Vught

Raadsinformatiebrief

Datum	7 februari 2023
Onderwerp	Stand van zaken reconstructie N65 Vught en Helvoirt en vervolg
Zaaknummer	Z23 - 259216
Documentnr.	UIT/23 - 528875

Inleiding

Op 21 december 2022 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) de bestemmingsplannen N65 Vught en N65 Helvoirt 2020 vernietigd. Dit betekent dat de reconstructie niet op korte termijn kan worden gerealiseerd. Voor een eventueel vervolg moet een nieuwe procedure worden gevoerd. De met de reconstructie beoogde verbetering van de leefbaarheid in de gemeente Vught kan vooralsnog niet plaatsvinden. De gemeente heeft op 30 januari samen met Rijk, provincie en de gemeente Oisterwijk in de stuurgroep N65 de ontstane situatie besproken. In deze raadsinformatiebrief worden de uitkomsten van dat overleg en de te zetten vervolgstappen aangegeven. Door Pels Rijcken is een analyse opgesteld over de uitspraak van de Afdeling die als bijlage 1 bij deze brief is gevoegd.
In ons memo van begin januari is aangegeven dat een aantal zaken moet worden afgehecht, waaronder de ontbinding van het contract met de aannemer, de grondverwerving, de geluidsanering en de afstemming met PHS. De af te hechten onderdelen zijn opgenomen in bijlage 2.

Voorgeschiedenis

- Op 14 mei 2020 heeft de gemeenteraad van Vught het bestemmingsplan "N65 Vught" vastgesteld.
- Op 2 juli 2020 heeft de gemeenteraad van Haaren het bestemmingsplan "N65 Helvoirt 2020" vastgesteld.
- Op 21 september 2021 is de gemeenteraad met een RIB geïnformeerd over de definitieve gunning van de reconstructie N65 aan BAM Infra.
- Op 19, 20 en 21 april 2022 heeft de Afdeling de bestemmingsplannen N65 Vught en Helvoirt inhoudelijk behandeld.
- Op 21 december 2022 heeft de Afdeling de bestemmingsplannen N65 Vught en Helvoirt vernietigd.
- Op 12 januari 2023 is de gemeenteraad met het memo uitspraak Raad van State N65 over de te zetten stappen geïnformeerd.

Inhoudelijk

Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

De uitspraak betekent dat, mocht er worden gekozen voor een vervolg, een nieuw bestemmingsplan moet worden vastgesteld en in procedure moet worden gebracht. De Afdeling geeft daarbij aan dat als men verder wil met de plannen, het stikstofonderzoek moet worden aangevuld. Ook

zullen op enkele andere punten nog onderzoeken of aanpassingen nodig zijn. De Afdeling benoemt onderstaande punten:

1. Nadere onderzoek en onderbouwing op gebied van stikstof, waarbij moet worden aangetoond dat er geen nadelige effecten zijn voor Natura 2000-gebieden.
2. Voor de Boslaan moet worden onderbouwd dat het bestemmingsplan er niet toe leidt dat de verkeerssituatie op de Boslaan onaanvaardbaar wordt.
3. Bedrijfseconomisch onderzoek is nodig naar de gevolgen voor het Esso tankstation in Helvoirt.
4. De groencompensatie moet als voorwaardelijke verplichting worden vastgelegd in het bestemmingsplan.
5. Het corrigeren van een onjuist aangeduide bestemming op een klein gedeelte van het plan.
6. Trilling onderzoek voor één woning aan de Helvoirtseweg.

Analyse Pels Rijcken (bijlage 1)

Pels Rijcken stelt in haar analyse van de uitspraak vast dat de voorgenomen reconstructie als zodanig de toets der kritiek kan doorstaan. De Afdeling twijfelt niet aan nut en noodzaak en ook niet aan de gekozen oplossingsrichting. Een groot deel van de bezwaren is ongegrond verklaard, waaronder het overgrote deel over de gevolgen van de wijzigingen van verkeersstromen. Pels Rijcken geeft in de analyse in hoofdlijnen aan wat, gelet op de kritiekpunten van de Afdeling, een reparatietraject zou kunnen inhouden. Eén van de op te lossen vraagstukken is stikstof. De Afdeling geeft daarbij aan dat de passende beoordeling aangevuld moet worden. Tegelijk heeft de Afdeling de gemeenteraad niet de gelegenheid gegeven het besluit te herstellen (bestuurlijke lus), waarvan de motivering door de Afdeling niet is gegeven.

Na de vaststelling van het bestemmingsplan in mei 2020 bleek na herberekeningen dat er een omissie zat in de voortoets en toch sprake was van stikstofdepositie in Natura-2000 gebieden. Dat betekent dat we hangende de procedure in een reparatietraject terecht zijn gekomen. Te verwachten was, met de huidige urgentie in de stikstofproblematiek, dat de Afdeling heel kritisch zou kijken naar de alsnog opgestelde passende beoordeling en de daarin beoordeelde deposities, ook qua omvang. De passende beoordeling is een specialistisch onderzoek dat door een erkende expert is opgesteld. De beoordeling week niet wezenlijk af van andere passende beoordelingen die het de afgelopen tijd wel gered hebben bij de Afdeling, waarbij de toenames van de depositie lager waren. Er is niet voor gekozen om de – ná het indienen van de passende beoordeling bij de Afdeling – aangekochte stikstofruimte in te zetten bij wijze van mitigerende maatregel (externe saldering). Afgezien van het feit dat het niet mogelijk was om tijdig voor de zitting met een hierop aangepaste passende beoordeling te komen, zou dit – gelet ook op de toen recente uitspraak van de Afdeling over externe saldering [GOL van 24 november 2021] – de juridische positie van de gemeenteraad op dat moment niet hebben versterkt.

Bij een vervolg moet het nieuwe bestemmingsplan opnieuw worden onderbouwd met het laatste verkeersmodel en bijbehorende berekeningen van de verkeersintensiteiten. Op basis van de berekeningen met het laatste Aerius-model moet de passende beoordeling worden aangevuld. Een reparatietraject is geen gemakkelijke taak en nieuwe onderzoeken kunnen nieuwe knelpunten opleveren. Een taskforce zou volgens Pels Rijcken op korte termijn de (on)mogelijkheden van zo'n traject in beeld kunnen brengen, te beginnen met het belangrijkste knelpunt, stikstof.

"Hoe verder"

De vernietiging van de plannen vraagt om een heroriëntatie. Voor de gemeente Vught blijft daarbij het oorspronkelijke doel voorop staan, namelijk het verbeteren van de leefbaarheid, oversteekbaarheid en verkeersveiligheid en het beperken van de verkeersaantrekkende werking. In de stuurgroep van 30 januari 2023 is de vernietiging van de bestemmingsplannen besproken en is de vraag "Hoe verder" aan de orde geweest. Besloten is een taskforce onder leiding van de gemeente Vught in te richten, die een advies uitbrengt over de haalbaarheid van een vervolg. Alle opdrachtgevers participeren in de taskforce. De kosten voor het inhuren van externe partijen voor onderzoeken worden betaald uit het projectbudget. Binnen de opdracht zal gekeken worden naar de gehonoreerde beroepen met naar verwachting als hoofdonderdeel stikstof en kosten. Ook komen alternatieve oplossingsrichtingen aan de orde. Als de opdrachtformulering is afgestemd wordt deze separaat toegezonden.

Financiën

De opdracht gevende partijen waren al voor de uitspraak met elkaar in overleg om inzicht te krijgen in de gestegen kosten ten gevolge van prijsstijgingen door vooral de oorlog in Oekraïne en hoe daar op basis van de bestuursovereenkomst mee om te gaan. De provincie gaf aan dat de reconstructie niet meer binnen het beschikbare budget kon worden gerealiseerd. De opdrachtgevers waren in overleg over die extra kosten en het benodigde extra budget. Dat overleg is na de uitspraak gestopt en zal in de taskforce een vervolg krijgen.

Consultatie

Inmiddels is bestuurlijk een consultatieronde gehouden met belanghebbenden. Zo hebben gesprekken plaatsgevonden met Samen voor Vught, Stichting Comité N65, Vereniging Platform Vught Structureel, IVN/NMV, Vught Participeert en de eigenaar van het Esso tankstation in Helvoirt. Het doel van de gesprekken was vooral om te luisteren en te horen wat deze partijen van de uitspraak vonden en hoe zij denken over een vervolg. De algemene conclusie was dat niets doen geen optie is. Op de vraag hoe verder kwamen verschillende antwoorden. De oplossingsrichtingen varieerden van optimaliseren van het huidige plan tot afschalen van de N65 naar 50 km/uur en de aanleg van een zogenaamde Zuidtangent tussen N65 (Kreitestraat in Helvoirt) en A2 (Beukenlaan in Vught). Duidelijk werd dat oplossingen, afhankelijk van de ingreep, een verschillend tijdpad kennen. Binnen de taskforce zal hier aandacht aan worden besteed. Als de verslagen met betrokkenen zijn afgestemd worden ze u verstrekt.

Afhechten raakvlakken (bijlage 2)

Het niet realiseren van de reconstructie van de N65 betekent dat zaken die onderdeel zijn van of raakvlakken hebben met de N65 moeten worden afgehecht en dat daarover in een aantal gevallen besluiten moeten worden genomen. Zie hiervoor bijlage 2.

Financieel

De tot op heden gemaakte externe kosten bedragen ongeveer €18,8 mln. Deze bestaan voornamelijk uit kosten voor de aankoop van percelen (ca. €8 mln.), verkenning en planstudiekosten (ca. €2,8 mln.), de contractfase (€3 mln.) en de voorbereiding van de planfase (ca. €5 mln.). Personele kosten van partijen zijn hierin niet meegenomen. Een deel van deze uitgaven blijven bruikbaar mocht het tot een vervolg komen.

In onderstaand overzicht is de inzet (uren) van gemeente Vught en externe advisering opgenomen over de periode 2016 – 2022. Hierin zijn de kosten die met het project zijn verrekend niet opgenomen in het overzicht. Deze zijn onderdeel van de bovengenoemde kosten van 18,8mln euro. De bijdragen van de gemeente Vught en Helvoirt aan het project zijn in 2021 aan de provincie betaald.

	Interne inzet		Extern advies	Totaal
	Uren	Bedrag		
2016	3.422	255.561	18.755	274.317
2017	2.849	151.619	14.848	166.467
2018	3.043	207.309	10.659	217.967
2019	3.440	163.615	20.354	183.969
2020	2.872	149.487	7.878	157.365
2021	2.706	135.892	5.786	141.678
2022	1.770	126.014	3.527	129.541
	20.102	**1.063.483**	**78.281**	**1.141.763**

Tijdsplanning

Wij zullen het presidium verzoeken om de gemeenteraad te kunnen informeren over hoe we tot de reconstructie N65 zijn gekomen, de uitspraak van de Raad van State en de consequenties van de vernietiging op 9 maart. Pels Rijcken zal daarbij aanwezig zijn. Op 23 maart willen we met de raad in gesprek over het vervolg. Deze data zijn gekozen vanuit de cyclus van de raad en kunnen wat ons betreft ook eerder plaatsvinden, als die behoefte bij u bestaat. Mocht er bij de fracties behoefte zijn aan een nadere toelichting of vragen dan geven wij daar graag gehoor aan.
De opdrachtformulering en gespreksverslagen van de consultatieronde worden u afzonderlijk verstrekt.

Burgemeester en wethouders van Vught,

de secretaris, de burgemeester,

W.F.F. Keijzers R.J. van de Mortel

Bijlagen:

1. Analyse uitspraak reconstructie N65 Vught en Helvoirt
2. Afhechten raakvlakken

PELS RIJCKEN

Notitie

voor Gemeente Vught
van
datum 17 januari 2023
inzake Analyse uitspraak reconstructie N65
zaaknr 11014193

1 Introductie: uitspraak bestemmingsplannen reconstructie N65

Op 21 december 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan in de beroepsprocedure tegen de vaststelling van de bestemmingsplannen voor de reconstructie van de N65.[1] De Afdeling heeft hiermee de twee vaststellingsbesluiten vernietigd. Dit is de meest negatieve uitspraak die kon volgen op de beroepen. Vernietiging betekent immers dat om de reconstructie van de N65 uit te kunnen voeren een nieuw bestemmingsplan moet worden vastgesteld. De Afdeling geeft door álle bezwaren te bespreken wel handvatten voor het nieuwe besluit. Dit volgt uit het persbericht bij de uitspraak:

> **"Finale geschillenbeslechting**
> Om het geschil zoveel mogelijk te beslechten heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in de omvangrijke uitspraak niet alleen de bezwaren over stikstof besproken, maar ook alle andere bezwaren, zoals de gevolgen van de wijzigingen van verkeersstromen. Een groot deel daarvan is ongegrond. Hiermee wordt aan de bezwaarmakers en de gemeente duidelijkheid gegeven. Als de gemeente Vught verder wil met de plannen voor de reconstructie, zal het stikstofonderzoek aangevuld moeten worden. Ook zullen op enkele andere punten nog onderzoek of aanpassingen aan de plannen nodig zijn." [2]

Daarnaast geeft de Afdeling in de uitspraak helder aan hoe de geconstateerde gebreken gerepareerd kunnen worden.

In deze notitie analyseren wij de uitspraak en geven we – op hoofdlijnen – aan wat, gelet op de kritiekpunten van de Afdeling, het reparatietraject zou inhouden.

[1] Zie: ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910.
[2] Zie ook het persbericht (www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@134512/plannen-voor-reconstructie-n65/)

Alle werkzaamheden worden verricht op grond van een overeenkomst van opdracht met de naamloze vennootschap Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. gevestigd te Den Haag en ingeschreven in het Handelsregister onder nr. 27283716. Op de overeenkomst zijn de algemene voorwaarden van toepassing, die zijn gedeponeerd ter griffie rechtbank Den Haag onder nr. 16/2022. Daarin is een aansprakelijkheidsbeperking opgenomen. De algemene voorwaarden worden op verzoek toegezonden of zijn te raadplegen op www.pelsrijcken.nl.

2 Reconstructie als zodanig toets der kritiek doorstaan

Ondanks dat de bestemmingsplannen zijn vernietigd, heeft de voorgenomen reconstructie van de N65 als zodanig de toets der kritiek doorstaan. De Afdeling twijfelt niet aan de nut en noodzaak van het project, noch aan de gekozen oplossing. Het technisch wegontwerp blijft overeind, evenals de wijze van verkeersafwikkeling na de reconstructie. Het fundament van de reconstructieplannen staat daarmee nog overeind. Voor een nieuw bestemmingsplan hoeft de raad dus niet helemaal terug naar de tekentafel. Hieronder gaan we in op relevante onderdelen van de reconstructie die wél de eindstreep hebben gehaald en daarmee een stevige basis vormen voor een nieuw vast te stellen bestemmingsplan. Veelal zal voor die onderdelen volstaan kunnen worden met de actualisatie van de onderliggende rapporten.

Maatschappelijk kosten-baten analyse (MKBA)

Verschillende appelanten hadden kritiek op de uitgevoerde MKBA en betoogden onder meer dat een andere conclusie aan de resultaten van de MKBA had moeten worden verbonden. In rechtsoverweging 22 van de uitspraak overweegt de Afdeling dat zij geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de uitkomsten van de MKBA hadden moeten leiden tot een nader onderzoek, dan wel tot een andere afweging ten aanzien van de reconstructie.

Milieueffectrapportage (MER)

Door enkele appellanten werd aangevoerd dat er ten onrechte geen MER was opgesteld en dat de verrichte m.e.r.-beoordeling niet juist was. De Afdeling komt in de rechtsoverwegingen 29 t/m 33 tot de conclusie dat ten aanzien van de MER door de raad alles goed is uitgevoerd. Interessant is dat in deze uitspraak de Afdeling zich voor het eerst nadrukkelijk buigt over de vraag of een wijziging van een autoweg kan gelden als de aanleg van een autoweg waarvoor een directe mer-plicht geldt. Op grond van het arrest van het Europese Hof van Justitie, waar appellanten een beroep op deden, overweegt de Afdeling dat een wijziging van een autoweg soms zo omvangrijk is dat deze moet worden gezien als de *aanleg* van een nieuwe autoweg. De Afdeling komt in dit geval echter tot de conclusie dat de reconstructie van de N65, gelet op alle kenmerken van de ingrepen, niet een zodanige omvang heeft, dat deze gelijkstaat aan de aanleg van een nieuwe weg.

Alternatievenafweging en de gekozen oplossing(en)

Over de volle breedte van de reconstructie was kritiek op de afgewogen alternatieven en de uiteindelijk gekozen oplossing(en). Zo werd onder meer aangevoerd dat had moet worden gekozen voor een volledige ondertunneling van de N65. Daarnaast werd er gepleit voor een volledige aansluiting, in plaats van een halve, ter hoogte van de

J.F. Kennedylaan. Veel kritiek was er ook op het viaduct bij de Sparrendaalseweg en de verkeersituatie ter plaatse. De Afdeling verklaart al de beroepen over de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot het wegontwerp, en de motivering die hieraan ten grondslag ligt, ongegrond.

Effecten onderliggend wegennet bijna helemaal goed in beeld en aanvaardbaar

Het gros van de beroepen had betrekking op de gevolgen van de reconstructie van de N65 voor de verkeersafwikkeling op het onderliggend wegennet, met name de Helvoirtseweg, J.F. Kennedylaan, Rembrandtlaan, Olmenlaan, Heikantstraat, Molenstraat en Torenstraat. Er waren daarnaast bezwaren over het verkeersmodel, de met dat model gegenereerde verkeersprognoses en de ongevallencijfers. Ook hier oordeelt de Afdeling in het voordeel van de raad. Op één uitzondering na, de toekomstige verkeerssituatie, dus na reconstructie, op de Boslaan. Dit punt bespreken we hierna onder 5.2.

3 Grote struikelblok is stikstof

Stikstof is het grote struikelblok geweest. Hiervoor onder 1. hebben wij al benoemd dat de Afdeling, om het geschil zoveel mogelijk finaal te beslechten, niet alleen de bezwaren over stikstof heeft besproken, maar ook alle andere bezwaren. Veel van die andere bezwaren worden ongegrond verklaard. Los van stikstof constateert de Afdeling op een aantal kleinere punten dat sprake is van een gebrek. Wij denken dat als de passende beoordeling (de beoordeling van de effecten van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden) in orde was bevonden, er geen vernietiging had gevolgd.

Het valt op dat de Afdeling de raad niet in de gelegenheid heeft gesteld om de geconstateerde gebreken te herstellen door middel van een bestuurlijke lus. De Afdeling lijkt er immers zelf ook vanuit te gaan dat de gebreken oplosbaar zijn, want, zo staat in het persbericht, als de gemeente verder wil met de plannen voor de reconstructie, zal het stikstofonderzoek aangevuld moeten worden. Ook zullen op enkele andere punten nog onderzoek of aanpassingen aan de plannen nodig zijn, aldus de Afdeling.

De vraag, waarom geen bestuurlijke lus, dringt zich des te sterker op nu de raad heeft gewezen op de extra natuurmaatregelen die worden genomen, en met behulp van een AERIUS-berekening heeft onderbouwd dat met die maatregelen nog maar enkele, hele kleine, deposities vanwege de reconstructie overblijven.

We komen hierna onder 4.3 op deze vraag terug, nadat we de kritiek op de passende beoordeling hebben besproken.

4 Kritiek op de passende beoordeling

4.1 Wat is – in de kern – de kritiek op de passende beoordeling?

In de passende beoordeling wordt onderzocht of de stikstofdeposities ten gevolge van de reconstructie van N65, in de aanlegfase en/of in de gebruiksfase, significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. De kritiek op de passende beoordeling concentreert zich in rechtsoverweging 119.3 van de uitspraak. De Afdeling overweegt daarin onder meer het volgende:

> "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 instandhoudingsdoestellingen 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 habitattype, naast de stikstofdepositie, ook andere knelpunten bestaan."

Als gevolg daarvan, zo concludeert de Afdeling, 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 adstrueert dit vervolgens aan de hand van twee habitattypen, te weten zwakgebufferde vennen én zandverstuivingen, beide in het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen. De instandhoudingsdoelstellingen hiervan bepalen dat de oppervlakte en kwaliteit van de zwakgebufferde vennen behouden moeten blijven, en die van zandverstuivingen moeten uitbreiden en verbeteren.

4.2 Zijn de instandhoudingsdoelstellingen betrokken?

Naar onze mening wel. In de passende beoordeling is voor alle habitats waarop in de realisatiefase en/of de gebruiksfase sprake is van een toename van de

stikstofdepositie in een (naderend) overbelaste situatie een effectbeoordeling uitgevoerd naar de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling.

Dit laten we zien aan de hand van de passages uit de passende beoordeling over één van de twee habitattypen die de Afdeling als voorbeeld noemt: H2330 Zandverstuivingen.

> H2330 Zandverstuivingen
> In paragraaf 6.6.3, vanaf blz. 114, van de passende beoordeling wordt ingegaan op H2330 Zandverstuivingen. Onder het kopje "instandhoudingsdoelstelling" wordt het volgende opgemerkt:
>
> > "De instandhoudingsdoelstelling van het habitattype H2330 Zandverstuivingen is "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit".
>
> Onder het kopje "Knelpunten en stikstof" wordt het volgende opgemerkt.
>
> > "De kritische depositiewaarde van dit habitattype is 714 mol N/ha/jaar (Van Dobben et al., 2012). Op het volledige oppervlak treedt momenteel een overschrijding van de KDW op, zie Tabel 6-43. […] Stikstofdepositie is wel een knelpunt, maar een open landschap waarin verstuiving mogelijk is, is essentieel voor instandhouding van het habitattype. Dit blijkt ook wel uit het gegeven dat de functionele omvang enkele honderden ha moet zijn. Hoewel het oppervlakte in het gebied aanzienlijk is, gaat het niet om enkele honderden ha aaneengesloten habitattype. Het oppervlak van het habitattype neemt af door vergrassing: een natuurlijk proces dat versnelt door een hoge stikstofdepositie. Verder is recreatief gebruik een groot knelpunt (Provincie Noord-Brabant, 2017e)."
>
> Tot slot wordt onder het kopje "Beoordeling gevolgen voor areaal en kwaliteit" ingegaan op de instandhoudingsdoestellingen. Daar staat op blz. 117 en 118 het volgende.
>
> > "Hoewel het habitattype overbelast is en de kwaliteit beperkt, is de trend van de kwaliteit wel stabiel en zijn de perspectieven gunstig. Stikstofdepositie verergert de effecten als gevolg van het voor stuifzand belangrijkste knelpunt: het gebrek aan natuurlijke dynamiek. Gezien de gunstige perspectieven ondanks de overbelaste situatie en het andere, meer bepalende knelpunt, zorgt de geringe projectbijdrage van maximaal 1,25 mol N/ha eenmalig en 0,33 mol N/ha/jaar permanent niet voor een meetbare verandering van de vegetaties van dit habitattype. Significante gevolgen zijn uitgesloten. De verandering van de stikstofdepositie door de Reconstructie N65 belemmert de realisatie van de uitbreidings- en verbeteropgave voor dit habitattype niet."

Zoals uit deze passages valt op te maken, worden eerst de instandhoudingsdoelstellingen benoemd, daarna de knelpunten besproken en vervolgens een conclusie getrokken in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen. Een vergelijkbare opzet zien we terug in de passende beoordeling onder paragraaf 6.6.4, vanaf blz. 118, voor H3130 Zwakgebufferde vennen.

De Afdeling lijkt desalniettemin van opvatting te zijn (rechtsoverweging 119.3), dat in de passende beoordeling slechts is aangegeven dat naast stikstof ook andere knelpunten een rol spelen en dat *alleen* op basis daarvan zou zijn geconcludeerd dat geen sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken. De Afdeling lijkt verder kritisch op de – ook in andere passende beoordelingen niet ongebruikelijke – algemene beschrijving in de paragrafen 6.1 en 6.2 van hoofdstuk 6 van de passende beoordeling. Deze paragrafen, met name paragraaf 6.2, geven een beschrijving van de effecten die een kleine hoeveelheid stikstof kan hebben op een habitattype, waarbij onder meer is aangetoond dat dergelijke kleine veranderingen niet kunnen leiden tot een andere groeisnelheid van de vegetatie en dus ook niet tot verruiging e.d.. Rechtsoverweging 116 bevat een vrij uitvoerige beschrijving van paragrafen 6.2 en 6.3 en ook van de formulering van de conclusies per habitattype, alsof de passende beoordeling volledig is gebaseerd op deze algemene beschrijving c.q. naar de mening van de Afdeling min of meer standaardconclusies. Deze rechtsoverweging 116 lijkt vervolgens de opmaat naar de conclusie in rechtsoverweging 119.3 dat de instandhoudingsdoelen niet zijn betrokken. Alles overziend lijkt de Afdeling te vinden dat in de passende beoordeling niet "diep genoeg" is gekeken per habitattype in relatie tot de instandhoudingsdoelen gelet op de mate van stikstofdepositie.

4.3 Waarom geen bestuurlijke lus voor stikstof?

Hoewel de passende beoordeling volgens de Afdeling, alleen *aangevuld* zal moeten worden, volgt er toch geen bestuurlijke lus. De Afdeling legt niet uit waarom de raad géén gelegenheid krijgt het besluit te herstellen. Wij kunnen dus alleen maar die reden raden. Wij vermoeden dat het te maken kan hebben met het volgende.

- Uit diverse (recente) uitspraken van de Afdeling blijkt dat passende beoordelingen voor hele kleine deposities geaccepteerd worden. Daar zitten passende beoordelingen bij die niet wezenlijk afwijken van die voor de reconstructie van de N65. Alleen gaat het bij de N65 om wat hogere, ook permanente, bijdragen. Op H3130 Zwakgebufferde vennen bijvoorbeeld 3,01 mol N/ha in de realisatiefase en 2,24 mol N/ha/jaar in de gebruiksfase. Wij sluiten niet uit dat de Afdeling vindt dat in de passende beoordeling te eenvoudig heen wordt gestapt over een dergelijke extra stikstofdepositie, met name ook in een permanente situatie. De onderbouwing dat geen sprake is van significante gevolgen had in dit geval kennelijk overtuigender moeten zijn, gezien ook het feit dat – zoals de Afdeling benadrukt – juist een daling van de

huidige stikstofdepositie nodig is om de instandhoudingsdoestellingen te realiseren.

- Daar komt bij dat er ten tijde van de vaststelling van de twee bestemmingsplannen geen passende beoordeling was, maar een voortoets. Uit de voortoets bleek dat significante gevolgen ten gevolge van stikstofdepositie op voorhand konden worden uitgesloten. Na de vaststelling van de bestemmingplannen bleek dat in de berekeningen ten behoeve van de voortoets een fout was gemaakt. Na een nieuwe AERIUS-berekening werd duidelijk dat bij nader inzien significante gevolgen niet op voorhand konden worden uitgesloten en dat alsnog een passende beoordeling nodig was. Deze is opgesteld en hangende de beroepsprocedure aan de Afdeling overlegd. Dát er een gebrek kleefde aan de bestemmingsplannen stond daarmee al vast. Een passende beoordeling hoort er nu eenmaal te zijn ten tijde van de vaststelling van een bestemmingsplan. Er volgt dan logischerwijs een vernietiging, maar de raad hoopte dat de Afdeling met de alsnog uitgevoerde passende beoordeling bereid zou zijn de rechtsgevolgen van de bestemmingsplannen in stand te laten. Dat bleek uiteindelijk niet mogelijk omdat de passende beoordeling naar het oordeel van de Afdeling niet aan alle daaraan te stellen eisen voldoet. Dus had de Afdeling een bestuurlijke lus moeten geven om in wat al een reparatietraject was een gebrek te herstellen. Mogelijk ging dat de Afdeling een brug te ver.

4.4 Hoe is het geconstateerde gebrek in de passende beoordeling te herstellen?

Dit kan juridisch op drie manieren te weten:

a) een passende beoordeling die meer ingaat op de instandhoudingsdoelstellingen;
b) een passende beoordeling inclusief de al genomen natuurmaatregelen (externe saldering);
c) een passende beoordeling met toepassing van de ADC-toets.

Of deze mogelijkheden, eventueel in combinatie, in dit geval uitkomst bieden kan nu niet worden gezegd. Daarvoor is de stikstofproblematiek momenteel teveel in beweging. Een nadere analyse van deze mogelijkheden zal duidelijkheid kunnen bieden.

4.5 Andere punt van kritiek in relatie tot stikstof

Volgens de Afdeling is niet geborgd dat bepaalde (sluip)routes niet bereikbaar zijn voor autoverkeer tijdens de uitvoering van het project. In rechtsoverweging 118.5 van de uitspraak wordt overwogen dat het niet noodzakelijk is 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 in dit geval wel op de weg van de raad om nu al te verzekeren dat als de realisatiefase aanvangt dit verkeer wordt geweerd, aldus de Afdeling. De Afdeling geeft als oplossing dat er toch alvast een verkeersbesluit wordt genomen door de gemeente, maar dat het ook kan worden geborgd via een voorwaardelijke verplichting. Dit gebrek kan relatief eenvoudig worden hersteld.

5 Ook huiswerk op vijf andere aspecten van de bestemmingsplannen

In de uitspraak wordt, naast het hierboven genoemde gebrek in relatie tot stikstof, gewezen op vijf andere tekortkomingen in de plannen. Die gebreken, met mogelijke oplossingen, bespreken we hieronder, in de volgorde zoals ze in de uitspraak aan bod komen.

5.1 Nadere motivering/onderzoek trillinghinder Helvoirtseweg 55 te Vught

In rechtsoverweging 47.5 wordt overwogen dat onvoldoende is gemotiveerd waarom de gevolgen ten aanzien van de trillinghinder voor deze woning aan de Helvoirtseweg 55 aanvaardbaar zijn. De Afdeling erkent dat de SBR-richtlijn B geen wettelijke norm is en dat daarvan mag worden afgeweken. Maar hier had naar oordeel van de Afdeling beter gemotiveerd moeten worden waarom de situatie voor deze woning wat betreft trillingen aanvaardbaar blijft. De omstandigheid dat de streefwaarden voor deze woning ook in de autonome situatie worden overschreden, rechtvaardigt niet de conclusie dat de toename van de trillingen aanvaardbaar is, aldus de Afdeling. De streefwaarden worden namelijk, volgens de Afdeling, nog verder overschreden.

Vooropgesteld, de kritiek ten aanzien van trillingen richt zich alleen op deze woning. Uit de onderzoeksresultaten bleek inderdaad dat voor deze locatie na de reconstructie een verhoging op zal treden van de reeds aanwezige trillingsterkte en dat deze hoger is dan de streefwaarden. Alleen dat geldt voor zowel de situatie zonder, als met de reconstructie van de N65. De trillingsterkte zou slechts met maximaal 25% toenemen, terwijl een toename van minder dan 30% als ‘niet voelbaar’ wordt beschouwd. Hieraan is ook nog toegevoegd dat in de nieuwe situatie de fundering van de weg verzwaard zal worden, zodat in de toekomst wel aan de streefwaarden wordt voldaan.

Alhoewel de redenering helaas niet mocht baten, kan het gebrek wel gerepareerd worden. Bijvoorbeeld door een nader trillingenonderzoek dat zich toespitst op deze woning. Op basis van dit nieuwe onderzoek kan beter worden gemotiveerd dat, met de te nemen mitigerende maatregel, van een aanvaardbare situatie sprake is. In aanvulling hierop kan ook overwogen worden om via een voorwaardelijke verplichting

te borgen dat de voorgestelde verzwaringsmaatregel moet worden uitgevoerd vóórdat de nieuwe N65 in gebruik mag worden genomen.

5.2 Nadere motivering/onderzoek verkeersafwikkeling Boslaan

In rechtsoverweging 50.7 wordt overwogen dat er niet goed is gemotiveerd dat als gevolg van de reconstructie sprake is van een aanvaardbare verkeerssituatie op de Boslaan. De Afdeling overweegt dat uit de stukken niet duidelijk wordt in hoeverre volgens de raad de inrichting van de Boslaan als gebiedsontsluitingsweg noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat deze weg de toekomstige verkeersintensiteit aankan. Ook zou onzeker zijn of de Boslaan zonder of met herinrichting voldoende capaciteit heeft om in de toekomst 8.200 motorvoertuigen per etmaal (mvt/e) te verwerken.

Dit gebrek kan ook worden hersteld. Er zal beter moeten worden gemotiveerd dat met de voorgestelde en ook noodzakelijke inrichtingsmaatregelen, die passen bij een gebiedsontsluitingsweg, de Boslaan de capaciteit heeft om 8.200 mvt/e te kunnen verwerken. Dit kan door een aanvullend verkeersonderzoek.

5.3 Wijzigen verkeersbestemming strook grond bij landgoed Jagersbosch

In rechtsoverweging 87.2 van de uitspraak wordt overwogen dat de abusievelijk toegekende bestemming “Verkeer” aan een strook grond langs het perceel van het landgoed wel degelijk nadeel oplevert. In dit kader overweegt de Afdeling dat de bestemming, gezien artikel 8.1 van de planregels, niet voorziet in het ter plaatse aanwezige hek, nu daarin niet is opgenomen dat hekwerken of terreinafscheidingen zijn toegestaan.

Zoals in de beroepsprocedure is erkend, is abusievelijk de bestemming “Verkeer” neergelegd op een strookje grond langs het landgoed. Dit gebrek kan worden hersteld door in een nieuw vast te stellen bestemmingsplan hier alsnog de bestemming “Groen” aan toe te kennen.

5.4 Nadere motivering/onderzoek bedrijfseconomische gevolgen Esso-tankstation

In rechtsoverweging 95.7 van de uitspraak wordt overwogen dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de bedrijfseconomische gevolgen van de toekomstige wijze van aansluiting op de N65 voor het tankstation.

In de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 16 maart 2021 werd nog overwogen dat er geen aanleiding was nader onderzoek te doen naar de gevolgen voor het tankstation.[3] Dit omdat het tankstation, op een andere wijze dan nu het geval is, aangesloten blijft op de N65 en het feit dat was toegezegd het tankstation in de

[3] Vzr. ABRvS 16 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:542, r.o. 12.1.

toekomstige situatie volledig wordt meegenomen in de bewegwijzering, met vroegtijdige aankondigingen.

De Afdeling ziet het in de bodemzaak anders. De opdracht van de Afdeling is helder: de raad moet het besluit op dit punt voorzien van een deugdelijke motivering. Daarbij moet worden ingegaan op de vraag of mogelijk aanleiding bestaat voor een andere planregeling, dan wel moet deugdelijk worden gemotiveerd dat en waarom de belangen van het tankstation niet opwegen tegen de met het plan te dienen doelen. Dit gebrek laat zich herstellen door in een nieuw vast te stellen bestemmingsplan hieraan een heldere paragraaf te wijden

5.5 Voorwaardelijke verplichting ten aanzien van groen

In rechtsoverweging 104.8 wordt overwogen dat het bestemmingsplan ten onrechte niet voorziet in een mogelijkheid om bij de rechter af te dwingen dat de beoogde omgang met het groen in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De Afdeling oordeelt dat een voorwaardelijke verplichting hierover niet had mogen ontbreken.

De Afdeling overweegt dat de omgang met het groen zoals neergelegd in de plantoelichting en het esthetisch programma van eisen (EPvE) niet juridisch afdwingbaar is. De plantoelichting, het EPvE, en de raadsmotie over het groen en de bestuursovereenkomst, bevatten geen bepalingen waarop bij de bestuursrechter om handhaving of nakoming kan worden verzocht. Daarnaast zijn er bomen die buiten het beschermingsregime vallen van de APV en de Wnb, aldus de Afdeling.

Dit gebrek kan worden hersteld door alsnog een voorwaardelijke verplichting in een nieuw vast te stellen bestemmingsplan op te nemen. Te denken valt aan een borging van het EPvE – of een uitgangspuntennotitie voor het groen – via een voorwaardelijke verplichting.

6 Afronding

De Afdeling geeft de raad flink huiswerk mee, er moet opnieuw over het bestemmingsplan nagedacht worden, maar belangrijke elementen van de vernietigde plannen hebben de toets der kritiek al doorstaan. Uiteraard moet actualisering van de onderliggende onderzoeken plaatsvinden, moeten de verkeersmaatregelen waarover inmiddels duidelijkheid is en andere verbeteringen die zijn doorgevoerd in het nieuw vast te stellen plan verwerkt worden. De verkeersintensiteiten zullen met het nieuwste verkeersmodel bepaald moeten worden en – mede op basis hiervan – zal het akoestisch onderzoek geactualiseerd moeten worden. En – niet in de laatste plaats – de passende beoordeling moet worden aangevuld, op basis van berekeningen met het nieuwste AERIUS-model. Hier ligt de zwaarste opdracht, gelet op de ontwikkelingen in de stikstofproblematiek die elkaar op dit moment in rap tempo opvolgen.

Een reparatietraject is – kortom – geen gemakkelijke taak. Ook kunnen de nieuwe onderzoeken nieuwe knelpunten opleveren. Er zou een task force kunnen worden ingesteld die op korte termijn de (on)mogelijkheden van zo'n traject in beeld brengt, te beginnen met het belangrijkste knelpunt, stikstof.

Afhechten raakvlakken (bijlage 2)

- *Programma Hoogfrequent Spoor (PHS)*
  PHS wordt uitgevoerd en is zo voorbereid dat beide werken onafhankelijk van elkaar kunnen worden uitgevoerd. Daar waar de reconstructie PHS op de N65 op hm 4.18 eindigt (ter hoogte van Lekkerbeetjenlaan 2), zou de reconstructie N65 beginnen.
- *N65 buiten de kom 80 km/ uur*
  De gemeenteraad heeft op 6 februari 2020 besloten de verkeerskundige komgrens aan te passen. Hiermee is mogelijk gemaakt om binnen de verkeerskundige komgrens de reconstructie van de N65 te realiseren met een snelheid van 80 km/uur. De vraag die voorligt is of de aanpassing moet worden teruggedraaid, wat onderdeel uitmaakt van het onderzoek van de taskforce.
- *Bestemmingsplan infiltratievoorziening Helvoirt*
  Het bestemmingsplan infiltratievoorziening is in procedure gebracht. Door de vernietiging ontbreekt voor dit bestemmingsplan de juridische grondslag. Aan de gemeenteraad zal daarom een voorstel worden voorgelegd voor de intrekking van het bestemmingsplan. De belanghebbenden worden hierover geïnformeerd.
- *De Vughtse Regeling (DVR)*
  Door de vernietiging van de bestemmingsplannen N65 is de Vughtse Regeling voor een deel langs de N65 overbodig. Aan de gemeenteraad zal daarom een voorstel worden voorgelegd voor een aanpassing van de afbakening. Belanghebbenden worden hierover geïnformeerd.
- *Kapvergunning*
  Door de vernietiging van de bestemmingsplannen N65 trekt de provincie de ingediende aanvraag van de kapvergunning en melding in.
- *Ontbinding contract aannemer*
  Het contract met de aannemer zal worden ontbonden door de provincie.
- *Geluidsanering (MJPG GPP)*
  Binnen de reconstructie N65 vindt een deel van de geluidsanering gekoppeld plaats. Gekoppeld omdat de projectsanering wordt gecombineerd met het meerjarenprogramma geluid (MJPG). Door de vernietiging van het bestemmingsplan moet samen met de partners worden onderzocht hoe de sanering te realiseren.
- *Flitspalen*
  Met het parket CVOM (Centrale Verwerking Openbare Ministerie) is in 2020 afgesproken de aanwezige flitspalen bij de start van de reconstructie N65 te verwijderen. Ten gevolge van de vernietiging van de bestemmingsplannen heeft de Taakcommandant Mobiliteit van de politie eenheid Oost Brabant geadviseerd alle flitspalen aan de N65 te handhaven.
- *Grondverwerving*
  De verworven gronden met en zonder opstallen blijven vooralsnog in eigendom van het Rijk en hierover worden beheerafspraken gemaakt.
- *Aanpassingen onderliggend wegennet*
  Anticiperend op de reconstructie N65 zijn aanpassingen gedaan aan het onderliggend wegennet. Het betreffen de Boslaan en de De Bréautélaan. Deze aanpassingen kunnen naar verwachting in stand blijven en hoeven niet te worden teruggedraaid.
- *Aanpassingen riolering*
  Om het regenwater van de N65 naar de Vughtse Hei te transporteren zijn om werk met werk te maken binnen de MOR-projecten aanpassingen gedaan aan de riolering. Deze maatregelen maken ook onderdeel uit van het klimaatconvenant. De gemaakte kosten maken onderdeel uit van de reconstructie N65.