

Uitspraak 201606186/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:682
Datum uitspraak	4 maart 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 juni 2016 hebben provinciale staten van Gelderland het inpassingsplan "Overnachtingshaven Lobith" vastgesteld. Het inpassingsplan voorziet in het moderniseren van de bestaande overnachtingshaven "Tuindorp" ten westen van de woonwijk Tuindorp en in het aanleggen van de nieuwe overnachtingshaven "Spijk" ter plaatse van de uiterwaard de Beijenwaard, beide op de noordoever van de Boven-Rijn in de gemeente Rijnwaarden. De haven Tuindorp heeft een omvang van ongeveer 15 hectare. De modernisering van de haven Tuindorp bestaat uit het verbreden van de havenmond, het verdiepen van de haven, het aanbrengen van een nieuwe indeling en het aanleggen van extra parkeerplaatsen. Hiermee zal de overnachtingshaven Tuindorp ruimte bieden aan ongeveer 20 ligplaatsen voor schepen tot een lengte van 110 m en een autoafzetsteiger.

Volledige tekst

201606186/1/R1.

Datum uitspraak: 4 maart 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1A] en [appellant sub 1B], gevestigd te [plaats], en anderen (hierna: de maatschap en anderen),
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],

3. de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, gevestigd te Zeist (hierna: de Vogelbescherming),

4. wijlen [appellante sub 4], voorheen wonend te [woonplaats], thans haar rechtsopvolgers, de erven van wijlen [appellante sub 4] (hierna: de erven),

en

1. provinciale staten van Gelderland,

2. de staatssecretaris van Economische zaken (thans: de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit),

3. het college van gedeputeerde staten van Gelderland,

4. het college van Dijkgraaf en Heemraden van waterschap Rijn en IJssel,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 29 juni 2016 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Overnachtingshaven Lobith" vastgesteld.

Ter uitvoering van het inpassingsplan zijn de hierna te noemen besluiten genomen (hierna: de uitvoeringsbesluiten).

Bij besluit van 24 mei 2016 heeft de staatssecretaris aan de provincie Gelderland een vergunning verleend krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) en bij besluit van 26 mei 2016 een ontheffing als bedoeld in artikel 75, derde lid, van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw).

Bij besluit van 2 mei 2016 heeft het college van gedeputeerde staten aan de provincie Gelderland een vergunning verleend op grond van de Ontgrondingenwet (hierna: de ontgrondingsvergunning) en bij besluit van 4 mei 2016 een vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998.

Bij besluit van 28 april 2016 heeft het college van dijkgraaf en heemraden een vergunning verleend op grond van de Waterwet (hierna: de watervergunning).

De besluiten zijn gecoördineerd voorbereid met toepassing van artikel 3.33 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen één of meer van deze besluiten hebben de maatschap en anderen, [appellante sub 2], de Vogelbescherming en de erven beroep ingesteld.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: het deskundigenbericht). De maatschap en anderen, de Vogelbescherming, de erven en verweerders hebben hun zienswijzen daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 februari 2017, waar de maatschap en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], bijgestaan door [gemachtigde D] en [gemachtigde E], [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde F], bijgestaan door [gemachtigde G], de Vogelbescherming,

vertegenwoordigd door [gemachtigde H] en [gemachtigde I], bijgestaan door mr. J. Veltman, advocaat te Amersfoort, de erven, vertegenwoordigd door [gemachtigde J], [gemachtigde K] en [gemachtigde L], bijgestaan door mr. N.J.M. de Munnik en mr. A. Viruly, beiden advocaat te Rotterdam, [gemachtigde M] en [gemachtigde N], en verweerders, vertegenwoordigd door mr. ing. N.H. Huntelaar, mr. T.G.J. van Hattum, mr. K.H. Klaver-Oldenbandrigh, drs. A.C. van Vugt, dr. M.W. ter Steege, ing. A.C. Kramer-van Kraaij, ing. O.J. Reyntjes, ir. dr. J.U. Brolsma, ir. J.S. Schippers, ir. K. Roelse, ir. T. Rosmalen, ir. J.J. Veldman, ing. J.C. de Boer en M. den Hertog MSc, bijgestaan door mr. E.C.M. Schippers en mr. R.D. Reinders, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

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

De maatschap en anderen, de erven en verweerders hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 19 november 2019, waar de erven, vertegenwoordigd door [gemachtigde K], bijgestaan door mr. N.J.M. de Munnik, advocaat te Rotterdam, en [gemachtigde M], en verweerders, vertegenwoordigd door mr. ing. N.H. Huntelaar, mr. T.G.J. van Hattum, ir. H.R. Zweers, ir. S. Valk, ing. M.P. Snijder, ing. I. Blok, ing. J. Bode, L.H.A. van der Sanden MSc en M. den Hertog MSc, bijgestaan door mr. E.C.M. Schippers en mr. R.D. Reinders, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het inpassingsplan voorziet in het moderniseren van de bestaande overnachtingshaven "Tuindorp" ten westen van de woonwijk Tuindorp en in het aanleggen van de nieuwe overnachtingshaven "Spijk" ter plaatse van de uiterwaard de Beijenwaard, beide op de noordoever van de Boven-Rijn in de gemeente Rijnwaarden. Aan de gronden is onder meer de bestemming "Water - Overnachtingshaven" toegekend. De haven Tuindorp heeft een omvang van ongeveer 15 hectare. De modernisering van de haven Tuindorp bestaat uit het verbreden van de havenmond, het verdiepen van de haven, het aanbrengen van een nieuwe indeling en het aanleggen van extra parkeerplaatsen. Hiermee zal de overnachtingshaven Tuindorp ruimte bieden aan ongeveer 20 ligplaatsen voor schepen tot een lengte van 110 m en een autoafzetsteiger. De huidige laad- en loswal ter plaatse blijft bestaan. Het plangebied van de locatie Spijk maakt deel uit van het Natura 2000-gebied Rijntakken. Voor de realisatie van de haven Spijk zal het grootste deel van de uiterwaard worden uitgegraven. Deze haven wordt ingericht voor schepen met een lengte van maximaal 135 m. Ook worden er twee ligplaatsen voor koppilverbanden van 190 m en ligplaatsen voor 1- en 2-kegelschepen aangelegd. In totaal zal de overnachtingshaven Spijk ruimte bieden aan ongeveer 50 ligplaatsen.

1.1. Aan de oostzijde van de voorziene overnachtingshaven Spijk blijft een groene zone over, het uitloopgebied. In het uitloopgebied wordt natuurcompensatie gerealiseerd in verband met het verlies aan natuur door de realisatie van de overnachtingshaven Spijk. Aan die gronden is de bestemming "Natuur" toegekend. Tevens maakt de locatie De Nootenboom onderdeel uit van het inpassingsplan. Op deze locatie is het grootste deel van de natuurcompensatie voorzien. Aan de gronden zijn ter plaatse de bestemmingen "Natuur" en "Water" toegekend. Voor het overige is natuurcompensatie voorzien op de locatie de Stadswaard die buiten het

plangebied van het inpassingsplan ligt.

1.2. Ter uitvoering van het inpassingsplan zijn de uitvoeringsbesluiten genomen.

1.3. Het besluit van het college van gedeputeerde staten van 4 mei 2016 betreft een Nbw-vergunning voor de realisatie van een recreatievoorziening voor campers in het plangebied van de locatie Spijk. Deze wordt mogelijk gemaakt binnen de bestemming "Verkeer" ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - camperplaats" en is geen onderdeel van de haven zelf.

1.4. Op de bestreden besluiten is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

1.5. De Afdeling zal hierna eerst het beroep van de maatschap en anderen behandelen (3-9). Daarna wordt het beroep van [appellante sub 2] behandeld (10-13). Ten slotte zal de Afdeling de beroepen van de Vogelbescherming en de erven behandelen (14-48).

Toetsingskader

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

Het beroep van de maatschap en anderen

Inleiding

3. [appellante A] en [appellant sub 1B], [appellante sub 1C] en [gemachtigde C] en [appellant sub 1D] - allen behorend tot de maatschap en anderen - hebben landbouwgronden in of in de omgeving van het plangebied in eigendom. Voorts is de Stichting Beheer Oldevaer met hen in beroep gekomen, omdat zij gronden gezamenlijk in eigendom hebben. Het beroep is gericht tegen het inpassingsplan voor zover daarin wordt voorzien in de overnachtingshaven Spijk. Ook kunnen de maatschap en anderen zich niet verenigen met de ontgrondingsvergunning en de watervergunning. Zij vrezen voor schade aan hun gronden door afgravingen die voor de aanleg van de overnachtingshaven Spijk nodig zijn.

Proceduureel

4. Bij brieven van 29 juli 2019 en 8 november 2019 hebben de maatschap en anderen hun beroep aangevuld. Zij stellen daarin onder meer dat het overgelegde nader stuk van provinciale staten wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten. Daartoe voeren zij aan dat de beroepen weliswaar zijn aangehouden in verband met het PAS, maar dat het onderzoek ter zitting van 9 februari 2017 niet is heropend, zodat provinciale staten ten onrechte in de gelegenheid zijn gesteld om nadere stukken in te dienen. Verder voeren zij in hun nadere stukken aan dat in de bestreden besluiten ten onrechte is verwezen naar het PAS, omdat het PAS niet voldoet aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

4.1. Zoals hiervoor is vermeld, is de behandeling van de beroepen aangehouden in verband met de prejudiciële vragen die de Afdeling heeft gesteld aan het Hof. Daartoe zijn op 9 maart

2017 brieven uitgegaan naar partijen. Vervolgens zijn partijen bij brief van 19 november 2018 in de gelegenheid gesteld om te reageren op het arrest van het Hof. Door verschillende partijen zijn in dat kader nadere stukken ingediend. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat in zoverre in strijd met een goede procesorde is gehandeld. Voor zover de maatschap en anderen beroepsgronden aanvoeren over het PAS, overweegt de Afdeling dat op deze zaak de Chw van toepassing is. Uit artikel 1.6a van de Chw volgt dat na de beroepstermijn geen nieuwe gronden kunnen worden aangevoerd. In het nadere stuk van 8 november 2019, dat dateert van na de beroepstermijn, hebben de maatschap en anderen hun beroep aangevuld met nieuwe beroepsgronden over het PAS. Deze gronden hebben zij niet eerder in hun beroepschrift naar voren gebracht. Gelet op artikel 1.6a van de Chw dienen de ingebrachte beroepsgronden buiten inhoudelijke bespreking te worden gelaten. Het betoog faalt.

Grondwaterstanden en eventuele schade

5. De maatschap en anderen betogen dat provinciale staten het inpassingsplan voor zover het betreft het plandeel Spijk niet hebben kunnen vaststellen, omdat door de afgravingen die voor de aanleg van de haven Spijk nodig zijn, een verandering in de waterhuishouding van hun gronden zal plaatsvinden. Zij stellen dat daardoor verdroging of vernatting van de gronden zal optreden, met als gevolg gewassenschade, extra beregeningskosten en structuurschade. Ook kan daardoor schade ontstaan aan gebouwen in de vorm van scheurvorming of verzakking, aldus de maatschap en anderen. Verder is niet duidelijk of onderzoek is verricht naar de effecten op kwelwater. Volgens de maatschap en anderen zijn deze risico's geconstateerd in het milieueffectrapport (hierna: het MER) en in het aanvullend onderzoek. Volgens hen is de weerstand van de sliblaag niet vast te stellen en staat de duur van de schade onvoldoende vast.

5.1. Verweerders stellen dat er op basis van de beste beschikbare technieken is onderzocht welke effecten de afgravingen hebben op het grondwatersysteem waarbij de huidige situatie van het grondwater in en rond het plangebied als uitgangspunt is genomen. Volgens verweerders is van vernattingsschade in de huidige situatie nauwelijks sprake door onder meer de goed doorlatende ondergrond. Verder stellen zij dat de gronden, waaronder de percelen van de maatschap en anderen, weliswaar te maken hebben met droogte, maar dat de effecten en schade beperkt zullen zijn. Daartoe stellen verweerders dat in de onderzoeken een zogenoemde "worstcase" benadering is gehanteerd, omdat in de berekening geen rekening is gehouden met de effecten van beregening. Volgens verweerders is er met beregening nauwelijks sprake van droogteschade. Bovendien zijn de effecten tijdelijk door de sliblaag die zal ontstaan en is in het onderzoek rekening gehouden met de onzekerheid over de sliblaag, aldus verweerders. Zij stellen dat de gevreesde schade aan gebouwen is onderzocht en het gebied niet zettingsgevoelig is, zodat mogelijke schade zal uitblijven.

5.2. Ten behoeve van het inpassingsplan is onderzoek verricht naar de effecten van de aanleg van de haven Spijk op de grondwaterstanden van de omliggende percelen. De resultaten hiervan zijn neergelegd in de notitie "Effectbeoordeling water ten behoeve van ProjectMER Overnachtingshaven Lobith" van 13 november 2015 - bijlage 23 van het projectMER - (hierna: het deelrapport water). In het deelrapport water staat dat er een beperkte verlaging van de gemiddeld laagste grondwaterstand en een minimale verhoging van de gemiddeld hoogste grondwaterstand optreedt. Verder volgt uit het deelrapport water dat op de percelen van de maatschap en anderen na de aanleg van de overnachtingshaven Spijk een verlaging van de laagste grondwaterstand van ongeveer 5-40 cm wordt berekend, met een maximale toename van de droogteschade van ongeveer 5-10% van de potentiële productie als gevolg.

De genoemde droogteschade betreft, zo vermeldt het deelrapport water, een "worstcase" benadering, omdat geen rekening is gehouden met beregning, waarmee de droogteschade kan worden tegengegaan. De verhoging van de maximale grondwaterstand heeft geen negatieve gevolgen, omdat het gebied droog is. Volgens het deelrapport water zijn de effecten tijdelijk, omdat zich vanaf het moment van de aanleg van de nieuwe haven slib zal afzetten in de havenbodem. Voorts is in het deelrapport water vermeld dat het slib de effecten op de grondwaterstroming uiteindelijk zal beperken, dat het slib zorgt voor een toename van de weerstand van 60-600 dagen per jaar en dat na een jaar de maximaal berekende verlaging van de grondwaterstand direct achter de dijk 20 cm is. Op de percelen van de maatschap en anderen is 5-20 cm berekend. In het deelrapport water wordt monitoring van het effect van de aanleg van de haven Spijk aanbevolen, omdat de tijdelijkheid van de grondwatereffecten samenhangt met de snelheid van aanslibbing van de bodem.

5.3. [appellante sub 1A] heeft op ongeveer 300 m afstand van het plangebied van de locatie Spijk binnendijkse gronden. Voorts heeft zij twee percelen buitendijs, waarvan één perceel nodig is voor de aanleg van de haven. In het deskundigenbericht is vermeld dat de huiskavel en het binnendijs gepachte pand van [appellante sub 1A] na de aanleg van de haven Spijk in de zone liggen waarin een verlaging van de gemiddeld laagste grondwaterstand van 10-20 cm is berekend. Een jaar na de aanleg van de haven is de gemiddeld laagste grondwaterstand 5-10 cm. Volgens het deskundigenbericht zijn veranderingen in kwelstromen niet te verwachten. In het deskundigenbericht staat verder dat de verlaging van de grondwaterstand voor [appellante sub 1A] betekent dat de gronden eerder in het seizoen te berijden zijn en er een grotere kans op droogte en droogteschade aan de gewassen bestaat, maar dat dit risico met de jaren afneemt.

[appellante sub 1C] heeft gronden binnendijs, grenzend aan het plangebied. Deze gronden zijn niet benodigd voor het project. In het deskundigenbericht staat dat voor deze percelen de gevolgen zijn berekend op 5 cm tot maximaal 40 cm. Verder staat in het deskundigenbericht dat het kwel weliswaar zal toenemen, maar dat de percelen van [appellante sub 1C] weinig extra kwelwater zullen ontvangen. Volgens het deskundigenbericht zal de kans op verdroging en droogteschade aan de gewassen direct na de aanleg van de haven toenemen, maar wordt deze kans in de daaropvolgende jaren kleiner.

[appellant sub 1D] heeft eveneens gronden binnendijs, grenzend aan het plangebied. Deze gronden zijn evenmin nodig voor het project. In het deskundigenbericht is vermeld dat de effecten op het grondwater groter zijn, omdat de gronden dicht bij de dijk liggen. De gemiddeld laagste grondwaterstand is berekend op 30-40 cm onmiddellijk na de aanleg van de haven Spijk en op 15-20 cm een jaar na de aanleg van de haven. De bedrijfsvoering van [appellant sub 1D] zal uiteindelijk, zo vermeldt het deskundigenbericht, niet sterk worden beïnvloed.

Wat betreft de schade aan gebouwen is in het deskundigenbericht vermeld dat zonder een analyse van de bodem ter plaatse weliswaar geen zekerheid bestaat dat er geen sprake zal zijn van zettingen, maar dat er wel een sterk vermoeden is dat de kans op zettingen gering is, omdat deze in het verleden ook niet zijn opgetreden.

5.4. Gelet op het voorgaande zijn de effecten van de afgravingen op de percelen van de maatschap en anderen onderzocht. Voorts is onderzoek verricht naar de effecten op het kwelwater en is rekening gehouden met de onzekerheid over de sliblaag. Gelet op de conclusies in het deelrapport water hebben provinciale staten zich op het standpunt mogen stellen dat de effecten beperkt zijn. Voor haar oordeel acht de Afdeling van betekenis dat deze conclusies worden bevestigd in het deskundigenbericht. Tevens acht de Afdeling van

belang dat is voorzien in een monitoringsprogramma om de invloed op de grondwaterstanden te volgen. Het monitoringsplan is op 28 september 2016 opgesteld en op 6 oktober 2016 goedgekeurd door het waterschap. De eisen aan monitoring zijn vastgelegd in de watervergunning. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat provinciale staten bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht hadden moeten toekennen dan zij hebben gedaan.

Het betoog faalt.

6. De maatschap en andere betogen dat het college van Dijkgraaf en Heemraden de watervergunning onder deze voorwaarden niet had mogen verlenen. Volgens hen is in het deelrapport water al monitoring aanbevolen, maar is daarmee in de ontwerpfase van het plan ten onrechte geen aanvang gemaakt. Zij stellen dat de voorschriften in de watervergunning geen zin hebben als het gaat om de vaststelling van de huidige situatie. Er is geen representatieve nul-situatie vastgesteld, hetgeen een goede vergelijking met de gegevens van na de aanleg belemmert, aldus de maatschap en anderen. Zij betogen verder dat voorschrift 4, onder 4, van de watervergunning, waarin staat dat de vergunninghouder alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen moet treffen om te voorkomen dat derden schade lijden, onvoldoende is. Zij wijzen op de mogelijkheid van het plaatsen van damwandprofielen die in het MER wordt genoemd. Volgens hen is onduidelijk of in de besluitvorming is gekeken naar die mogelijkheid en in hoeverre met een dergelijke maatregel schade zou kunnen worden voorkomen. De maatschap en anderen voeren voorts aan dat de termijn van vijf jaar voor monitoring die in de watervergunning is opgenomen te kort is. Volgens hen kan de haven daarna worden uitgebaggerd, hetgeen kan leiden tot schade. Tot slot voeren de maatschap en anderen aan dat hoewel zij zijn benaderd voor het plaatsen van peilputten, dit ten onrechte nog niet is gebeurd.

6.1. De watervergunning is onder meer verleend voor het aanbrengen van werken en het verrichten van werkzaamheden binnen de kern- en beschermingszone van de primaire waterkering ter hoogte van Spijk. Aan de vergunning zijn voorschriften verbonden. In voorschrift 8, onder 4, van de watervergunning is vastgelegd dat als onderdeel van het monitoringsplan een nulmeting moet worden verricht. Het college van Dijkgraaf en Heemraden stelt dat er een nulmeting zal plaatsvinden voor de aanvang van de werkzaamheden en dat daarvoor voldoende tijd is. Daartoe stelt het college van Dijkgraaf en Heemraden dat het begin van het daadwerkelijk graven van de haven naar het zich ten tijde van het bestreden besluit liet aanzien pas in 2018 zou starten. Dit betekent dat zolang de werkzaamheden nog niet zijn gestart een nulmeting kan worden verricht. De Afdeling acht dit standpunt niet onredelijk.

Het betoog faalt.

6.2. Wat betreft voorschrift 4, onder 4, van de watervergunning overweegt de Afdeling als volgt. Het college van Dijkgraaf en Heemraden stelt dat er geen reden bestaat om specifieke maatregelen te treffen, omdat de effecten op het grondwatersysteem slechts beperkt en tijdelijk zijn. In dat kader stelt het college van Dijkgraaf en Heemraden ook dat het voorschrift een algemene verplichting bevat en dat in de overige voorschriften specifieke regels zijn opgenomen. Over het plaatsen van damwandprofielen is toegelicht dat de mogelijkheid weliswaar is onderzocht, maar dat deze kostbaar is en bovendien niet nodig is door de berekende beperkte en tijdelijke effecten op de grondwaterstand. De Afdeling acht de conclusie van het college van Dijkgraaf en Heemraden dat de effecten beperkt en tijdelijk van aard zijn, niet onjuist. Voor de onderbouwing hiervan verwijst de Afdeling naar wat onder 5.2, 5.3 en 5.4 is overwogen. Gelet hierop heeft het college van Dijkgraaf en Heemraden zich op

het standpunt mogen stellen dat verdergaande maatregelen onnodig zijn, zodat met de al opgenomen voorschriften kon worden volstaan. Verder is voldoende gemotiveerd waarom de gewenste damwandprofielen geen oplossing bieden.

Het betoog faalt.

6.3. Over de termijn voor monitoring overweegt de Afdeling als volgt. In het monitoringsplan staat dat de metingen zullen worden uitgevoerd tot vijf jaar na de aanleg van de haven. Het college van Dijkgraaf en Heemraden stelt dat deze termijn is afgestemd op de verwachting dat de effecten op het grondwatersysteem, gelet op de snelheid waarmee slib zich afzet, tijdelijk zijn. Volgens het college van Dijkgraaf en Heemraden zal er na vijf jaar een evaluatie plaatsvinden van de effecten op de grondwaterstanden. Wanneer uit de monitoringsresultaten blijkt dat de waterstanden daartoe noodzaak geven, kan de termijn van vijf jaar worden verlengd, aldus het college van Dijkgraaf en Heemraden. Over het uitbaggeren van de haven is gesteld dat dit naar het zich nu laat aanzien pas voor het eerst in 2038 moet gebeuren. Volgens het college van Dijkgraaf en Heemraden zal bij het uitbaggeren niet de volledige sliblaag worden verwijderd, zodat de effecten daarvan beperkter zijn dan bij de aanleg van de haven. Gelet op de gegeven toelichting ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de minimale termijn van vijf jaar onvoldoende is.

Het betoog faalt.

6.4. Ten aanzien van de gewenste peilputten stelt het college van Dijkgraaf en Heemraden dat monitoring op het grondwatersysteem in beginsel plaatsvindt aan de hand van bestaande peilputten. In voorschrift 10, onder 2, en voorschrift 8 van de watervergunning is echter bepaald dat extra peilputten moeten worden geplaatst indien het waterschap dat nodig acht. Ter zitting is nader toegelicht dat er al nieuwe peilputten zijn geplaatst conform het monitoringsplan en dat - gelet op de verwachte effecten - geen reden bestaat om deze ook buitendijks te plaatsen. Gelet op de gegeven toelichting heeft het college van Dijkgraaf en Heemraden zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plaatsen van extra peilputten - onder meer op de gronden van [appellante sub 1A] - niet noodzakelijk is.

Het betoog faalt.

7. De maatschap en anderen voeren aan dat er ten onrechte geen goede schaderegeling is opgesteld. Verder betogen zij dat met [appellante sub 1A] is gesproken over compensatiegrond, maar dat de toezeggingen daarover later zijn ingetrokken.

7.1. Verweerders stellen dat schade als gevolg van het project niet aannemelijk is en dat een schaderegeling daarom niet noodzakelijk is. Zij wijzen erop dat de maatschap en anderen niettemin een verzoek om vergoeding van planschade kunnen indienen. Ter zitting is nader toegelicht dat mogelijke schade zal worden vergoed en dat kosten van extra berekening niet voor rekening van partijen zal komen. Er bestaat dus geen grond voor het oordeel dat de vergoeding van de eventuele schade aan de gronden van de maatschap en anderen onvoldoende is gewaarborgd. Over de gronden van [appellante sub 1A] stellen verweerders dat eerst wordt gezien of de gronden minnelijk kunnen worden verworven en dat anders tot onteigening zal worden overgegaan waarbij [appellante sub 1A] volledig schadeloos zal worden gesteld. In dat verband is toegelicht dat er een algemeen grondruilprogramma in de provincie loopt en dat met [appellante sub 1A] overleg wordt gevoerd over deze mogelijkheid. In wat is aangevoerd, bestaat geen grond voor het oordeel dat provinciale staten het inpassingsplan in zoverre niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

Conclusie

8. Het beroep van de maatschap en anderen is ongegrond.
9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellante sub 2]

Inleiding

10. [appellante sub 2] exploiteert een restaurant/brasserie aan [locatie] te Tolkamer in de gemeente Rijnwaarden. Haar beroep is gericht tegen het inpassingsplan voor zover daarin wordt voorzien in de modernisering van de overnachtingshaven Tuindorp. [appellante sub 2] heeft geen bezwaren tegen de modernisering van de haven als zodanig, maar stelt dat het inpassingsplan ten onrechte niet voorziet in de verplaatsing van de huidige laad- en loswal naar een andere locatie in de gemeente.

De bestaande laad- en loswal

11. [appellante sub 2] betoogt dat een verplaatsing van de huidige laad- en loswal in de overnachtingshaven Tuindorp wenselijk is, omdat de laad- en loswal op dit moment ter hoogte van haar onderneming ernstige overlast veroorzaakt. Zij voert aan dat vanuit de naastgelegen steenfabriek dagelijks gemiddeld 190 zware transporten van en naar de laad- en loswal passeren. De laad- en loswal zou volgens haar daarom moeten worden verplaatst naar het terrein van de steenfabriek, zodat de transportbewegingen niet meer langs haar bedrijf komen. Dit zal leiden tot een veiligere verkeerssituatie ter hoogte van de weg Bijland, een betere en kostenbesparende route voor het vrachtverkeer, een positieve bijdrage aan de natuur- en belevingswaarde van het gebied, een verbeterde leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit en een sterk verminderde belasting van de weg, aldus [appellante sub 2].

11.1. Provinciale staten stellen dat in voorbereiding op het inpassingsplan is onderzocht of verplaatsing van de bestaande laad- en loswal vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig is voor de modernisering van de overnachtingshaven Tuindorp. Volgens provinciale staten is dit niet het geval, omdat bij handhaving van de laad- en loswal voldoende ruimte resteert voor de overnachtingshaven Tuindorp. Vanuit een oogpunt van hinderbeperking is verplaatsing volgens provinciale staten evenmin nodig. Zij stellen daarover dat de steenfabriek weliswaar de grootste gebruiker is van de laad- en loswal, maar dat ook andere bedrijven hiervan gebruikmaken. Verplaatsing van de laad- en loswal naar de steenfabriek zou tot gevolg hebben dat meer verkeer langs het restaurant komt, zodat een verplaatsing niet zal leiden tot een verbetering van de verkeerssituatie ter plaatse en vermindering van de overlast.

11.2. De huidige laad- en loswal ligt op een afstand van ongeveer 900 m van het bedrijf van [appellante sub 2]. In het kader van de voorbereiding van het inpassingsplan zijn de mogelijkheden voor een verplaatsing van de laad- en loswal verkend. In de notities "Uitwerking verbredingsoptie" en "Verbreding" staat dat er een aantal knelpunten is om een verplaatsing van de laad- en loswal te realiseren. Volgens beide notities is voor een verplaatsing van de laad- en loswal geen zicht op financiering en is niet zeker of de benodigde vergunningen kunnen worden verleend. In dat kader heeft de eigenaar van de laad- en loswal aangegeven dat verplaatsing niet opportuun is voor zijn bedrijf. In het deskundigenbericht is vermeld dat een verplaatsing van de laad- en loswal niet leidt tot minder verkeer ter plaatse, omdat de transportbewegingen die veroorzaakt worden door de laad- en loswal slechts een deel van het zware verkeer vormen dat van en naar de steenfabriek rijdt. Provinciale staten

stellen daarom terecht dat een verplaatsing van de laad- en loswal niet zal leiden tot een verbetering van de verkeerssituatie ter plaatse. De Afdeling is van oordeel dat gelet op de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijkheden om de laad- en loswal te verplaatsen, provinciale staten er in redelijkheid voor hebben kunnen kiezen hiervan af te zien. Het betoog faalt.

Conclusie

12. Het beroep van [appellante sub 2] is ongegrond.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

De beroepen van de Vogelbescherming en de erven

Inleiding

14. De Vogelbescherming is in beroep gekomen, omdat het project leidt tot een aantasting van het Natura 2000-gebied Rijntakken. De erven hebben gronden in het plangebied Spijk in eigendom waarop een villa staat die zij gebruiken als recreatiewoning. Het perceel van de erven is nodig voor de aanleg van de haven Spijk, zodat zij na de aanleg van de haven ter plaatse niet meer kunnen recreëren. De beroepen van de Vogelbescherming en de erven zijn gericht op het inpassingsplan voor zover daarin wordt voorzien in de haven Spijk. Zij voeren beiden beroepsgronden aan over de zogenoemde ADC-toets die voor de vaststelling van het inpassingsplan is verricht. De beroepsgronden van de erven hebben verder betrekking op de houdbaarheid van het PAS. De erven kunnen zich tevens niet verenigen met de uitvoeringsbesluiten.

Het inpassingsplan

Relativiteitsvereiste

15. Provinciale staten stellen dat het in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) opgenomen relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van de bestreden besluiten vanwege de beroepsgronden over grensoverschrijdende gevolgen en de compensatie van KRW-relevant areaal, omdat deze niet strekken tot bescherming van de belangen van de erven.

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

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

15.2. De door de erven genoemde bepalingen beogen te waarborgen dat ingeval een project in Nederland kan resulteren in grensoverschrijdende effecten, de staat waarin die effecten zich voordoen wordt betrokken bij de besluitvorming. Nu de erven niet wonen in het gebied waar de grensoverschrijdende effecten van het project optreden, dienen de ingeroepen normen niet tot bescherming van hun belangen. De wettelijke bepalingen over de

compensatie van het KRW-relevant areaal strekken ter bescherming van de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater. Gelet op het voorgaande betreffen deze beroepsgronden aspecten van de bestreden besluiten die de belangen van de erven niet raken. In zoverre beroepen zij zich op normen die kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Dit betekent dat deze beroepsgronden, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet kunnen leiden tot vernietiging van de bestreden besluiten. De Afdeling laat deze daarom inhoudelijk buiten beschouwing.

Passende beoordeling

- Toepasselijk recht

16. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) in werking getreden en is de Nbw 1998 ingetrokken. Omdat de bestreden besluiten zijn genomen voor 1 januari 2017, volgt uit artikel 9.10 van de Wnb dat dit geschil moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht.

16.1. Artikel 19d van de toenmalige Nbw 1998 luidde:

"1. Het is verboden zonder vergunning [...] van gedeputeerde staten [...] projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling [...] de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

[...];

5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden worden aangewezen waarvoor een vergunning als bedoeld in het eerste lid wordt verleend door Onze Minister.

[...]."

Artikel 19e luidde:

"Gedeputeerde staten houden bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening (a) met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling [...] kan hebben voor een Natura 2000-gebied."

Artikel 19f luidde:

"1. Voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt de initiatiefnemer alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling [...], van dat gebied."

Artikel 19g luidde:

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

[...]."

Artikel 19j luidde:

"[...];

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

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

[...];

5. De verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een plan als bedoeld in het tweede lid geldt niet in gevallen waarin het plan een herhaling of voortzetting is van een plan of project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan."

- Stikstofdepositie

17. De erven betogen - kort samengevat - dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan artikel 6 van de Richtlijn 92/43/EG (hierna: de Habitatrichtlijn). Zij voeren aan dat voor het project Lobith daarom ten onrechte hiernaar wordt verwezen om aan te tonen dat significante negatieve effecten zijn uitgesloten.

17.1. Verweerders stellen dat het relativiteitsvereiste zoals vervat in artikel 8:69a van de Awb aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond in de weg staat. De erven kunnen na de aanleg van de haven geen gebruik meer maken van de recreatiewoning, omdat die dan zal zijn verdwenen. Om die reden maakt het natuurgebied geen deel meer uit van hun leefomgeving. Voorts wijzen verweerders erop dat de erven ter zitting hebben bevestigd dat zij niet verblijven in de recreatiewoning.

17.2. De bepalingen van de toenmalige Nbw 1998 hadden met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. De individuele belangen van burgers die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen bij behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, kunnen zo verweven zijn met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogde te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

17.3. De erven hebben een recreatiewoning in het plangebied. Het plangebied waar de overnachtingshaven Spijk is voorzien is gelegen in de Beijenwaard in het Natura 2000-gebied Rijntakken, binnen het deelgebied Gelderse Poort. Nu de recreatiewoning is gelegen in het natuurgebied en de erven deze recreatiewoning in eigendom hebben, maakt het Natura 2000-gebied in zoverre onderdeel uit van de leefomgeving van de erven. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de belangen van de erven bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving in dit geval zo verweven zijn met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogde te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen

kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. De omstandigheid dat het perceel van de erven nodig is om de haven aan te leggen, zodat de recreatiewoning zal moeten verdwijnen, doet aan het voorgaande niet af. De inzet van het beroep is immers dat de recreatiewoning behouden blijft en dat de erven daarvan gebruik kunnen blijven maken. Bij de beoordeling van de vraag of de betrokken normen tot bescherming van de belangen van de erven strekken, heeft dit als uitgangspunt te gelden. Voorts hebben de erven als recreant van de recreatiewoning voldoende eigen belang bij een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond.

17.4. In het kader van de alternatievenkeuze zijn een planMER en een passende beoordeling uitgevoerd waarin de effecten van de alternatieven van de te realiseren overnachtingshaven op het Natura 2000-gebied Rijntakken, deelgebied Gelderse Poort in beeld zijn gebracht. Vervolgens is voor de voorkeursvariant het rapport "Overnachtingshaven Lobith, Passende Beoordeling" van 15 april 2016 van Witteveen + Bos (hierna: de passende beoordeling 2016) opgesteld. Hierin staat over het aspect stikstofdepositie dat de realisatie van de overnachtingshaven Lobith is opgenomen op de prioritaire projectenlijst in de bijlage bij artikel 6 van de Regeling programmatistische aanpak stikstof en dat het project de wezenlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zal aantasten, omdat de gereserveerde ontwikkelingsruimte passend is beoordeeld. Daarom hebben provinciale staten het inpassingsplan vastgesteld onder verwijzing naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS.

17.5. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), geoordeeld dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien.

17.6. Het voorgaande betekent dat provinciale staten het inpassingsplan niet konden vaststellen onder verwijzing naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. Nu provinciale staten dit wel hebben gedaan, is het inpassingsplan vastgesteld in strijd met artikel 19j van de Nbw 1998.

Het betoog slaagt.

In stand laten rechtsgevolgen

18. Naar aanleiding van het beroep van de erven is voor het beoogde project een aanvullende passende beoordeling uitgevoerd voor het aspect stikstofdepositie. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport "Overnachtingshaven Lobith, Addendum passende beoordeling Natura 2000" van 3 juli 2019 van Royal Haskoning DHV (hierna: de aanvullende passende beoordeling). Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om te bezien of de rechtsgevolgen van het inpassingsplan met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb in stand kunnen worden gelaten. Daarbij neemt de Afdeling feiten en omstandigheden in aanmerking die zich voordoen ten tijde van het doen van deze uitspraak.

18.1. Artikel 2.7 van de Wnb luidt:

"1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

[...]."

Artikel 2.8 luidt:

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...];

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...]."

18.2. De erven betogen dat de aanvullende passende beoordeling niet de zekerheid geeft dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Zij voeren in de eerste plaats aan dat voor de beoordeling gebruik is gemaakt van verouderde gegevens, zodat deze passende beoordeling niet zorgvuldig tot stand is gekomen. Dit is volgens de erven in strijd met de jurisprudentie van de Afdeling over de eisen die aan de passende beoordeling worden gesteld, namelijk dat daarbij de laatste wetenschappelijke inzichten moeten worden betrokken. Ter onderbouwing wijzen zij op de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AR6309](#). Verder voeren de erven aan dat de aanvullende passende beoordeling een onjuiste beoordeling bevat, omdat daarin ten onrechte niet is beoordeeld of de effecten van stikstof als gevolg van het project leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden. In dat kader voeren zij aan dat in de aanvullende passende beoordeling teveel nadruk is gelegd op de instandhoudingsdoelstellingen. Evenmin is inzichtelijk gemaakt of de prioritaire habitattypen Stroomdalgrasland en Zachthoutoobos als gevolg van het project worden aangetast, aldus de erven. Tot slot voeren de erven aan dat in de aanvullende passende beoordeling geen rekening is gehouden met cumulatieve effecten. Daartoe voeren zij aan dat de overige effecten in de passende beoordeling 2016 ten onrechte niet tezamen zijn beoordeeld met het aspect stikstof. Ook is in de aanvullende passende beoordeling geen rekening gehouden met mogelijke cumulatie van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden.

18.3. In de aanvullende passende beoordeling zijn - met het rekenmodel AERIUS M16L - de gevolgen van het project voor de Natura 2000-gebieden Rijntakken, Veluwe, Landgoederen Brummen, Stelkampsveld, Korenburgerveen, Bekendelle, Sint Jansberg, De Bruuk, Zeldersche Driessen en Maasduinen berekend. De berekeningen zijn uitgevoerd voor de aanleg- en gebruiksfase van het project. Bij de berekeningen voor de aanlegfase is, zo vermeldt de aanvullende passende beoordeling, uitgegaan van het worstcase scenario dat alle schepen de meest belastende route afleggen. Bij de beoordeling van de vraag of een toename van de stikstofdepositie leidt tot significante effecten en in het verlengde daarvan tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden, is per habitatype en soort gekeken naar de omvang van de toename, de kritische depositiewaarde, de instandhoudingsdoelen, het aanwezige areaal en de kwaliteit daarvan en de specifieke milieukenmerken. De hoogste bijdrage is berekend ter plaatse van het Natura 2000-gebied Rijntakken waar de maximale toename van de stikstofdepositie in de aanlegfase 3,13 mol N/ha/jaar bedraagt op het habitatype Stroomdalgrasland en 5,05 mol N/ha/jaar op leefgebieden. Over de tijdelijke toename van de stikstofdepositie op het habitatype Stroomdalgrasland is in de aanvullende passende beoordeling vermeld dat deze bijdrage niet leidt tot significant negatieve gevolgen, omdat de effecten - door de tijdelijke bijdrage, de

vegetatie die ter plaatse voorkomt en de bufferende werking van de bodem - niet merkbaar zijn. Wat betreft de toename van de stikstofdepositie op het leefgebied van de kwartelkoning is in de aanvullende passende beoordeling vermeld dat stikstofdepositie voor de kwartelkoning en het bijbehorend leefgebied een ondergeschikte rol speelt en dat de berekende maximale toename niet leidt tot negatieve gevolgen. Verder is in de aanvullende passende beoordeling vermeld dat de maximale depositie in de gebruiksfase 0,03 mol N/ha/jaar bedraagt en dat de toename dermate beperkt is dat deze niet van merkbare invloed is op de kwaliteit van de aanwezige habitattypen. In de aanvullende passende beoordeling wordt geconcludeerd dat het project geen significant negatieve gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied Rijntakken. Ten aanzien van de overige Natura 2000-gebieden is in de aanvullende passende beoordeling opgenomen dat in de aanlegfase sprake is van een beperkte toename van stikstofdepositie op de habitattypen en dat uitsluitend voor de Natura 2000-gebieden Veluwe, Sint Jansberg en Maasduinen sprake is van een beperkte toename van stikstofdepositie op de leefgebieden van habitatsoorten. In de gebruiksfase veroorzaakt het plan geen toename van stikstofdepositie op deze Natura 2000-gebieden. Het project heeft, zo vermeldt de aanvullende passende beoordeling, geen significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelen van deze Natura 2000-gebieden.

18.4. Met het rekenmodel AERIUS Calculator 2019 is een nieuwe berekening uitgevoerd om te bepalen of de wijzigingen van invloed zijn op de conclusies in de aanvullende passende beoordeling. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport "Berekening met AERIUS C19 en actualisatie ecologische effectbeoordeling Addendum" van 7 november 2019, opgesteld door Royal HaskoningDHV (hierna: het rapport van Royal HaskoningDHV). Hierin staat dat de wijzigingen weliswaar van invloed zijn op de berekeningen, maar dat de conclusies in de aanvullende passende beoordeling niet wijzigen. Het project leidt, zo vermeldt het rapport van Royal HaskoningDHV, niet tot significante negatieve gevolgen, zodat geen sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden en de instandhoudingsdoelen.

18.5. Wat betreft het betoog dat in de aanvullende passende beoordeling gebruik is gemaakt van verouderde gegevens, overweegt de Afdeling als volgt. In de aanvullende passende beoordeling is vermeld dat voor de aanleg- en gebruiksfase van de overnachtingshaven is gekeken naar de gehanteerde uitgangspunten van de passende beoordeling 2016 en dat deze zijn aangescherpt naar de laatste technische stand van zaken. De berekende stikstofdepositie valt, zo vermeldt de aanvullende passende beoordeling, lager uit dan destijds voor het inpassingsplan was berekend. Dit komt door het actualiseren en aanscherpen van gegevens, het wegvallen van de landbouwfunctie en het stellen van eisen ten aanzien van verduurzaming van de uitvoering, aldus de aanvullende passende beoordeling. De erven hebben de gehanteerde uitgangspunten in de aanvullende passende beoordeling niet bestreden. De enkele omstandigheid dat bepaalde uitgangspunten gelijk zijn aan de uitgangspunten die zijn gehanteerd in de passende beoordeling 2016, betekent niet dat de aanvullende passende beoordeling onzorgvuldig tot stand is gekomen.

18.6. Voor zover de erven betogen dat de aanvullende passende beoordeling een onjuiste beoordeling bevat, overweegt de Afdeling dat voor het project een passende beoordeling is gemaakt als bedoeld in artikel 2.8 van de Wnb. Daarbij zijn de effecten van het project geanalyseerd en de gevolgen van de toename van de stikstofdepositie beoordeeld. Voor de genoemde natuurgebieden is in de aanvullende passende beoordeling geconcludeerd dat de berekende stikstofdepositie geen significant negatieve gevolgen heeft voor de Natura 2000-gebieden en instandhoudingsdoelen. In het rapport van Royal HaskoningDHV wordt deze

conclusie bevestigd. Voor de onderbouwing daarvan verwijst de Afdeling naar wat hiervoor is vermeld. Gelet op artikel 2.8 van de Wnb is in die beoordeling terecht rekening gehouden met de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. Wat betreft de habitattypen Stroomdalgrasland en Zachthoutoobos is in tabel 5.1 van de aanvullende passende beoordeling voor het Natura 2000-gebied Rijntakken onder meer beschreven wat de kritische depositiewaarden zijn, wat het aanwezige areaal is en wat de omvang van de toename is. Vervolgens is beoordeeld of deze bijdrage van invloed is op de kwaliteit van de habitattypen. Het betoog dat de gevolgen van het project op deze habitattypen niet inzichtelijk is gemaakt, mist daarom feitelijke grondslag. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de aanvullende passende beoordeling in zoverre een onjuiste beoordeling bevat.

18.7. Over de cumulatieve effecten overweegt de Afdeling als volgt. In de aanvullende passende beoordeling is beoordeeld of het project in cumulatie met andere plannen en/of projecten die eveneens stikstofdepositie veroorzaken leidt tot significant negatieve gevolgen. De conclusie is dat de berekende stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden in cumulatie met overige plannen en/of projecten geen significant negatieve gevolgen heeft voor de Natura 2000-gebieden en bijbehorende instandhoudingsdoelen. Wat betreft de overige aspecten is in de passende beoordeling 2016 vermeld dat voor de veertien projecten geen sprake is van zodanige cumulatie van effecten met het inpassingsplan dat daardoor in samenhang significant negatieve effecten kunnen ontstaan. De erven hebben deze conclusies onvoldoende bestreden, zodat verweerders zich daarop mochten baseren. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat in de aanvullende passende beoordeling geen rekening gehouden is met cumulatieve effecten.

18.8. Gelet op het voorgaande hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat met de aanvullende passende beoordeling en het rapport van Royal HaskoningDHV de op grond van artikel 2.8, derde lid, van de Wnb vereiste zekerheid is verkregen dat de ontwikkeling de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in zoverre niet zal aantasten. De Afdeling merkt daarbij op dat inmiddels weliswaar een nieuw rekenmodel is verschenen, maar dat zij niet aannemelijk acht dat de nieuwe versie tot andere resultaten zal leiden.

19. In het kader van de instandhouding van de rechtsgevolgen zal de Afdeling hierna ook de overige beroepsgronden tegen het inpassingsplan behandelen.

- Oppervlakteverlies leefgebied vogelsoorten

20. De Vogelbescherming betoogt dat de passende beoordeling 2016 onvoldoende inzicht geeft in de omvang van het leefgebied van vogelsoorten dat als gevolg van het project verloren gaat. Zij voert aan dat ten onrechte niet per soort inzichtelijk is gemaakt hoeveel leefgebied er met de aanleg van de haven Spijk verloren gaat en welke kwaliteit dit leefgebied heeft voor de desbetreffende soort. In het bijzonder voert zij aan dat de nadelige gevolgen van het inpassingsplan voor de kwartelkoning zijn onderschat, omdat deze soort zich zowel landelijk als in het plangebied in een ongunstige staat van instandhouding bevindt en het natuurgebied Rijntakken in Nederland verreweg het belangrijkste gebied is voor de kwartelkoning.

20.1. In de passende beoordeling 2016 is per soort beoordeeld wat de effecten zijn van het project en of sprake is van verlies van het leefgebied. In het ecologisch onderzoek dat als bijlage 1 bij de passende beoordeling 2016 is gevoegd, is weergegeven welke vogelsoorten in het gebied zijn waargenomen. In de passende beoordeling 2016 wordt geconcludeerd dat

voor 16 vogelsoorten significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten door het verlies van leefgebied in de vorm van Slikkige rivieroever en/of Zachthoutooibos en/of het agrarisch grasland en/of de plas met bomen op de oever. Het oppervlakteverlies van het leefgebied moet, zo vermeldt de passende beoordeling 2016, worden gecompenseerd voor de soorten wintertaling, wilde eend, pijlstaart, slobeend, meerkoet, watersnip, scholekster, goudplevier, kievit, kemphaan, grutto, wulp, tureluur, dodaars, aalscholver en kwartelkoning. Provinciale staten hebben ter nadere onderbouwing het door Buro Bakker opgestelde rapport "Second Opinion natuur overnachtingshaven Lobith" van 26 januari 2017 (hierna: de second opinion natuur) overgelegd waarin onderzoek is verricht naar de aanwezigheid van (potentieel) leefgebied in de Beijenwaard voor de 16 vogelsoorten waarvoor compensatie voor het leefgebied nodig is. Daarin wordt geconcludeerd dat voor de 16 vogelsoorten geen sprake is van overig leefgebied dat ten onrechte niet is meegenomen in de passende beoordeling 2016 en dat de compenserende maatregelen aansluiten bij het potentiële leefgebied dat verloren gaat. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling in wat is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen van het project op het leefgebied voor vogelsoorten onvoldoende in beeld zijn gebracht.

Het betoog faalt.

ADC-toets

21. Het plangebied waar de overnachtingshaven Spijk is voorzien ligt in de Beijenwaard in het Natura 2000-gebied Rijntakken, binnen het deelgebied Gelderse Poort. Dit natuurgebied is aangewezen als Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebied. In de passende beoordeling 2016 is geconcludeerd dat significante negatieve effecten op het Natura 2000-gebied Rijntakken niet kunnen worden uitgesloten. Door de aanleg van de overnachtingshaven Spijk in het buitendijkse deel van de Beijenwaard is er een permanent verlies van de habitattypen Slikkige rivieroever, Stroomdalgrasland en Zachthoutooibos. De laatste twee typen zijn als prioritair aangewezen. Verder is er, zo vermeldt de passende beoordeling 2016, een permanent verlies van leefgebied voor vogelsoorten. Omdat de aantasting van de natuurlijke kenmerken van het natura 2000-gebied Rijntakken niet door mitigerende maatregelen kunnen worden voorkomen, kan het project alleen doorgang vinden indien wordt voldaan aan de voorwaarden van de zogenoemde ADC-toets. De voorwaarden houden in dat er geen alternatieve oplossingen zijn (A), dat het plan nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard (D), en dat de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (C). Daarom zijn ten behoeve van het inpassingsplan de notitie "ADC overnachtingshaven Lobith" van 18 november 2015 en het rapport "ADC-Toets Natuurbeschermingswet 1998, Toets ontheffingverlening Flora- en faunawet en Toets beleid Gelders Natuurnetwerk/Groene Ontwikkelingszone" van april 2016 opgesteld (hierna: de ADC-toets).

21.1. Artikel 2.8 van de Wnb luidt:

"[...];

4. In afwijking van het derde lid kan, ondanks het feit dat uit de passende beoordeling de vereiste zekerheid niet is verkregen, het plan worden vastgesteld, onderscheidenlijk de vergunning worden verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. er zijn geen alternatieve oplossingen;

b. het plan, onderscheidenlijk het project, bedoeld in het eerste lid, is nodig om dwingende

redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en

c. de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

5. Ingeval het plan, onderscheidenlijk het project, bedoeld in het eerste lid, significante gevolgen kan hebben voor een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort in een Natura 2000-gebied, geldt, in afwijking van het vierde lid, onderdeel b, de voorwaarde dat het plan, onderscheidenlijk het project nodig is vanwege:

a. argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, of

b. andere dwingende redenen van openbaar belang, na advies van de Europese Commissie.

[...];

7. Compenserende maatregelen als bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, maken onderdeel uit van het plan, onderscheidenlijk de verplichting om deze maatregelen te treffen maakt onderdeel uit van de vergunning voor het project, bedoeld in het eerste lid. Het bestuursorgaan dat het plan vaststelt meldt, onderscheidenlijk gedeputeerde staten melden de compenserende maatregelen aan Onze Minister, die de Europese Commissie van de maatregelen op de hoogte stelt."

- Alternatieven

22. De Vogelbescherming betoogt dat in de ADC-toets niet is gemotiveerd waarom niet wordt gekozen voor het alternatief "Beijenwaard compact buitendijks", terwijl bij die variant volgens haar geen habitattypen verloren gaan. Verder is daarin ten onrechte vermeld dat voornoemd alternatief onvoldoende omvang zou hebben voor 70 ligplaatsen. Volgens haar zijn er echter 50 ligplaatsen nodig, zodat niet valt in te zien waarom niet kan worden volstaan met het voor de Natura 2000-gebieden minder schadelijke alternatief "Beijenwaard compact buitendijks". Voorts voert zij aan dat de realisatie van twee havens in Duitsland, tussen Wesel en de grens ten onrechte niet betrokken bij het onderzoek naar de behoefte aan overnachtingsplaatsen.

De erven betogen dat het nut en de noodzaak voor de aanleg van de overnachtingshaven Spijk niet zijn aangetoond en in het verlengde daarvan dat onvoldoende onderzoek is verricht naar alternatieven. Zij hebben ter onderbouwing van hun betoog het rapport "Overnachtingshaven Lobith, quick scan analyse nut en noodzaak" van 15 december 2016 van Ecorys (hierna: het Ecorys-rapport van 15 december 2016) overgelegd. Daarin wordt geconcludeerd dat, met toepassing van nieuwe inzichten, een ligplaatsbehoefte van in totaal 50 ligplaatsen wordt berekend in plaats van 70 ligplaatsen zoals dat was berekend in 2013. Volgens het Ecorys-rapport van 15 december 2016 dient zich daarom de vraag aan of andere locaties, die eerder zijn afgevalen om reden van onvoldoende capaciteit, weer in beeld komen. Gelet op de investeringen die gemoeid zijn met de realisatie van de overnachtingshaven Spijk, de grote invloed van het project op de omgeving en de flora en fauna en de geringere ligplaatsbehoefte, zijn er volgens het Ecorys-rapport van 15 december 2016 mogelijk alternatieven. Daarin staat verder dat een gefaseerde ontwikkeling van een haven, gelet op de onzekere marktontwikkelingen voor de binnenvaart, overwogen moeten worden, waarbij eerst de overnachtingshaven Tuindorp kan worden herontwikkeld. Verder wordt gewezen op alternatieve locaties in Duitsland en de mogelijkheid van een Binnenvaart Ligplaats Informatie Systeem (het BLIS). Ter actualisatie van het Ecorys-rapport van 15

december 2016 hebben de erven het rapport "Overnachtingshaven Lobith, update quick scan analyse nut en noodzaak" van 7 november 2019 van Ecorys (hierna: het Ecorys-rapport van 7 november 2019) overgelegd. De actualisatie betreft de Welvaart en Leefomgeving-scenario's (hierna: de WLO-scenario's), de marktobservaties 2017-2019 van Rijnvaart Commissie en het BLIS uitgebreid met de door Rijkswaterstaat beheerde ligplaatsen. Daarin wordt geconcludeerd dat de conclusies uit het Ecorys-rapport van 15 december 2016 nog steeds actueel zijn en dat daarom geen grond bestaat om de berekende ligplaatsbehoefte van 50 naar boven bij te stellen.

22.1. In de ADC-toets is vermeld dat de overnachtingsplaatsen worden aangelegd ten behoeve van (1) de vlotheid en veiligheid van het scheepvaartverkeer op de Boven-Rijn en de Waal, (2) het kunnen naleven van de wet- en regelgeving voor vaar- en rusttijden en (3) het bieden van veilige uitwijkmogelijkheden in geval van stremming van de vaarweg. In het licht van die doelstellingen zijn in de ADC-toets de uitgangspunten gehanteerd dat de gewenste overnachtingshaven conform de Richtlijn Vaarwegen 2011 op ongeveer 30 km afstand van bestaande overnachtingshavens komt, dat de behoefte ongeveer 70 ligplaatsen betreft, dat de haven toegankelijk is voor schepen van verschillende omvang waarbij manoeuvreerruimte en veiligheid van belang zijn en dat het watersysteem duurzaam en robuust is.

Provinciale staten hebben onderzoek verricht naar alternatieven waarbij onderzocht is of andere mogelijkheden bestaan waarmee de voornoemde doelstellingen kunnen worden behaald. Daarbij is, zo vermeldt de ADC-toets, onderzoek verricht naar de mogelijkheid om niets te doen (het nulalternatief), twee beleidsalternatieven - het verminderen van de snelheid op de vaarweg en het verplichten van de continuvaart - en verschillende locatievarianten. Het nulalternatief leidt, zo vermeldt de ADC-toets, tot gevaarlijke situaties, omdat schepen, gelet op de verplichte vaar- en rusttijden, in dit geval moeten ankeren op de rivier. Over de beleidsalternatieven is in de ADC-toets vermeld dat beide manieren niet voldoen aan de doelstelling van het project en daarmee geen reële alternatieven betreffen. Daarom is gekeken naar locatiealternatieven om in de ligplaatsbehoefte te voorzien. De mogelijkheden waren de bestaande haven Tuindorp uitbreiden, een nieuwe overnachtingshaven aanleggen of beide opties combineren. Van de locatiealternatieven zijn Oude Waal, Bijland en Beijenwaard naar voren gekomen als mogelijk geschikte locaties. In het rapport "PlanMER ten behoeve van de locatiekeuze overnachtingshaven Lobith" van 30 april 2014 van LievenseCSO zijn voor de drie locaties tien alternatieven uitgewerkt. Deze omvatten de realisatie van zowel kleine als grote overnachtingshavens, die zowel binnen- als buitendijks zijn gelegen. Naast de aanleg van een nieuwe haven is het moderniseren van de bestaande haven Tuindorp tevens betrokken bij de variantkeuze.

Op 3 juli 2014 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu een voorkeursbeslissing genomen, waarbij is gekozen voor het moderniseren van de bestaande overnachtingshaven Tuindorp in combinatie met de aanleg van een buitendijkse overnachtingshaven in de Beijenwaard. In het rapport "ProjectMER Overnachtingshaven Lobith" van 13 november 2015 van Witteveen+ Bos zijn voor de modernisering van de haven Tuindorp twee inrichtingsvarianten en voor de realisatie van de overnachtingshaven Spijk vier inrichtingsvarianten uitgewerkt. De voorkeursvariant - het moderniseren van de haven Tuindorp in combinatie met de aanleg van de haven Spijk - zal ruimte bieden aan ongeveer 70 ligplaatsen. De overige varianten zijn, zo wordt geconcludeerd in de ADC-toets, geen reële alternatieven die tot minder aantasting van de natuurlijke kenmerken leiden.

22.2. De erven en de Vogelbescherming hebben de uitgangspunten in de ADC-toets bestreden voor zover het betreft de gehanteerde behoefte van ongeveer 70 ligplaatsen. Het onderzoek naar de ligplaatsbehoefte is beschreven in de memo van 2 oktober 2013. Bij het

bepalen van de ligplaatsbehoefte in 2013 is gebruikgemaakt van economische groeiscenario's, tellingen uit 2006 en prognoses uit 2012. De behoefte is berekend op 75 ligplaatsen in 2040. In de ADC-toets is vermeld dat ten behoeve van het inpassingsplan voorts is gekeken naar het aantal scheepvaartbewegingen uit 2013 tot en met 2015. Volgens de ADC-toets is het aantal scheepvaartbewegingen bij Lobith in 2013, 2014 en 2015 weliswaar lager dan de prognoses in de memo van 2 oktober 2013, maar geven deze cijfers geen aanleiding om de behoefte aan ligplaatsen aan te passen. Daartoe is toegelicht dat het voorziene project een investering voor de lange termijn betreft en dat de aanleg van minder steigers geen wezenlijke vermindering van het ruimtebeslag tot gevolg heeft, omdat ook rekening is gehouden met grote schepen die manoeuvreerruimte nodig hebben en de havens tevens een functie als uitwijkhaven hebben in geval van stremmingen op de rivier. Verder is toegelicht dat in het inpassingsplan - anders dan de berekende ligplaatsbehoefte van 75 - is uitgegaan van een ligplaatsbehoefte van 70, zodat in zoverre voldoende rekening is gehouden met recente ontwikkelingen. Ter nadere onderbouwing van de ligplaatsbehoefte hebben provinciale staten het rapport "Ligplaatsbehoefte overnachtingshaven Lobith" van 26 januari 2017 van Brolsma Advies (hierna: de second opinion ligplaatsbehoefte) overgelegd. In de second opinion ligplaatsbehoefte is vermeld dat het benodigde aantal overnachtingsplaatsen na herberekening 67 bedraagt in 2040. Dit aantal is, zo vermeldt de second opinion ligplaatsbehoefte, weliswaar minder dan in 2013 is berekend, maar maakt geen verschil voor het ruimtebeslag van de overnachtingshaven. Bovendien is voldoende manoeuvreerruimte nodig voor onder meer kegelschepen, aldus de second opinion.

22.3. De Afdeling stelt vast dat bij de vaststelling van het inpassingsplan is beoordeeld of het onderzoek naar de ligplaatsbehoefte voldoende actueel is. In de memo van 2 oktober 2013 zijn de recente marktomstandigheden, de bestaande overcapaciteit in de binnenvaart, de bezetting van de overnachtingshavens in de loop der jaren, de toename van de continuvaart en het aantal scheepvaartbewegingen betrokken. Over de berekening van de ligplaatsbehoefte stellen provinciale staten dat het huidige aantal overnachtingen niet gelijk is aan de bestaande behoefte omdat niet alle schepen momenteel een ligplaats kunnen innemen, dat het huidige aantal overnachtingen slechts als uitgangspunt is gebruikt en dat de ligplaatsbehoefte niet kan worden berekend door gedurende enkele weken het aantal overnachtende schepen te tellen. De Afdeling acht dit standpunt niet onredelijk. Verder zijn de cijfers over de scheepvaartpassages in 2012-2015 aangeleverd door Rijkswaterstaat, zodat in zoverre geen aanleiding bestaat om te twifelen aan de juistheid daarvan. Over de door de erven overgelegde rapporten overweegt de Afdeling dat op grond daarvan niet kan worden gesteld dat de gehanteerde uitgangspunten in de ADC-toets onredelijk zijn. Voor haar oordeel acht de Afdeling van betekenis dat voor het onderzoek naar alternatieven - naast de berekende ligplaatsbehoefte - tevens andere uitgangspunten zijn gehanteerd. Voor zover in de overgelegde rapporten alternatieven worden genoemd, overweegt de Afdeling dat voldoende onderzoek is verricht naar alternatieven waarbij zowel is gekeken naar beleidsalternatieven als naar verschillende locaties. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten voldoende toegelicht dat deze mogelijkheden geen reële oplossing bieden.

22.4. Over het alternatief "Beijenwaard compact buitendijks" is in het deskundigenbericht opgenomen dat die mogelijkheid - ook in combinatie met het moderniseren van de haven Tuindorp - onvoldoende ligplaatscapaciteit biedt en dat de afmeersituatie en de veiligheid bij het uit- en invaren geen hogere waardering krijgen. Voorts wordt in het deskundigenbericht geconstateerd dat ook bij die variant habitattypen verloren zullen gaan. De Vogelbescherming heeft de conclusies uit het deskundigenbericht onvoldoende bestreden. Derhalve bestaat geen grond voor de conclusie dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het alternatief "Beijenwaard compact buitendijks" geen reël

alternatief is.

22.5. Wat betreft de twee overnachtingshavens die in Duitsland worden gerealiseerd, hebben provinciale staten toegelicht dat deze vanwege de verplichte vaar- en rusttijden geen oplossing bieden voor het tekort aan ligplaatsen in de omgeving van Lobith. In het deskundigenbericht is vermeld dat in het onderzoek naar alternatieven rekening is gehouden met de twee havens, maar dat hiermee niet wordt voldaan aan het uitgangspunt dat er elke 30 km een overnachtingshaven dient te zijn. Daarom mist het betoog in zoverre feitelijke grondslag.

22.6. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich terecht op het standpunt gesteld dat er geen alternatieve oplossingen zijn.

De betogen falen.

- Dwingende redenen van groot openbaar belang

23. De erven en de Vogelbescherming betogen dat onvoldoende is gemotiveerd dat de aanleg van de overnachtingshaven Spijk noodzakelijk is vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang. Zij voeren, onder verwijzing naar de "Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn" van de Europese Commissie van januari 2007 (hierna: de richtsnoeren), aan dat provinciale staten bewijs dienen te leveren dat dit belang zich voordoet.

De Vogelbescherming betoogt dat niet kan worden beoordeeld of het belang van de realisatie van de haven Spijk zwaarder weegt dan het belang van natuurbescherming, omdat niet inzichtelijk is gemaakt welk effect het project precies heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied.

De erven betogen dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar het ankeren van schepen bij Lobith en naar de vraag of dit ter plaatse tot onveilige situaties leidt. De door provinciale staten gegeven argumenten ondersteunen weliswaar het belang van een veilige en vlotte doorvaart, maar onderbouwen volgens hen niet de noodzaak van een overnachtingshaven op de gekozen locatie. Overigens bestaat volgens hen geen algemene regeling die het ankeren op een gedeelte van de vaarweg bij Lobith verbiedt. Volgens de erven volgt uit het Beheer- en ontwikkelingsplan voor de Rijkswateren 2016-2021 (hierna: het Beheer- en ontwikkelingsplan) evenmin dat de haven noodzakelijk is om veiligheidsredenen. Daarnaast betogen de erven dat niet is aangetoond dat er momenteel te weinig ligplaatsen aanwezig zijn en dat er vanuit veiligheidsoverwegingen meer ligplaatsen moeten komen. In dat verband voeren zij aan dat de memo van 2 oktober 2013 is verouderd, geen actueel onderzoek naar de ligplaatsbehoefte bij Lobith bevat en derhalve ten onrechte aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd. Daartoe voeren de erven aan dat de memo van 2 oktober 2013 is gebaseerd op verkeerscijfers uit 2012 en tellingen uit 2006, terwijl de omstandigheden sindsdien zijn gewijzigd. Onder verwijzing naar enkele krantenartikelen voeren de erven aan dat geen behoefte meer bestaat aan ligplaatsen, omdat de continuvaart is toegenomen en sprake is van overcapaciteit in de binnenvaartsector. Dat de huidige bezetting van de bestaande ligplaatsen, naar provinciale staten stellen, stabiel is gebleven, betekent volgens de erven niet dat er meer ligplaatsen nodig zijn. Verder voeren de erven aan dat de redenen die provinciale staten naar voren hebben gebracht niet zwaarwegend genoeg zijn. Het aanleggen van een overnachtingshaven die als uitwijkhaven zal worden gebruikt, vormt volgens hen een disproportionele aantasting van het Natura 2000-gebied, omdat een uitwijkhaven van een andere orde van grootte is dan een overnachtingshaven.

23.1. Provinciale staten stellen, onder verwijzing naar de ADC-toets, dat er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn die het project - het moderniseren van de overnachtingshavens Tuindorp en de aanleg van de haven Spijk - noodzakelijk maken. Volgens hen is het project noodzakelijk vanwege redenen die verband houden met de openbare veiligheid, omdat de huidige mogelijkheden niet toereikend zijn. Zoals hiervoor is vermeld, worden de overnachtingsplaatsen aangelegd om (1) de vlotheid en veiligheid van het scheepvaartverkeer op de Boven-Rijn en de Waal te verbeteren, (2) de wet- en regelgeving voor vaar- en rusttijden te kunnen naleven, en (3) veilige uitwijkmogelijkheden in geval van stremming van de vaarweg te bieden.

De overnachtingshavens zijn bedoeld voor het scheepvaartverkeer tussen Nederland en Duitsland, waarbij de Boven-Rijn en Waal behoren tot de drukst bevaren vaarwegen in Nederland. Om de veiligheid van de scheepvaart te borgen, is wettelijk bepaald dat schippers op gezette tijden rust moeten nemen. Om schippers die gelegenheid te geven worden overnachtingshavens aangelegd langs hoofdvaarwegen. Om de veiligheid van de scheepvaart te waarborgen is in de Richtlijn Vaarwegen 2011 en in het Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2016-2021 tevens bepaald dat overnachtingshavens niet verder dan 30 km uit elkaar mogen liggen. Volgens provinciale staten bestaat behoefte aan de uitbreiding van het aantal ligplaatsen in de omgeving van Lobith, omdat er op de Waal tussen Tiel en de Duitse grens een tekort bestaat. In de ADC-toets is vermeld dat de huidige overnachtingshaven Tuindorp onvoldoende ligplaatsen heeft, is verouderd en in de huidige situatie niet geschikt is voor schepen groter dan 85 m. Door het tekort aan overnachtingsplaatsen gaan schepen op de rivier voor anker om te voldoen aan de verplichte vaar- en rusttijden. Dit is volgens de geldende regelgeving echter verboden, omdat hierdoor risico's ontstaan op aanvaringen met andere schepen. Daarover is in de ADC-toets vermeld dat het niet ter beschikking stellen van voldoende overnachtingsplaatsen de veiligheid en vlotheid van het scheepvaartverkeer aantast en - gezien de hoeveelheid gevaarlijke stoffen die over de vaarwegen worden vervoerd - tot aantasting van de openbare veiligheid leidt. Verder is in de ADC-toets vermeld dat het voor anker gaan op de rivier weliswaar verboden is, maar dat dit noodgedwongen wordt gedoogd. Naast het vermijden van gevaarlijke situaties op de rivier en het voldoen aan de verplichte vaar- en rusttijden zijn de ligplaatsen ook nodig voor schepen die moeten uitwijken in verband met een stremming op de rivier, aldus de ADC-toets. Daarom stellen provinciale staten dat overnachtingshavens moeten worden gerealiseerd met meer capaciteit en die geschikt zijn voor grotere schepen die in toenemende mate worden gebruikt.

23.2. Uit de passende beoordeling 2016 volgt dat het project onder meer leidt tot een aantasting van de prioritaire habitattypen Zachthoutooibos en Stroomdalgrasland. Daarom geldt ten aanzien van de dwingende redenen van groot belang in dit geval de eis dat het project nodig moet zijn vanwege argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten.

23.3. De Afdeling overweegt allereerst dat de veiligheidsredenen waarop provinciale staten zich beroepen, in zijn algemeenheid een dwingende reden van groot openbaar belang kunnen vormen. Dit wordt als zodanig niet bestreden door de erven en de Vogelbescherming, maar volgens hen is het plan niet nodig vanwege deze argumenten. Wat betreft het betoog dat provinciale staten zich ten onrechte op het standpunt stellen dat het voor anker gaan op de rivier onveilig is vanwege aanvaringen met andere schepen, overweegt de Afdeling als volgt. Om de veiligheid van de scheepvaart te borgen, gelden verplichte vaar- en rusttijden. Voor de Rijn en de Waal geldt het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn. Doordat er onvoldoende ligplaatsen zijn voor schippers, gaan schepen op de rivier voor anker om te voldoen aan de wettelijk voorgeschreven vaar- en rusttijden. Voor anker gaan op de

rivier is volgens de geldende regelgeving - het Rijnvaartpolitiereglement 1995 - verboden, maar wordt momenteel op een aantal plekken op de rivier noodgedwongen gedoogd. Het ligplaats nemen door middel van ankeren op de vaarweg is echter gevaarlijk en belemmert het overige verkeer, aldus provinciale staten. Over de ongevalcijfers is in het deskundigenbericht vermeld dat op jaarbasis gemiddeld 125 significante scheepsongevallen op de Nederlandse binnenwateren plaatsvinden met grote materiële schade of milieuschade. Ter onderbouwing van het risico op aanvaringen met andere schepen wordt verwezen naar een rapport van Arcadis uit 2010 en naar een brief van 4 april 2013. Bij ongeveer 45% van die ongevallen zijn, zo vermeldt het deskundigenbericht, schepen met gevaarlijke stoffen betrokken. Verder staat in het deskundigenbericht dat is geconstateerd dat overtredingen van de regelgeving inzake de vaartijden plaatsvinden. Volgens verweerders bestaat daarbij een zeer hoog risico op scheepsongevallen tussen twee varende schepen en een hoog risico op scheepsongevallen met afgemeerde schepen en scheepsongevallen door brand en/of explosies. Daarom hebben provinciale staten zich op het standpunt mogen stellen dat ter plaatse sprake is van een onveilige situatie.

23.4. Over het betoog van de erven dat het onderzoek naar de ligplaatsbehoefte bij Lobith is verouderd en dus ten onrechte aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:437, staat artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening er niet aan in de weg dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar aan het besluit tot vaststelling van een plan ten grondslag worden gelegd. In dit geval is aan de hand van de meest actuele cijfers van het aantal scheepvaartpassages nagegaan of de gegevens die zijn gebruikt in het onderzoek uit 2013 nog voldoende actueel zijn. Voor de onderbouwing van de ligplaatsbehoefte verwijst de Afdeling naar hetgeen onder 22.3 is overwogen. Over de overgelegde krantenberichten stellen verweerders terecht dat deze niet ingaan op de ontwikkelingen op lange termijn. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de memo van 2 oktober 2013 zodanig is verouderd, dan wel dat na de totstandkoming daarvan zodanige ontwikkelingen hebben plaatsgevonden dat moet worden getwijfeld aan de representativiteit van dit onderzoek voor de in het plan voorziene ontwikkeling en provinciale staten dit onderzoek niet aan hun besluit ten grondslag hebben mogen leggen. Voor het overige bestrijden de erven het verrichte alternatievenonderzoek, hetgeen hiervoor al is besproken. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het project het belang van de openbare veiligheid dient.

23.5. Vervolgens moet in dit kader worden beoordeeld of de dwingende redenen van groot openbaar belang op lange termijn zwaarder wegen dan het belang van het behoud van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Rijntakken. Dit natuurgebied is ongeveer 23.000 hectare groot, waarvan ongeveer 8.350 hectare zowel Vogel- als Habitatrichtlijngebied is. Uit de passende beoordeling 2016 volgt dat significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten voor drie habitattypen en leefgebieden. Het habitatverlies is in totaal 0,95 hectare, te weten 1,8 procent van het totale areaal aan de habitattypen Zachthoutooibos, Stroomdalgrasland en Slikkige rivieroeveren. Daarnaast verdwijnt een plas met bomen met een oppervlakte van 1,1 hectare en agrarisch grasland van 26,9 hectare. In de ADC-toets is over het Zachthoutooibos vermeld dat dit habitatype in de Beijenwaard nog geen tien jaar oud is, zodat de effecten minder zwaar wegen. Voor het Stroomdalgrasland is van belang geacht dat de huidige oppervlakte van dit habitatype zeer klein is, de kwaliteit niet uitzonderlijk is en het oppervlak in de Beijenwaard minimaal bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstelling van het Natura 2000-gebied Rijntakken, omdat er in de nabije omgeving grote oppervlakten met hogere kwaliteit aanwezig zijn. In het

deskundigenbericht is vermeld dat de Beijenwaard in het aanwijzingsbesluit niet is genoemd als gebied dat van belang is voor het habitatype Stroomdalgrasland. Het habitatype Slikkige rivieroever is, zo vermeldt de ADC-toets, op een aantal plekken binnen het natuurgebied aanwezig met een relatief groot oppervlak, zodat ook hiervan de effecten minder zwaar wegen. Voorts is in de afweging betrokken dat het agrarisch grasland dat verloren gaat ongeveer 0,3 procent uitmaakt van het totale areaal agrarisch grasland binnen het Natura 2000-gebied Rijntakken. Onder deze omstandigheden hebben provinciale staten zich op het standpunt mogen stellen dat de belangen die met het project worden gediend zwaarder wegen dan de aantasting van het Natura 2000-gebied.

23.6. Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat het inpassingsplan in strijd is met artikel 2.8, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wnb.

De betogen falen.

- Compensatie

24. In de ADC-toets is vermeld dat als gevolg van het project 0,61 hectare Slikkige rivieroever, 0,33 hectare Zachthoutoibos, 0,01 hectare Stroomdalgrasland, een plas met bomen met een oppervlakte van 1,1 hectare en agrarisch grasland van 26,9 hectare verloren gaan. Om de effecten van het voorkeursalternatief op het Natura 2000-gebied Rijntakken te compenseren worden er op de locaties De Nootenboom, de Beijenwaard en de Stadswaard maatregelen uitgevoerd. Op de locatie De Nootenboom wordt onder meer 2,08 hectare Zachthoutoibos gecompenseerd. Voorts wordt binnen deze locatie 5,30 hectare leefgebied gecompenseerd. Binnen de Beijenwaard wordt 4-5 hectare Stroomdalgrasland gecompenseerd. Het habitatype Slikkige rivieroever wordt met 1,33 hectare gecompenseerd in de Stadswaard.

25. De erven betogen dat in het inpassingsplan niet is geborgd dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, terwijl dat op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn wel is vereist. Daartoe voeren zij in de eerste plaats aan dat de drie compensatiegebieden te ver uit elkaar liggen en daarom leiden tot versnippering. Verder voeren de erven aan dat onvoldoende is onderzocht wat de gevolgen van deze versnippering zijn. Tot slot voeren zij aan dat het compensatiegebied De Nootenboom ten onrechte nog niet als Natura 2000-gebied is aangewezen.

25.1. Op de locaties De Nootenboom, de Beijenwaard en de Stadswaard worden compenserende maatregelen getroffen voor de habitattypen en leefgebieden van vogelsoorten die door de aanleg van de haven Spijk verloren gaan. Alle drie de locaties liggen binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied Rijntakken. Het compensatiegebied De Nootenboom ligt op ongeveer 6,2 km afstand van de haven Spijk en valt geheel binnen het Vogelrichtlijngebied en gedeeltelijk binnen het Habitatrichtlijngebied. In de ADC-toets is vermeld dat de begrenzing van de locatie De Nootenboom zal worden aangepast voor zover het compensatiegebied buiten het Habitatrichtlijngebied ligt. Verder is in de ADC-toets vermeld dat eventuele nadelige gevolgen voor de samenhang worden beperkt door de aanleg van het uitloopgebied en een open strook tussen het terrein Wezendonk en de haven. Hierover is in het deskundigenbericht vermeld dat voor versnippering gevoelige soorten niet in het gebied aanwezig zijn en dat eventuele gevolgen door versnippering en veranderingen in de populatiedynamiek zijn uitgesloten. Voorts is toegelicht dat de compensatielocaties aansluiten op de daar aanwezige natuurwaarden en dat alle locaties binnen het deelgebied Gelderse Poort liggen. Hierdoor is geborgd dat de algehele samenhang van het Natura 2000-gebied niet in gevaar komt, aldus provinciale staten. Gelet hierop hebben provinciale staten

zich terecht op het standpunt gesteld dat in zoverre is gewaarborgd dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.
Het betoog faalt.

26. De Vogelbescherming betoogt dat nu niet is vastgelegd dat de aantasting van de habitattypen en het leefgebied pas mag plaatsvinden nadat de natuurcompensatie ter plaatse van de drie locaties daadwerkelijk functioneel is, niet is voldaan aan de Habitatrichtlijn. In dat verband voert zij ook aan dat ten onrechte niet is geborgd dat door middel van monitoring door een deskundig en onafhankelijk ecologisch adviesbureau wordt vastgesteld of het aangelegde leefgebied functioneel is alvorens met uitvoering van het project wordt gestart. Over De Nootenboom voert zij aan dat in artikel 18, lid 18.1, van de planregels weliswaar een voorwaardelijke verplichting is opgenomen, maar dat uit de ADC-toets volgt dat de natuur na een jaar nog geen volwaardig leefgebied zal zijn.

De erven betogen dat voor het compensatiegebied de Stadswaard ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting is opgenomen in de planregels, inhoudende dat eerst met de voorgenomen werkzaamheden aan de overnachtingshaven Spijk mag worden gestart nadat de natuurcompensatie ter plaatse is gerealiseerd. De erven achten een voorwaardelijke verplichting noodzakelijk omdat zij twijfelen of het gebied, gezien de recreatiedruk, als compensatiegebied kan functioneren.

26.1. Artikel 18, lid 18.1, van de planregels luidt: "In afwijking van het bepaalde in Hoofdstuk 2 gelden de volgende voorwaardelijke verplichtingen:

a. met het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, ten behoeve van de realisatie van de overnachtingshaven locatie Spijk kan pas worden gestart één jaar nadat de gronden met de bestemming Natuur ter plaatse van de locatie De Nootenboom zijn ingericht overeenkomstig het inrichtingsplan opgenomen in bijlage 40;

b. de overnachtingshaven locatie Spijk mag pas als overnachtingshaven voor schepen worden gebruikt, nadat de gronden met de bestemming Natuur binnen dezelfde locatie zijn ingericht ten behoeve van de compensatie van het habitatype 'stroomdalgrasland';

de onder a en b genoemde inrichting van de gronden met de bestemming Natuur dient na inrichting als zodanig in stand te worden gehouden."

26.2. Provinciale staten stellen dat de compensatie tijdig functioneel zal zijn en de bijdrage van het plangebied Spijk aan het Natura 2000-gebied Rijntakken niet in het geding komt. Voor de compensatiegebieden De Nootenboom en de Beijenwaard wijzen zij in dat verband op de voorwaardelijke verplichting in artikel 18, lid 18.1, van de planregels. Om te bepalen of de getroffen maatregelen ook daadwerkelijk leiden tot de gewenste compensatie worden met de beheerders afspraken gemaakt over monitoring, aldus provinciale staten.

26.3. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar haar uitspraak van 18 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2454](#), dat uit de richtsnoeren volgt dat niet onder alle omstandigheden is vereist dat het resultaat van de voorgenomen compenserende maatregelen moet zijn bereikt voordat de schade ontstaat, maar dat dan aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om geleden verliezen extra te compenseren.

26.4. Uit de ADC-toets volgt dat een analyse is verricht naar de huidige terreinomstandigheden van de compensatiegebieden om te bepalen of de locaties geschikt zijn of geschikt te maken zijn voor de benodigde compensatiemaatregelen. Voor het compensatiegebied De Nootenboom is in artikel 18, lid 18.1, van de planregels een

voorwaardelijke verplichting opgenomen, zodat de nieuw aangelegde natuur zich minimaal een jaar heeft kunnen ontwikkelen voordat de effecten op de natuurwaarden in de Beijenwaard optreden. Over het ter plaatse te compenseren habitatype staat in de ADC-toets dat de ontwikkeltijd voor hoogkwalitatief Zachthoutoibos weliswaar ongeveer 30 jaar bedraagt, maar dat dit habitatype makkelijk te compenseren is en dat het bos binnen enkele jaren al een dichte uitstraling zal hebben. Om de ontwikkeling van het bos te versnellen worden, zo vermeldt de ADC-toets, wilgenstaken geplant van 3-5 jaar oud en wordt het maaiveld verlaagd. Over de compensatie van leefgebieden is in de ADC-toets vermeld dat de locatie midden in de Rijnstrangen ligt waarin verschillende oude rivierarmen te vinden zijn waar gefoerageerd kan worden en dat de plas een relatief korte tijd nodig heeft om te functioneren voor diverse soorten.

Wat betreft de overige twee compensatiegebieden hebben provinciale staten zich - gelet op de gegeven toelichting - op het standpunt mogen stellen dat het niet redelijk is om met de start van de werkzaamheden te wachten totdat deze compensatiegebieden daadwerkelijk functioneel zijn. In de ADC-toets is over de compensatie van het prioritaire habitatype Stroomdalgrasland binnen de Beijenwaard vermeld dat het realiseren van dit habitatype is gebonden aan ecologische randvoorwaarden, dat de locatie moet voldoen aan diverse eisen en dat daarom is gekozen voor de locatie Beijenwaard. Om er voor te zorgen dat in het uitloopgebied voldaan wordt aan de abiotische vereisten van het gebied worden inrichtingsmaatregelen genomen, aldus de ADC-toets. In dat verband is als bijlage bij de ADC-toets voor de compensatie binnen de Beijenwaard een inrichtings- en beheerplan opgesteld en is in voorschrift 23 van de Nbw-vergunning opgenomen dat compensatie conform de ADC-toets en daarmee conform het inrichtings- en beheerplan moet worden uitgevoerd.

Het compensatiegebied de Stadswaard ligt op 17 km afstand van de Beijenwaard en is niet in het inpassingsplan opgenomen. Voor dit gebied is op 1 september 2015 een Nbw-vergunning verleend waarin onder meer is opgenomen dat ten behoeve van het inpassingsplan 1,33 hectare Slikkige rivieroever wordt gerealiseerd. Volgens de ADC-toets maakt de compensatie op deze locatie onderdeel uit van een groter natuurontwikkelingsproject en is de realisatie van dat project in januari 2016 van start gegaan. In het deskundigenbericht wordt bevestigd dat de werkzaamheden ter plaatse al zijn gestart. De start van de werkzaamheden in de Beijenwaard zou naar het zich ten tijde van het bestreden besluit liet aanzien op zijn vroegst eind 2017 plaatsvinden. Verder is in de ADC-toets vermeld dat het habitatype Slikkige rivieroever binnen een jaar aanwezig zal zijn, omdat dit een zogenoemde pioniervegetatie is. Op het moment dat de effecten zich voordoen zal, zo vermeldt de ADC-toets, dit habitatype tijdig functioneren evenals de daarbij behorende leefgebieden. In de ADC-toets wordt in dit verband opgemerkt dat de beperkte aantasting extra wordt gecompenseerd.

In voorschrift 26 van de door de staatssecretaris verleende Nbw-vergunning is als extra waarborg vastgelegd dat door middel van monitoring wordt vastgesteld of de compensatiemaatregelen functioneel zijn. De vergunninghouder moet daartoe gedurende de looptijd van de vergunning jaarlijks een monitoring uitvoeren en een rapport opstellen en deze rapportage per e-mail melden bij het bevoegd gezag.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding om te twijfelen aan de effectiviteit van de compenserende maatregelen. Daarbij is mede van belang dat ervoor is gekozen om de compensatieopgave voor elk habitatype op één locatie uit te voeren, zodat versnippering en kwaliteitsverlies voorkomen wordt.

Het betoog faalt.

27. De erven betogen dat de locatie De Nootenboom niet geschikt is als compensatiegebied, omdat het gebied in een groene ontwikkelingszone ligt, waarbinnen ruimte is voor economische ontwikkelingen en stedelijke functies. Dit verdraagt zich volgens hen niet met het aanmerken van de locatie als compensatiegebied.

27.1. Provinciale staten stellen dat de locatie De Nootenboom onderdeel uitmaakt van het Natura 2000-gebied Rijntakken en dat van economische ontwikkelingen en stedelijke functies op deze locatie geen sprake is. Om te garanderen dat de locatie geen ander gebruik krijgt dan natuur, zijn aan het plangebied in zoverre de bestemmingen "Natuur" en "Water" toegekend. Naar het oordeel van de Afdeling stellen provinciale staten terecht dat binnen deze bestemmingen geen ruimte bestaat voor de realisatie van de door de erven genoemde functies. Daarom mist het betoog in zoverre feitelijke grondslag.

Het betoog faalt.

28. Volgens de erven is onvoldoende gewaarborgd dat het prioritaire habitatype Stroomdalgrasland binnen de Beijenwaard voldoende wordt gecompenseerd. Daartoe voeren zij aan dat provinciale staten ten onrechte stellen dat er geen noodzaak is dit habitatype voor aantasting te compenseren, omdat slechts een kleine oppervlakte zou worden aangetast. Volgens de essentietabel voor het Natura 2000-gebied Rijntakken is de landelijke staat van het habitatype Stroomdalgrasland zeer ongunstig, geldt daarvoor zowel wat de oppervlakte als kwaliteit betreft een uitbreidings- of verbeteringsdoelstelling en is een "sense of urgency" wat betreft de beheeropgave van toepassing. In de bestreden besluiten is daarom onvoldoende meegewogen dat elke aantasting van het gebied teveel is.

28.1. Op de Beijenwaard in het uitloopgebied wordt ter compensatie 4-5 hectare ingericht als Stroomdalgrasland. In de ADC-toets is vermeld dat deze zone pas kan worden ingericht nadat de haven, de dijken en kades zijn aangelegd en dat op dat moment de schade aan het habitatype al is opgetreden. Daarover is in de ADC-toets vermeld dat de oppervlakte Stroomdalgrasland in de Beijenwaard voor het Natura 2000-gebied Rijntakken klein is en het gebied geen uitzonderlijke waarden kent. In het deskundigenbericht wordt bevestigd dat de huidige oppervlakte van deze zone minimaal is, dat de Beijenwaard in het aanwijzingsbesluit niet is genoemd als gebied dat van belang is voor dit habitatype en dat de bijdrage aan de instandhoudingsdoelstellingen beperkt is. Bovendien wordt dit habitatype vanwege het tussentijdse verlies extra gecompenseerd. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het project geen doorgang zou mogen vinden vanwege de aantasting van het Stroomdalgrasland.

Het betoog faalt.

29. De Vogelbescherming betoogt dat de nadelige gevolgen van het project voor de kwartelkoning zijn onderschat, omdat de kwartelkoning zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt en dat het natuurgebied Rijntakken in Nederland verreweg het belangrijkste gebied is voor deze vogelsoort. Volgens haar geldt er voor de kwartelkoning een hersteldoelstelling en is de compensatie niet meer dan de realisering van de al bestaande uitbreidingsopgave. Verder voert zij aan dat de compensatie ontoereikend is, omdat deze ten onrechte minder groot is dan het leefgebied dat verloren gaat. Tot slot voert de Vogelbescherming aan dat onzeker is of het compensatiegebied daadwerkelijk gebruikt zal kunnen worden door de kwartelkoning. Uit de literatuur is volgens haar bekend dat de kwartelkoning gebaat is bij grotere robuustere aaneengesloten stukken leefgebied in plaats van losse snippers.

29.1. De Afdeling stelt voorop dat het enkele feit dat voor een Natura 2000-gebied een uitbreidings- en/of verbeterdoelstelling geldt, niet betekent dat binnen dat Natura 2000-gebied geen habitats kunnen worden aangelegd als compenserende maatregel (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2454](#)). Provinciale staten stellen dat er ten tijde van de vaststelling van het inpassingsplan weliswaar nog geen beheerplan voor het Natura 2000-gebied Rijntakken was opgesteld, maar dat de instandhoudingsdoelstellingen niet negatief worden beïnvloed door de voorziene compensatiemaatregelen. In de ADC-toets is onder meer vermeld dat is gekozen voor de locatie de Beijenwaard om er zeker van te zijn dat de compensatiemaatregelen bovenop de bestaande maatregelen komen. Verder is in de ADC-toets vermeld dat binnen het Natura 2000-gebied Rijntakken en in de omgeving voldoende foerageercapaciteit is. Bij het bepalen van de compensatielocaties is specifiek rekening gehouden met de ligging en functie binnen het Natura 2000-netwerk. In dat verband hebben provinciale staten nader toegelicht dat het Natura 2000-gebied Rijntakken ongeveer 23.000 hectare groot is, dat voor compensatie uitsluitend is gezocht in het Rijnstrangengebied en de aansluitende uiterwaarden en dat er binnen het natuurgebied voldoende mogelijkheden zijn om instandhoudingsmaatregelen te treffen. De Vogelbescherming heeft geen concrete feiten of omstandigheden naar voren gebracht die aanleiding geven voor de verwachting dat in deze gebieden te weinig geschikte locaties overblijven om uitvoering te geven aan de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied Rijntakken. Onder deze omstandigheden kan ervan worden uitgegaan dat de compenserende maatregelen aanvullend zijn op de maatregelen voor en geen afbreuk doen aan de realisering van de uitbreidings- en verbeteringsdoelstelling voor het Natura 2000-gebied Rijntakken

Het betoog faalt.

29.2. Voor zover de Vogelbescherming stelt dat de compensatie voor het leefgebied van de kwartelkoning ontoereikend is, overweegt de Afdeling als volgt. De kwartelkoning is een voor het Vogelrichtlijngebied aangewezen broedvogelsoort. Omdat voor de kwartelkoning een uitbreidingsdoel geldt voor zowel oppervlak als kwaliteit, dient ook een afname van potentieel leefgebied als negatief beoordeeld te worden. In de passende beoordeling 2016 is vermeld dat door de aanleg van de overnachtingshaven Spijk 26,9 hectare potentieel leefgebied verloren gaat. Ter compensatie van de aantasting van het leefgebied wordt, zo vermeldt de ADC-toets, 4,2 hectare agrarisch grasland gerealiseerd op de locatie De Nootenboom. Doordat de kwartelkoning nu nog niet voorkomt in de Beijenwaard en de inrichting en het beheer van het compensatiegebied direct worden aangepast aan de vereisten van de kwartelkoning, zal voor deze soort eerder dan in de huidige situatie en daarmee tijdig leefgebied te vinden zijn, aldus de ADC-toets. Provinciale staten stellen dat de compensatieoppervlakte weliswaar kleiner is dan het potentieel leefgebied dat verloren gaat, maar dat de kwartelkoning op termijn daadwerkelijk gebruik kan maken van het compensatiegebied. In de ADC-toets is vermeld dat dit grasland zodanig wordt aangelegd en beheerd dat het daadwerkelijk geschikt is voor de kwartelkoning. Verder is hierin vermeld dat in de omgeving van het plangebied locaties aanwezig zijn die geschikt zijn voor de kwartelkoning.

Ter nadere onderbouwing wijzen provinciale staten op de second opinion natuur waarin onderzoek is verricht naar de effecten van het project op de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Rijntakken voor de kwartelkoning. Volgens de second opinion natuur is de huidige situatie in de Beijenwaard niet geschikt voor de kwartelkoning en is geen sprake van geschikt leefgebied. Verder is daarin vermeld dat er de afgelopen tien jaar geen kwartelkoningen in de Beijenwaard zijn waargenomen, dat de eigenschappen, ligging en

omvang maken dat de Beijenwaard niet geschikt is als broedgebied voor de kwartelkoning en dat de Beijenwaard ook na aanpassing van het beheer geen wezenlijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de draagkracht van het gebied voor de kwartelkoning. In de second opinion natuur wordt geconcludeerd dat door de keuze van de locatie, inrichting en beheer van het compensatiegebied geen aantasting plaatsvindt van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied voor de kwartelkoning. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten het inpassingsplan in zoverre niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

29.3. Wat betreft het betoog dat het compensatiegebied De Nootenboom niet geschikt is als compensatiegebied voor de kwartelkoning, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar overweging 26.4 van deze uitspraak dat provinciale staten zich op het standpunt hebben mogen stellen dat de locatie geschikt is voor natuurcompensatie. Voor haar oordeel acht de Afdeling van betekenis dat in de ADC-toets over het leefgebied van de kwartelkoning is vermeld dat deze niet voorkomt in de Beijenwaard, dat het daarom in dit geval niet nodig is dat de compensatie op het moment van aantasting functioneel is en dat de kwartelkoning op termijn daadwerkelijk gebruik kan maken van het compensatiegebied.

Het betoog faalt.

30. De Vogelbescherming betoogt dat het leefgebied van de overige vogelsoorten onvoldoende wordt gecompenseerd. Daartoe voert zij aan dat de leefgebieden bij de compensatie ten onrechte gelijk worden gesteld aan de habitattypen die verloren gaan, terwijl uit de passende beoordeling 2016 volgt dat het plangebied meer natuur bevat dan de stukken habitattypen die zullen verdwijnen. Verder voert de Vogelbescherming aan dat het niet mogelijk is om te controleren of de compensatie voldoende gelijkwaardige natuurwaarden oplevert. Volgens haar ontbreekt een onderbouwing op basis van objectieve gegevens in hoeverre de locatie, de situering, de inrichting, het beheer van het gebied invloed hebben op de geschiktheid van het gebied per soort.

30.1. Over het betoog dat de compensatie van het leefgebied van vogelsoorten onvoldoende toereikend is, overweegt de Afdeling als volgt. In de ADC-toets is vermeld dat voor 16 vogelsoorten significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten en dat het verlies van leefgebied moet worden gecompenseerd. Volgens de passende beoordeling 2016 maken de vogelsoorten in sommige gevallen gebruik van een bepaald habitatype, maar is het leefgebied in veel gevallen daartoe niet beperkt. Door de compensatie van het habitatype Slikkige rivieroever in de Stadswaard wordt, zo vermeldt de ADC-toets, tevens leefgebied gerealiseerd voor de wintertaling, wilde eend, pijlstaart, slobend, meerkoet, watersnip, scholekster, goudplevier, kievit, kemphaan, grutto, wulp en tureluur. Volgens de ADC-toets maken de eerste vijf soorten daarnaast gebruik van de in de Beijenwaard aanwezige plas met bomen op de oever. Verder is in de ADC-toets vermeld dat de dodaars gebruikmaakt van de plas met bomen, dat de aalscholver gebruikmaakt van het habitatype Zachthoutoibos en de plas met bomen en dat de kwartelkoning gebruikmaakt van agrarisch grasland. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de natuurcompensatie ter plaatse onvoldoende is.

Het betoog faalt.

30.2. Wat betreft het betoog over de compensatiegebieden is toegelicht dat in het inrichtingsplan voor de locatie De Nootenboom is ingegaan op de functie van de compensatiemaatregelen, dat dit inrichtingsplan als bijlage bij de ADC-toets is gevoegd en

dat in voorschrift 23 van de Nbw-vergunning is opgenomen dat compensatie conform de ADC-toets en daarmee conform het inrichtingsplan wordt uitgevoerd. De Afdeling stelt vast dat dit standpunt juist is. Over de twee overige compensatiegebieden hebben provinciale staten zich op het standpunt mogen stellen dat de compensatielocaties geschikt zijn voor de benodigde compensatiemaatregelen. Voor de ruimtelijke onderbouwing verwijst de Afdeling naar wat onder 26.4 is overwogen. In de second opinion natuur staat hierover dat bij de keuze van de compensatiegebieden rekening is gehouden met de actuele en potentiële geschiktheid van het gebied en de omgeving voor de vogelsoorten. Gelet op het voorgaande bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten het plan in zoverre niet hebben mogen vaststellen.

Het betoog faalt.

31. De Vogelbescherming betoogt dat ten onrechte geen afstemming tussen de compensatie- en herstelmaatregelen heeft plaatsgevonden. Zij voert aan dat voor veel soorten herstelmaatregelen binnen het Natura 2000-gebied Rijntakken zijn vereist om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, zodat voorkomen moet worden dat die maatregelen niet meer mogelijk zijn vanwege de compensatiemaatregelen.

31.1. Zoals hiervoor onder 29.1 is overwogen, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de compenserende maatregelen niet aanvullend zijn op de maatregelen voor, dan wel afbreuk doen aan de realisering van de uitbreidings- en verbeteringsdoelstelling voor het Natura 2000-gebied Rijntakken dan wel afbreuk doen.

Het betoog faalt.

Conclusie

32. Het beroep van de erven is gegrond, zodat het inpassingsplan moet worden vernietigd.

33. De Afdeling ziet, gelet op wat is overwogen in 18 tot en met 18.8, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het inpassingsplan in stand te laten.

34. Het beroep van de Vogelbescherming is ongegrond.

De Nbw-vergunningen

Nbw-vergunning staatssecretaris

35. De erven betogen dat de enkele mededeling van verweerders dat contact is gezocht met Duitsland en dat Duitsland heeft aangegeven dat er geen bezwaren zijn tegen het verlenen van een Nbw-vergunning onvoldoende is voor het verlenen van de Nbw-vergunning, omdat het antwoord ten onrechte niet ter inzage is gelegd. Verder voeren zij aan dat ten onrechte niet is nagegaan in hoeverre het Duitse bevoegd gezag zorgvuldig onderzoek heeft gedaan naar de cumulatieve effecten. Volgens hen hadden verweerders moeten nagaan waarop de bevindingen van het Duitse bevoegd gezag zijn gebaseerd.

35.1. In de passende beoordeling 2016 zijn de effecten van het inpassingsplan op de nabijgelegen Duitse Natura 2000-gebieden onderzocht waarbij gebruik is gemaakt van de beoordelingssystematiek zoals deze in Duitsland wordt toegepast. Wanneer een project op Nederlands grondgebied, zo vermeldt de passende beoordeling 2016, op een Duits Natura 2000-gebied meer dan 7,14 mol/ha/jaar aan stikstofdepositie veroorzaakt, maar minder dan 3% van de kritische depositiewaarde, verzoekt het Nederlandse bevoegd gezag aan het desbetreffende Duitse bevoegd gezag om vast te stellen of in cumulatie sprake kan zijn van

significante gevolgen. In de passende beoordeling 2016 staat dat de grenswaarde van 7,14 mol/ha/jaar weliswaar wordt overschreden, maar dat de stikstofdepositietoename niet hoger is dan 3% van de kritische depositiewaarde. Daarom moet aan het Duitse bevoegd gezag worden gevraagd om na te gaan of er cumulatieve effecten zijn, aldus de passende beoordeling 2016. Verweerders stellen, onder verwijzing naar de e-mailwisseling met het Duitse bevoegd gezag, dat op 29 maart 2016 is medegedeeld dat er geen projecten zijn in Duitsland die al dan niet in cumulatie met dit project een significant negatief effect kunnen veroorzaken. In de Nbw-vergunning van 24 mei 2016 is hier melding van gemaakt. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders - in het bijzonder de staatssecretaris - niet mochten uitgaan van deze informatie en in het verlengde daarvan zelf verder onderzoek hadden moeten uitvoeren.

36. De erven betogen dat de compensatiemaatregelen die getroffen zullen worden voor het verlies aan natuurwaarden ten onrechte niet zijn gemeld bij de Europese Commissie ter controle van de toereikendheid van die maatregelen. Zij wijzen op artikel 19k van de Nbw 1998 en artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Volgens hen staat in de Habitatrichtlijn weliswaar niet op welk moment de melding moet worden gedaan, maar volgt uit de richtsnoeren dat de maatregelen moeten worden gemeld voordat deze worden toegepast en zodra deze in het planningsproces zijn vastgesteld. Zij vrezen dat de compensatiemaatregelen pas zullen worden gemeld na het onherroepelijk worden van de Nbw-vergunning, zodat de Europese Commissie niet meer tijdig zou kunnen beoordelen of het verlies aan natuurwaarden voldoende wordt gecompenseerd. Het is algemene praktijk dat de lidstaten de kennisgeving doen nadat het project op nationaal niveau is goedgekeurd, terwijl hiermee niet wordt voldaan aan de meldingsplicht, aldus de erven. De erven stellen dat op dit punt prejudiciële vragen moeten worden gesteld. Daartoe voeren zij, onder verwijzing naar een emailwisseling met de Europese Commissie van 18 mei 2016, aan dat alleen het Hof kan uitmaken of deze algemene praktijk juist is.

36.1. De Afdeling begrijpt de erven aldus dat zij vrezen dat de compensatiemaatregelen zullen worden toegepast voordat deze tijdig zijn gemeld bij de Europese Commissie. Verweerders hebben ter zitting van 9 februari 2017 toegelicht dat de minister van Economische Zaken jaarlijks in oktober de Europese Commissie op de hoogte stelt van alle genomen compensatiemaatregelen en dat de voorliggende compenserende maatregelen in oktober 2017 aan de Europese Commissie worden gemeld. Nu de compenserende maatregelen al zijn gemeld en het project nog niet is uitgevoerd, bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen gegronde vrees dat de Europese Commissie niet tijdig op de hoogte zal worden gesteld van de compenserende maatregelen. Gelet hierop hebben de erven geen belang bij een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond.

Het betoog faalt.

Nbw-Vergunning gedeputeerde staten: bevoegdheid

37. De erven betogen dat het college van gedeputeerde staten niet bevoegd is tot het verlenen van de Nbw-vergunning. Verweerders stellen ten onrechte dat de realisatie en het gebruik van de camperplaatsen geen deel uitmaakt van de overnachtingshaven, terwijl de camperplaatsen tegelijk met de aanleg van de overnachtingshaven worden gerealiseerd, aldus de erven. Zij stellen dat daarom de staatssecretaris bevoegd is tot het verlenen van de Nbw-vergunning.

37.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de realisatie en het gebruik van de camperplaatsen niet nodig is voor de realisatie van de overnachtingshaven, maar dat de

camperplaatsen worden aangelegd omdat er behoefte is aan een beperkt aantal overnachtingsmogelijkheden ter plaatse. Daarom is het college van gedeputeerde staten bevoegd gezag, aldus verweerders.

37.2. In het kader van het project zijn twee Nbw-vergunningen verleend. De verleende Nbw-vergunning van de staatssecretaris betreft de twee overnachtingshavens. De verleende Nbw-vergunning van het college van gedeputeerde staten betreft de aanleg en het gebruik van camperplaatsen. Ingevolge artikel 19d, vijfde lid, van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 2, onder e, van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 is de staatssecretaris bevoegd tot het verlenen van een Nbw-vergunning voor het treffen van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van de hoofdwaters in de zin van het Waterbesluit. Nu het doel van de ontwikkeling van de camperplaatsen niet is om de overnachtingshaven Spijk te realiseren en ook geen betrekking heeft op het verbeteren van de veiligheid van de in Rijksbeheer zijnde vaarweg, stellen verweerders terecht dat niet de staatssecretaris maar het college van gedeputeerde staten bevoegd was de Nbw-vergunning te verlenen.

Het betoog faalt.

De Nbw-vergunningen: het PAS

38. De Nbw-vergunningen zijn verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. Zoals hiervoor is vermeld heeft de Afdeling in de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), geoordeeld dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien. Verder heeft de Afdeling geoordeeld dat de Nbw-vergunningen niet kunnen worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS.

38.1. Het voorgaande betekent dat de erven terecht betogen de Nbw-vergunningen niet konden worden verleend onder verwijzing naar het PAS. Derhalve zijn de Nbw-vergunningen verleend in strijd met de artikelen 19e en 19f van de Nbw 1998.

Het betoog slaagt.

In stand laten rechtsgevolgen

39. Zoals hiervoor is vermeld is voor het aspect stikstofdepositie een aanvullende passende beoordeling uitgevoerd. De Afdeling verwijst voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvullende passende beoordeling naar de overwegingen 18 tot en met 18.8 van deze uitspraak. Verweerders stellen op grond van de aanvullende passende beoordeling dat ook in het kader van de Nbw-vergunningen de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Rijntaken niet zal aantasten.

39.1. In de Nbw-vergunningen zijn voorschriften opgenomen die mitigerende en compenserende maatregelen bevatten. De Afdeling stelt vast dat de erven tegen de Nbw-vergunningen geen andere beroepsgronden hebben aangevoerd dan die zijn aangevoerd tegen het inpassingsplan. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van de Nbw-vergunningen in stand te laten.

Conclusie

40. Het beroep van de erven is gegrond, zodat de Nbw-vergunningen moeten worden vernietigd.

41. De Afdeling ziet, gelet op wat hiervoor is overwogen, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van de Nbw-vergunningen in stand te laten.

Overige uitvoeringsbesluiten

Flora- en faunawet

42. De erven betogen dat de gebruikte onderzoeksgegevens uit 2013 onvoldoende actueel zijn om aan de ontheffing ten grondslag te leggen. Volgens hen staat daarom niet vast dat er geen compenserende maatregelen nodig zijn voor de bittervoorn, de kleine modderkruiper en de rivierdonderpad.

42.1. Voor de hiervoor genoemde soorten is een ontheffing verleend van de artikelen 9, 11 en 12 van de toenmalige Ffw voor het doden en verwonden, beschadigen, vernielen of verstoren van voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen en beschadigen of vernielen van de eieren van deze soorten. De ontheffing is verleend voor de periode van 1 september 2016 tot en met 1 januari 2021 en geldt voor het plangebied van de haven Spijk. Aan de aanvraag voor de ontheffing is het rapport "Overnachtingshaven Lobith - Flora- en faunawettoets" van 30 september 2015, opgesteld door Witteveen+ Bos (hierna: de flora- en faunatoets) ten grondslag gelegd. Hierin staat dat eerst een quickscan is uitgevoerd, dat vervolgens in 2013 inventarisaties hebben plaatsgevonden en dat in 2015 een veldonderzoek is uitgevoerd. Verweerders stellen dat het uitgevoerde onderzoek voldoende actueel en representatief is voor de huidige situatie. Daartoe stellen zij dat de genoemde soorten algemeen voorkomen in de omgeving van het plangebied en de negatieve effecten beperkt zijn. Daarom komt de gunstige staat van instandhouding niet in het geding, aldus verweerders. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de erven niet aannemelijk gemaakt dat de gegevens op basis waarvan de aanvraag voor een ontheffing is beoordeeld onvoldoende actueel waren. Daarom bestaat in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de conclusies uit de flora- en faunatoets niet kunnen worden gevolgd.

Het betoog faalt.

43. De erven betogen dat niet duidelijk is bepaald wanneer het plaatsen van vier vleermuiskasten als compensatiemaatregel moet zijn uitgevoerd. Zij voeren aan dat de plaatsing van de kasten alleen effect kan hebben als de maatregel voorafgaand aan de aanleg van de haven Spijk wordt uitgevoerd. Ter onderbouwing van hun betoog verwijzen de erven naar de uitspraak van de Afdeling van 3 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2131](#).

43.1. In voorschrift 7 van de Ffw-ontheffing is de voorwaarde opgenomen dat de maatregelen onder meer conform de ADC-toets moeten worden uitgevoerd. In de ADC-toets is vermeld dat als gevolg van het project een paarverblijf van de soort gewone dwergvleermuis verloren gaat. In de Ffw-ontheffing is daarom voorzien in tijdelijke en permanente compensatie. De tijdelijke compensatie wordt, zo vermeldt de ADC-toets, gerealiseerd in de omgeving van het plangebied Spijk en bestaat uit het ophangen van vier nestkasten op een locatie waar tevens voldoende samenhang aanwezig is met essentiële functies voor de paarverblijfplaats. Permanente compensatie wordt gerealiseerd nadat het project is afgerond. Verder is in de ADC-toets vermeld dat de tijdelijke voorziening ongeveer een jaar voor aanvang van de werkzaamheden en minimaal zes maanden voor het paarseizoen gerealiseerd wordt. Gelet hierop is de tijdige realisatie van de maatregel voldoende gewaarborgd in de Ffw-ontheffing.

Het betoog faalt.

Watervergunning en ontgrondingsvergunning

44. De erven voeren aan dat uit de brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 25 april 2016 blijkt dat niet alle effecten van het project op het water bekend zijn. Hierin wordt aangegeven dat er nog een onderzoekstraject loopt. Volgens de erven hadden de watervergunning en de ontgrondingsvergunning onder die omstandigheden niet mogen worden verleend.

44.1. Verweerders stellen dat de rivierkundige effecten van het project zijn onderzocht. Volgens hen ziet de brief van 25 april 2016 weliswaar op de ontgrondingsvergunning, maar heeft de minister aangegeven dat er geen bezwaar is tegen de verlening daarvan.

44.2. Ten behoeve van het inpassingsplan is onderzoek verricht naar de rivierkundige effecten van het project. De resultaten daarvan zijn vastgelegd in de notitie "Rivierkundige beoordeling" van 2 november 2015, opgesteld door Witteveen+ Bos. Voorts blijkt uit de voormelde brief dat de minister geen bezwaar heeft tegen de verlening van de ontgrondingsvergunning. Dat er nog onderzoeken lopen om de compensatie, die volgens de brief uiterlijk tijdens de realisatie van het project moet plaatsvinden, te optimaliseren doet hier niet aan af. Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat de vergunningen niet hadden mogen worden verleend.

Het betoog faalt.

Conclusie

45. Het beroep van de erven tegen de overige uitvoeringsbesluiten is ongegrond.

Proceskosten

46. Provinciale staten dienen op hierna te vermelden wijze in de proceskosten van de erven te worden veroordeeld.

47. Voor zover de erven vragen om vergoeding van de kosten van het inschakelen van een deskundige overweegt de Afdeling als volgt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 7 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:380](#)) komen de kosten van een deskundige op grond van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking als het invoeren van die deskundige redelijk was en ook de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. Hieruit vloeit voort dat niet is vereist dat een deskundigenrapport over een voor de uitkomst van dat geschil mogelijk relevante vraag uiteindelijk heeft bijgedragen aan de rechterlijke beslissing. Onder bepaalde omstandigheden bestaat er echter aanleiding hierop een uitzondering te maken.

Omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor het maken van een uitzondering doen zich in het bijzonder voor in zaken in het omgevingsrecht. In die zaken kan het voorkomen dat beroepsgronden zijn gericht tegen zeer verschillende aspecten van hetzelfde besluit. Zo kunnen in beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of tot verlening van een omgevingsvergunning gronden worden aangevoerd over aspecten als geluid, geur, luchtkwaliteit, stikstof, natuur, landschap, externe veiligheid en/of de volksgezondheid. Wanneer ter onderbouwing van een beroepsgrond over bijvoorbeeld het aspect geluid een rapport door een deskundige wordt opgesteld en de Afdeling na een inhoudelijke bespreking tot de slotsom komt dat die beroepsgrond niet slaagt, dan komen de kosten in verband met het geluidsrapport niet voor vergoeding in aanmerking. Dat is ook niet zo in het geval het

bestreden besluit om andere redenen voor vernietiging in aanmerking komt, bijvoorbeeld vanwege een ambtshalve te toetsen aspect of vanwege een andere beroepsgrond over een ander aspect van het bestreden besluit, bijvoorbeeld over geurhinder, en die beroepsgrond wel slaagt.

In deze zaak zijn door de erven kosten gemaakt voor het laten opstellen van rapporten door Ecorys. Die rapporten hebben betrekking op beroepsgronden over de ADC-toets, in het bijzonder op het berekenen van de ligplaatsbehoefte. Uit de overwegingen 17.2 en 18.5 volgt dat deze beroepsgronden niet slagen. De beroepsgrond die wel slaagt en die aanleiding is voor de proceskostenveroordeling ziet op het PAS. Nu deze beroepsgrond geen verband houdt met het deskundigenrapport, oordeelt de Afdeling dat de kosten van het inschakelen van een deskundige niet voor vergoeding in aanmerking komen.

48. Ten aanzien van de Vogelbescherming bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van wijlen [appellante sub 4], thans haar rechtsopvolgers, de erven van wijlen [appellante sub 4], gegrond voor zover dat is ingesteld tegen het inpassingsplan en de besluiten van 4 mei 2016 en 24 mei 2016;

II. vernietigt:

a. het besluit van provinciale staten van Gelderland van 29 juni 2016 tot vaststelling van het inpassingsplan;

b. de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 4 mei 2016 en de staatssecretaris van Economische zaken van 24 mei 2016 tot verlening van de vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van die besluiten geheel in stand blijven;

IV. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt provinciale staten van Gelderland tot vergoeding van bij wijlen [appellante sub 4], thans haar rechtsopvolgers, de erven van wijlen [appellante sub 4], in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.100,00 (zegge: tweeduizendhonderd euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat provinciale staten van Gelderland aan wijlen [appellante sub 4], thans haar rechtsopvolgers, de erven van wijlen [appellante sub 4] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Sparreboom
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 maart 2020

195-909.