

vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Het lijkt dus wel verstandig om een concept-herziening van een BREF bij de vergunningverlening te betrekken, ook al bestaat daartoe geen verplichting. Inmiddels zijn de herziene BBT-conclusies FMP op 11 oktober 2022 vastgesteld en op 4 november 2022 gepubliceerd. De BREF is in december 2022 gepubliceerd.

5. Ten slotte nog een opmerking over de opvallend korte duur van deze procedure. De Afdeling heeft slechts een kleine acht maanden nodig gehad om de uitspraak van de rechtbank te vernietigen. Ik neem aan dat de zaak voorrang heeft gekregen in verband met het grote belang.

Frank Warendorf

M en R 2023/68

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 december 2022, nr. 202003472/1/R2 en 202004196/1/R2 (Uylenburg, Ten Veen, Knol)
m.nt. M.A.A. Soppe & T. Gelo

(Art. 2.7 lid 1, art. 2.8 lid 1 en 3 Wnb; art. 7.2 lid 1 sub a en b Wm; art. 2 lid 1 en 2, Bijlage categorie C-1.2 en categorie D-1.1 Besluit mer 1994)

ECLI:NL:RVS:2022:3910

Uit de passende beoordeling kan niet de conclusie worden getrokken dat de natuur geen schade oploopt vanwege stikstofuitstoot; bestemmingsplan dat minder dan 1% van het gemeentelijk grondgebied omvat, ziet op een klein gebied in de zin van de plan-mer-regelgeving; project-mer-beoordeling kan ook dienen als een plan-mer-beoordeling; reconstructie autoweg is onder omstandigheden de aanleg van een weg en direct project-mer-plichtig; geen wijzigingen in de toetsing van door omwonenden aange dragen alternatieven voor de invulling van het plangebied.

Appellanten voeren aan dat een MER nodig is met name gezien het arrest van het Hof van Justitie van 24 november 2016, *Bund Naturschutz in Bayern*, ECLI:EU:C:2016:898 (wegverbeteringsproject Nürnberg).

De Afdeling komt tot de conclusie dat de reconstructie van de N65, zoals die hiervoor onder 1.2 is beschreven, gelet op alle kenmerken van die ingrepen, niet een zodanige omvang heeft dat deze gelijkstaat aan de aanleg van een nieuwe weg. Weliswaar is sprake van een wegverbeteringsproject zoals in Nürnberg, met onder meer de realisatie van geluidschermen en het ombouwen van bestaande gelijkvloerse kruisingen naar ongelijkvloerse kruisingen, maar de ingrepen zijn niet zo veel omvattend dat zij hierdoor moeten worden aangemerkt als aanleg, zoals in Nürnberg.

De Afdeling neemt daarbij nog de volgende belangrijke verschillen tussen het project bij Nürnberg en de reconstructie van de N65 in aanmerking. Ten eerste waren bij Nürnberg ook

ingrepen van een aanzienlijke omvang voorzien, die bij de reconstructie van de N65 niet aan de orde zijn of in elk geval van minder ingrijpende aard zijn. Zo worden weliswaar naast delen van de N65 ventwegen toegevoegd, maar dat is van wezenlijk andere aard dan de toevoeging van een extra rijstrook zoals in Nürnberg aan de orde was. Ook worden weliswaar delen van de N65 verdiept aangelegd, namelijk tussen de drie ongelijkvloerse te maken kruisingen in Vught en bij de ongelijkvloerse te maken kruising in Helvoirt, maar wordt er geen gesloten verkeers-tunnel gebouwd. Verder hebben appellanten op de zitting nog specifiek gewezen op de realisatie van nieuwe invoegstroken bij de Kennedylaan en de Boslaan. Deze zijn echter naar het oordeel van de Afdeling niet vergelijkbaar met de aanleg van een nieuwe uitvalsweg vanuit een stadscentrum, zoals aan de orde was bij Nürnberg. De overige ingrepen die bij de reconstructie van de N65 zijn voorzien, zijn eveneens van een andere, beperkter aard dan die in het kader van het project bij Nürnberg. Het gaat dan om ingrepen met beperkte impact, zoals het wijzigen van bestaande fietsroutes naar een snelfietsstraat die op één plek onder de N65 door kruist, en om ingrepen die in feite losstaan van de wegdelen van de N65, zoals de aanleg van een viaduct en ecoduct die over de weg kruisen en een ecopassage die onder de weg kruist. Een laatste verschil dat voor het oordeel van de Afdeling van belang is, is dat het project bij Nürnberg wijzigingen van twee lange aaneengesloten wegdelen betrof, terwijl de reconstructie van de N65, naast de verdiepte ligging in Vught, voornamelijk losse ingrepen op uiteen liggende locaties omvat, zoals de verplaatsing van een tankstation.

Eén van de appellanten voert aan dat de m.e.r.-beoordeling gebaseerd is op verouderde plannen en gegevens. De Afdeling overweegt dat dit betoog niet nader is geconcretiseerd. De raad heeft hierover toegelicht dat de m.e.r.-beoordeling is gebaseerd op alle recente (milieu)onderzoeken. Zo is onder andere na het ontwerpbestemmingsplan nieuw onderzoek uitgevoerd naar de effecten van trillingen en dat is tevens opgenomen in de m.e.r.-beoordeling. De Afdeling ziet in het aangevoerde dan ook geen grond voor het oordeel dat de m.e.r.-beoordeling in dit opzicht tekort zou schieten. De raad was ook niet verplicht om de m.e.r.-beoordeling door een onafhankelijke derde partij te laten beoordelen. Dat een dergelijke beoordeling ontbreekt, geeft op zichzelf ook geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de inhoudelijke m.e.r.-beoordeling.

Verder wordt door een appellante de vraag opgeworpen of is voldaan aan de vereisten uit artikel 3 van het Besluit m.e.r. in het bijzonder of sprake is van een plan dat het gebruik bepaalt van een klein gebied. De beoordeling van de vraag of sprake is van een klein gebied, moet naar het oordeel van de Afdeling worden gezien in relatie tot het totale grondgebied van het bevoegde lokale gezag, zoals aangegeven in artikel 3, onder a, onder 2 van het Besluit mer. De Afdeling baseert dat oordeel op het volgende. Uit de Nota van Toelichting bij het Besluit m.e.r. (Stb. 2020, 528, blz. 9 en 15) volgt dat de wetgever voor ogen had om aan te sluiten bij de criteria die volgen uit artikel 3 van de SMB-richtlijn (Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197)). In het arrest van het Hof van Justitie in Luxemburg van 21 december 2016, C-444/15,

ECLI:EU:C:2016:978 (*Associazione Italia Nostra Onlus*) is een nadere uitleg van die criteria gegeven. Onder 73 heeft het Hof overwogen:

Vastgesteld moet dan ook worden dat de Uniewetgever, door het begrip “kleine gebieden op lokaal niveau” te gebruiken, het grondgebied dat valt onder de bevoegdheid van de lokale instantie die het betrokken plan of programma heeft opgesteld en/of vastgesteld, als maatstaf heeft willen gebruiken. Aangezien het gebruik van “kleine gebieden” naast de bepaling op lokaal niveau als voorwaarde wordt gesteld, is het verder zo dat de omvang van het betrokken gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering moet zijn.

Plan 1 heeft betrekking op een gebied dat ruim 4 km lengte van de N65 omvat. De breedte van het plangebied wisselt, op sommige delen omvat het plangebied alleen de rijbaan, maar bij andere delen zijn ook parallelwegen en delen van kruisende wegen meegenomen. Plan 2 betreft ongeveer 2,6 km lengte van de N65 en enkele losse plandelen op enige afstand van de weg. De Afdeling stelt vast dat de omvang van beide plangebieden ongeveer 1% van het grondgebied van elk van de betrokken gemeenten betreft. De Afdeling oordeelt daarom dat de plannen betrekking hebben op het gebruik van een ‘klein gebied’ zoals bedoeld in art. 3, onder a, onder 1 en 2 van het Besluit m.e.r.

Dan is er nog de appellante die kort gezegd aanvoert dat uit de passende beoordeling niet blijkt dat de natuur geen schade oploopt.

De Afdeling overweegt dat ten tijde van de passende beoordeling moet zijn gegarandeerd dat de maatregelen resultaat hebben voordat het plan of project negatieve gevolgen zal hebben. Dat betekent dat gegarandeerd moet zijn dat de verwachte voordelen van de maatregelen daadwerkelijk een feit zijn voordat het plan negatieve gevolgen zal hebben.

Het is niet noodzakelijk dat ten tijde van het verrichten van de passende beoordeling al een verkeersbesluit was genomen en/of dat niet-bestemmingsverkeer al van de sluiproutes werd geweerd. Maar, het lag wel op de weg van de raad om te verzekeren dat op het moment dat de realisatiefase aanvangt het niet-bestemmingsverkeer van de sluiproutes wordt geweerd. Dat kan doordat toch alvast een verkeersbesluit wordt genomen, maar ook op andere manieren, zoals bijvoorbeeld door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels. Nu in dit geval echter op geen enkele wijze juridisch is verzekerd dat de maatregel getroffen zal worden, was ten tijde van de passende beoordeling niet gegarandeerd dat de maatregelen resultaat hebben voordat de plannen negatieve gevolgen zullen hebben.

De passende beoordeling moet inzichtelijk maken wat de gevolgen zijn van de berekende depositietoenames, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor onder meer het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen. Op basis daarvan moet inzichtelijk zijn dat de berekende depositietoenames de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet aantasten. Dat inzicht biedt de passende beoordeling naar het oordeel van de Afdeling niet. Daartoe is het volgende van belang.

De instandhoudingsdoelstellingen bepalen dat de oppervlakte en kwaliteit van de zwakgebufferde vennen en zandverstuivingen behouden moeten blijven, respectievelijk moeten uitbreiden

en verbeteren. Volgens paragraaf 4.3 van het beheerplan van het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen is een daling van de huidige stikstofdepositie nodig om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

In de passende beoordeling zijn die instandhoudingsdoelstellingen niet betrokken bij het beantwoorden van de vraag of de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast. Die onderbouwing is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gegeven door aan te geven dat voor de gunstige staat van een habitatype, naast de stikstofdepositie, ook andere knelpunten bestaan. Als gevolg daarvan is in de passende beoordeling niet onderbouwd dat de natuurlijke kenmerken van die gebieden, ondanks de toename van de stikstofdepositie, niet worden aangetast.

De Afdeling brengt ter voorlichting naar voren dat voor het toestaan van een project niet als een voorwaarde geldt dat met het project wordt bijgedragen aan het behalen van een instandhoudingsdoelstelling (vergelijk ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1060, r.o. 15.1). Ook is het niet zo dat elke (geringe) toename van de stikstofdepositie, waardoor de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen komen, steeds de natuurlijke kenmerken van een gebied zal aantasten. Wel zullen de gevolgen van die toename moeten worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van het Natura 2000-gebied, en moeten de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied daarbij worden betrokken (zie HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, (*Kokkelvisserij*), ECLI:EU:C:2004:482).

Gelet op het vorenstaande bevat de passende beoordeling niet een argumentatie die de conclusie kan dragen. De raad heeft daarom uit de passende beoordeling niet de op grond van de Wnb vereiste zekerheid kunnen verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

Uitspraak in het geding tussen:

(...)

appellanten,
en

1. het college van burgemeester en wethouders van Vught,
2. de raad van de gemeente Vught,
3. de raad van de gemeente Haaren (thans: Vught),
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 10 maart 2020 heeft het college ten behoeve van het bestemmingsplan “N65 Vught” hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld (hierna: het besluit hogere waarden).

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 6] en anderen beroep ingesteld.

Bij besluit van 14 mei 2020 heeft de raad van de gemeente Vught het bestemmingsplan “N65 Vught” (hierna: plan 1) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Groene Hart en Boom & Bosch, NMV, Platform Vught en anderen, [appellant sub 1] en

anderen, [appellant sub 6] en anderen, [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 11], [appellant sub 14], [appellant sub 15], [appellanten sub 18], Ingenieursbureau A2r3 B.V. en [appellant sub 16A], [appellante sub 7] en anderen, [appellante sub 8], In 't Groene Woud B.V. en [appellant sub 10A] en [appellante sub 13] beroep ingesteld.

Bij besluit van 2 juli 2020 heeft de raad van de gemeente Haaren (thans: Vught) het bestemmingsplan "N65 Helvoirt 2020" (hierna: plan 2) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Comité N65, Groene Hart, NMV, [appellant sub 19], [appellant sub 21], [appellant sub 23], [appellant sub 25], [appellant sub 22], [appellant sub 20] en Houdstermaatschappij Reuzer III B.V. en Tankstation Helvoirt B.V. beroep ingesteld.

Het college en de raad hebben verweerschriften ingediend. (...)

Overwegingen

INLEIDING

1. Deze uitspraak gaat over twee plannen voor een gedeelte van de bestaande weg tussen Tilburg en 's-Hertogenbosch, de N65. In de huidige situatie heeft het gedeelte van deze weg tussen Vught en Helvoirt veel gelijkvloerse kruisingen en worden erven direct op de weg ontsloten. Ook wordt het steeds drukker op de weg. Aan de plannen ligt een analyse van problemen rond de N65 ten grondslag. Uit die analyse volgt dat de N65 in de huidige situatie als een barrière functioneert, het verkeer op de weg niet goed kan doorstromen en ook de verkeersveiligheid verbeterd moet worden. Tenslotte is de conclusie dat de weg de leefbaarheid van de omgeving onder druk zet.

1.1. De raad van de gemeente Vught en de raad van de gemeente Haaren hebben elk een bestemmingsplan vastgesteld om deze problemen aan te pakken. Plan 1 is vastgesteld door de raad van de gemeente Vught en betreft het oostelijke deel van het tracé bij Vught. Plan 2 is vastgesteld door de raad van de gemeente Haaren en betreft het westelijke deel van het tracé bij Helvoirt. Inmiddels is de gemeente Haaren opgeheven. De gronden waarop de beide plannen betrekking hebben, behoren nu geheel tot de gemeente Vught. Daarom treedt de raad van de gemeente Vught in deze procedure op als opvolger van de raad van de gemeente Haaren. Op beide plannen is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

1.2. Samen voorzien de twee plannen in diverse wijzigingen aan ongeveer 6,5 kilometer van de N65. In de beoogde situatie is dit deel van de N65 ingericht als een zogenoemde stroomweg, met een maximale snelheid van 80 km/uur. De wijzigingen bestaan in hoofdlijnen uit het volgende. Tussen de kruisingen met de J.F. Kennedylaan en de Boslaan/Vijverbosweg in Vught en bij de kruising met de Torenstraat/Molenstraat in Helvoirt wordt het bestaande wegtracé van de N65 (half-)verdiept. Van de bestaande gelijkvloerse kruisingen blijven er vier over, die door het (half-)verdiepen van de weg ongelijkvloers worden. In het

gebied tussen de kernen Vught en Helvoirt komen over de weg heen een ecoduct en, ter hoogte van de bestaande aansluitingen met de Kruishoeweweg/Sparrendaalseweg, een viaduct. De bestaande doorsteek naar wegrestaurant In 't Groene Woud vervalt. Het bestaande BP-tankstation aan de N65 wordt verplaatst naar een andere plek aan de weg. De bestaande fietsroutes langs de N65 worden grotendeels vervangen door een snelfietsroute langs de zuidzijde van de weg. Onder de weg door komt een ecopassage en bij de bestaande kruising van de N65 met de Kreitestraat/Hoge Raam komt een fietstunnel. Ten slotte verdwijnen diverse directe aansluitingen van aangrenzende percelen op de N65 en bestaande op- en afritten, doordat langs delen van de N65 ventwegen komen.

1.3. Er zijn in totaal 26 beroepen ingediend tegen de twee plannen. Dit zijn beroepen van bedrijven die vrezen voor belemmering van hun bedrijfsvoering, van verenigingen en stichtingen die negatieve gevolgen vrezen voor landschap, natuur en waterhuishouding, en van stichtingen en omwonenden die vrezen dat het woon- en leefklimaat zal verslechteren door verkeerstoenames, verandering van de weginrichting en gewijzigde verkeersstromen.

1.4. Het besluit hogere waarden heeft betrekking op vijf bestaande woningen in Vught. Het college van Vught heeft het besluit hogere waarden genomen voorafgaand aan de vaststelling van plan 1. Het besluit is gebaseerd op onderzoek naar de geluidbelasting op de gevels van diverse bestaande woningen vanwege aanpassingen aan bestaande wegen als gevolg van plan 1. Van de ingediende beroepen zijn er twee mede gericht tegen het besluit hogere waarden.

HET BESLUIT HOGERE WAARDEN

(...)

DE BESTEMMINGSPANNEN

(...)

Stikstof en Natura 2000-gebieden

23. Diverse appellanten voeren beroepsgronden aan over het als bijlage bij de plandoelichtingen behorende memo 'Stikstofdepositieberekeningen BP N65 - uitwerking resultaten', dat op 24 februari 2020 in opdracht van de provincie Noord-Brabant is uitgebracht door Arcadis (hierna: Arcadis-memo).

De raad heeft het Arcadis-memo aan de plannen ten grondslag gelegd om te voldoen aan de verplichting van artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Deze bepaling verplicht de raad om bij de besluitvorming over een bestemmingsplan inzichtelijk te maken of het plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Als met het Arcadis-memo op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plan 1 en 2 op zichzelf of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden, dan mocht de raad bij de vaststelling van de plannen volstaan

met een verwijzing naar het Arcadis-memo (een zogeheten voortoets). Als op basis van het Arcadis-memo niet is uitgesloten dat plan 1 en 2 significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, dan had de raad een passende beoordeling als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb moeten maken.

24. [appellante sub 7] en anderen hebben op de zitting hun beroepsgrond dat plan 1 is vastgesteld in strijd met de Wnb vanwege de stikstofdepositie die het veroorzaakt op Natura 2000-gebieden en dat gelet daarop een passende beoordeling moest worden gemaakt en een MER-plicht bestaat, ingetrokken.

25. [appellant sub 5] heeft op de zitting desgevraagd gesteld dat kan worden aangenomen dat hij geen beroepsgronden heeft aangevoerd die betrekking hebben op Natura 2000-gebieden. Voor zover hij in zijn stukken hierover iets naar voren heeft gebracht, beschouwt de Afdeling dit hiermee als ingetrokken. Vanwege de samenhang beschouwt de Afdeling daarmee ook als ingetrokken de beroepsgrond dat, omdat zoals hij stelt een passende beoordeling nodig was, ook een MER-plicht bestaat.

1. De beroepsgronden voor zover die door natuurlijke personen zijn ingediend

26. [appellant sub 14], [appellant sub 6] en anderen [partij A] en [partij B] van Platform Vught en anderen betogen dat plan 1 is vastgesteld in strijd met de Wnb vanwege de stikstofdepositie die het veroorzaakt op Natura 2000-gebieden. Deze appellanten voeren verschillende argumenten aan.

26.1. Zoals volgt uit wat hiervoor onder 2.1 en 2.2 staat, brengt artikel 8:69a van de Awb met zich dat de bestuursrechter een besluit niet mag vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

26.2. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

Uit overweging 10.51 in de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

26.3. De afstand tussen de woning van [appellant sub 14] aan de [locatie 2] te Vught en het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied, Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, is ongeveer 2,3 kilometer.

De kortste afstand tussen een woning van [appellant sub 6] en anderen en het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied, Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek, is ongeveer 1 kilometer.

Voor [partij A] en [partij B] geldt dat de kortste afstand tussen hun woningen aan de [locatie 3] en [locatie 4] te Vught en het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied, Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek, ongeveer 2 kilometer is. 26.4. Gelet op de hiervoor genoemde afstanden maken de Natura 2000-gebieden geen deel uit van de leefomgeving van [appellant sub 14], [appellant sub 6] en anderen, [partij A] en [partij B].

De conclusie is dat de individuele belangen van [appellant sub 14], [appellant sub 6] en anderen, [partij A] en [partij B] niet verweven zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Hun betogen dat plan 1 en 2 zijn vastgesteld in strijd met bepalingen van de Wnb over bescherming van Natura 2000-gebieden, kunnen op grond van 8:69a van de Awb dan ook niet leiden tot vernietiging van plan 1 en 2. De Afdeling zal de door hen hierover aangevoerde beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

2. De beroepsgronden van NMV en Groene Hart Brabant en Boom en Bosch, Platform Vught en Comité N65

27. NMV stelt in haar beroepen tegen plan 1 en 2 dat de realisatie en het gebruik van de gewijzigde N65 de natuurwaarden van drie nabijgelegen Natura 2000-gebieden zullen aantasten. Zij betoogt dat de raad ten onrechte heeft volstaan met een voortoets. Volgens haar is de voortoets om verschillende redenen gebrekkig en had de raad voor zowel plan 1 als plan 2 een passende beoordeling moeten maken. Groene Hart Brabant en Boom en Bosch stellen in hun beroep tegen plan 1 dat de rekenmethodiek voor stikstofdepositie ter discussie staat en zij wijzen erop dat uit berichtgeving blijkt dat de verrichte berekeningen die zijn neergelegd in het Arcadis-memo gebrekkig zijn. Platform Vught stelt in haar beroep de vraag of de onderbouwing van Arcadis wel reëel is. Comité N65 voert ook aan dat de stikstofberekeningen niet juist zijn.

27.1. De raad stelt zich op het standpunt dat, bij nader inzien, voor de beide plannen niet kan worden volstaan met een voortoets. De reden hiervoor is dat in de berekening van de stikstofdepositie in de gebruiksfase per abuis geen rekening is gehouden met de verkeerstoename op de N65. Uit nieuwe berekeningen volgt dat deze verkeerstoename in de gebruiksfase zal leiden tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Volgens de raad is gelet hierop bij nader inzien wel een passende beoordeling nodig. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in de bestreden besluiten heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, zijn de bestreden besluiten niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. De betogen van NMV, Groene Hart Brabant en Boom en Bosch, Platform Vught en Comité N65 slagen alleen al hierom.

3. Alsnog verrichte passende beoordeling

28. De raad heeft inmiddels een passende beoordeling verricht, die is neergelegd in het rapport 'Passende

Beoordeling Reconstructie N65 Gemeente Vught', dat op 13 september 2021 is uitgebracht door Arcadis, aangevuld met een bijlage waarin de gehanteerde uitgangspunten zijn toegelicht. De raad stelt zich op het standpunt dat hij uit deze passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat plan 1 en 2 niet de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zullen aantasten. Gelet op artikel 2.8, derde lid, van de Wnb mochten de plannen volgens de raad dus worden vastgesteld. De Afdeling zal aan het einde van deze uitspraak onderzoeken of gelet op de bevindingen in dit rapport, de rechtsgevolgen van plan 1 en 2 met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb al dan niet gedeeltelijk in stand kunnen worden gelaten.

Ontbreken milieueffectrapport

1. Is er een MER-plicht zodra er enige milieueffecten zijn?

29. Comité N65 en [appellant sub 9] en anderen betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld voor plan 1, onderscheidenlijk plan 2. Zij vinden primair dat artikel 7.2 van de Wet milieubeheer de raad hiertoe verplicht. Zij voeren ten eerste aan dat de verplichting bestaat om een MER op te stellen zodra een activiteit een effect heeft op het milieu, ongeacht hoe klein of groot dat effect is. Deze verplichting blijkt volgens hen uit het recht, en in het bijzonder uit het arrest van het Hof van Justitie van 24 november 2016, *Bund Naturschutz in Bayern*, ECLI:EU:C:2016:898 en Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11EG, en vervangen door de Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 (hierna: Mer-richtlijn). De plannen hebben een effect op het milieu en de raad had dus een MER moeten maken, zo stellen [appellant sub 9] en anderen en Comité N65.

29.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen MER hoeft te worden opgesteld voor de plannen. De raad stelt dat de plannen erin voorzien dat over een lengte van meer dan 5 kilometer en minder dan 10 kilometer op diverse locaties aanpassingen aan de N65 plaatsvinden. Dit is volgens de raad een activiteit van categorie D 1.1 van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer). Dat betekent dat er een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd moest worden. Dat is gebeurd. De raad erkent dat de plannen weliswaar een effect hebben op het milieu, maar stelt dat uit de m.e.r.-beoordeling blijkt dat er geen belangrijke nadelige effecten voor het milieu ontstaan. Daarom hoeft geen MER te worden opgesteld, aldus de raad.

29.2. Op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, van het Besluit mer worden als activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven. Op grond van artikel 7.2, tweede en derde lid, van de Wet

milieubeheer moet bij de voorbereiding van de daarbij aangewezen plannen en besluiten een MER worden gemaakt.

Op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer, worden als activiteiten ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Op grond van artikel 7.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer moet bij de voorbereiding van de daarbij aangewezen besluiten een MER worden gemaakt als uit de verrichte beoordeling van de activiteit is gebleken dat die daadwerkelijk belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu.

29.3. Het nationale recht biedt, anders dan Comité N65 en [appellant sub 9] en anderen menen, geen aanknopingspunten om aan te nemen dat het verplicht is om voor bestemmingsplannen een MER op te stellen zodra een daarin voorziene activiteit, ongeacht welke, een effect, ongeacht hoe groot, heeft op het milieu. Uit artikel 7.2 van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Besluit mer volgt immers dat alleen een MER moet worden opgesteld indien een activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben of heeft. Het arrest Bund Naturschutz in Bayern en de Mer-richtlijn geven geen aanleiding om het Besluit mer en de Wet milieubeheer in het licht van de Mer-richtlijn breder uit te leggen. De reden daarvoor is dat dit arrest gaat over de vraag onder welke omstandigheden een project kwalificeert als 'aanleg van een auto(snel)weg', omdat dit een activiteit betreft die is aangewezen als activiteit die per definitie belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. In het arrest wordt echter niet geoordeeld dat sprake zou zijn van een MER-plicht zodra een activiteit enig effect heeft op het milieu. De Mer-richtlijn bevat evenmin een dergelijke verplichting. Dit betoog slaagt niet.

2. Voorzien de plannen in de aanleg van een auto(snel)weg?

30. Comité N65, [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 5] voeren voorts aan dat de reconstructie van de N65 een MER-plichtige activiteit is als bedoeld in onderdeel C van het Besluit mer. Volgens hen voorzien de plannen in de activiteit 'aanleg van een autosnelweg of autoweg', omdat uit het arrest Bund Naturschutz in Bayern volgt dat de activiteit 'aanleg' zowel het bouwen van voorheen niet-bestaande bouwwerken als ook de wijziging van reeds bestaande bouwwerken omvat.

30.1. Onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer bepaalt in categorie 1.2 dat een MER moet worden gemaakt in het kader van een bestemmingsplan dat voorziet in 'de aanleg van een autosnelweg of autoweg'.

Onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer bepaalt in categorie 1.3 dat een MER moet worden gemaakt in het kader van een bestemmingsplan dat voorziet in 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer

rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg', in gevallen waarin deze activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélength van 10 kilometer of meer.

Onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer bepaalt in categorie 1.1 dat moet worden beoordeeld of een MER moet worden gemaakt in het kader van een bestemmingsplan dat voorziet in 'de aanleg van een autosnelweg of autoweg', in gevallen waarin deze activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélength van 5 kilometer of meer.

30.2. De vraag die appellanten opwerpen, is of de bestemmingsplannen samen voorzien in categorie 1.2, 'de aanleg van een autosnelweg of autoweg' uit onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer. Als dat zo is, dan moet een MER worden gemaakt voor de plannen.

Hierbij is relevant dat deze activiteit is vermeld in bijlage I, punt 7, van Richtlijn 2011/92, waarvoor op grond van artikel 4, eerste lid van die richtlijn in beginsel een MER moet worden gemaakt. De Afdeling moet activiteit C.1.2 van het Besluit mer daarom uitleggen overeenkomstig het gelijklopende begrip in Richtlijn 2011/92 en de rechtspraak van het Hof van Justitie daarover.

Het arrest Bund Naturschutz in Bayern gaat over een project voor de wegverbetering van twee gedeelten van een regionale weg in het gebied van de Stadt Nürnberg. In het eerste gedeelte, van 1,8 km lang, waren aan één kant de toevoeging van een derde rijstrook en het plaatsen van geluidschermen over een lengte van ongeveer 1,3 km gepland. In het tweede gedeelte van 2,6 km lang was een aantal ingrepen voorzien: de bouw van een verkeerstunnel van 1,8 km lang, de ombouw van de bestaande gelijkvloerse kruisingen tot ongelijkvloerse kruisingen en de aanleg van een nieuwe uitvalsweg vanuit het centrum van de stad Neurenberg.

Het Hof beantwoordt in overweging 36 tot en met 43 van het arrest de vraag of een dergelijk project, dat ertoe strekt een weg aanzienlijk te verbeteren, maar over een lengte van minder dan 10 km en zonder beduidende wijziging van het tracé, kan worden geacht betrekking te hebben op "aanleg" als bedoeld in bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92. Het Hof overweegt dat het aan dit begrip al eerder een ruime uitleg heeft gegeven door te oordelen dat een project voor de verbetering van een bestaande weg dat, gelet op de omvang en de modaliteiten ervan, gelijkstaat aan de aanleg van een nieuwe weg, kan worden geacht betrekking te hebben op "aanleg" in de zin van deze bepaling. Volgens het Hof is het begrip "aanleg" ondubbelzinnig en moet het worden begrepen in zijn gebruikelijke zin, dat wil zeggen, als verwijzend naar de bouw van voorheen niet-bestaande bouwwerken of naar de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken. Het lijkt volgens het Hof niet betwistbaar dat een project waarin is voorzien in een verbetering van bestaande wegen door bouwkundige maatregelen van zekere omvang, onder een dergelijke wijziging valt, met name het graven van een tunnel, ook al worden zij verwezenlijkt op een bestaand tracé van de weg en over een lengte van minder dan 10 km. Verder overweegt het Hof onder meer dat het aan de nationale rechter is om, onder de aangehaalde voorwaarden, per geval te beoordelen of de betrokken wegverbetering, wegens alle kenmerken

ervan - en niet alleen de lengte ervan - een zodanige omvang heeft dat deze moet worden aangemerkt als "aanleg" in de zin van deze richtlijn.

Het vorenstaande betekent dus niet dat elke wijziging van een bestaande autosnelweg of autoweg moet worden aangemerkt als 'aanleg' in de zin van bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92. Een dergelijke conclusie volgt, anders dan appellanten stellen, niet uit het arrest Bund Naturschutz in Bayern.

Voor deze zaak betekent dit dat de Afdeling moet beoordelen of de in de plannen voorziene reconstructie van de N65 vanwege alle kenmerken van de ingrepen een zodanige omvang heeft dat deze gelijkstaat aan de aanleg van een nieuwe weg.

De Afdeling komt tot de conclusie dat de reconstructie van de N65, zoals die hiervoor onder 1.2 is beschreven, gelet op alle kenmerken van die ingrepen, niet een zodanige omvang heeft dat deze gelijkstaat aan de aanleg van een nieuwe weg. Weliswaar is sprake van een wegverbeteringsproject zoals in Nürnberg, met onder meer de realisatie van geluidschermen en het ombouwen van bestaande gelijkvloerse kruisingen naar ongelijkvloerse kruisingen, maar de ingrepen zijn niet zo veel omvattend dat zij hierdoor moeten worden aangemerkt als aanleg, zoals in Nürnberg.

De Afdeling neemt daarbij nog de volgende belangrijke verschillen tussen het project bij Nürnberg en de reconstructie van de N65 in aanmerking. Ten eerste waren bij Nürnberg ook ingrepen van een aanzienlijke omvang voorzien, die bij de reconstructie van de N65 niet aan de orde zijn of in elk geval van minder ingrijpende aard zijn. Zo worden weliswaar naast delen van de N65 ventwegen toegevoegd, maar dat is van wezenlijk andere aard dan de toevoeging van een extra rijstrook zoals in Nürnberg aan de orde was. Ook worden weliswaar delen van de N65 verdiept aangelegd, namelijk tussen de drie ongelijkvloerse te maken kruisingen in Vught en bij de ongelijkvloerse te maken kruising in Helvoirt, maar wordt er geen gesloten verkeerstunnel gebouwd. Verder hebben appellanten op de zitting nog specifiek gewezen op de realisatie van nieuwe invoegstroken bij de Kennedylaan en de Boslaan. Deze zijn echter naar het oordeel van de Afdeling niet vergelijkbaar met de aanleg van een nieuwe uitvalsweg vanuit een stadscentrum, zoals aan de orde was bij Nürnberg. De overige ingrepen die bij de reconstructie van de N65 zijn voorzien, zijn eveneens van een andere, beperkter aard dan die in het kader van het project bij Nürnberg. Het gaat dan om ingrepen met beperkte impact, zoals het wijzigen van bestaande fietsroutes naar een snelfietsstraat die op één plek onder de N65 door kruist, en om ingrepen die in feite losstaan van de weggedelen van de N65, zoals de aanleg van een viaduct en ecodeuct die over de weg kruisen en een ecopassage die onder de weg kruist. Een laatste verschil dat voor het oordeel van de Afdeling van belang is, is dat het project bij Nürnberg wijzigingen van twee lange aaneengesloten weggedelen betrof, terwijl de reconstructie van de N65, naast de verdiepte ligging in Vught, voornamelijk losse ingrepen op uiteen liggende locaties omvat, zoals de verplaatsing van een tankstation.

Er is dan ook, gelet op het vorenstaande, geen sprake van 'aanleg' in de zin van bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92. Gelet hierop is de conclusie dat de twee plannen niet voorzien in activiteit 1.2, 'de aanleg van een autosnelweg of autoweg' uit onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer. In zoverre bestond dus geen verplichting om een MER op te stellen en heeft de raad daarvan terecht afgezien. Het betoog slaagt niet.

3 Is de verrichte m.e.r.-beoordeling juist?

31. Comité N65, [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 5] betogen dat de verrichte m.e.r.-beoordeling niet de conclusie kan dragen dat geen MER hoeft te worden verricht. Comité N65 en [appellant sub 9] en anderen voeren in hun beroepschrift ten eerste aan dat uit het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009, *Europese Commissie tegen Nederland*, ECLI:EU:C:2009:630, volgt dat het criterium "geen sprake van bijzondere omstandigheden" niet toelaatbaar is omdat daardoor bij voorbaat vele projecten aan de MER-plicht worden onttrokken. Comité N65 verzoekt in haar beroepschrift om hierover prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen. Voorts voeren de appellanten aan dat in de m.e.r.-beoordeling ten onrechte wordt geconcludeerd dat de plannen geen enkel effect hebben op het milieu. Daarnaast voeren zij aan dat in de m.e.r.-beoordeling niet is onderkend dat de wegcapaciteit wordt vergroot, wat volgens hen volgt uit de omstandigheid dat de hoeveelheid verkeer aanzienlijk toeneemt. [appellant sub 5] brengt nog naar voren dat de m.e.r.-beoordeling is gebaseerd op verouderde plannen en gegevens en niet onafhankelijk is opgesteld.

31.1. De Afdeling ziet geen reden om het standpunt van de raad niet te volgen dat de plannen samen voorzien in activiteit D.1.1, 'de wijziging of uitbreiding van een autosnelweg of autoweg', uit onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. De omvang van deze activiteit overschrijdt de in kolom 2 vastgelegde drempelwaarde dat het moet gaan om gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélengthe van 5 kilometer of meer. Daarom moet op grond van artikel 2, vijfde lid, onder a, van het Besluit mer worden beoordeeld of de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben (ook wel de formele mer-beoordelingsplicht genoemd).

31.2. De raad heeft een mer-beoordeling laten verrichten, die is neergelegd in de twee rapporten 'M.e.r.-beoordeling reconstructie N65 te Vught' en 'M.e.r.-beoordeling reconstructie N65 te Helvoirt', die beide op 3 maart 2020 zijn uitgebracht door Anteagroup (hierna: de m.e.r.-beoordeling). De rapporten gaan onder meer in op de kenmerken en de plaats van het project en de kenmerken van de potentiële effecten. Zij concluderen dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden ten aanzien van kenmerken en locatie van de plannen die zouden kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu ter plaatse. Volgens de rapporten geldt voor de getoetste milieuaspecten dat er geen effecten optreden, dan wel dat de wel optredende effecten met mitigerende maatregelen worden beperkt, zodat

voldaan wordt aan de geldende wet- en regelgeving. Er is volgens de rapporten geen noodzaak voor het doorlopen van een m.e.r.-procedure en het opstellen van een MER.

31.3. Desgevraagd konden appellanten op de zitting geen inhoudelijke toelichting geven op hun betoog over het arrest Europese Commissie tegen Nederland. De Afdeling houdt het er daarom voor dat dit betoog, toen zij hun beroepschriften schreven, is ingegeven door de zinsnede "dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden ten aanzien van kenmerken en locatie van de plannen die zouden kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu ter plaatse" in de conclusie van de m.e.r.-beoordeling. Dit betreft de inhoud van de verrichte formele m.e.r.-beoordeling. Het arrest Europese Commissie tegen Nederland waarop appellanten wijzen, betreft echter de vraag wanneer een zogenoemde informele m.e.r.-beoordeling moet worden gemaakt. Het arrest is dus niet relevant voor het betoog van appellanten dat de verrichte formele m.e.r.-beoordeling inhoudelijk onjuist zou zijn. Het betoog slaagt alleen al daarom niet.

Uit het voorgaande volgt dat beantwoording van de door de appellanten opgeworpen vraag niet nodig is voor de beoordeling van deze zaak. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, *Cilfit*, ECLI:EU:C:1982:335, punt 10 en 6 oktober 2021, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799, punt 34, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

31.4. De veronderstelling van appellanten dat in de m.e.r.-beoordeling ten onrechte wordt geconcludeerd dat de plannen geen enkel effect hebben op het milieu, is onjuist. Uit de m.e.r.-beoordeling komt immers naar voren dat de plannen wel effecten hebben op het milieu. Volgens de m.e.r.-beoordeling zijn deze effecten evenwel niet zodanig dat sprake zou kunnen zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

31.5. Anders dan appellanten stellen, berust de conclusie dat geen MER hoeft te worden gemaakt ook niet op een aanname dat de verkeersintensiteit niet zou toenemen. In de m.e.r.-beoordeling is betrokken, onder verwijzing naar de bevindingen over de verkeerssituatie die zijn neergelegd in het Verkeerscijfers-rapport, dat de verkeersintensiteit op diverse locaties door de voorziene aanpassingen aan de N65 zal toenemen. Deze toename van de verkeersintensiteit, die volgens de appellanten een toename van de wegcapaciteit impliceert, is dus wel degelijk in aanmerking genomen bij het beoordelen van de milieueffecten van de plannen.

31.6. [appellant sub 5] heeft zijn betoog dat de m.e.r.-beoordeling zou zijn gebaseerd op verouderde plannen en gegevens niet nader geconcretiseerd. De raad heeft hierover toegelicht dat de m.e.r.-beoordeling is gebaseerd op alle recente (milieu)onderzoeken. Zo is onder andere na het ontwerpbestemmingsplan nieuw onderzoek uitgevoerd naar de effecten van trillingen en dat is tevens opgenomen in de m.e.r.-beoordeling. De Afdeling ziet in het aangevoerde dan ook geen grond voor het oordeel dat de m.e.r.-beoordeling in dit opzicht tekort zou schieten. De raad was ook niet verplicht om de m.e.r.-beoordeling door een onafhankelijke derde partij te laten beoordelen. Dat een dergelijke

beoordeling ontbreekt, geeft op zichzelf ook geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de inhoudelijke m.e.r.-beoordeling. Deze betogen slagen niet.

31.7. De conclusie is dan ook dat wat appellanten naar voren hebben gebracht, geen aanleiding geeft om te twijfelen aan de juistheid van de conclusies van de m.e.r.-beoordeling. De raad mocht zich dan ook op de rapporten baseren. Nu uit de m.e.r.-beoordeling volgt dat de reconstructie van de N65 niet zal leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, heeft de raad terecht gesteld dat voor de in de plannen voorziene reconstructie van de N65 ook in dit opzicht geen MER hoeft te worden opgesteld. Het betoog slaagt niet.

4 Relativiteit [appellant sub 5]

32. Gelet op wat hiervoor is overwogen, slaagt de beroepsgrond van [appellant sub 5] dat de raad een MER had moeten maken op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer evenmin. Daarom hoeft het betoog van de raad dat artikel 8:69a van de Awb in zoverre in de weg zou staan aan het vernietigen van plan 1, geen bespreking.

5 MER-plicht op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer?

33. Comité N65 betoogt dat artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer de raad verplicht om een MER voor de plannen op te stellen. Volgens hen stelt de raad zich ten onrechte op het standpunt dat van een MER kan worden afgezien, omdat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 7.2a, tweede lid, van de Wet, gelezen in verbinding met artikel 3 van het Besluit m.e.r..

33.1. De vraag ligt voor of is voldaan aan de vereisten uit artikel 3 van het Besluit m.e.r. in het bijzonder of sprake is van een plan dat het gebruik bepaalt van een klein gebied. De beoordeling van de vraag of sprake is van een klein gebied, moet naar het oordeel van de Afdeling worden bezien in relatie tot het totale grondgebied van het bevoegde lokale gezag, zoals aangegeven in artikel 3, onder a, onder 2 van het Besluit mer. De Afdeling baseert dat oordeel op het volgende. Uit de Nota van Toelichting bij het Besluit m.e.r. (*Stb.* 2020, 528, blz. 9 en 15) volgt dat de wetgever voor ogen had om aan te sluiten bij de criteria die volgen uit artikel 3 van de SMB-richtlijn (Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (*PbEG* 2001, L 197)). In het arrest van het Hof van Justitie in Luxemburg van 21 december 2016, C 444/15, ECLI:EU:C:2016:978 (*Associazione Italia Nostra Onlus*) is een nadere uitleg van die criteria gegeven. Onder 73 heeft het Hof overwogen:

73. Vastgesteld moet dan ook worden dat de Uniewetgever, door het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” te gebruiken, het grondgebied dat valt onder de bevoegdheid van de lokale instantie die het betrokken plan of programma heeft opgesteld en/of vastgesteld, als

maatstaf heeft willen gebruiken. Aangezien het gebruik van „kleine gebieden” naast de bepaling op lokaal niveau als voorwaarde wordt gesteld, is het verder zo dat de omvang van het betrokken gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering moet zijn.

33.2. Plan 1 heeft betrekking op een gebied dat ruim 4 km lengte van de N65 omvat. De breedte van het plangebied wisselt, op sommige delen omvat het plangebied alleen de rijbaan, maar bij andere delen zijn ook parallelwegen en delen van kruisende wegen meegenomen. Plan 2 betreft ongeveer 2,6 km lengte van de N65 en enkele losse plandelen op enige afstand van de weg. De Afdeling stelt vast dat de omvang van beide plangebieden ongeveer 1% van het grondgebied van elk van de betrokken gemeenten betreft. De Afdeling oordeelt daarom dat de plannen betrekking hebben op het gebruik van een ‘klein gebied’ zoals bedoeld in art. 3, onder a, onder 1 en 2 van het Besluit m.e.r..

33.3. Gelet op art. 3, onder a, onder 3 van het Besluit m.e.r., moet ook worden vastgesteld dat, ook al is sprake van een klein gebied, zich als gevolg van het plan geen aanzienlijke milieueffecten voordoen. Gelet op de conclusie over de gemaakte milieubeoordeling in overweging 31.7 is de Afdeling van oordeel dat de raad kon vaststellen dat de plannen niet tot aanzienlijke milieueffecten leiden. De conclusie is daarom dat niet op grond van art. 7.2a, eerste lid van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport opgesteld hoefde te worden.

(...)

5 Alternatief parallelweg

59. [appellant sub 1] en anderen en Ingenieursbureau A2r3 en [appellant sub 16A] betogen dat plan 1 ten onrechte slechts voorziet in een fietspad langs de N65. Plan 1 zou volgens hen moeten worden voorzien in een vent- of parallelweg die ook door gemotoriseerd verkeer kan worden gebruikt, omdat het verkeer van en naar de Martinilaan en het centrum van Vught en omstreken daarvan gebruik zou kunnen maken, zodat geen maatregelen nodig zijn op de Jagersboschlaan.

[appellant sub 1] en anderen voeren aan dat de motivering van de raad onjuist is, door enerzijds te stellen dat er geen ruimte is voor een parallelweg en anderzijds dat gronden zouden moeten worden aangekocht. Dit wijst er volgens hen op dat er wel ruimte is, hoewel het geld kost om die te verwerven. Verder voeren zij aan dat het argument dat auto- en fietsverkeer moeten worden ontvlochten oneigenlijk is, omdat de raad op de Jagersboschlaan juist fiets- en autoverkeer gaat mengen. [appellant sub 1] en anderen stellen ook dat het huidige wegennet een afdoende alternatief vormt voor het verhard en openstellen van de Jagersboschlaan. Ingenieursbureau A2r3 en [appellant sub 16A] schetsen in hun beroep diverse mogelijke invullingen van een volwaardige vent- of parallelweg langs de N65, die met name inhouden dat voorziene fietspaden worden verlengd en/of worden ingericht als fietsstraat die behalve door fietsers ook door auto's gebruikt kunnen worden. Zij voeren aan dat

de raad ten onrechte de voordelen van deze alternatieven niet heeft afgewogen tegen de nadelen van het verhard en openstellen van de Jagersboschlaan, maar alleen tegen de nadelen van het voorzien in een doorgaande parallelroute in plan 1. De raad miskent volgens hen dat voor de alternatieven geen nieuw ruimtebeslag nodig is. Ook had de raad de kosten van de verschillende alternatieven volgens hen in beeld moeten brengen.

59.1. Op het plandeel met de bestemming "Verkeer" betreffende de strook grond langs de zuidzijde van de N65 parallel aan de Jagersboschlaan is de aanduiding "specifieke vorm van verkeer-fietspad" weergegeven.

Artikel 8.1 van de regels van plan 1 luidt: De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor: [...] d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - fietspad' uitsluitend fietspaden voor langzaam verkeer [...].

59.2. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen. De raad moest bij het vaststellen van plan 1 onder meer het in plan 1 voorziene fietspad langs de zuidzijde van de N65 afwegen tegen de voorgestelde alternatieven, één of meer vent- of parallelwegen langs de N65.

59.3. Anders dan appellanten aanvoeren, hoefde de raad bij het vaststellen van plan 1 niet af te wegen of er alternatieven zijn voor het verhard en openstellen van de Jagersboschlaan die daarboven de voorkeur hebben, zoals het gebruik van het bestaande wegennet of een doorgaande parallelroute. Die keuze staat in deze procedure niet ter beoordeling. De reden daarvoor is dat deze keuze voor het verhard en openstellen van de Jagersboschlaan los staat van het vaststellen van plan 1, zoals hiervoor onder 55.5 al uiteen is gezet.

59.4. De raad onderkent dat een voordeel van het door appellanten genoemde alternatief is dat verkeer van en naar de Martinilaan en het centrum van Vught en omstreken daarvan gebruik zou kunnen maken. Dit heeft volgens de raad evenwel toch niet de voorkeur, omdat met dit alternatief de volgende nadelen zijn gemoeid. De raad stelt dat het argument dat er voor het talud fysiek te weinig ruimte zou zijn en dat gronden zouden moeten worden aangekocht geen doorslaggevende rol speelt. Wat volgens de raad wel van belang is, is ten eerste dat ter plaatse van het voorgestelde alternatief de van uit het provinciaal beleid wenselijk geachte snelfietsroute aan de zuidkant van de N65 is geprojecteerd, waarbij als uitgangspunt is genomen dat auto- en fietsverkeer zo veel mogelijk gescheiden blijven vanuit een oogpunt van veiligheid en de snelle doorstroming van het fietsverkeer. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad dit argument redelijkerwijs van belang achten in zijn afweging. Daarbij neemt de Afdeling het volgende in aanmerking. Dat, zoals Ingenieursbureau A2r3 en [appellant sub 16A] hebben aangedragen, fietsers dominant zullen zijn op de door hen beoogde fietsstraten, neemt niet weg dat daar sprake is van een vermenging van fietsers en auto's en dat de raad er de voorkeur aan mag geven om daar voor

de fietsroute langs de N65 niet in te willen voorzien. Weliswaar wordt de Jagersboschlaan juist wel ingericht voor een combinatie van fietsers en auto's, maar die situatie verschilt van de fietsroute langs de zuidzijde van de N65. De Jagersboschlaan krijgt namelijk niet de functie van snelfietsroute, die de route langs de N65 wel krijgt. Voor zover Ingenieursbureau A2r3 en [appellant sub 16A] erop hebben gewezen dat op delen van de fietsroute langs de N65 ook auto's zullen worden toegestaan, heeft de raad toegelicht dat dit in feite onwenselijk is en daarom beperkt is en uitsluitend de delen betreft waar dit noodzakelijk is om aanliggende percelen te ontsluiten. Een tweede nadeel is volgens de raad dat er onvoldoende ruimte is om een verkeersveilige oplossing voor het alternatief te realiseren bij de kruising van de N65 met de Vijverbosweg - Boslaan, waar een op- en afrit naar en van de N65 komen. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om dit onjuist te achten.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad het door appellanten voorgestelde alternatief wel meegewogen bij de vaststelling van plan 1 en ook toereikend gemotiveerd waarom niet voor dat alternatief is gekozen. Omdat de raad de voorgestelde alternatieven om ruimtelijke redenen onwenselijk acht, hoefde de raad niet in kaart te brengen welke kosten met deze alternatieven zouden zijn gemoeid. Het betoog slaagt niet.

(...)

Naar voren gebrachte alternatieven voor het viaduct over de N65 bij de Kruishoeveweg-Sparrendaalseweg Vught

71. [appellante sub 7] en anderen, [appellant sub 14], [appellante sub 13] en het Groene Hart Brabant en Boom en Bosch hebben beroepsgronden aangevoerd tegen de gekozen locatie voor het viaduct over de N65 en daarvoor alternatieven naar voren gebracht. Het viaduct is volgens plan 1 voorzien tussen de Kruishoeveweg en de Sparrendaalseweg. Aan de zijde van de Sparrendaalseweg loopt het viaduct parallel aan die weg.

71.1. [appellante sub 7] en anderen betogen dat het viaduct, zoals voorzien, de bereikbaarheid van hun bedrijf niet verbetert. Het leidt volgens hen verder tot onveilige situaties met ander (langzaam) verkeer en het sluit aan op wegen die al overbelast zijn en ongeschikt zijn voor hun zware materieel dat niet meer over de N65 mag rijden. De raad is ten onrechte niet ingegaan op het door hen voorgestelde alternatief, een viaduct ter hoogte van wegrestaurant In 't Groene Woud en een parallelweg langs de gehele noordzijde van de N65 tussen Vught en Helvoirt. Dit alternatief dient de bereikbaarheid van de bedrijven aan de noordzijde van de N65 veel meer. Verder worden daardoor andere wegen, zoals de Sparrendaalseweg en de Boslaan, minder belast. [appellante sub 13] en [appellant sub 14] betogen ook dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar alternatieven, zoals een tunnel of een verdiepte ligging van de N65, of een viaduct in de buurt van In 't Groene Woud. Ook zou een parallelweg aan de noordzijde, of een compacter viaduct

rechtstreeks aansluitend op de Sparrendaalseweg volgens hen een betere optie zijn.

Bij een door het Groene Hart Brabant en Boom en Bosch voorgesteld alternatief is door hen een koppeling gemaakt tussen de plaats van het viaduct en de verplaatsing van het BP-tankstation. Als het tankstation verder oostelijk wordt verplaatst, tot tegenover restaurant In 't Groene Woud, en het viaduct daar dichtbij wordt gerealiseerd, kunnen gebruikers van het viaduct ook gebruik maken van de in- en uitvoegstroken voor het tankstation. Omrijdend verkeer in het aanliggende landschap ten zuiden van de N65 wordt daarmee vermeden en het zuidelijke talud van het viaduct hoeft minder ver het landschap in te lopen. Daarnaast komt het tankstation volgens het Groene Hart en Boom en Bosch dan ook buiten een stuk monumentaal bos te liggen. Deze oplossing zorgt er volgens hen verder voor dat de bestaande monumentale bomenlaan aan de Sparrendaalseweg niet wordt aangetast.

71.2. De raad heeft zich over het viaduct en de gekozen locatie op het standpunt gesteld dat een variantenstudie heeft uitgewezen dat het viaduct aan de Sparrendaalseweg, zoals nu in het plan is voorzien, de meest optimale oplossing is. Betrokkenen zijn bij een raadsinformatiebrief van 28 mei 2019 van die variantenstudie op de hoogte gesteld. Daaruit blijkt dat niet is gekozen voor een tunnel, omdat de kosten daarvan aanzienlijk hoger zijn dan van een viaduct en omdat een tunnel vooral 's-avonds en 's-nachts als sociaal onveilig wordt beschouwd. De variantenstudie leerde volgens de raad verder dat een volledige aansluiting ter hoogte van wegrestaurant In 't Groene Woud niet mogelijk is, omdat wegbeheerder Rijkswaterstaat en de provincie daar niet mee akkoord gaan.

Volgens de raad hebben bij de keuze voor de locatie verschillende aspecten een rol gespeeld. Door het vervallen van diverse opritten in de omgeving van het viaduct is de bereikbaarheid van verschillende (agrarische) bedrijven verminderd. Door het viaduct kan het landbouwverkeer zich makkelijk verplaatsen zonder de kernen Helvoirt en Vught aan te doen. Met de aanleg verbetert dus de bereikbaarheid in het gebied en wordt overlast in de kernen voorkomen. Verder ligt het viaduct ongeveer in het midden van de aansluitingen Boslaan/Vijverbosweg en Torenstraat/Molenstraat. Het zorgt ervoor dat ook het recreatieve fietsverkeer en wandelaars de N65 tussen die aansluitingen kan oversteken. Door de situering westelijk van de Sparrendaalseweg blijft de landschappelijk waardevolle beukenlaan aan die weg gehandhaafd.

Het is volgens de raad niet juist dat een viaduct nabij wegrestaurant In 't Groene Woud beter inpasbaar is. Bij de huidige locatie hoeft minder gebruik te worden gemaakt van gronden van derden en blijft het NNB onaangetaast. In de raadsbrief is verder vermeld dat als een viaduct wordt gerealiseerd binnen het NNB, oostelijk van stal De Blokhoeve en meer in de nabijheid van wegrestaurant In 't Groene Woud, gemotoriseerd verkeer via de snelfietsroute moet worden afgewikkeld en zich dus mengt met het fietsverkeer. Ook dat vindt de raad ongewenst.

Een volledige noordelijke parallelweg zoals [appellante sub 7] wenst, is volgens de raad overwogen, maar als alternatief afgevalen. Deze stuit op verschillende problemen, bijvoorbeeld met de verkeersveiligheid bij de benodigde aansluitingen op de drukker wordende Boslaan en Torenstraat. Omdat de aansluiting in Vught bovendien voldoende afstand moet hebben tot de rotonde bij de Boslaan, zou volgens de raad een woonwijk en het NNB door de parallelweg worden doorsneden. Ook zou door een volledige noordelijke parallelstructuur de aansluiting Groenewoud komen te vervallen, waardoor rijtijden oplopen.

Over het door [appellante sub 13] voorgestelde alternatief stelt de raad zich op het standpunt dat dit weliswaar minder ten koste gaat van gronden van [appellante sub 13], maar meer van de landschappelijk en ecologisch belangrijke beukenlaan, die onderdeel is van een vleermuisroute. Verder moet bij dit alternatief volgens de raad op het perceel van [appellante sub 13] een toegangsweg worden gerealiseerd richting de N65, om de woning [locatie 15] te ontsluiten en voor een goede bereikbaarheid van het perceel van [appellante sub 13] zelf. De raad stelt ook dat deze oplossing duurder zal zijn, omdat de zuidelijke toerit van het viaduct met een betonconstructie wordt uitgevoerd, in plaats van met een talud. De raad ziet gelet hierop geen voordelen van deze oplossing. De raad stelt verder dat veel aandacht zal worden besteed aan een zo goed en groen mogelijke inpassing van het viaduct.

Over het door Groene Hart Brabant en Boom en Bosch voorgestelde alternatief heeft de raad zich, naast het voorgaande over het NNB en de snelfietsroute, op het standpunt gesteld dat een volwaardige aansluiting die dit voorstel tot gevolg heeft, hier niet mag worden gerealiseerd en dat er bovendien voldoende alternatieve routes aanwezig zijn. Volgens de raad lost dit voorstel ook niets op voor de bereikbaarheid van de bedrijven aan de noordzijde van de N65 en is er voor deze oplossing veel ruimte nodig op gronden van derden. De tekeningen van appellanten zijn volgens de raad niet juist. Er zijn voor een functionele route veel ruimere bochten nodig dan ingetekend met dienovereenkomstig ruimtebeslag. Voor de verplaatsing van het tankstation zoals voorzien hoeven volgens de raad overigens, anders dan het Groene Hart en Boom en Bosch stellen, geen monumentale bomen te wijken. De raad ziet daarom ook in dit alternatief geen meerwaarde.

71.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad met het voorgaande toereikend heeft gemotiveerd waarom voor het viaduct op de gekozen locatie is gekozen.

Wat het beroep van [appellante sub 7] over de verkeersveiligheid betreft, neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad er terecht op wijst dat door de maatregel dat langzaam gemotoriseerd verkeer geen gebruik meer mag maken van de N65 de conflictsituaties op de N65 tussen dit langzame verkeer en het snelverkeer zullen afnemen.

Wat de veiligheid op het onderliggende wegennet betreft, in het bijzonder de door [appellante sub 7] genoemde samenloop met fietsers, wordt in het rapport 'Bereikbaarheid Peijnenburg Vught BV' van Accent Adviseurs van 12 augustus 2021 gesteld dat de snelfietsroute in een veilige route

voor fietsers voorziet, waardoor zij minder van de parallel lopende wegenstructuur gebruik hoeven te maken. Op het viaduct is blijkens dit rapport verder een passeersituatie van fietsers en landbouwverkeer goed mogelijk. Omdat twee passerende landbouwvoertuigen minder goed mogelijk is, is voorzien in een passeerstrook/opstelplaats aan de bovenzijde van de hellingen, voordat het viaduct wordt opgereden. De raad heeft verder gesteld dat het gehele onderliggende wegennet als gevolg van de reconstructie is beoordeeld en dat alle wegen in Vught feitelijk zo zijn ingericht, dat deze alle typen verkeer kunnen verwerken, dus ook zwaar verkeer.

Het door [appellante sub 13] naar voren gebrachte alternatief voorziet in een viaduct op nagenoeg dezelfde locatie, maar daarbij wordt gebruik gemaakt van een gedeelte van de bestaande Sparrendaalseweg. De raad heeft bij de beoordeling van dit alternatief naar het oordeel van de Afdeling een zwaar gewicht mogen toekennen aan het in standhouden van de laanstructuur van de Sparrendaalseweg en de ecologische waarde van deze laan als onderdeel van een vleermuizenroute. Die gaan verloren als het alternatief van [appellante sub 13] wordt uitgevoerd. De raad heeft erop gewezen dat uit de natuurtoets "Bestemmingsplan herontwikkeling N65 Vught; Reconstructie N65" van Antea Group van 5 maart 2020 (hierna: de natuurtoets, bijlage 4 bij de planregels van plan 1) volgt dat het vanwege de aanwezigheid van vleermuizen belangrijk is dat de aanwezige bomen met verblijfplaatsen behouden blijven. Ook heeft de raad gewicht mogen toekennen aan de omstandigheid dat nieuwe ontsluitingen moeten worden gecreëerd als dit alternatief wordt uitgevoerd. De raad heeft in dit alternatief om die redenen geen meerwaarde hoeven zien ten opzichte van het gekozen alternatief.

Hoewel de door appellanten naar voren gebrachte, door hen gevoelde nadelige gevolgen begrijpelijk en invoelbaar zijn, acht de Afdeling deze niet zodanig onevenredig dat de keuze van de raad niet aanvaardbaar is.

De betogen slagen niet.

(...)

[locatie 21] Helvoirt - beroep [appellant sub 19]

91. [appellant sub 19] betoogt dat de vaststelling van plan 2 in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat op zijn perceel [locatie 21] te Helvoirt, waar zich zijn bedrijfswoning en bedrijfspand bevinden, de bestemming "Verkeer" is gelegd. Hij voert aan dat het plan niet zorgvuldig tot stand is gekomen, omdat een alternatieve oplossing mogelijk is, die de raad volgens hem ten onrechte niet serieus heeft afgewogen. In dit alternatief wordt het tracé van de N65 bij de reconstructie ter hoogte van zijn gronden verlegd, zodat zijn bedrijfswoning en -terrein kunnen worden behouden. De ruimte daarvoor is aan de zuidzijde van de weg beschikbaar en volgens [appellant sub 19] reeds in eigendom bij Rijkswaterstaat, zodat dit volgens hem een reële optie is.

91.1. [appellant sub 19] woont en heeft volgens zijn beroepschrift een houthandel op het perceel [locatie 21] te

Helvoirt. Zijn perceel bevindt zich aan de noordzijde van de N65. Zijn woning vormt een twee-onder-een-kap woning met het gebouw Rijksweg 1.

91.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat, anders dan [appellant sub 19] stelt, zijn gronden wel strikt noodzakelijk zijn voor de reconstructie van de N65. Daarbij heeft de raad verwezen naar paragraaf 3.1.4 van de plantoelichting, die gaat over parallelvoorzieningen. Dat de gronden noodzakelijk zijn, is een gevolg van het moeten vervallen van de aansluiting van de Achterstraat op de N65, omdat die onveilig is.

Daarom moet aan de noordzijde van de weg een parallelvoorziening komen tussen het Schildersstraatje en de Kreitestraat. Deze weg moet enkele percelen ontsluiten en verder een sluitende wegenstructuur creëren tussen de kern Helvoirt en het buitengebied. Om deze parallelvoorziening mogelijk te maken kunnen de woningen [locatie 22] en [locatie 21] volgens de raad niet worden gehandhaafd.

De raad stelt verder onbetwist dat al langere tijd over de grondvererving met [appellant sub 19] wordt gesproken. Onder meer in het jaar 2017 heeft al een gesprek plaatsgevonden tussen de gemeente, Rijkswaterstaat en [appellant sub 19], die volgens de raad toen nog verhuurder van de woning en het perceel was. De raad heeft ter zitting gesteld dat meest recent in januari 2022 een, volgens de raad laatste, aanbod voor een schadeloosstelling aan [appellant sub 19] is gedaan.

Volgens de raad is verder het door [appellant sub 19] genoemde alternatief geen reële mogelijkheid. Anders dan hij stelt, zijn de betrokken gronden aan de zuidzijde van de N65 geen eigendom van Rijkswaterstaat. Bovendien kan volgens de raad de weg niet uitsluitend hier ter plaatse worden verlegd, omdat dit dan voor het hele tracé zou moeten gebeuren.

91.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad met het voorgaande het besluit tot vaststelling van plan 2 zoals is gebeurd ter plaatse van het perceel [locatie 21] te Helvoirt, en de daarbij behorende belangenafweging, in zoverre toereikend heeft gemotiveerd. De raad heeft aan het algemene belang van het verwijderen van een onveilige aansluiting en het als gevolg daarvan moeten realiseren van een parallelstructuur, een zwaarder belang mogen hechten dan aan het belang van [appellant sub 19] bij het behouden van zijn eigendommen, waarbij mede van belang is dat hem schadeloosstelling is aangeboden.

Het betoog slaagt niet.

(...)

Onderzoek naar in stand laten rechtsgevolgen

115. In overweging 27.1 is vastgesteld dat de plannen 1 en 2 niet met de vereiste zorgvuldigheid zijn vastgesteld omdat in strijd met art. 2.8, derde lid, van de Wnb voor deze plannen geen passende beoordeling was gemaakt van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

De Afdeling ziet aanleiding te bezien of de rechtsgevolgen van plan 1 en 2 met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand kunnen worden

gelaten, wat betekent dat zou worden bepaald dat de bestemmingsplannen toch geheel of gedeeltelijk blijven gelden. De raad heeft inmiddels namelijk een passende beoordeling verricht, die is neergelegd in het rapport 'Passende Beoordeling Reconstructie N65 Gemeente Vught', uitgebracht op 13 september 2021 door Arcadis, aangevuld met een bijlage waarin de gehanteerde uitgangspunten zijn toegelicht (hierna: de Arcadis-bijlage). De raad stelt zich op het standpunt dat hij uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat plan 1 en 2 niet de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zullen aantasten. Gelet op artikel 2.8, derde lid, van de Wnb mochten de plannen volgens de raad dus worden vastgesteld.

115.1. De raad heeft nog stukken ingediend waaruit volgt dat inmiddels van vier agrarische bedrijven stikstofruimte is verworven. Op de zitting heeft de raad desgevraagd toegelicht dat hij deze stukken op dit moment niet ten grondslag bedoelt te leggen aan zijn standpunt dat plan 1 en 2 de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen aantasten. Daarom zal de Afdeling deze stukken en wat partijen daarover over en weer naar voren hebben gebracht verder buiten beschouwing laten bij het onderzoek naar de vraag of de rechtsgevolgen van plan 1 en 2 in stand kunnen worden gelaten.

115.2. NMV heeft naar aanleiding van de passende beoordeling een reactie ingestuurd. De Afdeling zal hierna eerst, voor zover van belang, de inhoud van de passende beoordeling schetsen. Vervolgens zal de Afdeling de reactie van NMV bespreken in relatie tot de betreffende delen van de passende beoordeling, waar mogelijk in dezelfde volgorde.

115.3. Indien zou blijken dat artikel 2.8, derde lid, van de Wnb niet in de weg staat aan het vaststellen van de plannen, dan laat dat onverlet dat de andere gebreken die de Afdeling in deze uitspraak heeft geconstateerd, met zich kunnen brengen dat de rechtsgevolgen voor één of beide plannen toch niet of niet geheel in stand kunnen blijven. De Afdeling zal alleen bezien of de rechtsgevolgen ook met het oog op die andere gebreken in stand kunnen blijven als blijkt dat artikel 2.8, derde lid, van de Wnb daar niet al aan in de weg staat.

1. Inhoud van de passende beoordeling

116. De passende beoordeling bevat een weergave van de berekende stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van de plannen in de realisatiefase en de gebruiksfase ten opzichte van de autonome situatie en een beoordeling van de mogelijke gevolgen daarvan. Volgens de passende beoordeling is dat als volgt gedaan.

Voor de realisatiefase, die naar verwachting zal duren van 2021 tot 2024, is een inschatting gemaakt van het aantal draaiuren van het bouwmaterieel en het vermogen daarvan. Omdat de N65 tijdens de realisatiefase wordt afgesloten, is ook een inschatting gemaakt van de alternatieve routes die het verkeer dat normaliter over de N65 rijdt zal gebruiken, en de hoeveelheid verkeer daar.

Voor de gebruiksfase is een inschatting gemaakt van de verkeersaantrekkende werking van de reconstructie van de

N65. Dit is gedaan met verrijkte verkeersgegevens van het verkeersmodel NRM 2018.

Vervolgens is met Aeries Calculator versie 2020 berekend of in de realisatiefase van 2021 tot 2024, onderscheidenlijk de gebruiksfase in 2024, de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats toeneemt ten opzichte van de autonome situatie. In de berekening van het projecteffect zijn de deposities tot een afstand van 5 km vanaf de bron betrokken, omdat het rekenprogramma SRM-2 dat in Aeries Calculator wordt gebruikt, geen groter toepassingsbereik kent. De berekening is aangevuld met een berekening die is verricht met Aeries Connect, gebruik makend van de rekenmodule OPS_ROAD. Daarmee zijn de deposities berekend tot een afstand van 25 kilometer vanaf de bron.

Volgens de passende beoordeling veroorzaken de twee plannen een toename van de stikstofdepositie ter plaatse van diverse overbelaste, voor stikstof gevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden. De grootste toename van stikstofdepositie op een overbelaste locatie is in de realisatiefase 3,47 mol N/ha/jaar en in de gebruiksfase 2,20 mol N/ha/jaar.

In hoofdstuk 6 van de passende beoordeling worden de gevolgen van de berekende toenames beoordeeld. Daarbij wordt in paragraaf 6.2 eerst in het algemeen uiteengezet dat, naast een overmaat van stikstofdepositie, ook andere factoren en knelpunten een rol spelen bij het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, zoals onvoldoende beheer of de aanwezigheid van invasieve exoten. In paragraaf 6.3 worden diverse algemene opmerkingen gemaakt over (geringe) toenames van stikstofdepositie. Met name is vermeld dat een geringe toename van de depositie met enkele molen N/ha/jaar niet leidt tot meetbare verschillen in groeisnelheid van individuele planten. Daardoor ontstaan geen meetbare verschuivingen in concurrentiepositie en ook geen veranderingen in de verhouding waarmee individuele soorten in de vegetatie voorkomen. Ook is vermeld dat toenames van enkele molen N/ha/jaar verwaarloosbaar klein zijn ten opzichte van diverse andere hoeveelheden, zoals de totale stikstofdepositie van een gebied en de aan- en afvoer van stikstof uit ecosystemen. Volgens de passende beoordeling blijkt hieruit dat geringe veranderingen in de depositie niet leiden tot effecten op de natuurlijke habitats.

In paragraaf 6.4 tot en met 6.9 wordt per gebied en per overbelast habitattype ter plaatse waarvan de depositie toeneemt, beoordeeld wat de ecologische effecten zijn van de berekende toenames. Dit gaat als volgt. Eerst zijn weergegeven de beschrijving van het habitattype uit het profielendocument, de instandhoudingsdoelstelling voor het betreffende gebied en een verspreidingskaart van het habitattype in het gebied waarin staat welke delen in welke mate overbelast zijn. Vervolgens worden het huidige beheer en de huidige kwaliteit beschreven. Daarna volgen tabellen en kaarten waarin is weergegeven welke veranderingen de realisatie en het gebruik van de N65 voor welke overbelaste delen voor het habitattype in het Natura 2000-gebied veroorzaken. Dan volgt een analyse van de bestaande knelpunten voor het behoud en de ontwikkeling van het habitattype, afgezet tegen stikstofdepositie. Afgesloten wordt

met een analyse van de gevolgen die de berekende toenames hebben voor het areaal en de kwaliteit van het habitattypen. Daarbij wordt in de meeste gevallen in aanmerking genomen dat ondanks de overbelaste situatie niet overall sprake is van een slechte kwaliteit, dat de situatie stabiel is of een positieve trend vertoont, dat naast stikstofdepositie verschillende andere knelpunten een meer bepalende rol spelen bij het halen van de instandhoudingsdoelstellingen en dat de berekende toenames gering zijn.

De tussenconclusie in hoofdstuk 7 luidt dat de toenames geen significante gevolgen hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden. In paragraaf 7.2 van de passende beoordeling is bezien of de conclusie moet worden gewijzigd vanwege cumulatie met stikstofdepositie die door andere projecten wordt veroorzaakt. Dat is volgens de passende beoordeling niet het geval.

De eindconclusie in hoofdstuk 8 luidt dat de reconstructie van de N65 afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten geen significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden heeft.

2 Zijn de invoergegevens voldoende controleerbaar?

117. NMV stelt dat de verrichte berekeningen niet bij de passende beoordeling zijn gevoegd. Daarom is volgens NMV niet te controleren of de berekeningen zijn gebaseerd op juiste invoergegevens, met name wat de gehanteerde verkeersintensiteiten betreft. De GML-bestanden die de raad heeft toegezonden maken dit volgens haar evenmin inzichtelijk, omdat zij niet in Aeries Calculator zijn te importeren. 117.1. Het is juist dat, zoals NMV stelt, bij de passende beoordeling een bijlage met de verrichte berekeningen en invoergegevens ontbreekt. De raad heeft toegelicht dat de reden hiervoor is dat bij het opstellen van de passende beoordeling gebruik is gemaakt van AERIUS Connect (module OPS_ROAD). Dat programma bood volgens de raad niet de mogelijkheid om een PDF-uitdraai van deze gegevens te genereren. NMV heeft niet bestreden dat het genereren van een PDF-uitdraai in dit geval om de voormelde reden feitelijk onmogelijk was. Desgevraagd heeft de raad toegelicht dat de zogenoemde GML-bestanden, die ruimtelijke data bevatten, wel zijn te importeren. Deze bestanden zijn in te lezen in het open source GIS-pakket QGIS. Omdat het gebruik van QGIS en het inlezen van de GML-bestanden in QGIS wel kennis vereist, zijn in de passende beoordeling kaarten en tabellen opgenomen waarin de gebruikte gegevens overzichtelijk zijn gepresenteerd, aldus de raad.

Hoewel het controleren van de invoergegevens met deze beschikbare gegevens en programmatuur omslachtig kan zijn, heeft NMV niet aannemelijk gemaakt dat dit niet mogelijk is. Ook is niet gebleken dat de raad dit, in het specifieke geval dat het feitelijk onmogelijk was om een PDF-uitdraai te genereren, op eenvoudiger wijze mogelijk had kunnen maken.

Gelet op de voormelde omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de gebruikte invoergegevens in dit geval voldoende controleerbaar zijn. Het betoog slaagt niet.

3 Mocht rekening worden gehouden met afsluiting van sluiproutes?

118. NMV betoogt dat de gevolgen van de plannen in de realisatiefase zijn onderschat omdat onvoldoende rekening is gehouden met het verkeer dat in de periode dat de N65 is afgesloten, kan omrijden via alternatieve routes die op kortere afstand van Natura 2000-gebieden liggen. Deze verkeersbewegingen horen volgens haar bij de maximaal mogelijke effecten van de plannen in de realisatiefase. NMV voert aan dat geen rekening mag worden gehouden met het afsluiten van deze alternatieve routes, omdat ten tijde van het maken van de passende beoordeling de verwachte voordelen daarvan nog niet vaststonden. NMV wijst erop dat nog geen verkeersbesluit is genomen dat strekt tot het afsluiten van de alternatieve routes en zij stelt dat te verwachten is dat een aantal grote transportbedrijven in Helvoirt hier tegen bezwaar zal maken.

118.1. In hoofdstuk 3 van de plantoelichtingen staat dat in de periode dat de reconstructie van de N65 wordt uitgevoerd, een tijdelijke weg wordt aangelegd (ook wel bypass genoemd). Deze bypass bestaat uit 2x1 rijbaan en dient voor de bouw en de verkeersafwikkeling in de realisatieperiode. In paragraaf 2.1.3 van de Arcadis-bijlage staat dat het grootste gedeelte van het verkeer gebruik zal maken van deze bypass. Maar het verkeer zal, als geen maatregelen worden getroffen, ook gebruik maken van het onderliggend wegennet. In afbeelding 2 staat om welke wegen het gaat. Het betreft onder meer wegen die langs en door het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen lopen. Bij de berekening van de hoeveelheid verkeer dat over deze wegen zal rijden, is onder meer als uitgangspunt genomen dat het gebruik van alternatieve routes nabij het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen ongewenst is en dat de betreffende wegen daarom worden aangemerkt als wegen voor uitsluitend bestemmingsverkeer. Het gaat om de wegen die zijn aangeduid in afbeelding 3, waaronder de Oude Bosschebaan, De Heikant, Guldenberg, Oude Loonsebaan en Kruishoeveweg (hierna: de sluiptwegen).

118.2. Onder verwijzing naar de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, overweegt de Afdeling dat beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maatregelen zijn waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten (ook wel mitigerende maatregelen genoemd).

Het tijdens de realisatiefase weren van niet-bestemmingsverkeer van alternatieve routes die door en nabij Natura 2000-gebieden lopen, om te voorkomen dat omrijdend verkeer van de N65 daarvan gebruik zal gaan maken, is zo'n mitigerende maatregel.

118.3. Uit de voormelde uitspraak volgt dat mitigerende maatregelen mogen worden betrokken in een op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb te verrichten passende

beoordeling van de gevolgen van een plan of project als de verwachte voordelen van die maatregelen ten tijde van de beoordeling vaststaan. In de regel staan verwachte voordelen niet vast als de maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd en de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort, zoals de aanleg van nieuwe of verbetering van bestaande habitattypen, leefgebieden of foerageergebieden. Bij (technische) beschermingsmaatregelen die functioneel verbonden zijn aan de uitvoering van het plan of project is het geen vereiste dat deze ten tijde van de passende beoordeling al ten uitvoer zijn gelegd, maar de verwachte voordelen van dergelijke beschermingsmaatregelen kunnen alleen in de passende beoordeling worden betrokken als deze vaststaan.

Met het weren van niet-bestemmingsverkeer op de sluiptwegen wordt beoogd te voorkomen dat stikstofdepositie van dit niet-bestemmingsverkeer neerslaat op daarvoor gevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden. Voor een effectieve werking van het weren van niet-bestemmingsverkeer op de sluiptwegen is louter een verkeersbesluit nodig dat wordt gehandhaafd. Deze maatregel vergt geen reactie van de natuur, het ecologisch systeem of een diersoort. Sprake is van een (technische) maatregel waarvan niet vereist is dat deze al ten tijde van de passende beoordeling ten uitvoer is gelegd.

118.4. Partijen verschillen niet van mening over de vraag of ten tijde van de passende beoordeling was uitgewerkt hoe de voordelen van de maatregel tot stand zullen worden gebracht - de raad heeft op de zitting in dat verband nog toegelicht dat kan worden gewerkt met borden, inzinkbare palen met signaallichten en/of verkeersregelaars - en of het niveau van wetenschappelijke kennis het mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd. Gelet hierop moet het ervoor worden gehouden dat de verwachte voordelen van deze beschermingsmaatregelen vaststaan. Daarom wordt aan deze maatregel niet de eis gesteld dat de verwachte voordelen in de regel slechts vaststaan als de maatregel ten tijde van de passende beoordeling ten uitvoer is gelegd.

118.5. Verder geldt dat ten tijde van de passende beoordeling moet zijn gegarandeerd dat de maatregelen resultaat hebben voordat het plan of project negatieve gevolgen zal hebben, aldus de Afdeling onder 10 in overweging 18 van haar uitspraak van 29 mei 2019. Dat betekent dat gegarandeerd moet zijn dat de verwachte voordelen van de maatregelen daadwerkelijk een feit zijn voordat het plan negatieve gevolgen zal hebben.

Zoals hiervoor staat, is het niet noodzakelijk dat ten tijde van het verrichten van de passende beoordeling al een verkeersbesluit was genomen en/of dat niet-bestemmingsverkeer al van de sluiptoutes werd geweerd. Maar, het lag wel op de weg van de raad om te verzekeren dat op het moment dat de realisatiefase aanvangt het niet-bestemmingsverkeer van de sluiptoutes wordt geweerd. Dat kan doordat toch alvast een verkeersbesluit wordt genomen, maar ook op andere manieren, zoals bijvoorbeeld door het opnemen

van een voorwaardelijke verplichting in de planregels. Nu in dit geval echter op geen enkele wijze juridisch is verzekerd dat de maatregel getroffen zal worden, was ten tijde van de passende beoordeling niet gegarandeerd dat de maatregelen resultaat hebben voordat de plannen negatieve gevolgen zullen hebben.

Het betoog slaagt daarom.

4 **Is de conclusie van de passende beoordeling onderbouwd?**

119. NMV stelt dat de passende beoordeling bij de beoordeling van de gevolgen van de plannen als uitgangspunt neemt dat een geringe toename van de hoeveelheid stikstof geen kwaad kan. Dit uitgangspunt is volgens NMV onjuist. Ook de Arcadis-bijlage is volgens NMV ten onrechte gebaseerd op deze vooronderstelling.

NMV voert ten eerste aan dat de gevoeligheid voor stikstof per habitatype en soort verschilt en dat er onvoldoende aandacht is voor de mate waarin de betrokken habitattypen en soorten gevoelig zijn voor stikstofdepositie. Voorts is volgens NMV niet inzichtelijk welke toenames direct schadelijk zijn en of de berekende toenames indirecte schade veroorzaken.

NMV voert verder aan dat in de passende beoordeling ten onrechte wordt meegewogen dat niet alle stikstof die in een natuurgebied terechtkomt daadwerkelijk ter beschikking staat aan de vegetatie. Volgens haar is onduidelijk om hoeveel stikstof het dan gaat. Ook wordt volgens haar voorbij gegaan aan de accumulatie van verzuring en vermessing in de bodem door stikstofdepositie. De suggestie dat een groot deel van de stikstofdepositie gewoon verdwijnt, is volgens haar onjuist.

Het argument dat de soortensamenstelling en concurrentieverhoudingen pas veranderen als de stikstofdepositie meer dan enkele molen per jaar is en dat kleinere toenames verwaarloosbaar zijn, is volgens NMV niet onderbouwd. Dat geringe toenames voor alle relevante soorten geen kwaad kunnen, ook niet in een situatie van forse overbelasting en andere negatieve factoren, volgt volgens haar niet uit de omstandigheid dat het gaat om een klein percentage van de totale achtergronddepositie.

Volgens NMV is het ten slotte onjuist dat bij de beoordeling wordt gesteld dat de twee plannen ten opzichte van andere bestaande verstoringsfactoren een relatief kleine bijdrage leveren die geen significante schade met zich brengt. Juist de bestaande andere verstoringsfactoren maken volgens NMV dat verdere achteruitgang door een toename van stikstofdepositie ontoelaatbaar is.

119.1. De Afdeling zal deze beroepsgrond beoordelen aan de hand van twee betrokken habitattypen in het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen. Eenzelfde beoordeling kan ook voor andere habitattypen worden uitgevoerd.

119.2. Het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen is aangewezen voor diverse voor stikstof gevoelige habitattypen. In het aanwijzingsbesluit zijn voor deze habitattypen uitbreidings-, verbeter- en

behouddoelstellingen vastgesteld. Uit de passende beoordeling volgt dat grote delen of soms het volledige oppervlakte van de voorkomende voor stikstof gevoelige habitattypen overbelast zijn met stikstof. Ook volgt uit de passende beoordeling dat de plannen 1 en 2 op die locaties een toename van stikstofdepositie veroorzaken.

Zo vindt op het habitatype zwakgebufferde vennen, waarvoor een behouddoelstelling geldt en dat in zijn geheel overbelast is, een maximale toename plaats van 3,01 mol/ha/jaar in de realisatiefase en 2,24 mol/ha/j in de gebruiksfase. In de passende beoordeling staat dat de berekende toenames geen significante gevolgen hebben omdat de kwaliteit van het habitatype goed is ondanks de overbelaste situatie en omdat voor de delen met een beperkte kwaliteit de knelpunten vooral samenhangen met verdroging, stikstof uit het verleden en de aanwezigheid van bomen. De berekende toenames zorgen volgens de passende beoordeling niet voor een meetbare verandering van de vegetaties van dit habitatype. Op het habitatype zandverstuivingen, waarvoor een uitbreidings- en verbeterdoelstelling geldt en dat eveneens in zijn geheel overbelast is, neemt de depositie toe met maximaal 1,25 mol N/ha/jaar in de realisatiefase en 0,33 mol N/ha/jaar in de gebruiksfase. Ook voor dit habitatype is volgens de passende beoordeling uitgesloten dat de berekende toenames significante gevolgen hebben. De reden daarvoor is dat de berekende toenames gering zijn, dat het habitatype weliswaar overbelast is en de kwaliteit ervan beperkt maar dat de trend van de kwaliteit stabiel is, dat de perspectieven gunstig zijn en dat gebrek aan natuurlijke dynamiek - die wordt verergerd door stikstofdepositie - een meer bepalend knelpunt is. De berekende toenames zorgen volgens de passende beoordeling niet voor een meetbare verandering van de vegetaties van dit habitatype.

119.3. De passende beoordeling moet inzichtelijk maken wat de gevolgen zijn van de berekende depositietoenames, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor onder meer het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen. Op basis daarvan moet inzichtelijk zijn dat de berekende depositietoenames de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet aantasten. Dat inzicht biedt de passende beoordeling naar het oordeel van de Afdeling niet. Daartoe is het volgende van belang.

De instandhoudingsdoelstellingen bepalen dat de oppervlakte en kwaliteit van de zwakgebufferde vennen en zandverstuivingen behouden moeten blijven, respectievelijk moeten uitbreiden en verbeteren. Volgens paragraaf 4.3 van het beheerplan van het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen is een daling van de huidige stikstofdepositie nodig om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

In de passende beoordeling zijn die instandhoudingsdoelstellingen niet betrokken bij het beantwoorden van de vraag of de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast. Die onderbouwing is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gegeven door aan te geven dat voor de gunstige staat van een habitatype, naast de stikstofdepositie, ook andere knelpunten bestaan. Als gevolg daarvan is in de passende beoordeling niet onderbouwd

dat de natuurlijke kenmerken van die gebieden, ondanks de toename van de stikstofdepositie, niet worden aangetast.

De Afdeling brengt ter voorlichting naar voren dat voor het toestaan van een project niet als een voorwaarde geldt dat met het project wordt bijgedragen aan het behalen van een instandhoudingsdoelstelling (vergelijk ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1060, r.o. 15.1). Ook is het niet zo dat elke (geringe) toename van de stikstofdepositie, waardoor de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen komen, steeds de natuurlijke kenmerken van een gebied zal aantasten. Wel zullen de gevolgen van die toename moeten worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van het Natura 2000-gebied, en moeten de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied daarbij worden betrokken (zie HvJ 7 september 2004, C-127/02, (*Kokkelvisserij*), ECLI:EU:C:2004:482).

Gelet op het vorenstaande bevat de passende beoordeling niet een argumentatie die de conclusie kan dragen. De raad heeft daarom uit de passende beoordeling niet de op grond van de Wnb vereiste zekerheid kunnen verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

Het betoog slaagt.

5 Conclusie - de rechtsgevolgen kunnen niet in stand blijven

120. De conclusie is dat de raad gelet op wat hiervoor onder 118.5 en 119.3 staat, uit de alsnog verrichte passende beoordeling niet de zekerheid heeft kunnen verkrijgen dat plan 1 en 2 niet de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zullen aantasten. Alleen al hierom kunnen de rechtsgevolgen van plan 1 en 2 niet in stand worden gelaten. De Afdeling zal wat NMV verder nog over de passende beoordeling heeft aangevoerd gelet op het vorenstaande niet inhoudelijk beoordelen.

120.1. De Afdeling hecht eraan om ter voorlichting van partijen op te merken, dat het op de weg ligt van de raad om, als hij een nieuw besluit neemt, rekening te houden met de op dat moment geldende stand van zaken omtrent de berekeningsmethode voor stikstofdepositie.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

(...)

V. vernietigt het besluit van 14 mei 2020 waarmee het bestemmingsplan "N65 Vught" is vastgesteld en het besluit van 2 juli 2020 waarmee het bestemmingsplan "N65 Helvoirt 2020" is vastgesteld;

(...)

VIII. draagt de raad van de gemeente Vught op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel V. wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

(...)

Noot

1. Deze uitspraak bevat veel interessante overwegingen. In deze noot gaan wij in op de overwegingen inzake de reikwijdte van de mer-regelgeving en het beroep van omwonenden op een alternatieve invulling van het plangebied.
2. De beroepsgronden die gaan over de mer-regelgeving hebben geen doel getroffen, maar de afdoening daarvan biedt belangrijke inzichten in de toepassing van de mer-regelgeving. Die inzichten zijn zowel van belang voor het huidige recht als voor de mer-regeling in de Omgevingswet, en worden hierna besproken.
3. In art. 3 lid 1 sub a Besluit mer 1994 is bepaald dat er voor onder meer bestemmingsplannen geen directe plan-mer-plicht geldt als er een passende beoordeling moet worden gemaakt, voor zover dat plan het gebruik van een klein gebied bepaalt. In dat geval kan – in eerste instantie – worden volstaan met een plan-mer-beoordeling (hierna: ‘kleinegebieden-regeling’). Onder de Omgevingswet zal de kleinegebieden-regeling worden verruimd. Als er voor een omgevingsplan een passende beoordeling moet worden gemaakt en/of dat plan kaderstellend is voor de besluitvorming over een mer-beoordelingsplichtig project, dan kan worden volstaan met een plan-mer-beoordeling als het plan ziet op het gebruik van een klein gebied (zie art. 16.36 lid 3 Ow in samenhang met art. 11.1 lid 2 Ob). De kleinegebieden-regeling is rechtstreeks te herleiden tot art. 3 lid 3 SMB-richtlijn.
4. Er is sprake van een klein gebied als de omvang ervan gering is in relatie tot het totale grondgebied van de gemeente (art. 3 lid 1 sub a-2 Besluit mer 1994 en art. 11.1 lid 2 sub b Ob). Dit stemt overeen met HvJ EU 21 december 2016, C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978, punt 72. Daarin oordeelt het Hof dat de omvang van “kleine gebieden” in art. 3 lid 3 SMB-richtlijn gering moet zijn vergeleken met het grondgebied van de desbetreffende lokale instantie. Het gaat bij die omvang zuiver om een kwantitatief criterium, namelijk de oppervlakte van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft, ongeacht de milieueffecten. Het Hof maakt niet in algemene zin duidelijk hoe gering het gebied moet zijn. In (twee) uitspraken waarin de Afdeling zich eerder over de kleinegebieden-regeling heeft uitgelaten, heeft zij dat evenmin gedaan (ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054 en ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO918). In een meer recente uitspraak komt de kleinegebieden-regeling ook aan de orde (ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3492). De Afdeling laat zich daarin niet uit of er in dat geval al dan niet sprake is van een klein gebied. In de onderhavige uitspraak verduidelijkt de Afdeling wel (deels) hoe gering een klein gebied moet zijn. Uit de overwegingen van de Afdeling kan worden afgeleid dat wanneer een bestemmingsplan niet meer dan 1% van het grondgebied van de gemeente omvat (hierna: ‘1%-criterium’), dat plan betrekking heeft op een klein gebied (zie r.o. 33.1). Daarmee is niet gezegd dat wanneer het plan procentueel meer grond van een gemeente omvat, er geen sprake is van een klein gebied. Dat zal nadere

jurisprudentie moeten uitwijzen. Wij roepen overigens in herinnering dat advocaat-generaal Kokott een oppervlakte van ten hoogste 5% van het gebied dat binnen het lokale bestuursniveau valt, als richtcijfer noemt om te kunnen spreken van een klein gebied. Bij territoriaal zeer grote lokale openbare lichamen zal volgens haar evenwel in de regel onder dit richtcijfer moeten worden gebleven (de Conclusie van 8 september 2016, ECLI:EU:C:2016:665, punt 68).

5. Het 1%-criterium zal vaak toereikend zijn om een bestemmingsplan of omgevingsplan, waaronder begrepen een wijziging daarvan, onder de kleinegebieden-regeling te laten vallen. Wij juichen dat toe. Zo wordt bewerkstelligd dat de onderzoek- en motiveringslast voor een dergelijk plan in eerste instantie beperkt blijft. Als het plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben, dan zal dat blijken uit de plan-mer-beoordeling en zal alsnog een plan-MER moeten worden gemaakt.

6. Voor de bestemmingsplannen was een (formele) project-mer-beoordeling verricht. Daaruit volgt dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten en dat er derhalve geen project-MER hoefde te worden opgesteld. De Afdeling ziet in wat door appellanten naar voren is gebracht tegen de project-mer-beoordeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de eindconclusies van de mer-beoordeling (zie r.o. 31 e.v.). Dat de mer-beoordeling niet door een onafhankelijke derde partij (zoals de commissie voor de milieueffectrapportage) is getoetst, is volgens de Afdeling geen gebrek nu daartoe geen verplichting bestaat (zie r.o. 31.6).

7. De Afdeling overweegt dat de (verplichte) plan-mer-beoordelingsplicht is ingevuld door middel van de uitgevoerde project-mer-beoordeling. Dat dit toelaatbaar is, volgt reeds uit ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, r.o. 15.11. Omdat er naar verwachting, mede door het 1%-criterium en vanwege de uitbreiding van de kleinegebieden-regeling onder de Omgevingswet, frequent met plan-mer-beoordelingen zal worden gewerkt, is het wel goed om dit nog eens te benadrukken.

8. In de noot bij de uitspraak ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:224, *Men R* 2018/46, is door Soppe een systematische uiteenzetting gegeven over de vraag wanneer er in termen van het Besluit mer 1994 sprake is van de aanleg of wijziging/uitbreiding van een weg. In die uitspraak concludeerde de Afdeling dat de in het bestemmingsplan voorziene herstructurering van de N280 in Roermond had te gelden als een wijziging van een autoweg in de zin van het Besluit mer 1994. Op grond van onderdeel D-1.1 van de bijlage bij het Besluit mer 1994 diende voor het bestemmingsplan een project-mer-beoordeling te worden uitgevoerd. De Afdeling heeft niet gezien of de voorziene herstructurering wellicht moest worden beschouwd als de aanleg van een autoweg ex onderdeel C-1.2 van de bijlage bij het Besluit mer 1994. In de noot is daarover het volgende opgemerkt:

“Er is echter een complicerende factor. Als er daadwerkelijk sprake is van een sub a autoweg, dan is wederom van belang dat C-1.2 de implementatie vormt van onderdeel

7b van bijlage I bij de mer-richtlijn. In HvJ EU 24 november 2016, C-645/15, ECLI:EU:C:2016:898, JM 2017/11, heeft het Hof aangegeven dat het begrip “aanleg” in voornoemd onderdeel 7b mede omvat een project waarin wordt voorzien in een verbetering van bestaande wegen door bouwkundige maatregelen van zekere omvang. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het graven van een tunnel op een bestaand tracé. De lengte van de ingreep (zoals de tunnel) is daarbij niet leidend (aangezien in voornoemd onderdeel van de mer-richtlijn geen drempelwaarde is opgenomen, hetgeen ook niet het geval is bij C-1.2). Het is volgens het Hof van Justitie aan de nationale rechter om per geval te beoordelen of de betrokken wegverbetering, wegens alle kenmerken ervan – en niet alleen de lengte ervan – een zodanige omvang heeft dat deze moet worden aangemerkt als de “aanleg” in de zin van de mer-richtlijn. Alsof het allemaal niet al ingewikkeld genoeg is, biedt het arrest geen handvat aan de hand waarvan in een concreet geval door de nationale rechter (en daarop vooruitlopend het bevoegd gezag) moet worden bepaald of de wijziging van een weg als de “aanleg” van een weg moet worden aangemerkt. Het enige wat duidelijk is, is dat het graven van een tunnel daarvoor in aanmerking komt. Er is (nog) geen jurisprudentie waarin de Afdeling of een andere bestuursrechter (desgevraagd) het arrest van 24 november 2016 heeft “toegepast” (duidelijk is wel dat de bestuursrechter de term “aanleg” in C1.2 voor zover het gaat om een sub a-autoweg mer-richtlijnconform moet uitleggen). De in casu in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte herstructurering ziet met name op de aanleg van parallelwegen die het doorgaande verkeer van het bestemmingsverkeer scheiden. Is hierbij sprake van bouwkundige maatregelen van zekere omvang? De Afdeling zal vroeg of laat zeker worden gedwongen zich nader over het arrest van het Hof uit te laten. Pas als die jurisprudentie er is zal de opgeworpen vraag wellicht van een antwoord kunnen worden voorzien.”

9. In de onderhavige zaak hebben appellanten zich expliciet op het HvJ EU-arrest uit 2016 beroepen en de Afdeling gedwongen zich nader over de betekenis van dat arrest uit te laten. Appellanten meenden dat de reconstructie van de N65 in Vught op basis van dit arrest moest worden beschouwd als de aanleg van een autoweg. De relevante overwegingen (30 e.v.) in ogenschouw nemende, kunnen wij niet anders concluderen dan dat (ook) de Afdeling het arrest maar moeilijk kan duiden. De Afdeling geeft geen algemene kaders voor hoe het arrest moet worden uitgelegd. Zij stelt voorop dat uit het arrest niet voortvloeit dat elke wijziging van een bestaande auto(snel)weg moet worden aangemerkt als ‘aanleg’ in de zin van onderdeel 7b van bijlage I bij de mer-richtlijn (en daarmee als de aanleg in de zin van onderdeel C-1.2 van de bijlage bij het Besluit mer 1994). Vervolgens komt de Afdeling tot de conclusie dat de voorziene reconstructie, gelet op alle kenmerken van de ingrepen, niet een zodanige omvang heeft dat deze gelijkstaat aan de aanleg van een nieuwe weg. Daarbij worden de verschillen met de in het HvJ EU-arrest voorziene wegreconstructie (in

Nürnberg) benadrukt. Gewezen zij op de overwegingen in r.o. 30.2. Wij begrijpen dat de impact van de reconstructie van de N65 in Vught een andere is dan die van de reconstructie van de weg in Nürnberg, maar de door de Afdeling gebezigde argumenten maken het erg lastig om aan te geven wanneer een reconstructie van een autoweg wel als de aanleg van een weg in de zin van de mer-regelgeving moet worden beschouwd. Dat blijft casuïstisch en dus sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Nu de Afdeling op grond van het HvJ EU-arrest heeft onderkend dat een wijziging van een autoweg onder omstandigheden moet worden gezien als de aanleg van een nieuwe autoweg, zal er naar onze verwachting vaker een beroep op dat arrest worden gedaan in situaties waarin voor een wijziging van een autoweg is volstaan met een project-mer-beoordeling. Het is voor de uitvoeringspraktijk verstandig om daarop te anticiperen bij noemenswaardige wegreconstructies waarvoor een planologisch besluit nodig is en waarin wordt volstaan met een project-mer-beoordeling. In dat geval zal goed onderbouwd moeten kunnen worden waarom de vergelijking met de reconstructie van de weg in Nürnberg (waarop het arrest van het HvJ EU zag) mank gaat.

10. Door diverse appellanten is aangevoerd dat de door hen aangedragen alternatieve planologische mogelijkheden leiden tot een betere uitkomst dan die waar in de vastgestelde bestemmingsplannen voor is gekozen. Zo zijn er alternatieve locaties voorgesteld voor het viaduct over de N65 (r.o. 71 e.v.) en het tracé van de N65 (r.o. 91 e.v.) én is de mogelijkheid van een parallelweg aangedragen als alternatief voor het fietspad langs de N65 (r.o. 59 e.v.). Dat is in lijn met de veelal terughoudende wijze waarop de Afdeling beroepsgronden over alternatieven toetst. Voor een geslaagd beroep op een alternatieve invulling van het plangebied is nodig dat op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van dat alternatief een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Vgl. o.a. ABRvS 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:204, r.o. 5, en ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1688, r.o. 17.2. Verweerder onderbouwt met diverse argumenten waarom de geopperde alternatieven minder geschikt zijn dan de gekozen planologische invulling en aldus geen gelijkwaardig resultaat oplevert. Zo wijst verweerder erop dat het alternatief een afbreuk doet aan het doelbereik of tot meer kosten leidt. Bijvoorbeeld omdat in de alternatieve gevallen onvoldoende ruimte bestaat voor een verkeersveilige oplossing (r.o. 59.4), een ecologisch belangrijke beukenlaan verloren gaat (r.o. 71.2) en het verleggen van een deel van het tracé van de N65 zou betekenen dat dit voor het hele tracé zou moeten gebeuren (r.o. 91.2). De Afdeling volgt verweerder daarin. Onlangs heeft Verhoeven overigens de vraag opgeworpen of de alternatieventoets door de Afdeling zich wel goed verhoudt tot het evenredigheidsbeginsel zoals dat thans door de Afdeling wordt ingevuld. Zie M.J.H.M. Verhoeven, ‘Evenredigheid in de omgevingsvergunning’, *M en R* 2022/72, p. 434.

M.A.A. Soppe & T. Gelo