de gemeente Moerdijk en wordt globaal ingekaderd door de snelwegen A16 en A17 en een cultuurhistorische dijk, de Lapdijk. Voor een directe verbinding tussen het bestaande Industrierrein Moerdijk en het LPM voorziet het inpassingsplan in de aanleg van de zogenoemde Interne Baan, zijnde een directe verbinding met het bestaande Zeehaven- en Industrierrein Moerdijk.

Het exploitatieplan is vastgesteld omdat niet voor het gehele exploitatiegebied anterieure overeenkomsten zijn gesloten. Het exploitatieplan biedt de grondslag voor het kostenverhaal en voorziet in een gefaseerde realisering van het LPM.

1.1. Het inpassings- en exploitatieplan "Logistiek Park Moerdijk" is vastgesteld nadat de Afdeling bij uitspraak van 17 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:399](#), het (eerste) besluit van 6 februari 2015 tot vaststelling van het plan vernietigde. Dat plan voorzag in dezelfde ontwikkeling als het plan dat nu aan de orde is. Het besluit werd vernietigd omdat daarbij toepassing was gegeven aan artikel 7k, tweede lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Dat artikel - dat de Afdeling onverbindend achtte - bood de mogelijkheid om een planperiode van twintig, in plaats van tien jaar, te hanteren. De Afdeling verbond daaraan de conclusie dat ervan uitgegaan moest worden dat in het inpassingsplan bestemmingen zijn opgenomen die niet binnen de planperiode van tien jaar zullen worden verwezenlijkt. Het plan was daardoor in strijd met artikel 3.26 en artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, zoals die bepalingen destijds luiden. Verder oordeelde de Afdeling dat provinciale staten bij de toetsing aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (ladder duurzame

verstedelijking) en bij het als beleid toegepaste artikel 3.1, eerste lid, van de Verordening Ruimte 2014 (zorgvuldig ruimtebeleid), ten onrechte zijn uitgegaan van een verlengde planperiode.

1.2. Provinciale staten hebben het inpassings- en exploitatieplan "Logistiek Park Moerdijk" opnieuw vastgesteld nadat een gewijzigd artikel 7k van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet op 5 juli 2016 met terugwerkende kracht tot 18 maart 2015 in werking trad. Uitgangspunt van dit inpassingsplan is realisatie van het plangebied in de periode van 2016 tot en met 2030.

Aan het inpassingsplan zijn enkele geactualiseerde onderzoeken ten grondslag gelegd. Het betreft onder meer een geactualiseerde toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Daarnaast is de passende beoordeling van de gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden geactualiseerd naar aanleiding van de vaststelling van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: PAS) en de daarop gebaseerde regelgeving. Deze onderzoeken hebben niet geleid tot aanpassingen in de verbeelding en planregels ten opzichte van het eerder vernietigde inpassingsplan.

Ook het exploitatieplan is op enkele punten aangepast, zoals wat betreft peildata en rentepercentage.

1.3. [appellant sub 1] heeft gronden in het exploitatiegebied en richt zich tegen de faseringsregeling in het exploitatieplan. Omdat zijn gronden in fase 2 en fase 4 liggen kan hij zijn gronden niet in één keer ontwikkelen. Daarnaast heeft hij bezwaar tegen de wijze waarop de inbrengwaarde is berekend.

[appellant sub 2] woont aan de [locatie] in Moerdijk en exploiteert daar een camping met caravans. [appellant sub 2] verzet zich met name tegen de aanleg van de Interne Baan op zijn gronden.

SBBM en VMM richten zich tegen het inpassingsplan. Volgens hen is niet voldaan aan de eisen van de ladder voor duurzame verstedelijking en het principe van zorgvuldig ruimtegebruik. Verder vrezen zij dat het LPM zal leiden tot een aantasting van verschillende Natura 2000-gebieden.

[belanghebbende] is als derde-belanghebbende betrokken in deze zaak. Zij heeft ruim de helft van de gronden in het plangebied in eigendom of aangekocht. Zij wil zo snel mogelijk kunnen starten met de ontwikkeling van het bedrijventerrein. [belanghebbende] vreest dat veel gegadigden zullen afhaken als de ontwikkeling van het LPM (verdere) vertraging oploopt.

Toetsingskader

2. Artikel 8:51d van de Awb luidt, voor zover thans van belang:

"Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen."

2.1. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die provinciale staten uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een

goede ruimtelijke ordening.

Leeswijzer

3. Het op deze zaak betrekking hebbend wettelijk kader is opgenomen in de uitspraak of in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Ontvankelijkheid beroep VMM

4. [belanghebbende] betoogt dat VMM niet-ontvankelijk is in haar beroep, omdat zij geen beroep heeft ingesteld tegen het inpassingsplan dat op 6 februari 2015 werd vastgesteld.

4.1. VMM stelt dat zij ontvankelijk is in beroep. Zij wijst erop dat zij zich in beroep richt tegen de geactualiseerde onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan de beoordeling van de ladder voor duurzame verstedelijking, zorgvuldig ruimtegebruik en de gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden. Zij is van mening dat haar redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen beroep heeft ingesteld tegen het vernietigde inpassingsplan.

4.2. Niet in geschil is dat VMM een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het ontwerpplan, maar vervolgens geen beroep heeft ingesteld tegen het besluit van 6 februari 2015 tot vaststelling van het inpassingsplan "Logistiek Park Moerdijk". Dat inpassingsplan is door de Afdeling vernietigd. Na de vernietiging hebben provinciale staten, zonder opnieuw toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb het inpassingsplan op 15 juli 2016 opnieuw vastgesteld.

4.3. Als na de vernietiging van een besluit door de bestuursrechter een nieuw besluit wordt genomen zonder dat daarbij toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, kan vanwege het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van andere partijen niet worden aanvaard dat tegen het nieuwe besluit beroep wordt ingesteld door een belanghebbende die geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Het voorgaande geldt niet als de belanghebbende door het nieuwe besluit in een nadeliger positie is komen te verkeren of als door gewijzigde feiten of omstandigheden de belanghebbende in redelijkheid niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Dat laatste kan aan de orde zijn als het beroep tegen het nieuwe besluit betrekking heeft op de wijze waarop toepassing is gegeven aan nieuwe regelgeving of nieuw beleid, die niet van toepassing waren bij het nemen van het eerdere besluit (ABRvS 6 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1791](#) en ABRvS 30 januari 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BC3077](#)), of als het beroep betrekking heeft op de inhoud of totstandkoming van nieuwe of geactualiseerde onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan het nieuwe besluit, mits die onderzoeken nieuwe inzichten bieden over de gevolgen van het besluit (vergelijk ABRvS 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:547](#)). Nieuwe onderzoeken die louter een actualisering zijn van onderzoek dat ten grondslag lag aan het eerdere vernietigde besluit en die strekken tot een bevestiging van de conclusies van het eerdere onderzoek, leiden in beginsel niet tot de conclusie dat de belanghebbende in redelijkheid niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit (vergelijk ABRvS 6 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1791](#)).

Als de belanghebbende door gewijzigde feiten of omstandigheden in redelijkheid niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit, dan is zijn beroep ontvankelijk. Hij kan in dat beroep alleen gronden aanvoeren die samenhangen met nieuwe feiten en omstandigheden. Beroepsgronden die niet samenhangen met nieuwe feiten en omstandigheden worden buiten bespreking gelaten (vergelijk ABRvS 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:547](#)).

4.4. Het inpassingsplan dat na de vernietiging is vastgesteld is niet gewijzigd ten opzichte van

het vernietigde plan, zodat VMM als gevolg van dit besluit niet in een nadeliger positie is komen te verkeren dan waarin zij zich bevond als gevolg van het vernietigde plan. VMM stelt terecht dat de geactualiseerde passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het inpassingsplan nieuwe inzichten biedt over de gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden. In de passende beoordeling is, anders dan bij het vernietigde plan, rekening gehouden met het op 1 juli 2015 in werking getreden Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS). Dit heeft ertoe geleid dat in de passende beoordeling die aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd voor het aspect stikstof is verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt en de ontwikkelingsruimte die voor het LPM als prioritair project in het PAS is gereserveerd. VMM kon deze nieuwe inzichten niet in de eerdere procedure aan de orde stellen. Dit betekent dat het beroep van VMM ontvankelijk is en dat zij beroepsgronden naar voren kan brengen over de passende beoordeling die aan het plan ten grondslag is gelegd.

Dat het beroep ontvankelijk is brengt niet mee dat zij in deze procedure alle gronden kan aanvoeren. Dat kan alleen voor zover de beroepsgronden samenhangen met nieuwe feiten en omstandigheden. Het feit dat op het punt van de ladder voor duurzame verstedelijking en de toets aan het uitgangspunt van zorgvuldig ruimtegebruik nieuwe onderzoeken aan het nieuwe inpassingsplan ten grondslag zijn gelegd, leidt niet tot de conclusie dat beroepsgronden over deze onderwerpen niet in de eerdere procedure naar voren gebracht hadden kunnen worden. Naar VMM ter zitting niet heeft weersproken, bevatten die onderzoeken slechts een actualisatie van de gegevens en zijn op het punt van de ladder en zorgvuldig ruimtegebruik aan het nieuwe inpassingsplan geen nieuwe inzichten ten grondslag gelegd. Hieruit volgt dat VMM deze beroepsgronden ook had kunnen aanvoeren tegen het eerste inpassingsplan. De beroepsgronden van VMM over de ladder voor duurzame verstedelijking en het principe van zorgvuldig ruimtegebruik laat de Afdeling dan ook buiten bespreking. Deze beroepsgronden komen overigens wel aan de orde bij de bespreking van het beroep van SBBM.

Ontvankelijkheid beroep [appellant sub 1]

5. Provinciale staten hebben ter zitting de ontvankelijkheid betwist van het beroep van [appellant sub 1], omdat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het exploitatieplan dat op 6 februari 2015 is vastgesteld.

5.1. Vast staat dat [appellant sub 1] een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het ontwerpplan, maar vervolgens geen beroep heeft ingesteld tegen het besluit van 6 februari 2015 tot vaststelling van het exploitatieplan. Dat exploitatieplan is door de Afdeling vernietigd. Na de vernietiging hebben provinciale staten, zonder opnieuw toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), het exploitatieplan op 15 juli 2016 opnieuw vastgesteld.

[appellant sub 1] heeft ter zitting betoogd dat zijn beroep tegen het nieuwe exploitatieplan ontvankelijk is. Hij heeft daartoe betoogd dat in het geval het bestuursorgaan ervoor kiest om bij het nemen van een nieuw besluit niet opnieuw de procedure in afdeling 3.4 van de Awb te volgen, tegen dat besluit beroep kan worden ingesteld door alle belanghebbenden die tegen het ontwerp van het eerdere besluit tijdig zienswijzen hebben ingediend en dat dat ook blijkt uit de bewoordingen van het bestreden besluit en de publicatie daarvan.

5.2. Zoals de Afdeling hiervoor in 4.3 heeft uiteengezet, kan, gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, niet worden aanvaard dat, in geval een nieuw besluit wordt genomen na vernietiging van het eerdere

besluit door de bestuursrechter zonder dat daarbij opnieuw toepassing is gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, tegen dat nieuwe besluit beroep wordt ingesteld door diegene die geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Dit geldt, naar hiervoor is uiteengezet, niet als de belanghebbende door het nieuwe besluit in een nadeliger positie is komen te verkeren of als door gewijzigde feiten of omstandigheden de belanghebbende in redelijkheid niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Kortheidshalve wordt hier naar die overweging verwezen.

5.3. Niet is gebleken dat [appellant sub 1] door het besluit van 15 juli 2016 in een nadeliger positie verkeert waardoor hem in redelijkheid niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het besluit van 6 februari 2015. Daartoe wordt overwogen dat het beroep van [appellant sub 1] zich richt tegen de het exploitatieplan gehanteerde inbrengwaarden en tegen de daarin gehanteerde fasering.

Niet is aangetoond of gebleken dat [appellant sub 1] op het punt van de inbrengwaarden ten gevolge van het hernieuwd vastgestelde exploitatieplan in een nadeliger situatie is komen te verkeren.

Hetzelfde geldt voor de fasering in het exploitatieplan. In verband met de hernieuwde vaststelling van het exploitatieplan bij het besluit van 15 juli 2016 is de planperiode van 2015-2030 verschoven naar de periode 2016-2030. De faseringsregeling, waarin de gronden van [appellant sub 1] in verschillende fasen zijn ondergebracht, was ook al in het exploitatieplan van 6 februari 2015 vastgelegd. Niet aannemelijk is gemaakt dat de verschuiving van de begindatum van de faseringsregeling in het licht van de bezwaren van [appellant sub 1] tegen de opzet van de faseringsregeling ten opzichte van het eerdere besluit voor hem nadeliger is.

Ook is niet aangetoond of gebleken dat in dit geval sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden waardoor [appellant sub 1] anderszins redelijkerwijs niet kan worden verweten niet eerder te zijn opgekomen.

5.4. Anders dan [appellant sub 1] stelt, kunnen de bewoordingen van het besluit van 15 juli 2016 en de publicatie daarvan niet tot het oordeel leiden dat zijn beroep desondanks ontvankelijk is, alleen al omdat deze niet van invloed kunnen zijn geweest op de keuze van [appellant sub 1] om al dan niet beroep in te stellen tegen het besluit van 6 februari 2015. Anders dan [appellant sub 1] heeft gesteld, is daarbij evenmin van belang of het eerdere besluit, ter vervanging waarvan het nieuwe besluit is genomen, geheel of gedeeltelijk is vernietigd.

Conclusie

5.5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk.

Proceskosten

5.6. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat geen aanleiding.

5.7. Voor het beroep van [appellant sub 1] is deze uitspraak een einduitspraak.

Het beroep van [appellant sub 2]

6. [appellant sub 2], die woont aan de [locatie] en daar een camping met caravans exploiteert waar voornamelijk arbeidsmigranten verblijven, kan zich niet met het bestreden besluit

verenigen.

Hij voert aan dat de aanleg van de Interne Baan, de verbindingsweg tussen het LPM met het Zeehaven- en Industrierrein Moerdijk, een doemscenario is. Volgens [appellant sub 2] zal de aanwezigheid van de Interne Baan zijn woon- en leefklimaat sterk verminderen en de exploitatie en/of verkoop van de camping onmogelijk maken. Ook zal volgens hem door de aanleg van de weg de helft van het groen ter plaatse verdwijnen zonder dat daar een compensatie nabij zijn woning en camping tegenover staat.

[appellant sub 2] heeft verder nog aangevoerd dat de situeringswaarde van de camping sterk zal verminderen door hinder en overlast van het verkeer op de Interne Baan. Hij verwijst daarbij naar het bij de stukken behorende rapport "Risicoanalyse planschade" van SAOZ.

6.1. De Afdeling overweegt dat, gelet op het verhandelde ter zitting, het beroep van [appellant sub 2] moet worden geacht te zijn gericht tegen het inpassingsplan en niet tegen het exploitatieplan. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat in de aanleg van de Interne Baan, waartegen de bezwaren van [appellant sub 2] zijn gericht, niet wordt voorzien door het exploitatieplan, maar door het inpassingsplan en de daarin opgenomen bestemmingen.

6.2. Voorts wordt overwogen dat [appellant sub 2] de hiervoor weergegeven bezwaren en andere bezwaren eveneens heeft aangevoerd in zijn beroep tegen het besluit van 6 februari 2015, waarbij het eerdere inpassings- en exploitatieplan is vastgesteld.

De Afdeling is in haar uitspraak van 17 februari 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:399](#)) op de bezwaren van [appellant sub 2] tegen het toenmalige inpassingsplan uitvoerig ingegaan.

De Afdeling heeft daarin - kort weergegeven - overwogen dat geen aanleiding bestond voor het oordeel dat het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning en de camping van [appellant sub 2] door de voorziene ontwikkelingen onevenredig zou worden aangetast, dat provinciale staten in redelijkheid het standpunt hebben kunnen innemen dat het inpassingsplan niet tot een onaanvaardbare belemmering van de levensvatbaarheid van de camping zou leiden en dat geen grond bestond voor de verwachting dat het inpassingsplan een zodanige waardevermindering van de camping tot gevolg zou hebben dat provinciale staten bij afweging van de betrokken belangen daaraan een groter gewicht hadden moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het inpassingsplan gemoeid zijn. Kortheidshalve wordt hier verwezen naar de uitspraak van 17 februari 2016, onder 19.1 tot en met 19.25.

Het voorliggende inpassingsplan voorziet in dezelfde ontwikkelingen als het inpassingsplan van 6 februari 2015. Ook verder is niet gebleken van gewijzigde omstandigheden. [appellant sub 2] heeft dit ter zitting niet weersproken. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om over het nu voorliggende plan anders te oordelen.

Het betoog van [appellant sub 2] faalt dan ook.

Conclusie

6.3. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 2] ongegrond.

Proceskosten

6.4. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 2] bestaat geen aanleiding.

6.5. Voor het beroep van [appellant sub 2] is deze uitspraak een einduitspraak.

Het beroep van SBBM en VMM

Toepassing afdeling 3.4 Awb

7. SBBM en VMM stellen dat provinciale staten het inpassingsplan niet konden vaststellen zonder opnieuw toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb (hierna: Awb). Gelet op de aard van het gebrek en het feit dat aan het inpassingsplan verschillende geactualiseerde onderzoeken ten grondslag zijn gelegd lag het volgens SBBM en VMM in de rede dat de procedure was gestart met de terinzagelegging van een ontwerpplan.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 7 september 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BU5143](#), staat het in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter, het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de reeds gevoerde procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waaronder het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien ten opzichte van het ontwerpbesluit sprake is van een wezenlijk ander plan of van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt.

De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten in de aard van het formele gebrek dat in de uitspraak van 17 februari 2016 is geconstateerd geen aanleiding hoefden te zien om de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Datzelfde geldt voor de wijziging die in het inpassingsplan is doorgevoerd ten opzichte van het ontwerpplan. Die wijziging betreft slechts een ondergeschikte aanpassing van een planregel. Dat provinciale staten enkele onderzoeken hebben geactualiseerd voordat het plan opnieuw is vastgesteld, noodzaakt evenmin tot het opnieuw doorlopen van de voorprocedure. Daarbij is van belang dat de actualisaties niet hebben geleid tot aanpassing van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Ladder van duurzame verstedelijking en zorgvuldig ruimtegebruik

8. SBBM betoogt dat niet is voldaan aan de eisen van de ladder voor duurzame verstedelijking van artikel 3.1.6, tweede lid, onder a en b, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) en het principe van zorgvuldig ruimtegebruik van artikel 3.1 van de Verordening Ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening).

8.1. SBBM heeft daarbij in de eerste plaats betoogd dat het LPM niet voorziet in een actuele regionale behoefte.

In het rapport van Stec Groep van mei 2016 is volgens SBBM uitgegaan van te ruime prognoses van de vraag naar bedrijventerreinen in de regio. In dat rapport is volgens haar ten onrechte aangesloten bij de raming van 555 ha die in het rapport van Bureau Buiten van 2014 wordt genoemd voor de regionale vraag naar terreinen voor alle bedrijvigheidssectoren.

De behoefte aan logistieke terreinen in West- en Midden-Brabant moet volgens SBBM worden geraamd op 192 ha. Zij wijst daarbij op de gegevens in tabel 6.2 van het rapport van

Bureau Buiten voor de periode 2014-2020, door haar gecorrigeerd naar de actuele ontwikkelperiode 2017-2030.

De overschatting van de prognose van de vraag naar bedrijventerreinen blijkt volgens SBBM ook uit de werkelijke uitgifte van bedrijventerreinen in Noord-Brabant over de afgelopen jaren, die volgens haar over de periode 2001 tot en met 2010 tezamen gemiddeld slechts 100 ha heeft bedragen.

SBBM heeft verder aangevoerd dat in het rapport "Afsprakenkader Evenwicht bedrijventerreinenmarkt West-Brabant 2016-2026" uit 2017 op pagina 16 wordt uitgegaan van 456 ha aan harde plancapaciteit voor bedrijventerreinen.

Als van de juiste vraag- en aanbodcijfers wordt uitgegaan is volgens SBBM van een actuele regionale behoefte aan logistieke bedrijventerreinen geen sprake.

8.2. In de tweede plaats betoogt SBBM dat er voldoende mogelijkheden zijn om binnen bestaand stedelijk gebied in een mogelijk actuele regionale behoefte te voorzien. Hierbij moet volgens SBBM met de volgende aspecten rekening worden gehouden.

Volgens gegevens van de provincie uit 2013 komt in Noord-Brabant op basis van concrete plannen 1.700 ha aan grond beschikbaar, waarvan 1.075 ha direct uitgeefbaar is. Voorts staat in West- en Midden-Brabant 187 ha aan bedrijventerrein voor logistiek te koop of te huur. Verder zal volgens onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving na herstructurering van bestaande verouderde bedrijventerreinen 600 ha bedrijventerrein geschikt zijn voor logistiek. Voorts is ten onrechte geen rekening gehouden met vrijkomende agrarische gronden waar bedrijven kunnen worden gevestigd.

Volgens SBBM kan ook door middel van inbreiding op het bestaande bedrijventerrein Moerdijk worden voorzien in de ruimtebehoefte. Zo kan volgens haar ter plaatse 150 ha worden gevonden op locaties die sinds de jaren '60 zijn gereserveerd voor de uitbreiding van chemische bedrijven, de zogenoemde grondreserve Shell, maar die daarvoor nooit zijn gebruikt. De ruimtebehoefte vanuit die sector is volgens SBBM vrijwel nihil, waarbij zij onder meer verwijst naar gegevens van het Centraal Planbureau uit 2006 en tabel 2 van het rapport van Bureau Buiten, waarin de behoefte aan milieubelastende bedrijven voor heel Noord-Brabant tot 2020 op 92 ha geschat. Er is volgens SBBM geen reden om aan te nemen dat dit in komende decennia zal veranderen. Van de zijde van Shell is volgens SBBM in januari 2014 bovendien verklaard dat vrijkomende Shell-gronden voor logistiek kunnen worden bestemd. De aanleg van LPM op het huidige industrieterrein heeft volgens SBBM als bijkomend voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van de daar aanwezige infrastructurele voorzieningen als een 900 m lange kade en een spoorlijn.

In een nader stuk heeft SBBM er nog op gewezen dat ook volgens de website van het Havenbedrijf Moerdijk 130 ha beschikbaar is en sprake is van ongeveer 90 ha aan braakliggende terreinen die op dit moment deels door een natuurpark worden opgevuld.

Ook verder is volgens SBBM in de omgeving voldoende grond beschikbaar, waaronder 26 hectare op het voormalige SCNM-terrein en 12 ha aan de oostzijde van de Roode Vaart.

Volgens SBBM zijn bovendien de mogelijkheden in Zuid-Holland onvoldoende onderzocht, waarbij zij met name wijst op leegstand op bedrijventerreinen in Dordrecht, waaronder op de Dordtse Kil.

Het argument van provinciale staten dat slechts enkele locaties elders voldoen om bedrijven in de doelgroep van het park te faciliteren, komt volgens SBBM ten slotte in elk geval

gedeeltelijk te vervallen nu bij afwijkingsbevoegdheid ook bedrijven met een veel geringere omvang dan 5 ha kunnen worden toegestaan. Ook op dit punt is ten onrechte geen nader onderzoek ingesteld, aldus SBBM.

8.3. Provinciale staten hebben de vaststelling van het inpassingsplan en de daarbij uit te voeren toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking gebaseerd op het rapport van Stec Groep "Nut & noodzaak en Ladder Logistiek Park Moerdijk" van mei 2016 (hierna: Stec-rapport 2016). Hierbij is mede aangesloten bij gegevens uit de "Behoefteraming Bedrijventerreinen Noord-Brabant 2014-2040" van 14 oktober 2014 van Bureau Buiten.

Provinciale staten hebben zich op basis van deze rapporten op het standpunt gesteld dat actuele regionale behoefte bestaat aan het LPM, omdat het aanbod binnen de bestaande en geschikt te maken harde plancapaciteit onvoldoende mogelijkheden biedt om aan de actuele vraag van de doelgroep van het LPM te voldoen en die behoefte ook niet kan worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied.

Provinciale staten hebben verklaard dat zij zich bij de vaststelling van het inpassingsplan aan de Verordening gebonden hebben geacht als ruimtelijk beleid. De toets aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik is volgens hen derhalve meegenomen in het kader van de toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

8.4. Op de verbeelding van het inpassingsplan is aan een groot gedeelte van het plangebied de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend.

In artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden bestemd voor Value Added Logistics bedrijven uit categorie 3.1 en 3.2 van de Lijst van Bedrijfsactiviteiten, waarbij geldt dat per bedrijf het bouwperceel ten minste 5 ha bedraagt.

In lid 4.6.2 en lid 4.6.3 is de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van het bepaalde in lid 4.1, onder a, om onder voorwaarden een Value Added Logistics bedrijf met een bouwperceel dat kleiner is dan 5 ha toe te staan voor bedrijven die door vestiging op het LPM een aanmerkelijk synergievoordeel behalen uit de samenwerking met een ander Value Added Logistics bedrijf of meerdere Value Added Logistics bedrijven op het park, respectievelijk voor havengerelateerde bedrijven.

In artikel 1, lid 1.56, wordt onder "Value Added Logistics bedrijven" verstaan: logistieke bedrijven die zich - naast transport en opslag van goederen - richten op activiteiten die een toegevoegde waarde aan een product opleveren gedurende het logistieke proces of die een toegevoegde waarde opleveren voor het logistieke proces zelf, zoals etikettering, ompakken, toevoegen van onderdelen en software, assemblage, bundelen, voorraadbeheer, terugwinnen van grondstoffen, orderpicking en kwaliteitscontroles. Deze activiteiten worden in de logistieke sector aangeduid met de termen Value Added Logistics (VAL) en/of Value Added Services (VAS).

8.5. Bij de voorbereiding van het plan is de behoefte aan het park door Stec onderzocht. In het Stec-rapport 2016 is toegelicht dat de marktregio voor de doelgroep van het LPM is opgebouwd uit West- en Midden-Brabant en de Drechtsteden. SBBM heeft dit regionale schaalniveau niet inhoudelijk bestreden. De Afdeling ziet ook overigens geen grond voor het oordeel dat provinciale staten bij de bepaling van de actuele regionale behoefte niet in redelijkheid van dit schaalniveau hebben kunnen uitgaan.

8.6. In het Stec-rapport 2016 is voor de ontwikkelperiode van het LPM van 2016-2030 voor de vastgestelde marktregio uitgegaan van een behoefte aan grootschalige Value Added

Logistics (hierna: VAL-) bedrijven van ongeveer 260 tot 270 ha en van een ruimtebehoefte voor logistieke bedrijven van minder dan 5 ha groot van 30 tot 40 hectare.

Wat betreft deze laatste bedrijven is gekeken naar de vraag vanuit bedrijven die passen binnen het vestigingsprofiel van LPM, omdat zij - de synnergiebedrijven - vanuit logistiek oogpunt een toegevoegde waarde hebben voor de grotere VAL-bedrijven, bijvoorbeeld doordat bepaalde goederen door deze bedrijven worden nabewerkt, ofwel omdat zij - de havengerelateerde bedrijven - vanwege de aard van de bedrijfsvoering in hoofdzaak aangewezen zijn op de nabijheid van kadefaciliteiten aan diep vaarwater.

8.7. Het betoog van SBBM dat bij de berekening van de behoefte aan terreinen voor logistieke bedrijven voor West- en Midden-Brabant ten onrechte is uitgegaan van een prognose van 555 ha en had moeten worden uitgegaan van een vraag van 192 ha, slaagt niet.

Naar provinciale staten ter zitting hebben toegelicht is in het Stec-rapport 2016 aangesloten bij de cijfers van het rapport van Bureau Buiten voor de ontwikkeling van de totale ruimtebehoefte voor West- en Midden-Brabant in 2014-2030, zijnde 650 ha. Die vraag is door Bureau Buiten vertaald naar de ontwikkelperiode 2016-2030, zijnde voor

West- en Midden-Brabant ongeveer 555 ha. Voor de uitbreidingsvraag in Drechtsteden is aangesloten bij de "Regionale ramingen bedrijventerreinen Zuid-Holland 2014-2040" uit 2012 en, vertaald naar de ontwikkelperiode van het LPM, geraamd op 80 tot 100 ha.

Deze kwantitatieve uitbreidingsvraag is in het Stec-rapport 2016 vertaald naar de behoefte aan bedrijfsruimte voor de specifieke LPM-doelgroepen. Bij de bepaling van die kwalitatieve vraag is aangesloten bij de indeling van de vraag in verschillende sectoren van bedrijvigheid neergelegd in het rapport van Stec-rapport van 3 april 2015 "Kwalitatief verdiepingsonderzoek bedrijventerreinen Noord-Brabant".

Volgens dit rapport komt van de geprognoseerde uitbreidingsvraag in de periode 2016-2030 voor West- en Midden-Brabant van 555 ha een vraag van ongeveer 510 ha vanuit de deelsegmenten grootschalige en zeer grootschalige logistieke bedrijven. Het deelsegment zeer grootschalige logistiek maakt daarvan volgens het rapport Stec 2016 ongeveer 300 ha uit.

Op basis van een aandeel van 80% in deze vraag van de specifieke doelgroepen voor het LPM is in het rapport voor 2016-2030 uitgegaan van een vraag van 240 ha naar terreinen voor zeer grootschalige logistiek in West- en Midden-Brabant. In combinatie met de in het rapport aan de hand van een 80% aandeel becijferde ruimtebehoefte aan die terreinen in de Drechtsteden van 20 tot 30 ha, komt de totale vraag naar terreinen voor zeer grootschalige logistiek in de periode 2016-2030 uit op 260 tot 270 ha. Voor de ruimtebehoefte voor bedrijven in de LPM-doelgroep van minder dan 5 ha groot met synergievoordelen en havengerelateerde bedrijven is een vraag van 30 tot 40 hectare geraamd.

8.8. SBBM heeft niet onderbouwd waarom deze berekening niet juist is. De enkele verwijzing van SBBM naar de prognosecijfers voor logistieke bedrijven in tabel 6.2 van het rapport van Bureau Buiten is daartoe onvoldoende. Die tabel betreft volgens de toelichting van provinciale staten een prognose naar de algemene - kwantitatieve - vraag naar bedrijventerreinen in de verschillende regio's van de provincie. Daarop is in een vervolgonderzoek in het Stec-rapport 2016 op basis van de behoefteramingen in het rapport van Bureau Buiten een - kwalitatieve - invulling van de behoefte binnen de segmenten en deelsegmenten van de verschillende bedrijven uitgevoerd. Daarbij is aangesloten bij de meer uitgewerkte behoefteramingen in het rapport van Bureau Buiten. Zo is - naar provinciale

staten ter zitting hebben opgemerkt - voor de ontwikkelperiode 2014-2030 in figuur 3.2 van dat rapport voor de logistieke sector in West-Brabant alleen al uitgegaan van een raming van meer dan 192 ha.

Provinciale staten hebben aan de cijfers in tabel 6.2 van het rapport van Bureau Buiten ten aanzien van de vraag naar de bedrijven van de LPM-doelgroep in redelijkheid dan ook geen zelfstandige betekenis hoeven toekennen.

Hetgeen SBBM heeft aangevoerd over de werkelijke uitgifte van bedrijventerreinen in Noord-Brabant over de periode 2001 tot en met 2010 leidt evenmin tot het oordeel dat provinciale staten van te hoge ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen voor de LPM-doelgroep is uitgegaan. Blijkens het verhandelde ter zitting betreft het hier gegevens uit zogenoemde factsheets van bureau Zadelhoff uit 2009 en 2011.

De Afdeling stelt voorop dat onduidelijk is welke betekenis aan deze gegevens zou moeten worden toegekend voor de voorliggende ontwikkelperiode van 2016-2030.

Ter zitting hebben provinciale staten naar voren gebracht dat de uitgifte van bedrijventerreinen binnen de provincie wordt geregistreerd op basis van perioden van 10 tot 15 jaar. Binnen deze perioden kunnen zich variaties voordoen op basis van de conjuncturele situatie. Provinciale staten hebben verklaard dat uit door hen gehanteerde cijfers blijkt dat de gemiddelde jaarlijkse uitgifte van bedrijventerreinen afgelopen jaren hoger is geweest dan de hierboven voor de ontwikkelperiode weergegeven prognoses.

Voor zover SBBM ter ondersteuning van haar betoog over overschatting van de vraag ter zitting nog heeft gewezen op een rapport van de Stec Groep uit 2018, overweegt de Afdeling dat dit rapport dateert van na het bestreden besluit en geen deel uitmaakt van de stukken, zodat dit niet in de beoordeling van dat besluit kan worden meegenomen.

Uit het voorgaande volgt dat de Afdeling in hetgeen SBBM heeft aangevoerd geen aanleiding ziet voor het oordeel dat provinciale staten bij het bestreden besluit voor de berekening van de vraag naar bedrijventerreinen voor de LPM-doelgroep niet van de prognoses uit het Stec-rapport 2016 hebben mogen uitgaan.

8.9. Wat betreft het beschikbare aanbod in harde plancapaciteit, waartegen die vraag moet worden afgezet, overweegt de Afdeling als volgt.

Vast staat dat in Noord-Brabant en omliggende gebieden veel gronden als bedrijventerrein beschikbaar zijn. Volgens het Stec-rapport 2016 zijn op bedrijventerreinen in de marktregio echter maar op enkele plaatsen kavels beschikbaar groter dan 5 ha voor grootschalige logistieke bedrijven. Het overgrote deel van het beschikbare aanbod is te klein of voldoet in bouwhoogte, ligging ten opzichte van snelweg en vaarwater en planologische mogelijkheden niet aan de wensen en eisen van deze sector.

Op basis van de analyse van het aanbod voor de primaire doelgroep van het LPM is in het rapport uitgegaan van de beschikbaarheid van 100 ha binnen de marktregio voor de LPM-doelgroep voor zeer grootschalige logistieke bedrijven. Het gaat hier om 40 ha bestaand of nog te bouwen logistiek vastgoed en 60 ha aan direct uitgeefbaar bedrijventerrein. Daarbij zijn de locaties waarvoor al onherroepelijke plannen beschikbaar waren als harde plancapaciteit meegenomen. Blijkens het Stec-rapport 2016 is daarbij ook 30 ha op de locaties Dordtse Kil III en Dordtse Kil IV - waarvoor nog geen sprake was van onherroepelijke plannen - als harde plancapaciteit betrokken. Het betoog van SBBM dat daarbij van een te lage plancapaciteit is uitgegaan, onder meer omdat in het definitieve bestemmingsplan Dordtse Kil IV van 2018 een grotere plancapaciteit is vastgelegd, slaagt niet, alleen al omdat

dat plan ten tijde van de vaststelling van het voorliggende plan niet was vastgesteld en destijds dus ook niet als harde plancapaciteit had moeten worden meegenomen. SBBM heeft niet met concrete gegevens onderbouwd dat provinciale staten wat betreft het aanbod aan bedrijventerreinen voor de LPM-doelgroep in harde plancapaciteit niet in redelijkheid bij de gegevens van het Stec-rapport 2016 heeft kunnen aansluiten. De verwijzing naar de harde plancapaciteit die is genoemd in het rapport "Afsprakenkader Evenwicht bedrijventerreinenmarkt West-Brabant 2016-2026" is voor die conclusie onvoldoende, alleen al omdat op de door SBBM aangehaalde pagina juist staat dat weliswaar sprake is van bijna 460 ha aan harde plancapaciteit aan bedrijventerreinen in West-Brabant, maar dat er vooral vraag bestaat vanuit de grote tot zeer grootschalige logistiek. Veel aanbod ligt echter juist verspreid door de regio op reguliere, relatief kleinschalige terreinen, gericht op MKB-bedrijvigheid, aldus dat rapport.

8.10. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling voldoende onderbouwd dat er binnen de ontwikkelperiode een actuele regionale behoefte is aan bedrijventerreinen voor de LPM-doelgroep.

8.11. Op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet worden beoordeeld of provinciale staten toereikend hebben gemotiveerd dat niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

In het Stec-rapport 2016 zijn verschillende mogelijkheden gezien om, al dan niet door herstructurering of transformatie, de voorgenomen ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren.

Daarbij is beoordeeld of de ontwikkelingen qua specifieke bereikbaarheids- en vestigingseisen redelijkerwijs ook op de alternatieve locaties zijn in te passen en of die alternatieven beschikbaar zijn of komen.

Ten aanzien van de door SBBM genoemde inbreidingsruimte op het bestaande industrieterrein Moerdijk, zijnde gronden die liggen in het "Industrial Park" van het zeehaven- en industrieterrein Moerdijk, ook wel aangeduid als de voormalige grondreserve Shell, hebben provinciale staten onderbouwd dat die niet geschikt is voor de doelgroep van het LPM.

De mogelijkheden voor de vestiging hier van grootschalige logistieke bedrijven zijn volgens hen beperkt doordat de aanwezige chemische bedrijven beperkingen met zich brengen in verband met de externe veiligheid. Zo zijn kwetsbare objecten uitgesloten, hetgeen betekent dat geen grootschalige kantoren en geen clustering van personen zijn toegestaan, bijvoorbeeld bij arbeidsintensieve bedrijven.

SBBM heeft niet onderbouwd waarom provinciale staten niet in redelijkheid van deze uitgangspunten hebben mogen uitgaan. De vergelijking met de Maasvlakte 2, waar logistieke bedrijven naast chemische industrie liggen, gaat niet op. Het gaat daar om een containerterminal, waar sprake is van een vergaande mate van automatisering, waar doorgaans relatief weinig personen aanwezig zijn.

Het gaat op de Maasvlakte 2 volgens provinciale staten bovendien om gronden die zijn gereserveerd voor chemische en (zware) industriële bedrijvigheid in de milieucategorieën 4, 5 en 6. VAL-bedrijven zijn van milieucategorie 3.1 of 3.2. Volgens provinciale staten is dat terrein het enige terrein in Noord-Brabant dat kavels beschikbaar heeft tot en met milieucategorie 6 en aan diep vaarwater. Vanwege de bestaande vraag naar deze kavels is het beleid erop gericht om de ruimte beschikbaar te houden voor vestiging van genoemde

specifieke doelgroepen. Dat vraag bestaat naar deze gronden voor genoemde doelgroepen blijkt volgens het verweerschrift onder meer uit de recente uitgifte van 12 ha aan twee bedrijven.

Ook herstructurering van het voormalige SCNM-terrein op industrieterrein Moerdijk biedt volgens provinciale staten geen uitkomst, omdat daarmee slechts 26 ha beschikbaar komt. Dit is onvoldoende voor de voorziene ruimtebehoefte van het LPM. Het terrein is daarvoor bovendien redelijkerwijs niet geschikt te maken vanwege fysieke belemmeringen, waaronder leidingen en kabels, de doorkruising van het gebied door de Westelijke Randweg en de nabijheid van een primaire waterkering. Dat het terrein mogelijk wel bruikbaar is voor buitenopslag, zoals SBBM heeft gesteld, is hier niet van belang, omdat de VAL-bedrijven geen buitenopslag hebben.

Het door SBBM genoemde terrein aan de oostkant van de Roode Vaart, is, naar ter zitting door haar is erkend, geen bedrijventerrein en biedt dan ook geen mogelijkheden voor de vestiging van logistieke bedrijven.

De Afdeling acht niet met concrete actuele gegevens onderbouwd dat provinciale staten zich, op andere gronden dan hiervoor besproken, niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat voor de ontwikkelperiode 2016-2030 in de marktregio binnen bestaand stedelijk gebied aan de geconstateerde ruimtebehoefte voor de LPM-doelgroep had kunnen worden voorzien.

Daarbij wijst de Afdeling erop dat de 187 ha die daarvoor beschikbaar zou zijn, blijkens het verhandelde ter zitting bestaat uit de 100 ha aan aanbod waarvan provinciale staten bij het bestreden besluit zijn uitgegaan en de overige 87 ha uit gronden op industrieterrein Moerdijk. Hierop is in het voorgaande al ingegaan.

Ook de gegevens van het Havenbedrijf waarop SBBM heeft gewezen leiden niet tot het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat in de geconstateerde ruimtebehoefte voor de LPM-doelgroep niet binnen bestaand stedelijk gebied had kunnen worden voorzien. Ook hier betreft het kennelijk de gronden waarover in het voorgaande is geoordeeld dat deze niet geschikt of beschikbaar zijn voor de LPM-doelgroepen. Overigens staat in het door SBBM aangehaalde citaat van het Havenbedrijf dat "ruim 130 ha (-) vrij beschikbaar (is) voor chemische en chemie-gerelateerde bedrijven en activiteiten".

8.12. Het betoog van SBBM dat ten onrechte niet is onderzocht of op de door haar genoemde bestaande terreinen in iedere geval de logistieke bedrijven van minder dan 5 ha hadden kunnen worden gevestigd, slaagt niet.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten bij de toets of in de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied zou kunnen worden voorzien, in redelijkheid primair kunnen aansluiten bij de vraag naar terreinen voor de grootschalige logistiek, omdat de vraag naar terreinen voor de kleinere logistieke bedrijven daaraan gerelateerd is. Het uitgangspunt van provinciale staten om aldus bij de bepaling van de vraag primair de focus te leggen bij terreinen voor de doelgroep van de logistieke bedrijven met een omvang van tenminste 5 ha en, als afgeleide daarvan, op de daaraan gerelateerde kleinere logistieke bedrijven, acht de Afdeling niet onredelijk. Anders dan SBBM stelt hebben provinciale staten dan ook een onderzoek naar de mogelijkheden van zelfstandige vestiging van logistieke bedrijven van minder dan 5 ha binnen bestaand stedelijk gebied, achterwege kunnen laten.

8.13. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd dat niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de ruimtebehoefte van de LPM-doelgroep kan worden voorzien.

8.14. Het betoog van SBBM dat het bestreden besluit niet voldoet aan artikel 3.1.6, tweede lid, onder a en b, van het Bro faalt.

8.15. Gelet op het voorgaande en het feit dat SBBM op dit punt geen aanvullende specifieke beroepsgronden heeft aangevoerd, ziet de Afdeling evenmin grond voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoet aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik in artikel 3.1, tweede lid, van de provinciale Verordening.

Ook dit betoog faalt.

Natura 2000

Natura 2000, ontvankelijkheid en relativiteit

9. SBBM en VMM stellen dat provinciale staten op basis van de passende beoordeling die aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd niet de zekerheid hebben verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van verschillende Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

9.1. [belanghebbende] stelt dat de beroepsgronden van SBBM en VMM over de effecten van het LPM op Natura 2000-gebieden, gelet op het bepaalde in artikel 6:13 van de Awb en artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet, buiten beschouwing moeten blijven omdat SBBM en VMM op dit punt geen zienswijze tegen het ontwerp inpassingsplan naar voren hebben gebracht.

Verder stelt [belanghebbende] dat de bepalingen van de Nbw 1998 waarop SBBM zich beroept niet strekken ter bescherming van de statutaire belangen van SBBM, zodat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste aan de vernietiging van het inpassingsplan op deze gronden in de weg staat. [belanghebbende] voert daartoe aan dat SBBM de statuten tijdens de procedure heeft aangepast, dat SBBM geen feitelijke werkzaamheden verricht ten aanzien van de aan de statuten toegevoegde doelstellingen en dat binnen het statutaire werkgebied van SBBM geen Natura 2000-gebieden liggen.

9.2. Provinciale staten stellen zich in een nadere reactie op het standpunt dat SBBM en VMM zich alleen op de normen van de Nbw 1998 kunnen beroepen voor Natura 2000-gebieden die binnen hun statutaire werkgebied liggen. Voor SBBM is dat het buitengebied van de gemeente Moerdijk en directe omgeving en voor VMM is dat de gemeente Moerdijk en aangrenzende gemeenten. Provinciale staten stellen dat SBBM met de aanvulling van de statutaire doelstelling op grond waarvan SBBM zich nu ook - kort gezegd - ten doel stelt het voorkomen van negatieve effecten van het LPM op Natura 2000-gebieden in en buiten haar werkgebied, niet kan bewerkstelligen dat zij ook kan opkomen voor de gevolgen van het LPM voor Natura 2000-gebieden buiten het werkgebied. Provinciale staten verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 12 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2570](#). De feitelijke werkzaamheden van SBBM zijn volgens provinciale staten ook niet gericht op de bescherming van natuurwaarden buiten het statutaire werkgebied.

Artikel 6:13 van de Awb en artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet

9.3. De Afdeling overweegt dat binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, er geen rechtsregel aan in de weg staat dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en

niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht. SBBM heeft in haar zienswijze het gehele inpassingsplan bestreden. De beroepsgrond over de gevolgen van het LPM voor Natura 2000-gebieden richt zich dan ook tegen een onderdeel van een besluit waarover een zienswijze naar voren is gebracht.

Op grond van artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd. Anders dan [belanghebbende] betoogt, brengt deze bepaling niet mee dat in beroep binnen de beroepstermijn geen gronden kunnen worden aangevoerd die niet in de zienswijze naar voren zijn gebracht.

Relativiteit

9.4. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept".

9.5. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appelland.

9.6. De bepalingen in de Nbw 1998 over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied (artikel 19j, gelezen in samenhang met artikelen 19g en 19h) strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

9.7. SBBM stelt zich volgens artikel 2 van de statuten het volgende ten doel:

"a. In het buitengebied van de gemeente Moerdijk en directe omgeving de volgende waarden te behouden en te verbeteren: het open en landelijke karakter; de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden; de leefbaarheid voor de mens en de flora en fauna; de kwaliteit van de bodem, het water en de lucht.

b. Het behartigen van belangen van belanghebbenden in en om het plangebied die bezwaren hebben tegen de komst van het Logistiek Park Moerdijk, vanwege aantasting van hun fysieke leef- en werkomgeving, waaronder andere, maar niet uitsluitend, is te verstaan: verkeersafwikkeling, geluid, luchtkwaliteit, andere milieueffecten, verminderd uitzicht, afbreuk aan de gebruiksmogelijkheden van hun percelen, de grondexploitatie en opstalexploitatie van hun percelen.

c. het voorkomen van negatieve effecten als gevolg van het Logistiek Park Moerdijk op de fysieke leefomgeving alsmede op de natuur in en buiten het werkgebied van de stichting. In het bijzonder stelt de stichting zich tot doel het voorkomen van negatieve effecten van Logistiek Park Moerdijk, al dan niet cumulatief met andere projecten, op Natura 2000-gebieden."

De onderdelen b en c zijn bij notariële akte van 20 april 2015 aan de statutaire doelstelling toegevoegd.

9.8. De Afdeling overweegt dat de statutaire doelstelling van SBBM gelet op het in artikel 2 onder a opgenomen doel in ieder geval strekt tot bescherming van natuurwaarden in het

buitengebied van de gemeente Moerdijk en de directe omgeving. De Natura 2000-gebieden Hollands Diep, Krammer-Volkerak en Biesbosch liggen voor een deel in de gemeente Moerdijk, zodat SBBM zich in ieder geval op de normen van de Nbw 1998 voor deze gebieden kan beroepen.

Voor de vraag of de wijziging van de statuten waarbij het doel onder c is toegevoegd betekent dat de doelstelling van SBBM nu ook strekt tot bescherming van andere Natura 2000-gebieden dan de hiervoor genoemde tegen de negatieve gevolgen van het LPM, wordt het volgende overwogen.

9.9. De wijziging van de statutaire doelstelling is op 20 april 2015 neergelegd in een notariële akte. Deze wijziging heeft plaatsgevonden voor afloop van de termijn voor het instellen van beroep tegen het besluit van 15 juli 2016. Dat betekent dat de statutaire doelstelling zoals deze na wijziging luidt van belang is voor de beoordeling of SBBM zich beroept op een rechtsregel die strekt tot bescherming van haar statutaire belangen (vergelijk ABRvS 22 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2329](#)). De Afdeling volgt [belanghebbende] niet in haar betoog dat uitgaan moet worden van de statutaire doelstelling zoals deze luidde op het moment van de eerste vaststelling van het inpassingsplan (6 februari 2015).

9.10. De vraag of SBBM feitelijke werkzaamheden verricht ten aanzien van alle onderdelen van haar statutaire doelstelling is anders dan [belanghebbende] stelt niet van belang voor de toepassing van het relativiteitsvereiste. De eis van feitelijke werkzaamheden staat in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, en is van belang voor de beoordeling of SBBM belanghebbende is bij het bestreden besluit. Niet in geschil is dat SBBM ter behartiging van de statutaire belangen feitelijke werkzaamheden verricht en dat zij gelet op de statutaire doelen en de feitelijke werkzaamheden belanghebbende is bij het bestreden besluit dat voorziet in de realisering van het LPM.

9.11. Over het betoog van [belanghebbende] en provinciale staten dat SBBM met de wijziging van de statuten niet kan bewerkstelligen dat haar werkgebied wordt uitgebreid naar alle Natura 2000-gebieden, dan wel dat zij zich de gevolgen van het LPM voor Natura 2000-gebieden die buiten haar werkgebied liggen kan aantrekken, wordt het volgende overwogen. Uit de statuten volgt dat SBBM het voorkomen van negatieve effecten als gevolg van het LPM op onder meer de natuur in en buiten het werkgebied, en in het bijzonder het voorkomen van negatieve effecten van het LPM, al dan niet cumulatief met andere projecten, op Natura 2000-gebieden ten doel stelt. De bescherming van Natura 2000-gebieden is een statutair doel, waarbij uitdrukkelijk is bepaald dat het daarbij gaat om Natura 2000-gebieden die negatieve gevolgen kunnen ondervinden van het LPM. Er is derhalve samenhang tussen het statutaire doel zoals neergelegd onder c en de doelstellingen genoemd onder a en b. De bepalingen van de Nbw 1998 die betrekking hebben op de beoordeling van de gevolgen van een plan of project op de waarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, strekken in deze procedure waar het gaat over de gevolgen van het LPM voor Natura 2000-gebieden, tot bescherming van de statutaire belangen van SBBM. Op dit punt verschilt deze zaak van de zaak die aan de orde was in de uitspraak van 12 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2570](#), waarnaar provinciale staten verwijzen.

9.12. De conclusie is dat SBBM zich op de normen van de Nbw 1998 kan beroepen voor alle Natura 2000-gebieden die gevolgen kunnen ondervinden van het LPM.

Omdat aan SBBM het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen, ziet de Afdeling thans geen aanleiding in te gaan op de vraag of aan VMM, die samen met SBBM beroep heeft ingesteld, het relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen (vergelijk ABRvS 9 april

2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1234](#)).

Natura 2000, inhoudelijk

10. SBBM en VMM stellen dat provinciale staten op basis van de passende beoordeling die aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd niet de zekerheid hebben verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van verschillende Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Volgens SBBM en VMM is in de passende beoordeling ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de effecten van het LPM op verschillende vogelsoorten - anders dan ganzen - waarvoor het Natura 2000-gebied Hollands Diep is aangewezen.

Verder voeren SBBM en VMM aan dat in de passende beoordeling voor de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie ten onrechte wordt verwezen naar de passende beoordeling die voor het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS) is gemaakt. De passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt voldoet volgens SBBM en VMM niet aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EG), onder meer omdat daarin de positieve effecten van diverse bron- en herstelmaatregelen zijn betrokken, zonder dat zeker is dat die effecten zich zullen voordoen. Voorts is het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied Hollands Diep niet opgenomen in het PAS, zodat voor de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie op het habitattype H6430 dat daar voorkomt, niet naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt kan worden verwezen.

10.1. Provinciale staten stellen dat aan de vaststelling van het inpassingsplan een nieuwe passende beoordeling ten grondslag is gelegd, die is opgenomen als bijlage III bij het rapport 'Logistiek Park Moerdijk Actualisatie MER Logistiek Park Moerdijk', 20 mei 2016. In de passende beoordeling wordt geconcludeerd dat de afname van foerageergebied voor vogels waarvoor de Natura 2000-gebieden Hollands Diep en Biesbosch zijn aangewezen, niet tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden zal leiden. Voor de beoordeling van de gevolgen van de toename van stikstofdepositie op verschillende Natura 2000-gebieden wordt verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat zij uit de passende beoordeling de zekerheid hebben verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

Gevolgen voor het Natura 2000-gebied Hollands Diep

10.2. De gronden waarop het LPM is voorzien maken geen deel uit van een Natura 2000-gebied. Het LPM leidt volgens de passende beoordeling wel tot een afname van foerageergebied voor de kolgans en grauwe gans, soorten waarvoor het Natura 2000-gebied Hollands Diep is aangewezen. In de passende beoordeling wordt geconstateerd dat de afname van foerageergebied de instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten niet in gevaar brengt. Verder vermeldt de passende beoordeling dat andere vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied Hollands Diep is aangewezen slechts incidenteel gebruik maken van de gronden waarop het LPM is voorzien. Het gaat daarbij de afgelopen vijf jaar slechts om individuen van enkele soorten (bruine kiekendief, grote zilverreiger). Anders dan SBBM en VMM stellen, zijn in de passende beoordeling de gevolgen van de afname van foerageergebied door de ontwikkeling van het LPM voor alle soorten vogels waarvoor het Natura 2000-gebied Hollands Diep is aangewezen onderzocht en luidt de conclusie dat de afname van het foerageergebied de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Het betoog slaagt niet.

10.3. Het betoog dat in de passende beoordeling ten onrechte de gevolgen van de toename van stikstofdepositie op het habitatype Ruigten en zomen (H6430B) in het Natura 2000-gebied Hollands Diep niet zijn onderzocht slaagt evenmin. Provinciale staten wijzen er in het verweerschrift terecht op dat het habitatype niet voor stikstof gevoelig is, zodat de gevolgen van stikstofdepositie voor dat habitatype niet onderzocht hoefden te worden.

Gevolgen voor andere Natura 2000-gebieden: stikstof

11. In de passende beoordeling staat dat de ontwikkeling van het LPM zal leiden tot een toename van stikstofdepositie op verschillende Natura 2000-gebieden, waaronder de nabijgelegen Natura 2000-gebieden Biesbosch en Krammer-Volkerak. Voor de beoordeling van de ecologische effecten van deze deposities wordt verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Op basis van het PAS en de conclusies van de passende beoordeling die in het kader van het programma is gemaakt, kan worden geconcludeerd dat de deposities die het LPM zal veroorzaken niet zullen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden, aldus de passende beoordeling.

11.1. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (hierna: de PAS-uitspraak), geoordeeld dat met de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. De conclusie in die uitspraak betekent in dit geval, waarin in de passende beoordeling voor het inpassingsplan voor het aspect stikstof is verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt, dat daaruit evenmin de zekerheid is verkregen dat het inpassingsplan de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Provinciale staten konden bij de vaststelling van het inpassingsplan niet verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. Dit leidt tot de conclusie dat het inpassingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998.

Het betoog slaagt.

Rechtsgevolgen in stand laten?

12. Provinciale staten hebben na de vaststelling van het inpassingsplan een nieuwe passende beoordeling laten maken waarin voor het aspect stikstof niet langer wordt verwezen naar de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt. Dit is het rapport 'Logistiek Park Moerdijk, Passende Beoordeling 2017', d.d. 27 november 2017, opgesteld door Witteveen en Bos, in opdracht van de provincie Noord-Brabant (hierna: passende beoordeling).

In de passende beoordeling staat dat de aanleg en het gebruik van het LPM leiden tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in zes Natura 2000-gebieden. De depositietoename leidt volgens de passende beoordeling niet tot een aantasting van de natuurwaarden in die gebieden. Bij die beoordeling is betrokken dat in twee Natura 2000-gebieden, te weten Oosterschelde en Ulvenhoutse Bos, mitigerende maatregelen worden getroffen om de negatieve gevolgen van de stikstofdepositietoename vanwege het LPM te voorkomen. De conclusie van de passende beoordeling luidt (p. 77) dat de aanleg en het gebruik van het LPM, zonder gebruik te maken van het PAS en met inbegrip van mitigerende maatregelen, de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet aantast.

Provinciale staten hebben de Afdeling verzocht te bezien of deze passende beoordeling aanleiding geeft de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten.

12.1. SBBM en VMM stellen dat de passende beoordeling geen rol kan spelen in deze procedure omdat provinciale staten geen nieuw besluit tot vaststelling van het inpassingsplan hebben genomen, waaraan zij de nieuwe passende beoordeling ten grondslag hebben gelegd. Verder betogen zij dat uit de passende beoordeling niet de zekerheid wordt verkregen dat de toename van stikstofdepositie door het LPM de natuurlijke kenmerken van de zes Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Daartoe voeren zij - kort gezegd - aan dat AERIUS Calculator in dit geval niet geschikt is voor het maken van de depositieberekeningen, en dat in de passende beoordeling ten onrechte de verwachte voordelen zijn betrokken van de autonome afname van de achtergronddepositie en van mitigerende maatregelen, terwijl die verwachte voordelen ten tijde van de passende beoordeling niet vaststonden.

12.2. Uit artikel 19j, tweede en derde lid, van de Nbw 1998 gelezen in samenhang met artikel 19f van de Nbw 1998 volgt dat provinciale staten het inpassingsplan kunnen vaststellen als zij uit de passende beoordeling de zekerheid hebben verkregen dat het inpassingsplan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. De passende beoordeling vormt de ecologische onderbouwing dat het inpassingsplan voldoet aan de eisen die de Nbw 1998 daaraan stelt. Een bestuursorgaan kan, indien het meent dat een beroep daartoe aanleiding geeft, die onderbouwing hangende de behandeling van een beroep aanvullen of verbeteren. Als de nieuwe onderbouwing niet leidt tot een aanpassing van de verbeelding of de planregels dan is een besluit tot (herziene) vaststelling van het plan niet nodig. De Afdeling kan de nieuwe onderbouwing betrekken bij de vraag of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand gelaten kunnen worden. Leidt de nieuwe onderbouwing tot aanpassing van de verbeelding of de planregels, dan is daarvoor een besluit vereist tot (partiële) herziening van het plan. Dat besluit wordt vervolgens in de lopende beroepsprocedure betrokken als een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb.

12.3. De Afdeling is van oordeel dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit niet in stand kunnen worden gelaten, omdat SBBM en VMM terecht betogen dat de passende beoordeling niet voldoet aan de eisen die de Nbw 1998 daaraan stelt. Zij zal dat hieronder toelichten. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding een bestuurlijke lus toe te passen, zoals door provinciale staten is verzocht. Omdat provinciale staten de passende beoordeling ten grondslag willen leggen aan een herstelbesluit, waarbij mede toepassing wordt gegeven aan de zogenoemde ADC-toets, bespreekt de Afdeling hieronder de bezwaren van SBBM en VMM tegen de passende beoordeling die relevant kunnen zijn voor het nemen van een herstelbesluit.

AERIUS

13. SBBM en VMM betogen dat voor de berekening van de stikstofdepositie vanwege het LPM geen gebruik kon worden gemaakt van het rekenprogramma AERIUS Calculator. Zij wijzen op de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:619](#), en op overweging 39.3 van de PAS-uitspraak, waarin is geoordeeld dat AERIUS Calculator niet geschikt is voor depositieberekeningen op korte afstand van de bron. Verder wijzen zij op de omstandigheid dat AERIUS Calculator naar aanleiding van de PAS-uitspraak wordt aangepast.

13.1. Provinciale staten hebben ter zitting gesteld dat de uitspraken waarnaar SBBM en VMM verwijzen betrekking hebben op de berekening van ammoniakdepositie (NH₃) vanwege het houden van vee in stallen in specifieke situaties. In dit geval zien de depositieberekeningen op stikstofoxide (Nox) als gevolg van het verkeer van en naar het LPM en vanwege de bedrijven die zich op het LPM zullen vestigen. Volgens provinciale staten is dit een relevant verschil en is AERIUS Calculator geschikt voor het maken van de

depositieberekeningen als gevolg van het LPM.

13.2. In bijlage II van de passende beoordeling, 'stikstofdepositieberekeningen', staat dat de realisering van het LPM zal leiden tot emissies van stikstofhoudende stoffen door een toename van

weg-, scheepvaart- en railverkeer en door de komst van bedrijven die zich vestigen binnen het LPM. De komst van het LPM betekent voorts dat de stikstofdepositie als gevolg van het huidige agrarische gebruik stopt. Voor de berekeningen van de stikstofdepositie als gevolg van het LPM is gebruik gemaakt van AERIUS Calculator, versie 2017.

13.3. In overweging 39.3 van de PAS-uitspraak is geconstateerd dat in AERIUS Calculator, anders dan het rekenmodel AAgro-Stacks, de uittreesnelheid en brondiameter niet kunnen worden ingevoerd en dat een zogenoemde gebouwmodule ontbreekt. Deze invoergegevens zijn relevant voor depositieberekeningen op korte afstand van de bron (tot 3 kilometer). De strekking van de PAS-uitspraak is, dat zonder nadere onderbouwing, er niet zonder meer vanuit kan worden gegaan dat AERIUS Calculator in de gevallen waarin de hiervoor genoemde invoergegevens relevant zijn, een geschikt rekeninstrument is. Anders dan SBBM en VMM stellen, is niet geoordeeld dat AERIUS Calculator in het geheel geen geschikt rekeninstrument is. Er zijn alleen vraagtekens geplaatst bij het gebruik van het rekenmodel als de hierboven genoemde invoergegevens relevant zijn voor de berekening van stikstofdepositie.

13.4. Provinciale staten hebben ter zitting gesteld dat de hiervoor bedoelde invoergegevens geen rol spelen bij de berekening van stikstofdepositie door weg-, rail-, en scheepvaartverkeer. Dit standpunt wordt bevestigd in het factsheet 'toepassingsbereik AERIUS Calculator 2019', eindconcept 1 augustus 2019. De Afdeling ziet in hetgeen SBBM en VMM aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet mochten uitgaan van de uitkomsten van de stikstofdepositieberekeningen vanwege het weg-, rail- en scheepvaartverkeer die met AERIUS Calculator zijn gemaakt.

Uit het zojuist genoemde factsheet kan worden afgeleid dat de genoemde invoergegevens van belang kunnen zijn bij de berekening van emissies uit bedrijfsgebouwen, ook in andere sectoren dan de veehouderij. Dat is echter alleen het geval als de gebouwinvloed relevant is en er rekenpunten binnen 3 kilometer afstand van de bron liggen. Op basis van de stukken, waaronder de passende beoordeling, en het verhandelde ter zitting, kan niet worden vastgesteld of die omstandigheden zich in dit geval voordoen. Het ligt op de weg van provinciale staten om inzichtelijk te maken of die factoren in dit geval een rol spelen. Als de invoergegevens geen rol spelen, dan ziet de Afdeling in het door SBBM en VMM gestelde geen aanknopingspunten dat provinciale staten niet mochten uitgaan van de uitkomsten van de stikstofdepositieberekeningen die met AERIUS Calculator zijn gemaakt. Spelen de invoergegevens wel een rol, dan dienen provinciale staten bij het herstelbesluit nader te onderbouwen waarom AERIUS Calculator een geschikt rekeninstrument is voor de berekening van stikstofdepositie vanwege de bedrijven die zich op het LPM zullen vestigen.

Autonome daling stikstofdepositie

14. SBBM en VMM wijzen erop dat in de passende beoordeling is betrokken dat in de Natura 2000-gebieden sprake is van een afname van stikstofdepositie in de autonome situatie. Zij stellen dat onduidelijk is wat in de passende beoordeling wordt beschouwd als 'autonome situatie'. In het bijzonder vinden zij onduidelijk of de verwachte depositiedaling door de generieke bronmaatregelen waarin het PAS voorziet, maar waarvan de effecten volgens SBBM en VMM zeer onzeker zijn, daarin is betrokken.

In de nadere reactie van 4 september 2019 hebben SBBM en VMM hieraan toegevoegd dat in de PAS-uitspraak is overwogen dat de autonome daling van stikstofdepositie die in die zaak was ontleend aan de zogenoemde GDN-kaarten, met onzekerheden is omgeven. SBBM en VMM wijzen erop dat de informatie over de autonome daling in de passende beoordeling van het LPM ook ontleend is aan de GDN-kaarten. Zij achten het niet aannemelijk dat bij de GDN-kaarten en de afname van de autonome depositie in de passende beoordeling voor het LPM is uitgegaan van een situatie waarbij de onzekerheden die in de PAS-uitspraak zijn geconstateerd, geheel zijn uitgefilterd.

14.1. Provinciale staten hebben ter zitting toegelicht dat in de voortoets is gezien of de emissies vanwege het LPM in 2025 (50% realisatie) en 2035 (100% realisatie) zullen leiden tot (een toename van de) overschrijding van de kritische depositiewaarde van stikstofgevoelige habitattypen ten opzichte van de achtergronddepositie in het referentiejaar 2014. Daarbij is geen rekening gehouden met de autonome ontwikkeling van de achtergronddepositie in de Natura 2000-gebieden. Volgens provinciale staten is de voortoets gebaseerd op een worst-case benadering.

Omdat uit de voortoets volgde dat (een toename van de) overschrijding van de kritische depositiewaarde voor verschillende habitattypen en leefgebieden niet kan worden uitgesloten, is in de passende beoordeling per Natura 2000-gebied voor elk stikstofgevoelig habitatype of leefgebied onderzocht of de toename leidt tot een aantasting van de natuurwaarden. Daarbij is onder meer betrokken of de stikstofdepositiebijdrage van het LPM in 2025 en 2030, gelet op de dan heersende achtergronddepositie, leidt tot een (toename van de) overschrijding van de kritische depositiewaarde. De achtergronddepositie in 2025 en 2030 is ontleend aan de zogenoemde Grootschalige Depositie en Concentratie Kaarten Nederland (GDN-kaarten). In de GDN-kaarten die in de passende beoordeling zijn gebruikt is, aldus provinciale staten, het effect van de PAS-bronmaatregelen verwerkt. Het effect van deze maatregelen is volgens provinciale staten niet zo groot dat de conclusies in de passende beoordeling anders zouden luiden, als dat effect niet betrokken was in de berekening. Ter onderbouwing van dit standpunt hebben provinciale staten GDN-kaarten met de achtergronddepositie in 2025 en 2030 zonder het effect van de PAS-bronmaatregelen voor het Natura 2000-gebied Biesbosch overgelegd. Verder hebben provinciale staten ter zitting gesteld dat de afname van stikstofdepositie in de autonome situatie in de Natura 2000-gebieden die in dit geval relevant zijn met name is toe te schrijven aan dalende emissies uit het verkeer. Die afnames staan volgens provinciale staten vast.

14.2. De Afdeling overweegt dat uit de overweging 11.9 van de PAS-uitspraak volgt dat de verwachte voordelen van autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling kunnen worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden, mits de verwachte voordelen ten tijde van die beoordeling vaststaan. In overweging 18 van de PAS-uitspraak zijn de uitgangspunten opgenomen voor de beoordeling of verwachte voordelen van - onder meer - autonome ontwikkelingen vaststaan.

14.3. Niet in geschil is dat de autonome afname van de achtergronddepositie in de passende beoordeling is betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden. Het betoog van SBBM en VMM strekt ertoe dat de autonome daling niet of niet geheel in de passende beoordeling betrokken kon worden omdat de verwachte voordelen van verschillende maatregelen die in de autonome daling zijn verwerkt ten tijde van die beoordeling niet vaststonden.

De autonome ontwikkelingen zien in dit geval op de afname van de achtergronddepositie van

stikstof. De aard van de ontwikkelingen brengt gezien de uitgangspunten 9a en 9b die in overweging 18 van de PAS-uitspraak zijn opgenomen mee, dat deze ontwikkelingen niet in de passende beoordeling kunnen worden betrokken als nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen (in dit geval de emissiedaling) tot stand zullen worden gebracht, of het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat de voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd. Dat betekent dat de emissiedaling door de autonome ontwikkelingen met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart moet worden gebracht en gekwantificeerd.

14.4. Niet in geschil is dat de verwachte daling van de depositie door PAS-bronmaatregelen (stalemissie-eisen, mestmaatregelen en voer- en managementmaatregelen) is betrokken in de autonome afname van de achtergronddepositie waarvan in de passende beoordeling is uitgegaan. In de PAS-uitspraak is geoordeeld dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen niet vaststonden ten tijde van de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Een belangrijke reden was dat de PAS-bronmaatregelen deels nog niet van kracht waren ten tijde van die passende beoordeling en dat de verwachte voordelen niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht. Deze laatste reden geldt ook voor de passende beoordeling die aan het LPM ten grondslag is gelegd. Het betoog dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen ten onrechte zijn betrokken in de autonome daling van de achtergronddepositie, slaagt.

14.5. De autonome daling van de achtergronddepositie die in de passende beoordeling is betrokken, is ontleend aan de zogenoemde GDN-kaarten die worden samengesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Uit overweging 23.2 van de PAS-uitspraak volgt dat in deze kaarten de verwachte stikstofdepositiedaling is verwerkt als gevolg van vaststaand en voorgenomen beleid. In overweging 23.6 oordeelde de Afdeling dat met de verwachte voordelen van voorgenomen beleid geen rekening kan worden gehouden, omdat ten tijde van de passende beoordeling nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen daarvan tot stand zullen worden gebracht (uitgangspunt 9a). In overweging 23.10 heeft de Afdeling voorts overwogen dat ook bij de autonome daling van de NO_x emissies die in de GDN-kaarten is verwerkt ten onrechte rekening is gehouden met voorgenomen beleid, zodat de aannames over de dalende trend van de NO_x-emissies die aan het PAS ten grondslag liggen ook niet gebaseerd zijn op de juiste uitgangspunten. Voorts achtte de Afdeling het niet aannemelijk dat de verwachte voordelen van de autonome daling van NO_x-emissies door vaststaand beleid met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht of gekwantificeerd.

14.6. Uit het voorgaande volgt dat de verwachte voordelen van de autonome daling van de achtergronddepositie die ontleend was aan de GDN-kaarten, ten tijde van de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt niet vaststonden. Dat gold ook voor de afname van NO_x-depositie die werd toegerekend aan de dalende emissies uit het verkeer. Provinciale staten hebben niet gemotiveerd waarom de verwachte voordelen van de autonome afname van de achtergronddepositie waarvan in de passende beoordeling voor het LPM is uitgegaan en die tevens ontleend is aan de GDN-kaarten, ten tijde van deze passende beoordeling wel vaststonden. Het betoog slaagt.

14.7. Het voorgaande betekent dat provinciale staten uit de passende beoordeling van de gevolgen van de stikstofdepositiebijdrage door het LPM, waarin de autonome afname van de achtergronddepositie als element is betrokken terwijl de omvang van die afname ten tijde van de passende beoordeling niet vaststond, niet de zekerheid hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de zes betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

Herstelmaatregelen

15. SBBM en VMM stellen dat bij de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie door het LPM is betrokken dat in verschillende Natura 2000-gebieden extra herstelmaatregelen zullen worden getroffen. Ter illustratie wijzen zij op de maatregelen die in het Natura 2000-gebied Krammer-Volkerak ter plaatse van de Dintelse Gorzen en Op de Plaat van Vliet langs de Philipsdam zijn voorzien.

Daarnaast wijzen zij op de maatregelen die zijn voorzien in de Natura 2000-gebieden Oosterschelde en Ulvenhoutse Bos. SBBM en VMM betogen dat deze maatregelen ten onrechte als mitigerende maatregel in de passende beoordeling zijn betrokken. SBBM en VMM stellen dat uit de passende beoordeling niet blijkt dat de maatregelen, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen, niet nodig zijn voor het voorkomen van verslechtering van natuurwaarden of het realiseren van een herstel- of verbeterdoelstelling. Bovendien is niet verzekerd dat de maatregelen specifiek voor dit plan worden getroffen. De maatregelen zijn volgens SBBM en VMM te duiden als instandhoudings- of passende maatregel en kunnen daarom niet als mitigerende maatregel in de passende beoordeling worden betrokken.

Verder stellen SBBM en VMM dat in het geval wel sprake is van mitigerende maatregelen, deze niet in de passende beoordeling betrokken kunnen worden, omdat de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling niet vaststonden. Een deel van de maatregelen was ten tijde van de passende beoordeling niet uitgevoerd en de positieve effecten van de maatregelen zijn volgens SBBM en VMM onzeker. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1072](#), wijzen zij erop dat de uitvoering van de maatregelen ten onrechte niet in het plan is verzekerd.

15.1. Provinciale staten stellen dat de maatregelen die in de passende beoordeling zijn voorzien in het Natura 2000-gebied Krammer-Volkerak niet nodig zijn om de gevolgen van stikstofdepositie door het LPM te voorkomen of te verminderen. Het zijn zogenoemde maatregelen ten overvloede.

In de Natura 2000-gebieden Oosterschelde en Ulvenhoutse Bos zijn wel mitigerende maatregelen voorzien. In het Natura 2000-gebied Oosterschelde bestaat de maatregel ter plaatse van het habitattype overgangs- en trilvenen (H7140B) uit het verwijderen van opslag en struweel gedurende een periode van dertig jaar. Hoewel dit een bestaande beheermaatregel is, is volgens provinciale staten, geen sprake van een instandhoudings- of passende maatregel. Door de uitvoering van de maatregel te verschuiven naar het eind van de zomer (september-half oktober) wordt meer stikstof uit het habitattype afgevoerd, dan bij uitvoering in de winter. De mitigerende maatregel bestaat derhalve uit het verschuiven van het tijdstip van de uitvoering van de maatregel. De financiële middelen die daarvoor nodig zijn, uitvoering in de zomerperiode is duurder, zijn door provinciale staten beschikbaar gesteld.

In het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos bestaan de maatregelen uit het verwijderen van in elk geval vijf bomen per tien jaar per hectare (totaal 175 bomen per 10 jaar) ter plaatse van de habitattypen beuken-eikenbossen met hulst (H9120) en eiken-haagbeukenbossen (hogere zandgronden) (H9160A) en het verwijderen van 3 tot 5 m3 slib per drie jaar over het gehele oppervlak van het habitattype vochtige alluviale bossen (H91E0C). Deze maatregelen zijn volgens provinciale staten niet in het PAS of het beheerplan voorzien en evenmin bestaat het voornemen die daarvoor alsnog in te zetten.

Ter zitting hebben provinciale staten gesteld dat de verwachte positieve effecten van de maatregelen vaststaan. Het zijn zogenoemde beproefde maatregelen, die al in uitvoering zijn en waarvan de voordelen niet afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur of het ecologisch systeem. De maatregelen zijn bovendien in samenspraak met de beheerders van de gebieden gekozen. De uitvoering van de maatregelen is volgens provinciale staten verzekerd omdat daarvoor met de beheerders van de gebieden op 14 en 25 mei 2019 overeenkomsten zijn gesloten. In het geval geoordeeld zou worden dat de uitvoering van de maatregelen in het plan moet worden geborgd dan kan dat volgens provinciale staten door toevoeging van een planregel. Provinciale staten hebben daarvoor een tekstvoorstel gedaan.

Krammer-Volkerak

15.2. Over de maatregelen die zijn voorzien in het Natura 2000-gebied Krammer-Volkerak staat in de passende beoordeling (p. 34):

"Maatregelen Krammer-Volkerak (ten overvloede)

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat stikstofdepositie als gevolg van gebruik van LPM geen significant negatief effect veroorzaakt. Om ook een positieve impuls aan de kwaliteit van de habitattypen in het Natura 2000-gebied Krammer-Volkerak te geven heeft de provincie Noord-Brabant, ten overvloede, de uitvoering van de hierna beschreven maatregelen met beheerders afgesproken voor de habitattypen H1330B Schorren en zilte graslanden (binnendijks), H2160 Duindoornstruwelen en H2190B Vochtige duinvalleien (kalkrijk)".

De Afdeling leidt hieruit af dat de eventuele positieve gevolgen van maatregelen die in het Natura 2000-gebied Krammer-Volkerak zullen worden getroffen, niet betrokken zijn bij de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie door het LPM. Anders dan SBBM en VMM betogen, spelen deze maatregelen derhalve ook geen rol bij de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Krammer-Volkerak door het LPM niet zullen worden aangetast.

Het betoog slaagt niet.

Oosterschelde en Ulvenhoutse Bos

15.3. De maatregel die voorzien is ter plaatse van het habitatype overgangs- en trilvenen (H7140) in het Natura 2000-gebied Oosterschelde is in de passende beoordeling als volgt omschreven:

"Als mitigerende maatregel zal de bestaande beheermaatregel opslag en struweel verwijderen ten behoeve van het project LPM worden vervroegd naar de zomerperiode. [...] Door opslag en struweel in de zomer te verwijderen wordt er veel meer biomassa en daarmee stikstof uit het systeem verwijderd dan in de winter. [...] Dit betreft maatregelen die reeds in het kader van het PAS worden genomen, maar die (ten behoeve van het plan LPM) op een ander moment in het jaar uitgevoerd worden en daardoor meer stikstof verwijderen uit het systeem dan bij normale uitvoering".

15.4. De maatregel die voorzien is ter plaatse van de habitattypen beuken-eikenbossen met hulst (H9120) en eiken-haagbeukenbossen (H9160) in het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos is in de passende beoordeling als volgt omschreven:

"Ter plaatse van de beide habitattypen is met de beheerder (Staatsbosbeheer) overeengekomen dat exoten (niet-inheemse boomsoorten) worden verwijderd uit de betreffende percelen waarop deze habitattypen aanwezig zijn. Ter mitigatie van de extra

stikstofdepositie als gevolg van de aanleg en het gebruik van LPM dienen circa 5 bomen per 10 jaar per hectare te worden verwijderd. Dit komt neer op het kappen en verwijderen van 175 bomen per 10 jaar van de in totaal 35 hectare waarop de habitattypen aanwezig zijn. De maatregel wordt uitgevoerd voordat de depositie optreedt".

15.5. De maatregel die voorzien is ter plaatse van het habitatype vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen) (H91E0C) in het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos is in de passende beoordeling als volgt omschreven:

"De beheerder (Staatsbosbeheer) geeft aan dat het verwijderen van slib uit de sloten binnen het habitatype H91E0C een zinvolle maatregel is om stikstof uit het habitatype te verwijderen. Het verwijderen van 3 - 5 m³ slib eens per drie jaar is haalbaar. Deze maatregel wordt uitgevoerd voordat de depositie optreedt".

15.6. De hiervoor beschreven maatregelen zijn gericht op het behoud of het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van bestaande habitattypen als gevolg van de depositie door het LPM. De maatregelen voorzien in het verwijderen van stikstofdepositie uit deze habitattypen (verwijderen opslag/struweel, kappen bomen, verwijderen slib). De verwachte effecten van deze maatregelen zijn betrokken bij de beoordeling van de negatieve gevolgen van de toename van stikstofdepositie door het LPM. Dat betekent dat de maatregelen als mitigerende maatregelen zijn betrokken in de passende beoordeling.

De maatregelen zijn naar hun aard ook geschikt om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel. Uit overweging 13-13.8 van de PAS-uitspraak volgt - kort gezegd - dat een dergelijke maatregel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Bovendien dient de maatregel verbonden te zijn aan het plan of project.

Daarnaast geldt dat de verwachte voordelen van maatregelen alleen dan in een passende beoordeling mogen worden betrokken als de verwachte voordelen daarvan ten tijde van die beoordeling vaststaan. In overweging 18 van de PAS-uitspraak zijn de uitgangspunten opgenomen voor de beoordeling of de verwachte voordelen van maatregelen vaststaan. Omdat de maatregelen in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling zijn betrokken, zijn met name de uitgangspunten 7-9 van belang.

Staan de verwachte voordelen van de maatregelen vast?

15.7. De maatregelen zijn gericht op het behoud of het voorkomen van verslechtering van bestaande habitattypen en zullen meerdere keren in een periode van 10 tot 30 jaar worden uitgevoerd. Anders dan provinciale staten is de Afdeling van oordeel dat dit maatregelen zijn waarvan de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur of het ecologisch systeem. De verwachte voordelen van dergelijke maatregelen staan in de regel niet vast als deze maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd (uitgangspunt 7). Niet in geschil is dat de maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet ten uitvoer waren gelegd, zodat de verwachte voordelen van deze maatregelen niet in de passende beoordeling kunnen worden betrokken bij de vraag of de negatieve gevolgen van een plan kunnen worden voorkomen of verminderd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat dit voor de maatregelen die in deze passende beoordeling zijn voorzien niet zou gelden.

De maatregelen kunnen reeds hierom niet als mitigerende maatregel worden geduid. Dit

betekent dat provinciale staten uit de passende beoordeling van de gevolgen van de stikstofdepositiebijdrage door het LPM, waarin de verwachte voordelen van maatregelen zijn betrokken terwijl deze ten tijde van de passende beoordeling niet vaststonden, niet de zekerheid hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Oosterschelde en Ulvenhoutse Bos niet zullen worden aangetast. Het betoog slaagt.

Zijn de maatregelen nodige instandhoudings- of passende maatregelen?

15.8. De Afdeling gaat hierna volledigheidshalve ook in op het betoog van SBBM en VMM dat de maatregelen moeten worden geduid als instandhoudings- of passende maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel of het voorkomen van verslechtingen of verstoringen die significante effecten kunnen hebben voor de natuurwaarden. Provinciale staten hebben ter zitting toegelicht dat, in het geval geoordeeld zou worden dat de maatregelen niet mitigerend zijn, zij deze maatregelen in het te nemen herstelbesluit als compenserende maatregelen willen opnemen. Dit is niet mogelijk als de maatregelen moeten worden geduid als instandhoudings- of passende maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de natuurwaarden of het voorkomen van verslechtingen of verstoringen met significante effecten.

15.9. Voor het habitatype overgangs- en trilvenen (H7140) is in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Oosterschelde als instandhoudingsdoel vermeld: "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit overgangs- en trilvenen, veenmosrietlanden (subtype B)".

In de passende beoordeling (p. 59-61) staat dat de kwaliteit van het habitatype in het Natura 2000-gebied Oosterschelde matig is. Knelpunten met betrekking tot het behalen van de instandhoudingsdoelen van dit habitat zijn de overschrijding van de kritische depositiewaarde en het niet of niet volledig uitgevoerd maai-beheer. Omdat de combinatie van gebrek aan adequaat beheer en vermessing door stikstofdepositie voor een achteruitgang van de kwaliteit en oppervlak van dit habitatype zorgt, wordt geconcludeerd dat niet kan worden uitgesloten dat de stikstofbijdrage van het LPM verslechting tot gevolg heeft. Deze verslechting kan volgens de passende beoordeling worden gemitigeerd door het verwijderen van opslag en struweel.

15.10. Voor het habitatype beuken-eikenbossen met hulst (H9120) is in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos als instandhoudingsdoel vermeld: "behoud oppervlakte en kwaliteit".

Voor het habitatype eiken-haagbeukenbossen (H9160) is als instandhoudingsdoel vermeld: "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit eiken-haagbeukenbossen, hogere zandgronden (subtype A)".

In de passende beoordeling (p. 64-65) staat dat de kwaliteit van deze habitattypen in het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos in de huidige situatie nog goed is maar wel afneemt, onder andere onder invloed van stikstofdepositie. Dat geldt ook voor de oppervlakte van deze habitattypen. De overschrijding van de kritische depositiewaarde is een van de belangrijkste redenen voor het mogelijk niet bereiken van de instandhoudingsdoelstelling. Om de achteruitgang van de kwaliteit en oppervlak van deze habitattypen in de bestaande situatie in het gebied te stoppen, zijn reeds maatregelen nodig. Geconcludeerd wordt dat niet kan worden uitgesloten dat de stikstofbijdrage van het LPM op deze habitattypen verslechting tot gevolg heeft en in de weg staat aan het bereiken van de doelen. Deze verslechting kan volgens de passende beoordeling worden gemitigeerd door het verwijderen van bomen.

15.11. Voor het prioritaire habitatype vochtige alluviale bossen, is in het aanwijzingsbesluit als instandhoudingsdoel vermeld: "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit vochtige alluviale bossen, beekbegeleidende bossen (subtype C)".

In de passende beoordeling (p. 67-68) staat dat de kwaliteit van het habitatype vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen) in de huidige situatie op het grootste oppervlak nog goed is, maar wel afneemt, onder andere onder invloed van stikstofdepositie. Hetzelfde geldt voor het oppervlak van het habitatype. Verdroging versterkt de effecten van stikstofdepositie, waardoor de overschrijding van de kritische depositiewaarde een belangrijke reden is voor het mogelijk niet bereiken van de instandhoudingsdoelstelling. Om de achteruitgang van de kwaliteit en oppervlak van dit habitatype in het gebied te stoppen, zijn in de huidige situatie maatregelen nodig. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de stikstofbijdrage van het LPM verslechtering tot gevolg heeft. Deze verslechtering kan volgens de passende beoordeling worden gemitigeerd door het verwijderen van slib uit sloten.

15.12. De voorgestelde maatregelen hebben gemeen dat deze gericht zijn op het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van de betrokken habitatypes door het LPM. Provinciale staten hebben niet inzichtelijk gemaakt dat de voorgestelde maatregel in het Natura 2000-gebied Oosterschelde, gelet op de matige kwaliteit van het habitatype overgangs- en trilvenen, en de instandhoudingsdoelstelling die onder meer gericht is op het verbeteren van de kwaliteit, niet nodig is om de verbeterdoelstelling te realiseren. Het gestelde dat de maatregel momenteel niet op de voorziene - met het oog op de verwijdering van stikstof effectievere - wijze wordt uitgevoerd, is daarvoor niet voldoende.

Provinciale staten hebben evenmin inzichtelijk gemaakt dat de voorgestelde maatregelen in het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos, gelet op de huidige afnemende kwaliteit en oppervlakte van de habitatypes en de instandhoudingsdoelstelling die gericht is op behoud van de kwaliteit en het oppervlak (beuken-eikenbossen met hulst) of het verbeteren van de kwaliteit van het habitatype (eiken-haagbeukenbossen en vochtige alluviale bossen), niet nodig zijn om het behoud van de kwaliteit en oppervlakte te waarborgen en om de verbeterdoelstellingen te realiseren. Het gestelde dat de maatregelen niet reeds in het kader van het PAS worden genomen, of in het geval deze wel in het kader van het PAS worden genomen, ten behoeve van het LPM intensiever uitgevoerd kunnen worden, is daarvoor niet voldoende.

Bestuurlijke lus

16. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling op grond van artikel 8:51d van de Awb provinciale staten opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak het onder 11.1 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Provinciale staten dienen daartoe met in achtname van hetgeen is overwogen in

13 - 15.12, een nieuwe, geactualiseerde, passende beoordeling op te stellen, en indien uit de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid wordt verkregen dat het inpassingsplan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten, een zogenoemde ADC-toets overeenkomstig artikel 2.8, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming uit te voeren.

Provinciale staten dienen de Afdeling en SBBM en VMM de uitkomst van voormelde opdracht mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast. Dit betekent dat niet eerst een nieuw ontwerp-inpassingsplan ter inzage hoeft te worden gelegd.

17. Voor het beroep van SBBM en VMM is deze uitspraak een tussenuitspraak.

17.1. Voor SBBM en VMM zal in de einduitspraak worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

Einduitspraak:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ongegrond;

Tussenuitspraak

III. draagt provinciale staten van Noord-Brabant naar aanleiding van het beroep van Stichting Behoud Buitengebied Moerdijk en Vereniging Milieuwerkgroep Moerdijk op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak:

- de onder 11.1 en 16 genoemde gebreken te herstellen met inachtneming van hetgeen over die gebreken in deze uitspraak is overwogen, en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en het gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.T. Zijlstra, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Zijlstra
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 november 2019

240-388.

BIJLAGE

Besluit ruimtelijke ordening (zoals dat gold ten tijde van het bestreden besluit)

Artikel 3.1.6:

[...]

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van

beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Verordening ruimte 2014 (zoals die gold ten tijde van het bestreden besluit)

Artikel 3 Bevordering ruimtelijke kwaliteit

3.1 Zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit

1. De toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling bevat een verantwoording dat:

a. het plan bijdraagt aan de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van het daarbij betrokken gebied en de naaste omgeving, waaronder in ieder geval een goede landschappelijke inpasbaarheid;

b. toepassing is gegeven aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik.

2. Het principe van zorgvuldig ruimtegebruik als bedoeld in het eerste lid houdt in ieder geval in dat:

a. een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied gebruik maakt van een bestaand bouwperceel, tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald;

b. uitbreiding van het op grond van het geldende bestemmingsplan toegestane ruimtebeslag slechts is toegestaan mits de financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden ontbreken om de beoogde ruimtelijke ontwikkeling binnen dat toegestane ruimtebeslag te doen plaatsvinden;

c. ingeval van stedelijke ontwikkeling toepassing is gegeven aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (ladder voor duurzame verstedelijking);

d. een bestemmingsplan buiten bestaand stedelijk gebied bepaalt dat gebouwen, bijbehorende bouwwerken en andere permanente voorzieningen binnen het bouwperceel worden opgericht en daarbinnen worden geconcentreerd.

Planregels

Artikel 1 Begrippen

1.56 Value Added Logistics bedrijven

Logistieke bedrijven die zich - naast transport en opslag van goederen - richten op activiteiten die een toegevoegde waarde aan een product opleveren gedurende het logistieke proces of die een toegevoegde waarde opleveren voor het logistieke proces zelf, zoals etikettering, ompakken, toevoegen van onderdelen en software, assemblage, bundelen, voorraadbeheer, terugwinnen van grondstoffen, order-picking en kwaliteitscontroles. Deze activiteiten worden in de logistieke sector aangeduid met de termen Value Added Logistics (VAL) en/of Value Added Services (VAS).

1.38 havengerelateerd bedrijf

een bedrijf waarvan de hoofdactiviteit havengerelateerd is en de goederenstroom van de hoofdactiviteit afhankelijk is van de nabijheid van kadefaciliteiten op zeehaven- en

industrieterrein Moerdijk.

Artikel 4 Bedrijventerrein

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. Value Added Logistics bedrijven uit categorie 3.1 en 3.2 van de Lijst van Bedrijfsactiviteiten, waarbij geldt dat per bedrijf het bouwperceel ten minste 5 ha bedraagt;

met de daarbij behorende:

b. groenvoorzieningen;

c. waterhuishoudkundige voorzieningen;

d. water en waterstaatkundige voorzieningen;

e. voorzieningen van algemeen nut;

f. wegen en paden;

g. parkeervoorzieningen;

h. laad- en losvoorzieningen;

i. truckcourt;

met dien verstande dat:

j. bedrijfswoningen niet zijn toegestaan;

k. geluidhinderlijke inrichtingen niet zijn toegestaan;

l. risicovolle inrichtingen niet zijn toegestaan.

4.6 Afwijken van de gebruiksregels

[-]

4.6.2 Afwijken ten behoeve van Value Added Logistics bedrijven met synergievoordelen

Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 4.1 onder a om een Value Added Logistics bedrijf met een bouwperceel dat kleiner is dan 5 ha toe te staan, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a. het bedrijf behaalt door vestiging op Logistiek Park Moerdijk een aanmerkelijk synergievoordeel uit de samenwerking met een andere Value Added Logistics bedrijf of meerdere Value Added Logistics bedrijven op Logistiek Park Moerdijk;

b. vestiging van het bedrijf past binnen een efficiënte en doelmatige kaveldeling van het bouwvlak;

c. het bedrijf valt ten hoogste in categorie 3.2 van de Lijst van Bedrijfsactiviteiten, of - indien het bedrijf niet voorkomt in de Lijst van Bedrijfsactiviteiten danwel indien het bedrijf is opgenomen in categorie 4.1 uit de Lijst van Bedrijfsactiviteiten - voor zover het betrokken bedrijf naar aard en invloed op de omgeving geacht kan worden te behoren tot categorie 3.1 of 3.2 uit de Lijst van Bedrijfsactiviteiten;

d. de Commissie Vestiging wordt vooraf om advies gevraagd.

4.6.3 Afwijken ten behoeve van havengerelateerde bedrijven

Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 4.1 onder a om een Value Added Logistics bedrijf met een bouwperceel dat kleiner is dan 5 ha toe te staan, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- a. het bedrijf betreft een havengerelateerd bedrijf;
- b. vestiging van het bedrijf past binnen een efficiënte en doelmatige kaveldeling van het bouwvlak;
- c. het bedrijf valt ten hoogste in categorie 3.2 van de Lijst van Bedrijfsactiviteiten, of - indien het bedrijf niet voorkomt in de Lijst van Bedrijfsactiviteiten danwel indien het bedrijf is opgenomen in categorie 4.1 uit de Lijst van Bedrijfsactiviteiten - voor zover het betrokken bedrijf naar aard en invloed op de omgeving geacht kan worden te behoren tot categorie 3.1 of 3.2 uit de Lijst van Bedrijfsactiviteiten;
- d. de Commissie Vestiging wordt vooraf om advies gevraagd.

Natuurbeschermingswet 1998

Artikel 19g

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

Artikel 19j

[...]

2. Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling [...], van dat gebied.

3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h.