

dit een milieubelastende activiteit is. Het genoemde tweede lid, onder a, bepaalt enkel dat onder de aanwijzing niet valt het verbranden van afvalstoffen in een IPPC-installatie voor het verwijderen of het nuttig toepassen van afvalstoffen in een afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie, bedoeld in categorie 5.2 van bijlage I bij de RIE. Hieruit kan dus op geen enkele wijze worden opgemaakt dat er geen vrijstelling van de vergunningplicht voor de verbranding van biomassa zou gelden. Voor de vrijstelling moet worden gekeken naar de RIE zelf, te weten artikel 42. En de implementatie in het Bal, te vinden in artikel 4.1292, eerste lid, onder i in combinatie met artikel 4.1293. In de uitspraak zijn al deze bepalingen niet genoemd en de provincie heeft ze kennelijk ook niet naar voren gebracht.

5. Als er twijfel zou zijn of er enkel sprake is van verbranding van RIE-biomassa, dan maakt dit de provincie nog niet het tot handhaving bevoegde gezag. Op grond van artikel 4.9 Omgevingswet is het college van burgemeester en wethouders waaraan een melding wordt gedaan het bevoegd gezag en op grond van artikel 18.2 Omgevingswet ook voor de bestuursrechtelijke handhavingstaak. Hoe je het ook wendt of keert, de provincie heeft het verzoek om handhaving terecht doorgezonden naar de gemeente en wordt ten onrechte opgedragen om een nieuw besluit op het verzoek te nemen. Ik neem aan dat de provincie in hoger beroep gaat en zo nodig om een voorlopige voorziening verzoekt.

Frank Warendorf

M en R 2026/52

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
18 maart 2026, nr. 202108215/1/R2
(Kaajan, Minderhoud, Blomberg)
m.nt. M.A.A. Soppe & J.J. Scheltens-Fokke

(Art. 2.7, 2.8 Wnb; art. 7.2, 7.2a Wm; art. 2, 3, bijlage onderdelen C-1.2, C-1.3, D-1.1, D-1.2 Besluit mer 1994)

ECLI:NL:RVS:2026:1578

Bestemmingsplan nieuwe verbindingsweg; voor plan geldt een plicht tot opstellen passende beoordeling omdat het beperken of beëindigen referentiesituatie als mitigerende maatregel in de ecologische toets is betrokken; niet voldaan aan motivering (door middel van vergewisplicht) dat inzet referentiesituatie niet strijdig is met additionaliteitsvereiste; ook voor de inzet van het beperken of beëindigen referentiesituatie als mitigerende maatregel in de plan-mer-beoordeling geldt dat ten tijde van die beoordeling moet zijn voldaan aan additionaliteitsvereiste.

De raad heeft aan het herstelbesluit het stikstofdepositie onderzoek "Verbindingsweg Milsbeek" van 28 maart 2024 ten grondslag gelegd. Daarin is een verschilberekening opgenomen van

de stikstofdepositie in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan en de plansituatie. De raad heeft gesaldeerd met het agrarisch gebruik van de gronden die binnen het plangebied liggen en waarvan de bestemming is gewijzigd, alsmede met het agrarisch gebruik van gronden die buiten het plangebied liggen en waarvoor het landschappelijke inpassingsplan geldt.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, onder 19.6 en in de uitspraak van 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193, onder 18.1 en 23, kan voor stikstof in een passende beoordeling worden volstaan met een verschilberekening en een motivering voor het additionaliteitsvereiste wanneer salderen wordt ingezet als mitigerende maatregel. In dit geval bestaat het stikstofdepositie onderzoek uit een verschilberekening van de stikstofdepositie in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan en de plansituatie, waarbij salderen is ingezet als mitigerende maatregel. De Afdeling zal het stikstofdepositie onderzoek daarom duiden als een passende beoordeling.

In de passende beoordeling heeft de raad de gevolgen van stikstofdepositie die optreden door de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt, gesaldeerd met de gevolgen van stikstofdepositie die optreden in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan (de referentiesituatie). Deze - bij de beoogde ontwikkeling te beëindigen - referentiesituatie bestaat uit agrarisch gebruik van de gronden gelegen in het plangebied en van de gronden waarvoor het landschappelijke inpassingsplan geldt. Over het gebruik van het instrument van salderen in de passende beoordeling overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193, mag zowel intern als extern salderen, onder voorwaarden, als mitigerende maatregel in de passende beoordeling worden betrokken. Een van die voorwaarden is dat het beperken of beëindigen van de referentiesituatie niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het zogeheten additionaliteitsvereiste. Of is voldaan aan het additionaliteitsvereiste moet door de raad beoordeeld en gemotiveerd worden. De raad kan aan zijn motiveringsverplichting voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen, het beperken of beëindigen van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel. Deze vergewisplicht geldt voor zowel intern als extern salderen. De raad heeft in dit geval niet gemotiveerd dat het beperken dan wel beëindigen van het agrarisch gebruik van gronden niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Het herstelbesluit is daarom in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

De raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat bij de voorbereiding van het plan geen besluit-MER hoefde te worden gemaakt. Nu de bestemmingsplannen in de aanleg van een nieuwe weg voorzien en deze activiteit in onderdeel D niet als een activiteit is aangewezen, hoefde de raad evenmin te beoordelen of een besluit-MER had moeten worden gemaakt. Omdat

de activiteit niet wordt vermeld in het Besluit m.e.r., bestond in zoverre ook geen verplichting op de voet van artikel 7.2, van de Wm om te beoordelen of de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

De Afdeling begrijpt dat appellanten met hun betoog dat een MER had moeten worden gemaakt vanwege belangrijke nadelige gevolgen voor de natuur, bedoelen te stellen dat op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm een plan-MER had moeten worden opgesteld. Over deze beroepsgrond overweegt de Afdeling als volgt.

Vast staat dat ten behoeve van het bestemmingsplan een passende beoordeling is opgesteld, zodat in beginsel op grond van artikel 7.2a van de Wm een verplichting bestaat tot het opstellen van een MER.

Op deze verplichting bestaat een uitzondering, zoals neergelegd in artikel 3, eerste lid, onder a, van het Besluit m.e.r, namelijk ingeval een gemeentelijk plan het gebruik van kleine gebieden bepaalt.

In de plantoelichting is vermeld dat hier zich die uitzondering voordoet. Daarbij is toegelicht dat de omvang van het gebied waarop het bestemmingsplan ziet, in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is. In de m.e.r.-beoordeling is vervolgens vermeld dat het plangebied nog geen 0,25% van het gemeentelijk grondgebied van Gennep omvat, waardoor vaststaat dat sprake is van een lokaal plan dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden. Daarnaast blijkt volgens de raad uit de m.e.r.-beoordeling dat de vaststelling van het plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft.

De Afdeling stelt vast dat de omvang van het plangebied minder bedraagt dan 1% van het grondgebied van Gennep (vergelijk de uitspraak van 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910).

Gelet op artikel 3, onder a, onder 3 van het Besluit m.e.r., moet ook worden vastgesteld of, ook al is sprake van een klein gebied, zich als gevolg van het plan geen aanzienlijke milieueffecten voordoen.

De Afdeling stelt vast dat de conclusie in de plan-m.e.r.-beoordeling dat uit oogpunt van stikstofdepositie er geen sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen, mede is gebaseerd op de inzet van salderen als mitigerende maatregel. Gelet op wat eerder is overwogen staat evenwel nog niet vast of het salderen als mitigerende maatregel mag worden ingezet. De Afdeling is van oordeel dat nu de aanvullende motivering met betrekking tot het voldoen aan het additionaliteitsvereiste ontbreekt, de raad niet op grond van de gemaakte m.e.r.-beoordeling tot de conclusie kon komen dat de verbindingsweg niet zal leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Het beroep slaagt in zoverre.

Uitspraak respectievelijk tussenuitspraak (als bedoeld in artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht; Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend in Milsbeek, gemeente Gennep,
 2. [appellant sub 2], wonend in Milsbeek, gemeente Gennep,
 3. Vereniging Natuur(lijk) en Leefklimaat (VNL), gevestigd in Milsbeek, gemeente Gennep,
 4. [appellant sub 4A] en [appellante sub 4B] (hierna in enkelvoud: [appellant sub 4]), wonend in Milsbeek, gemeente Gennep,
 5. [appellant sub 5], wonend in Milsbeek, gemeente Gennep,
 6. [appellant sub 6], wonend in Milsbeek, gemeente Gennep,
- appellanten,
en
De raad van de gemeente Gennep, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB) heeft op 30 januari 2024 desverzocht een deskundigenverslag uitgebracht. [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL en [appellant sub 5] hebben een reactie ingediend.

Bij besluit van 3 juni 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" opnieuw gewijzigd vastgesteld (het herstelbesluit). [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben een zienswijze ingediend.

Diverse partijen hebben nadere stukken ingebracht.

De Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) is partij in dit geding.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 december 2025, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2], vergezeld van [persoon], allen bijgestaan door mr. A. Bil, [appellant sub 6], bijgestaan door mr. H.P.J.G. Berkens, [appellant sub 5], vergezeld van [persoon], VNL, vertegenwoordigd door mr. A. Bil en [gemachtigde] en de raad, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam en mr. M.H.P. Bullens, beiden advocaat te Nijmegen, vergezeld van L.M.H.P.G. de Baere en F.J.M. Nederveen, zijn verschenen. Voorts is Vereniging Geen Zand Erover, vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan of exploitatieplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 24 december 2020 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan voorziet in de aanleg van een verbindingsweg ten zuidoosten van Milsbeek tussen de Ringbaan in Milsbeek en de N271. De verbindingsweg moet onder meer een alternatief vormen voor het vrachtverkeer dat nu gebruik maakt van de Zwarteweg. De verbindingsweg is ongeveer 2 km lang en ligt deels parallel aan de Kroonbeek. De gronden hadden in het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied Gennep" de bestemming "Agrarisch" of "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap". In het voorliggende bestemmingsplan wordt aan deze gronden de bestemming "Verkeer" toegekend.

[bedrijf] exploiteert een ontgrondingslocatie gelegen ten noorden van de Milsbeek, namelijk Koningsven - De Diepen. Het vrachtverkeer van en naar die zandwinningslocatie wordt in de huidige feitelijke situatie afgewikkeld via de Zwarteweg. Vereniging Geen Zand Erover komt op voor de bewoners langs de Zwarteweg.

3. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] wonen in de directe nabijheid van het plangebied. Zij vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat.

VNL is een vereniging die opkomt voor het bevorderen van behoud, bescherming, herstel en verbetering van de natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden, de flora en fauna en de kwaliteit van het milieu in de gemeente Gennep en in de gebieden in een omtrek van 100 km rondom de gemeente Gennep.

Het herstelbesluit

4. Met het herstelbesluit heeft de raad het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" opnieuw gewijzigd vastgesteld. Het herstelbesluit wordt overeenkomstig artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. De beroepen zijn van rechtswege ook gericht tegen dat besluit. Wat appellanten tegen het besluit van 8 november 2021 naar voren hebben gebracht, zal de Afdeling aanmerken als gronden van hun beroep van rechtswege tegen het herstelbesluit. [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben aanvullende beroepsgronden tegen het herstelbesluit naar voren gebracht.

5. Hierna behandelt de Afdeling eerst de beroepen tegen het herstelbesluit en daarna, voor zover nog procesbelang bestaat, de beroepen tegen het oorspronkelijke besluit.

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de

raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Relativiteitsvereiste VNL

7. De raad stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste eraan in de weg staat dat het besluit van 8 november 2021 en het herstelbesluit worden vernietigd op grond van wat VNL daartegen aanvoert. Volgens de raad verricht VNL geen feitelijke werkzaamheden, anders dan het voeren van deze juridische procedure.

7.1. VNL heeft volgens artikel 3 van haar statuten onder meer als doel: "het bevorderen van behoud, bescherming, herstel en verbetering van de natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden, de flora en de fauna, de kwaliteit van het milieu waaronder in ieder geval vallen: het geluid, de lucht, de bodem, het oppervlaktewater en het grondwater, de gezondheid van mensen".

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1139, geldt in het geval zoals hier aan de orde - waarin het beroep van een belangenorganisatie, die volgens haar statuten één of meer algemene belangen behartigt, ontvankelijk is omdat zij een zienswijze naar voren heeft gebracht - het volgende. In zulke gevallen wordt in het kader van het relativiteitsvereiste naast de statutaire doelstelling mede van belang geacht of zo'n belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan één of meer van de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt. Dit betekent dat een belangenorganisatie zich niet met succes kan beroepen op de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt als zij in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht.

7.3. De feitelijke werkzaamheden van VNL omvatten, zo blijkt uit de stukken die zij gedurende de procedure heeft overgelegd, onder meer het schoonmaken van mezenkastjes en het organiseren van kenniswandelingen onder leiding van een boswachter of gids door nabijgelegen natuurgebieden. Ook organiseert VNL kennisbijeenkomsten en heeft zij geparticipeerd in de omgevingswerkgroepen voor het project "Lob van Gennep". Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat VNL zich met succes kan beroepen op de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt. De Afdeling zal de beroepsgronden van VNL daarom inhoudelijk bespreken.

Ingetrokken beroepsgronden

8. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben op de zitting hun beroepsgronden over stikstof en soorten

ingetrokken. VNL heeft op de zitting haar beroepsgronden over het stikstofonderzoek, inhoudende dat in dit onderzoek ten onrechte een 5 km-afkapgrens is gehanteerd en dat ten onrechte het uitgangspunt is gehanteerd dat de gronden in het plangebied zandgronden zijn, ingetrokken.

Onvoldoende mogelijkheid om zienswijzen in te dienen

9. [appellant sub 5] betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld. Hij voert aan dat de raad het ruimtelijk kader wezenlijk heeft veranderd na de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan en dat hij ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze daarover in te dienen. Voor het ontwerpbestemmingsplan en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken is namelijk het verminderen van verkeersbewegingen op de Zwarteweg als uitgangspunt genomen. Maar na de terinzagelegging is de raad de verbindingsweg als een totaaloplossing gaan zien voor de verkeerssituatie in Milsbeek, Ottersum en Ven-Zelderheide. De raad heeft ten onrechte niet opnieuw het ontwerpbestemmingsplan met dit gewijzigde uitgangspunt ter inzage gelegd en ten onrechte niet aan eenieder de gelegenheid geboden om een zienswijze in te dienen tegen dat gewijzigde uitgangspunt.

9.1. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Alleen als de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, moet de wettelijke procedure opnieuw worden doorlopen.

De raad heeft in dit geval het plan bij het herstelbesluit vastgesteld met een aantal wijzigingen ten opzichte van het ontwerp. Deze afwijkingen van het ontwerp zijn naar aard en omvang niet zo groot dat een wezenlijk ander plan voorligt. De Afdeling legt hieraan de volgende redenen ten grondslag. De wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbesluit zagen enkel op ondergeschikte wijzigingen in de planregels. Verder is de plantoelichting op enkele punten aangevuld en zijn de bijlagen bij de plantoelichting gewijzigd of aangevuld. De verbeelding, met daarin opgenomen de bestemming "Verkeer", is niet gewijzigd. De raad hoefde daarom het plan niet opnieuw ter inzage te leggen en niet opnieuw de gelegenheid te bieden om een zienswijze in te dienen.

Het betoog slaagt niet.

Verkeersprognoses

10. [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 1], [appellant sub 2] en VNL betogen dat het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid, omdat in de verschillende onderzoeksrapporten die ten grondslag liggen aan het plan is uitgegaan van afwijkende en oncontroleerbare verkeersintensiteiten.

Ten eerste heeft de raad ten onrechte geen inzicht gegeven in de invoergegevens die ten grondslag liggen aan de

verkeersprognoses. Volgens [appellant sub 1], [appellant sub 2] en VNL heeft de raad onvoldoende feitelijke verkeersgegevens, zoals verkeersstellingen, verstrekt. Daarom kunnen zij niet controleren of het verkeersmodel op de juiste manier is gekalibreerd en kunnen zij ook niet controleren of de verkeersprognoses kloppen. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en VNL verwijzen naar verschillende stukken die zijn verkregen na een procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), waarin [appellant sub 2] om deze invoergegevens heeft verzocht. In die procedure heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de gevraagde invoergegevens niet bestaan. Ook verwijzen [appellant sub 1], [appellant sub 2] en VNL naar de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:710, onder 6.2, waaruit volgens hen volgt dat het niet overleggen van de invoergegevens een motiveringsgebrek is. Verder verwijst [appellant sub 5] naar een aantal tabellen, waarin hij inzichtelijk heeft gemaakt wat de verschillen zijn tussen de verkeersintensiteiten in de verkeersprognoses en de resultaten van verkeersstellingen uit 2019.

Daarnaast zijn in de onderzoeken naar geluid, luchtkwaliteit en stikstof ten onrechte verkeersintensiteiten gebruikt die afwijken van de verkeersintensiteiten in de verkeersprognoses. Uit deze onderzoeken blijkt niet hoe de verkeersintensiteiten zijn berekend en welke invoergegevens daaraan ten grondslag liggen. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en VNL wijzen erop dat in deze onderzoeken verschillende basisjaren zijn gebruikt. Verder verwijst [appellant sub 5] naar tabellen, waarin hij inzichtelijk heeft gemaakt wat de verschillen zijn tussen enerzijds de verkeersintensiteiten die zijn gebruikt in de onderzoeken naar geluid en luchtkwaliteit, en anderzijds de verkeersintensiteiten in de verkeersprognoses.

Verder betogen zij dat het onderzoek naar de verkeersintensiteiten onvoldoende actueel is, omdat de meest recente verkeersstellingen die aan de verkeersprognoses ten grondslag liggen, dateren uit 2019.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voor alle onderzoeken is uitgegaan van de juiste verkeersintensiteiten. De raad heeft, onder verwijzing naar de notitie van Royal Haskoning van 9 maart 2022 en de technische rapportage van het verkeersmodel van Royal Haskoning van 31 augustus 2019, toegelicht hoe de verkeersintensiteiten zijn berekend. Dit is gebeurd aan de hand van het Verkeersmodel Noord-Limburg, dat wordt beheerd door Royal Haskoning. Het Verkeersmodel Noord-Limburg is een standaard verkeersmodel dat uitgaat van het basisjaar 2018 en het prognosejaar 2030. Het basisjaar is gesimuleerd aan de hand van Sociaal Economische Gegevens (SEG's) en gegevens uit het Nationaal Wegenbestand 2018. Om het model te optimaliseren is het basisjaar gekalibreerd met verkeersstellingen die zijn aangeleverd door de wegbeheerders (de gemeenten en de provincie). De verkeersstellingen die in de gemeente Gennep zijn uitgevoerd en die voor het model zijn gebruikt, zijn volgens de raad aan [appellant sub 2] overgelegd tijdens een procedure op grond van de Wob. Voor het prognosejaar 2030 zijn vervolgens alle geplande maar nog niet gerealiseerde ontwikkelingen meegenomen. De resultaten van

deze verkeersberekeningen voor het prognosejaar 2030 zijn als bijlage 1 (exclusief verbindingsweg) en bijlage 2 (inclusief verbindingsweg) bij de plantoelichting gevoegd.

Daarnaast stelt de raad zich op het standpunt dat de verkeersprognoses niet een-op-een gebruikt kunnen worden voor de verschillende onderzoeken die ten grondslag liggen aan het plan. Het resultaat van het verkeersmodel betreft namelijk de verwachte verkeersintensiteiten op een werkdag in 2030. Voor de onderzoeken naar geluid en luchtkwaliteit zijn echter de verkeersgegevens nodig voor een weekdag. De verkeersintensiteit op een weekdag ligt lager dan de verkeersintensiteit op een werkdag, omdat bij een weekdag ook het weekend is betrokken, waarin er doorgaans minder verkeer op de weg is. Volgens de raad verklaart dit waarom de verkeersintensiteiten die zijn gebruikt in de onderzoeken naar geluid en luchtkwaliteit lager uitvallen dan de verkeersintensiteiten die zijn weergegeven in de verkeersprognoses.

10.2. Naar aanleiding van vragen van de STAB heeft de raad een nadere notitie van Royal Haskoning van 11 januari 2024 overgelegd. Daarin is toegelicht dat de kalibratie van de gegevens in het basisjaar heeft plaatsgevonden aan de hand van verkeerstellingen voorafgaand aan 2018. Specifiek voor de wegen aansluitend aan de verbindingsweg is het model gekalibreerd met twee verkeerstellingen op de N271 in 2018 en met twee verkeerstellingen aan de Ringbaan in 2010 en 2015.

10.3. In haar deskundigenverslag wijst de STAB erop dat een verkeersmodel moet worden geoptimaliseerd aan de hand van een kalibratie. Kalibratie houdt in dat de berekende waarden van het model voor het basisjaar worden vergeleken met feitelijke gegevens van bijvoorbeeld verkeerstellingen. De STAB merkt over de door Royal Haskoning uitgevoerde kalibratietoets op dat er onvoldoende kalibratie heeft plaatsgevonden met de wegen aansluitend aan de verbindingsweg. Weliswaar is er gekalibreerd met verkeerstellingen op de N271 uit 2018 en met verkeerstellingen op de Ringbaan uit 2010 en 2015, maar die tellingen vonden niet plaats tijdens maatgevende spitsperiodes. Ook werden die tellingen in verschillende perioden uitgevoerd en lopen de tellingen in jaartallen uiteen. Daarnaast merkt de STAB op dat er geen monitoring aan de hand van feitelijke tellingen heeft plaatsgevonden sinds 2019. Met die monitoring had de raad kunnen bevestigen dat er geen ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die van invloed zijn op de verkeersbewegingen. De STAB komt daarom tot de conclusie dat bij het gebruik van de verkeersprognoses rekening moet worden gehouden met een marge tussen de berekende verkeersprognose en de daadwerkelijke verkeersintensiteit.

10.4. De Afdeling stelt voorop dat modellen noodzakelijkerwijs een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven. De validiteit van een model wordt pas aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid.

10.5. De Afdeling overweegt als volgt. Gedurende de beroepsprocedure heeft de raad naar aanleiding van de ingestelde beroepen en de vragen van de STAB de invoergegevens van het verkeersmodel overgelegd. Deze gegevens

betreffen een technische rapportage van het verkeersmodel van Royal Haskoning, waarin onder meer staat beschreven hoe de kalibratietoets is uitgevoerd en welke SEG's voor het model zijn gebruikt, een lijst van ontwikkelingen die tussen 2018 en 2030 in de gemeente Gennep zijn voorzien en een beschrijving van de verkeerstellingen waarmee de modelwaarden voor de wegen aansluitend aan de verbindingsweg zijn gekalibreerd. Aan de hand van deze gegevens heeft de STAB haar deskundigenverslag uitgebracht en beoordeeld of het model voldoende is gekalibreerd en of het model daarmee valide verkeersprognoses genereert. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad voldoende inzicht heeft gegeven in de invoergegevens die ten grondslag liggen aan het model.

10.6. De Afdeling overweegt daarnaast dat het model voor de berekening van de verkeersintensiteiten op de verbindingsweg en de wegen daaromheen voldoende betrouwbare verkeersprognoses oplevert. Weliswaar komt de STAB tot de conclusie dat rekening moet worden gehouden met een marge tussen de verkeersprognose en de daadwerkelijke verkeersintensiteiten, maar dat betekent niet dat de resultaten van het model niet aan het herstelbesluit ten grondslag mogen worden gelegd. Daarbij betreft de Afdeling de omstandigheid dat de STAB verderop in haar deskundigenverslag over de verkeersveiligheid ter hoogte van de Kroefsestraat concludeert dat op die weg geen verkeersonveilige situatie zal ontstaan, omdat de marge tussen de gemodelleerde verkeersintensiteit en de maximumcapaciteit van de Kroefsestraat ruim is.

10.7. Verder volgt de Afdeling de raad in zijn standpunt dat de afwijkende verkeersintensiteiten in de onderzoeksrapporten over geluid en luchtkwaliteit ten opzichte van de verkeersprognoses worden verklaard door de omzetting van werkdagintensiteiten naar weekdagintensiteiten. De raad heeft gedurende de beroepsprocedure een notitie van LBP/Sight van 12 januari 2024 overgelegd, waarin met kaartmateriaal is weergegeven welke verkeersintensiteiten aan de onderzoeken over geluid en luchtkwaliteit ten grondslag liggen. Dit kaartmateriaal bevestigt het standpunt van de raad. De door [appellant sub 5] overgelegde tabellen leiden niet tot een ander oordeel. In deze tabellen wordt een vergelijking gemaakt tussen de verkeersprognoses enerzijds, die een gedetailleerd overzicht geven van de verkeersintensiteiten per wegvak, en een tabel uit het akoestisch onderzoek anderzijds, waarin de verkeersintensiteiten van enkele wegen zijn opgenomen en waarin niet is aangegeven om welk specifiek wegvak het gaat. De tabellen van [appellant sub 5] geven daarom geen representatief beeld van de verschillen tussen de verkeersintensiteiten die zijn gebruikt in de verkeersprognoses en de onderzoeken naar geluid en luchtkwaliteit. Over de verkeersintensiteiten die zijn gebruikt voor het stikstofdepositie onderzoek overweegt de Afdeling dat uit dit onderzoek blijkt dat daaraan de gegevens uit de verkeersprognoses ten grondslag zijn gelegd. De Afdeling volgt [appellant sub 1], [appellant sub 2] en VNL daarom niet in hun betoog dat de verkeersgegevens die de raad ten grondslag heeft gelegd aan de onderzoeken naar

geluid, luchtkwaliteit en stikstof, afwijken van de intensiteiten in de verkeersprognoses.

10.8. De raad heeft tot slot toegelicht dat er na 2019 geen nieuwe verkeerstellingen hebben plaatsgevonden, omdat kalibratie van de modelberekeningen op basis van actuele verkeersintensiteiten geen meerwaarde heeft. In de omgeving van Milsbeek is namelijk geen sprake van andere ontwikkelingen dan de ontwikkelingen waarmee in het verkeersmodel rekening is gehouden. Deze ontwikkelingen zijn opgenomen in bijlage 1 van de technische rapportage van het model. De Afdeling ziet in wat door [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 1], [appellant sub 2] en VNL is aangevoerd over de actualiteit van het verkeersonderzoek geen aanleiding om aan de toelichting van de raad te twijfelen.

10.9. Gelet op het voorgaande is er geen aanleiding voor het oordeel dat het plan wat betreft de verkeersprognoses niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt niet.

Nut en Noodzaak

11. [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat de aanleg van de verbindingsweg niet nuttig en niet nodig is. Zij wijzen op een besluit van de raad van 15 december 2014. Bij dat besluit heeft de raad geweigerd om het bestemmingsplan "Rondweg Milsbeek" vast te stellen. Dat plan voorzag in een rondweg, op nagenoeg dezelfde plek als de verbindingsweg. Het besluit van 15 december 2014 steunde op het standpunt van de raad dat de verkeerssituatie en -belasting op de huidige wegen vanuit verkeerskundig opzicht acceptabel is, zodat er geen verkeerskundige noodzaak bestond voor de aanleg van de rondweg. Bij de uitspraak van 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:30, heeft de Afdeling het besluit van 15 december 2014 in stand gelaten. [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] voeren aan dat de aanleg van de verbindingsweg niet nuttig en niet nodig is, omdat nog steeds de verkeerskundige noodzaak ontbreekt. Het (vracht)verkeer is niet toegenomen en zelfs afgenomen, de Zwarteweg is heringericht en verbeterd en voldoende veilig. De zandwinning in Koningsven-De Diepen zal in de nabije toekomst eindigen, zodat het vrachtverkeer zal afnemen en het aandeel vrachtverkeer minder zal bedragen dan de door de provincie Noord-Brabant gestelde norm van een aandeel aan vrachtverkeer van ten hoogste 10% van het totale verkeer, waarbij de raad heeft aangesloten. Verder voeren zij aan dat de raad onvoldoende heeft onderbouwd waarom hij de verbindingsweg nuttig en nodig vindt.

[appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen daarnaast dat de voorwaardelijke verplichting over maatregelen op de Zwarteweg niet voldoet. Die voorwaardelijke verplichting bevat geen effectieve, fysieke en feitelijke maatregelen om de snelheid van 30 km per uur daadwerkelijk af te dwingen. De Zwarteweg blijft wat indeling en reconstructie betreft ongewijzigd en er wordt geen verbod voor vrachtwagens ingesteld.

Daardoor zal nog steeds een groot deel van de vrachtauto's via de Zwarteweg rijden.

11.1. De Afdeling stelt voorop dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan of, in dit geval, een besluit tot weigering om een bestemmingsplan vast te stellen, geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels vaststellen.

11.2. De raad heeft toegelicht dat na het besluit van 15 december 2014 en de uitspraak van de Afdeling van 13 januari 2016 het woon- en leefklimaat van de bewoners van de Zwarteweg een thema is gebleven en dat in het coalitieakkoord 2018-2022, dat in vervolg op de gehouden verkiezingen van de gemeenteraad tot stand is gekomen, het belang van verkeer voor de leefbaarheid en de vitaliteit van de gemeente als speerpunt is benoemd. Daarom is de verkeerssituatie op de Zwarteweg opnieuw tegen het licht gehouden. Daaruit is naar voren gekomen dat de verkeersmaatregelen die sinds 15 december 2014 zijn genomen, onvoldoende hebben geholpen en dat daarom de verkeerssituatie ter plaatse van de Zwarteweg verbeterd moet worden.

11.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee afdoende gemotiveerd waarom de raad bij het herstelbesluit aan het verbeteren van de verkeerssituatie op de Zwarteweg een doorslaggevend gewicht heeft toegekend. Het maken van een andere afweging en een andere keuze, waarbij de raad de aanleg van de verbindingsweg als alternatief voor de Zwarteweg nu wél noodzakelijk acht, valt bij uitstek binnen de beleidsruimte die aan de raad toekomt.

11.4. Over het nut en de noodzaak van de verbindingsweg overweegt de Afdeling verder als volgt. De raad heeft zich voor zijn standpunt dat de verbindingsweg nuttig en nodig is, gebaseerd op eerder genoemde verkeersprognoses. Daaruit blijkt dat op de Zwarteweg zonder de verbindingsweg voor het jaar 2030 in totaal 5.500-6.500 mvt/e worden verwacht. Voor het jaar 2030 worden op de Zwarteweg, met de verbindingsweg, in totaal 1.700-2.500 mvt/e verwacht. Uit de telgegevens over de jaren 2017, 2018 en januari tot en met april 2019 blijkt dat het aandeel middelzwaar en zwaar verkeer ongeveer 14% bedraagt. De raad heeft hieruit afgeleid dat als de verbindingsweg is gerealiseerd, in 2030 het aantal mvt/e op de Zwarteweg met meer dan de helft afneemt, omdat dan een groot deel van de verkeersbewegingen is verplaatst naar de verbindingsweg. Het aantal mvt/e afkomstig van middelzwaar en zwaar verkeer neemt af van ongeveer 700-750 naar 280 mvt/e. Volgens de raad verbetert door de afname van het doorgaand verkeer het woon- en leefklimaat in de kern van Milsbeek, en in het bijzonder voor de bewoners langs de Zwarteweg, aanzienlijk.

11.5. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad zich op basis van de verkeersprognoses op het standpunt stellen dat de verbindingsweg nuttig en nodig is. Onder 10.9 is reeds overwogen dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat het plan wat betreft de verkeersprognoses niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

11.6. Uit de verkeersprognoses blijkt bovendien dat de verkeersintensiteiten op de gehele Zwarteweg, gelegen

binnen de bebouwde kom van Milsbeek, met een ruime marge zullen afnemen na realisatie en ingebruikname van de verbindingsweg. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad zich op het standpunt stellen dat door deze afname de Zwarteweg aanzienlijk zal worden ontlast. Daardoor zullen het woon- en leefklimaat en de verkeersveiligheid binnen de bebouwde kom van Milsbeek aanzienlijk verbeteren. De raad heeft in dit verband terecht gewezen op het smalle wegprofiel van de Zwarteweg, met woningen kort op de rijbaan, waardoor er geen ruimte is om fietspaden aan te leggen.

11.7. Dat de verbindingsweg niet nuttig en nodig zou zijn in de nabije toekomst omdat de zandwinning in de zandwinningslocatie Koningsveld-De Diepen na het jaar 2032 na afloop van de aan [bedrijf] verleende ontgrondingsvergunning zou eindigen, is niet gebleken. De raad heeft toegelicht dat het nog onzeker is of de zandwinning na 2032 zal eindigen. De raad heeft daarnaast toegelicht dat de verbindingsweg niet alleen wordt aangelegd om de Zwarteweg te ontlasten van het (middel)zwaar verkeer afkomstig van de zandwinningslocatie, maar ook om de Zwarteweg en daarmee de bebouwde kom van Milsbeek te ontlasten van al het doorgaand verkeer afkomstig van de Ringbaan naar de N271. Over het betoog van onder meer [appellant sub 5] over het niet voldoen aan de door de provincie Noord-Brabant gestelde norm van een aandeel aan vrachtverkeer van ten hoogste 10% van het totale verkeer, overweegt de Afdeling dat die norm geen harde norm is, maar een richtlijn. Ook als de norm van 10% niet zou worden gehaald, kon de raad tot de conclusie komen dat de verbindingsweg nuttig en nodig is als alternatief voor het doorgaande verkeer.

11.8. Artikel 5.3.5 (Maatregelen Zwarteweg) van de planregels luidt:

De ingebruikname van de weg en het gebruik van de weg is slechts toegestaan, indien:

- a. voor de Zwarteweg, voor zover gelegen binnen de bebouwde kom van Milsbeek, een 30 km zone wordt ingesteld en door het realiseren van een aangepaste voorrangssituatie waarbij het verkeer op de Zwarteweg voorrang verleent aan van rechts komend verkeer uit de zijstraten, en
- b. de aansluiting Zwarteweg - Ringbaan zodanig is ingericht dat doorgaand verkeer vanaf de Ringbaan wordt geleid naar de Zwarteweg in noordelijke richting en wordt afgeleid van de Zwarteweg in zuidelijke richting (in de richting van de bebouwde kom van Milsbeek), en deze maatregelen duurzaam in stand worden gelaten.

11.9. Naar het oordeel van de Afdeling is met deze voorwaardelijke verplichting voldoende verzekerd dat het vrachtverkeer zal kiezen voor de verbindingsweg in plaats van voor de Zwarteweg. De Afdeling volgt hier de conclusie in het deskundigenverslag van de STAB, dat in de beoogde situatie het aandeel vrachtverkeer op de Zwarteweg van en naar de zandwinning logischerwijs zal afnemen, gelet op de ligging van de verbindingsweg en de daardoor kortere route

en gelet op de toegestane rijsnelheid van 60 km/uur. Verder is in het verslag vermeld dat mag worden verwacht dat ook een deel van het doorgaand verkeer van en naar Groesbeek tussen de kruising Ringbaan/Zwarteweg en de N271 zal kiezen voor de route via de verbindingsweg, ondanks de langere afstand, vanwege de hogere snelheid van 60 km/uur ten opzichte van de op de Zwarteweg toegestane snelheid van 30 km/uur.

11.10. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de verbindingsweg nuttig en nodig is. Het betoog slaagt niet.

Verkeersveiligheid

12. [appellant sub 5] betoogt dat het herstelbesluit in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld, omdat het plan leidt tot een verkeersonveilige situatie.

Ten eerste wordt volgens [appellant sub 5] de kruising van de verbindingsweg met de N271 onoverzichtelijk. Het plan voorziet voor deze aansluiting ten onrechte niet in een rotonde.

Ten tweede wordt volgens [appellant sub 5] ook de verkeerssituatie op de Kroefsestraat onveilig als gevolg van de realisatie van de verbindingsweg. Uit de verkeersprognoses blijkt namelijk dat het verkeer op het oostelijke gedeelte van de Kroefsestraat toeneemt tot 1.364 mvt/e. Die verkeersintensiteit is te hoog, omdat deze weg veel wordt gebruikt door fietsers, wandelaars en ruiters.

Daarnaast is de verbindingsweg ten onrechte aangemerkt als een erftoegangsweg. De verbindingsweg had moeten worden aangemerkt als een gebiedsontsluitingsweg, omdat de weg een duidelijke verkeersontsluitende functie heeft en er geen toegang tot erven met in- en uitritten zijn voorzien.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond. [appellant sub 5] woont namelijk op 600 m afstand van de kruising van de verbindingsweg met de N271 en op 180 m afstand van de kruising van de verbindingsweg met de Kroefsestraat.

12.2. In de plantoelichting staat dat de verbindingsweg zal worden gebruikt door circa 3.000 mvt/e, waarvan er 1.700 mvt/e in noordelijke richting rijden en 1.300 mvt/e in zuidelijke richting. Om het verkeer over de verbindingsweg op een veilige manier te kunnen afwickelen en de impact van de weg op de omgeving zoveel mogelijk te beperken, is gekozen voor het ontwerp van een erftoegangsweg buiten de bebouwde kom met een maximumsnelheid van 60 km/uur. Gezien de aanzienlijke hoeveelheden vrachtverkeer is uitgegaan van de grootste breedtemaat binnen het handboek wegontwerp van het CROW. Met een breedte van 6 m is deze weg voldoende breed om ook elkaar passerend vrachtverkeer en landbouwverkeer te faciliteren. Voor (ontheffingsplichtig) landbouwverkeer met een maximale breedte van 3,5 m is het mogelijk om bij tegemoetkomend vrachtverkeer gebruik te maken van de verharde buitenberm.

12.3. De Afdeling bespreekt het betoog van [appellant sub 5] dat het plan ter hoogte van de kruising van de verbindingsweg met de N271 leidt tot een verkeersonveilige situatie, niet inhoudelijk. Artikel 8:69a van de Awb staat er namelijk aan in de weg dat het herstelbesluit om deze reden wordt vernietigd. Dat artikel bepaalt dat degene die zich beroept op een bepaalde norm zelf ook belang moet hebben bij de bescherming van die norm. Het belang van [appellant sub 5] is gericht op een verkeersveilig woon- en leefklimaat. Dat woon- en leefklimaat strekt zich niet uit tot deze kruising, die op 600 m afstand van zijn woning ligt. Voor zover [appellant sub 5] tevens beoogd heeft te betogen dat de verkeersintensiteit op de kruising van de verbindingsweg met de N271 een uitstralingseffect op zijn woon- en leefklimaat zou hebben, slaagt dit betoog niet. Uit de verkeersprognoses blijkt namelijk dat in de situatie in 2030 met verbindingsweg de hoeveelheid verkeer nabij zijn woning juist lager ligt dan in de situatie in 2030 zonder verbindingsweg.

12.4. De Afdeling bespreekt het betoog van [appellant sub 5] over het oostelijke gedeelte van de Kroefsestraat wel inhoudelijk. Het woon- en leefklimaat van [appellant sub 5] strekt zich uit tot deze weg, die op 180 m van zijn woning ligt.

Tussen partijen is niet in geschil dat de Kroefsestraat een breedte heeft van 5 m en een maximumsnelheid van 60 km/uur. Op grond van bijlage 10 van het Gemeentelijk verkeers- en vervoersplan Gennep 2012 (GVVP) geldt voor een erftoegangsweg buiten de bebouwde kom met deze kenmerken een maximumcapaciteit van 4.000 mvt/e. Uit de verkeersprognoses volgt dat het aantal verkeersbewegingen op het oostelijke gedeelte van de Kroefsestraat in 2030 toeneemt tot 1.364 mvt/e. De STAB komt op basis van deze gegevens tot de conclusie dat de verkeerprognose met een ruime marge onder de toelaatbare verkeersintensiteit van 4.000 mvt/e blijft. De Afdeling is daarom van oordeel dat de Kroefsestraat de toename aan verkeer als gevolg van de verbindingsweg op een veilige manier kan afwikkelen, zodat ook voor voetgangers, fietsers en ruiters geen onveilige verkeerssituatie ontstaat.

12.5. Daarnaast mocht de raad voor het ontwerp van de verbindingsweg uitgaan van een erftoegangsweg buiten de bebouwde kom. Op grond van de GVVP wordt een weg buiten de bebouwde kom met fietsstroken, een breedte van 6 m en een maximumsnelheid van 60 km/uur gekwalificeerd als erftoegangsweg type 1. Voor dit type weg geldt een maximumcapaciteit van 6.000 mvt/e. De prognose van 3.000 mvt/e blijft ruim onder deze maximale capaciteit. De omstandigheid dat de verbindingsweg geen toegang geeft tot erven en een verkeersontsluitende functie heeft, maakt niet dat de weg als een gebiedsontsluitingsweg moet worden aangemerkt.

12.6. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan leidt tot een verkeersonveilige situatie op en rondom de verbindingsweg. Het herstelbesluit is wat betreft het aspect verkeersveiligheid daarom niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Aantasting Landschap

- Kroonbeek

13. [appellant sub 5] betoogt dat de raad onvoldoende transparant is geweest over de status van de Kroonbeek en dat de raad onvoldoende de negatieve gevolgen van de verbindingsweg voor de Kroonbeek heeft meegewogen. [appellant sub 4] betoogt dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het tracé van de verbindingsweg het verloop van de Kroonbeek volgt. Hij voert aan dat de Kroonbeek in het Provinciaal Omgevingsplan 2014 (POL 2014) is aangemerkt als natuurbeek en dat de beek uiterlijk in 2027 moet zijn heringericht als natuurbeek. [appellant sub 5] voert aan dat de aan het verkeer op de verbindingsweg toe te schrijven depositie van vervuilende stoffen (waaronder zware metalen) terecht zullen komen in het grondwater en in de nabijgelegen Kroonbeek.

13.1. De Afdeling stelt vast dat de Kroonbeek ten tijde van het herstelbesluit geen status meer had als natuurbeek. Ten tijde van het herstelbesluit gold namelijk de Omgevingsvisie Limburg 2021 en het Waterprogramma 2022-2027 van de provincie Limburg. Daarin is de Kroonbeek aangeduid als "Omgevingsgericht water" en niet langer als natuurbeek. Door het vervallen van de status als natuurbeek, hoeft de Kroonbeek niet te worden heringericht en wordt de Kroonbeek niet beschermd door een zoning van 25 m aan weerszijden van de natuurbeek totdat de Kroonbeek zou worden heringericht. Voor zover [appellant sub 5] en [appellant sub 4] betogen dat ten onrechte de status als natuurbeek is komen te vervallen, wordt overwogen dat dit niet het gevolg is van het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek", maar van een beleidskeuze van provinciale staten van Limburg, die hier niet voorligt.

13.2. De Afdeling overweegt verder dat in het deskundigenverslag van de STAB is beschreven dat de Kroonbeek is gegraven om het gebied tussen de noordelijk gelegen stuwwal en de zuidelijk gelegen rivier de Niers te ontwateren. De watergang bevat veel rechte stukken en wekt de indruk van een kanaal. De taluds van de Kroonbeek zijn steil en doen niet natuurlijk aan. De STAB concludeert verder dat het functioneren van de Kroonbeek als watergang niet wordt veranderd door de verbindingsweg. De Kroonbeek ligt namelijk grotendeels buiten het plangebied, op een afstand van tenminste 5 m. De beek wordt op een enkele plaats gekruist door de verbindingsweg. Op die gronden rust de bestemming "Verkeer". De bestemming "Verkeer" maakt bruggen, overkluizing en duikers mogelijk, waardoor de watergang niet hoeft te worden onderbroken door de weg. De STAB heeft geconcludeerd dat het plan het mogelijk maakt dat bermen en bermsloten worden gerealiseerd, zodat mogelijke vervuilende stoffen afkomstig van het verkeer op de verbindingsweg terecht zullen komen in de bermen en niet in de Kroonbeek. De STAB verwijst verder naar het rapport "Waterhuishouding Rondweg Milsbeek", van Antea Group, dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. Daarin is vermeld dat verontreinigingen met name in de top laag van de berm plaatsvinden en dat het grootste deel van de

verontreiniging bij regulier wegbermbeheer, waarbij de toplaag van de berm wordt afgeschraapt, reeds wordt verwijderd. In het betoog van [appellant sub 5] ziet de Afdeling geen aanknopingspunten om aan de conclusie van de STAB en de conclusie van het rapport van Antea Group te twijfelen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, gelet op het bovenstaande, de eventuele negatieve gevolgen voor de Kroonbeek voldoende meegewogen.

13.3. Gelet op het voorgaande is het herstelbesluit wat betreft de Kroonbeek niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

- **Aantasting open landschap en natuurwaarden**

14. [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat de verbindingsweg het open landschap en de in het gebied aanwezige natuurwaarden onaanvaardbaar zal aantasten, waardoor zij ernstig in hun belangen worden geschaad. [appellant sub 2], [appellant sub 1] en VNL wijzen erop dat de verbindingsweg verhoogd op een dijklichaam wordt aangelegd.

14.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het open landschap wordt aangetast, maar dat die aantasting aanvaardbaar is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op dit standpunt mogen stellen. De raad heeft terecht gewezen op paragraaf 6.2.2 van het mitigatie- en compensatieplan, waarin wordt geconcludeerd dat er geen aantasting plaatsvindt van de kernkwaliteiten van de landschapstypen droge heideontginningen, het beekdal en de velden. De raad heeft verder terecht gewezen op het landschappelijk inpassingsplan. Dat plan bevat vele maatregelen die ervoor zorgen dat de weg niet visueel zichtbaar wordt en die de kenmerken in het gebied verbeteren. Het landschappelijk inpassingsplan voorziet niet alleen in de aanplant van bomen langs de weg, maar ook in de aanplant van bomen buiten het plangebied, de aanleg van diverse akker- en grasvelden, en de landschappelijke inpassing van de kruising van de verbindingsweg met andere wegen en met de Kroonbeek. Weliswaar wordt het vrije uitzicht voor [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] tot op zekere hoogte aangetast, maar de raad heeft deze aantasting aanvaardbaar mogen achten. Er bestaat geen recht op blijvend vrij uitzicht. De raad heeft er bovendien terecht op gewezen dat de afstand vanaf de woningen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] tot aan de verbindingsweg tenminste 120 m bedraagt. Verder is van belang dat anders dan [appellant sub 2] heeft verondersteld, de verbindingsweg niet op een dijklichaam wordt aangelegd, maar op maaiveldniveau.

14.2. Gelet op het voorgaande is het herstelbesluit ook in zoverre niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

- **Landschappelijk inpassingsplan**

15. [appellant sub 2], [appellant sub 1] en VNL betogen dat het landschappelijk inpassingsplan niet uitvoerbaar is en dat het plan onvoldoende duidelijk en daarmee in strijd met de rechtszekerheid is. Daarnaast betogen zij dat niet is onderzocht of het herstelbesluit en het landschappelijk inpassingsplan aan de instructieregels van hoofdstuk 7 van de Omgevingsverordening Limburg voldoen. [appellant sub 5] betoogt dat de voorwaardelijke verplichting over het landschappelijk inpassingsplan onduidelijk is en daarmee in strijd is met de rechtszekerheid.

15.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een aanzienlijk deel van de landschappelijke inpassing is voorzien op gronden buiten het plangebied, maar dat dit niet aan de uitvoerbaarheid in de weg staat. In de eerste plaats omdat op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Gennep" op de betreffende gronden met de bestemming "Agrarisch" en "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap", het aanbrengen van maatregelen ten behoeve van landschappelijke inpassing planologisch al bij recht is toegestaan. De maatregelen bestaan namelijk uit aanplant van bomen en andere natuurelementen zoals bosschages en struweelhagen. Verder is of wordt de gemeente eigenaar van de gronden waarop landschappelijke inpassing is voorzien. De gemeente heeft nagenoeg alle gronden verworven. Voor zover de gronden niet zijn verworven, zal dit binnen afzienbare termijn gebeuren. In zoverre is verzekerd dat het plan uitvoerbaar is.

15.2. Artikel 5.3.2 (voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing) van de planregels luidt:

"De ingebruikname van de weg en het gebruik van de weg is slechts toegestaan, indien een landschappelijke inpassing ter grootte van 81.895 m² is gerealiseerd conform het inpassingsplan (Bijlage 1) en duurzaam in stand worden gehouden."

15.3. Anders dan [appellant sub 5] betoogt, blijkt uit deze voorwaardelijke verplichting duidelijk dat de verbindingsweg pas in gebruik mag worden genomen, als de maatregelen waarin het landschappelijke inpassingsplan voorziet, zijn gerealiseerd en daarna duurzaam in stand worden gehouden. In het betoog van [appellant sub 2], [appellant sub 1] en VNL ziet de Afdeling verder geen grond voor het oordeel dat de voorwaardelijke verplichting over de landschappelijke inpassing onduidelijk is. Bij het herstelbesluit is een gewijzigd landschappelijk inpassingsplan gevoegd, waarin duidelijk is beschreven welke beplanting waar wordt aangebracht. Het landschappelijk inpassingsplan bevat bovendien een duidelijke legenda waarin de verschillende landschapselementen zijn beschreven. De raad stelt zich terecht op het standpunt dat daardoor ruim voldoende duidelijkheid bestaat over de landschappelijke inpassing. Gelet hierop is van strijd met de rechtszekerheid geen sprake.

15.4. Op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Gennep" geldt voor de gronden waarop het landschappelijk inpassingsplan ziet en die buiten het plangebied van het

bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" liggen, de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap". Op grond van artikel 5.1, onder c, van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Gennep" zijn de gronden mede bestemd voor het behoud, herstel en/of de ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van de gronden en onder d, voor bos en/of natuurelementen. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de maatregelen waarin het landschappelijk inpassingsplan voorziet in overeenstemming zijn met de bestemming. Omdat de aanleg al bij recht is toegestaan en omdat voor de betreffende gronden géén nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld, gelden de instructieregels van hoofdstuk 7 van de Omgevingsverordening Limburg niet.

15.5. Een voorwaardelijke verplichting kan ook zien op gronden buiten het plangebied, mits de verplichting uitvoerbaar is. In dit geval bestaat over de uitvoerbaarheid daarvan geen twijfel omdat, zoals de raad ter zitting nader heeft toegelicht, de gronden voor het overgrote deel in eigendom zijn van de gemeente en voor zover de gronden nog niet in eigendom zijn, over het verkrijgen van de gronden overeenstemming is bereikt met de betreffende eigenaar.

15.6. Gelet op het hiervoor overwogene slaagt het beoogde niet.

Wet natuurbescherming - gebieden

16. [appellant sub 5] en VNL betogen dat het herstelbesluit in strijd met de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming (de Wnb) is vastgesteld, omdat het stikstofdepositie onderzoek niet deugdelijk is. Volgens hen liggen er, gelet op wat zij hebben aangevoerd over de invoergegevens van de verkeersprognoses, onjuiste verkeersintensiteiten aan dit onderzoek ten grondslag. Volgens VNL heeft de raad daarnaast niet onderkend dat voor veel landbouwgronden waarmee is gesaldeerde, bemesting illegaal plaatsvond vanwege het ontbreken van een natuurvergunning. Ook is de raad voor het salderen uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie, omdat voorafgaand aan het plan in ieder geval op één perceel kerstbomen stonden en dit perceel niet werd bemest. Bovendien vond er feitelijk geen bemesting plaats langs de Kroonbeek, omdat bemesting daar op grond van de Keur van het waterschap Limburg is verboden. Tot slot heeft de raad volgens VNL ten onrechte mitigerende maatregelen in het stikstofdepositie onderzoek betrokken. Als het stikstofdepositie onderzoek moet worden gezien als een voortoets, dan is het niet mogelijk om daarin mitigerende maatregelen te betrekken. Als het stikstofdepositie onderzoek moet worden gezien als een passende beoordeling, dan ontbreekt de vereiste additionaliteitstoets, aldus VNL.

- Relativiteit

16.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 5] over de aantasting van nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet tot vernietiging van het herstelbesluit kan leiden, omdat het relativiteitsvereiste daaraan in de weg staat.

16.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.50 en verder, beroept een natuurlijk persoon, als hij een beroep doet op de bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied, zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen. De individuele belangen van een natuurlijk persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, kunnen echter zo verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen.

16.3. [appellant sub 5] komt in deze procedure op voor het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving. Zijn woning staat op een afstand van ruim 1.400 m tot het voor hem dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied. Gelet op deze afstand is de Afdeling van oordeel dat zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van leefomgeving niet of onvoldoende is verweven met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, zodat hij zich niet kan beroepen op de hier aan de orde zijnde bepalingen van de Wnb. Dit betekent dat de Afdeling de beroepsgronden van [appellant sub 5] over de aantasting van gevoelige habitats van nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet inhoudelijk bespreekt.

- Stikstof

16.4. De raad stelt zich op het standpunt dat er voor het bepalen van de referentiesituatie ten tijde van de vaststelling van het herstelbesluit onderzoek is gedaan naar het feitelijke gebruik van de agrarische gronden via boerenbunder.nl. Deze dataset bevat actuele informatie over het agrarische gebruik van de percelen.

16.5. De raad heeft aan het herstelbesluit het stikstofdepositie onderzoek "Verbindingsweg Milsbeek" van 28 maart 2024 ten grondslag gelegd. Daarin is een verschilberekening opgenomen van de stikstofdepositie in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan en de plansituatie. De raad heeft gesaldeerde met het agrarisch gebruik van de gronden die binnen het plangebied liggen en waarvan de bestemming is gewijzigd, alsmede met het agrarisch gebruik van gronden die buiten het plangebied liggen en waarvoor het landschappelijke inpassingsplan geldt.

16.6. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, onder 19.6 en in de uitspraak van 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193, onder 18.1 en 23, kan voor stikstof in een passende beoordeling worden volstaan met een verschilberekening en een motivering voor het additionaliteitsvereiste wanneer salderen wordt ingezet als mitigerende maatregel. In dit geval bestaat het stikstofdepositie onderzoek uit een verschilberekening van de stikstofdepositie in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan en de plansituatie, waarbij salderen is ingezet

als mitigerende maatregel. De Afdeling zal het stikstofdepositie onderzoek hierna daarom duiden als een passende beoordeling.

16.7. De Afdeling stelt voorop dat, zoals hiervoor is overwogen onder 10.9, er geen aanleiding is voor het oordeel dat het herstelbesluit wat betreft de verkeersprognoses niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De raad mocht deze verkeersprognoses daarom ook ten grondslag leggen aan de passende beoordeling. Daarbij merkt de Afdeling op dat uit de passende beoordeling volgt dat de aanleg van de verbindingsweg voor zowel de aanlegfase als de gebruiksfase leidt tot een ruime afname van stikstofdepositie op alle nabijgelegen Natura 2000-gebieden ten opzichte van de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan.

16.8. Anders dan VNL betoogt, is voor het vaststellen van de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan niet relevant of een natuurvergunning is verleend voor het bemesten van de gronden. Van belang is of het gebruik van de gronden voor bemesting past binnen het geldende bestemmingsplan "Buitengebied Gennep" en of de gronden ook feitelijk daarvoor worden gebruikt. In de passende beoordeling en op de zitting heeft de raad toegelicht dat, om vast te stellen welke agrarische gronden feitelijk worden bemest, gebruik is gemaakt van informatie van de Basisregistratie Gewaspercelen en boerenbunder.nl. VNL heeft geen redenen gegeven waarom de feitelijke situatie, zoals weergegeven in de passende beoordeling, anders zou zijn. De enkele stelling dat op een van de percelen kerstbomen staan, is pas op de zitting naar voren gebracht en is bovendien niet met nadere gegevens onderbouwd. Daarnaast concludeert de STAB dat bij de Kroonbeek sprake is van een bufferstrook van 3 m die niet mag worden bemest. Volgens de STAB is het voldoende aannemelijk dat deze bufferstrook in de passende beoordeling in acht is genomen. De Afdeling ziet in wat VNL heeft aangevoerd daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan, onjuist heeft vastgesteld.

16.9. In het stikstofdepositie onderzoek heeft de raad de gevolgen van stikstofdepositie die optreden door de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt, gesaldeerd met de gevolgen van stikstofdepositie die optreden in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan (de referentiesituatie). Deze - bij de beoogde ontwikkeling te beëindigen - referentiesituatie bestaat uit agrarisch gebruik van de gronden gelegen in het plangebied en van de gronden waarvoor het landschappelijke inpassingsplan geldt. Over het gebruik van het instrument van salderen in de passende beoordeling overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193, mag zowel intern als extern salderen, onder voorwaarden, als mitigerende maatregel in de passende beoordeling worden betrokken. Een van die voorwaarden is dat het beperken of beëindigen van de referentiesituatie niet nodig is als instandhoudings- of

passende maatregel. Salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het zogeheten additionaliteitsvereiste. Of is voldaan aan het additionaliteitsvereiste moet door de raad beoordeeld en gemotiveerd worden. De raad kan aan zijn motiveringsverplichting voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen, het beperken of beëindigen van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel. Deze vergewisplicht geldt voor zowel intern als extern salderen.

De raad heeft in dit geval niet gemotiveerd dat het beperken dan wel beëindigen van het agrarisch gebruik van gronden niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Het herstelbesluit is daarom in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Wet natuurbescherming - soorten

17. [appellant sub 6], [appellant sub 5] en VNL betogen dat het soortenbeschermingsregime van de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 5] is er onvoldoende onderzoek gedaan naar de beschermde soorten in en rondom het plangebied. Ook zijn volgens hen de voorgestelde mitigerende en compenserende maatregelen ontoereikend om negatieve effecten op beschermde soorten te voorkomen.

Volgens VNL is in de voorwaardelijke verplichting van artikel 5.3.3. van de planregels ten onrechte bepaald dat de mitigerende en compenserende maatregelen pas bij de ingebruikname van de weg moeten zijn uitgevoerd. Volgens VNL had de voorwaardelijke verplichting moeten bepalen dat deze maatregelen al tijdens de aanleg van de verbindingsweg moeten zijn uitgevoerd.

- Relativiteit

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de beroepen van [appellant sub 6] en [appellant sub 5] niet tot vernietiging van het herstelbesluit kunnen leiden, omdat het relativiteitsvereiste daaraan in de weg staat.

17.2. Belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de bepalingen over soortenbescherming in de Wnb, omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, kunnen zich ook niet op die normen beroepen bij hun betoog dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is. Dat is geoordeeld in de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75. De individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving kunnen zo verweven zijn met het algemene belang dat de Wnb bedoelt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Dat volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3666. In zijn

algemeenheid zal verwevenheid niet worden aangenomen als de afstand tussen de woning van belanghebbenden en het gebied waar het besluit over gaat en de beschermde soorten voorkomen meer dan 100 m is.

17.3. [appellant sub 6] en [appellant sub 5] wonen op afstanden van respectievelijk 199 m en 130 m van het plangebied. Gelet op deze afstanden is de Afdeling van oordeel dat hun belang bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving niet of onvoldoende is verweven met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, zodat zij zich niet kunnen beroepen op de hier aan de orde zijnde bepalingen van de Wnb. Dit betekent dat de Afdeling de beroepsgronden van [appellant sub 6] en [appellant sub 5] over soorten niet inhoudelijk bespreekt.

- Voorwaardelijke verplichting soorten

17.4. De raad heeft aan het plan het rapport "Verkennd flora- en faunaonderzoek" van 14 juli 2020 van Kragten en het rapport "Nader soortenonderzoek" van 20 november 2020 van Kragten ten grondslag gelegd. Uit deze rapporten volgt dat voor een aantal soorten een beoordeling aan de hand van het definitieve ontwerp van het plan noodzakelijk is om te vast te stellen of het plan negatieve effecten heeft. De beoordeling aan de hand van het definitieve ontwerp van het plan is neergelegd in het Mitigatie- en compensatieplan van 16 september 2021 van Kragten. Daarin is per soort beschreven welke maatregelen getroffen moeten worden om een overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb te voorkomen, te mitigeren of te compenseren. De conclusie is dat alleen voor de bever een ontheffing moet worden aangevraagd. Voor de overige soorten leidt het plan niet tot een overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb. Daarnaast is in het rapport "Maatregelen soorten" van 24 april 2024 van Kragten een eerste aanzet voor een ecologisch werkprotocol opgenomen. Ook zijn daarin de maatregelen uit het mitigatie- en compensatieplan opgenomen.

17.5. Artikel 5.3.3. van de planregels (voorwaardelijke verplichting soortenbescherming) luidt:

"De ingebruikname van de weg en het gebruik van de weg is slechts toegestaan, indien de mitigerende maatregelen die beschreven staan in het document 'Maatregelen Soorten', Kragten, rapportnummer 20240424-GEN928-RAP-maatregelen soorten-def2.0, d.d. 24 april 2024 (Bijlage 3 bij de planregels) zijn getroffen en/of zijn aangelegd en duurzaam in stand worden gehouden.

17.6. De raad mag het plan niet vaststellen als en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het wettelijke soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. VNL heeft de uitkomsten van de flora- en faunaonderzoeken en de effectiviteit van de voorgestelde mitigerende en compenserende maatregelen niet bestreden. Gelet hierop heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het wettelijke soortenbeschermingsregime op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Naar het

oordeel van de Afdeling heeft de raad zich ook op het standpunt mogen stellen dat het niet nodig is om de uitvoering van deze mitigerende en compenserende maatregelen al tijdens de aanleg van de verbindingsweg te waarborgen. Als de aanleg van de verbindingsweg leidt tot een overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb, dan kan er worden gehandhaafd.

Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapport (MER)

18. [appellant sub 5] betoogt dat de m.e.r.-beoordeling onvolledig is geweest omdat bij die beoordeling de negatieve gevolgen voor andere projecten, zoals Lob van Gennep en Koningsven-De Diepen niet zijn betrokken. Volgens [appellant sub 5] lag het, vanwege de mogelijke gevolgen voor de natuur en de leefomgeving, in de rede om een MER te maken.

[appellant sub 2], [appellant sub 1], VNL en [appellant sub 5] betogen dat een MER had moeten worden gemaakt. Volgens hen is in het m.e.r.-beoordelingsbesluit ten onrechte geconcludeerd dat de verbindingsweg geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het landschap, de natuur en de omgeving.

18.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in de voorbereiding van het plan geen MER hoefde te worden gemaakt. De voorgenomen activiteit, namelijk de aanleg van een weg met twee rijstroken, niet zijnde een autoweg, komt niet voor in de lijst met activiteiten in kolom 1 van de bijlagen C en D van het Besluit m.e.r. Uit de verrichte gecombineerde vormvrije plan- en project-m.e.r.-beoordeling komt verder naar voren dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn te verwachten.

18.2. Op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer (Wm) gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r worden als activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven. Op grond van artikel 7.2, tweede en derde lid, van de Wm moet bij de voorbereiding van de daarbij aangewezen plannen en besluiten een MER worden gemaakt.

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

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

In onderdeel C van het Besluit m.e.r. zijn, in categorie 1.2, 'de activiteit aanleg van een autosnelweg of autoweg' en, in categorie 1.3, de activiteit 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of

verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg', aangewezen als MER-plichtige activiteit.

In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is, in categorie 1.1, de activiteit 'de wijziging of uitbreiding van een autosnelweg of autoweg' en, in categorie 1.2, de activiteit 'de wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg' als m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit aangewezen.

18.3. In het deskundigenverslag heeft de STAB geconcludeerd dat de gevolgen van het project Lob van Gennep in aanmerking zijn genomen bij het MER dat voor dat project is opgesteld. De gevolgen van het project Koningsveld-De Diepen zijn in aanmerking genomen bij het MER dat voor dat project is opgesteld. Volgens de STAB is er geen samenhang die maakt dat deze projecten tezamen met het onderhavige project hadden moeten worden beoordeeld. De Afdeling ziet in hetgeen door [appellant sub 5] is aangevoerd geen aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie in het deskundigenverslag. De Afdeling oordeelt dan ook dat er geen samenhang is met de door [appellant sub 5] genoemde projecten.

18.4. In het deskundigenverslag staat verder dat de verbindingsweg wordt ingericht als erftoegangsweg, met een profielbreedte van 6 m. Er gaat een snelheidsregime gelden van maximaal 60 km/uur. De kruising met de Kroefsestraat wordt een voorrangskruising. De Kromsteeg is een onverharde weg die wordt gebruikt door landbouwverkeer. Op de verbindingsweg zijn geen verkeerslichten voorzien. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om in zoverre te twijfelen aan de juistheid van het deskundigenbericht. Gelet hierop voorziet het plan niet in een autosnelweg of autoweg als bedoeld in categorie 1.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Evenmin voorziet het plan in een activiteit als bedoeld in categorie 1.3 van onderdeel C, omdat de weg blijkens kaartmateriaal van het wegprofiel twee en niet vier of meer rijstroken zal hebben.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat bij de voorbereiding van het plan geen besluit-MER hoefde te worden gemaakt. Nu de bestemmingsplannen in de aanleg van een nieuwe weg voorzien en deze activiteit in onderdeel D niet als een activiteit is aangewezen, hoefde de raad evenmin te beoordelen of een besluit-MER had moeten worden gemaakt. Omdat de activiteit niet wordt vermeld in het Besluit m.e.r., bestond in zoverre ook geen verplichting op de voet van artikel 7.2, van de Wm om te beoordelen of de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

18.5. De Afdeling begrijpt dat [appellant sub 2], [appellant sub 1], VNL en [appellant sub 5] met hun betoog dat een MER had moeten worden gemaakt vanwege belangrijke nadelige gevolgen voor de natuur, bedoelen te stellen dat op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm een plan-MER had moeten worden opgesteld. Over deze beroepsgrond overweegt de Afdeling als volgt.

18.6. Vast staat dat ten behoeve van het bestemmingsplan een passende beoordeling is opgesteld, zodat in beginsel op grond van artikel 7.2a van de Wm een verplichting bestaat tot het opstellen van een MER.

18.7. De Afdeling overweegt dat een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste als vervat in artikel 8:69a van de Awb met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Wnb omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin kunnen beroepen op die normen ten behoeve van het betoog dat een MER diende te worden gemaakt. Dit betekent dat voor zover [appellant sub 2], [appellant sub 1] en [appellant sub 5] betogen dat ingevolge artikel 7.2a van de Wm mogelijk een MER diende te worden opgesteld omdat een passende beoordeling moest worden gemaakt, dit op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan. De Afdeling zal dit betoog daarom evenmin inhoudelijk bespreken. Vergelijk ook de overzichtsuitspraak relativiteit van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder r.o. 10.87.

18.8. Over het betoog van VNL dat de raad op grond van artikel 7.2a, van de Wm een plan-MER moest maken, overweegt de Afdeling als volgt.

18.9. Op de verplichting om op grond van artikel 7.2a, van de Wm een plan-MER op te stellen, bestaat een uitzondering, zoals neergelegd in artikel 3, eerste lid, onder a, van het Besluit m.e.r., namelijk ingeval een gemeentelijk plan het gebruik van kleine gebieden bepaalt.

18.10. In de plantoelichting is vermeld dat hier zich die uitzondering voordoet. Daarbij is toegelicht dat de omvang van het gebied waarop het bestemmingsplan ziet, in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is. In de m.e.r.-beoordeling is vervolgens vermeld dat het plangebied nog geen 0,25% van het gemeentelijk grondgebied van Gennep omvat, waardoor vaststaat dat sprake is van een lokaal plan dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden. Daarnaast blijkt volgens de raad uit de m.e.r.-beoordeling dat de vaststelling van het plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft.

18.11. De Afdeling stelt vast dat de omvang van het plangebied minder bedraagt dan 1% van het grondgebied van Gennep (vergelijk de uitspraak van 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910). Dat het bestemmingsplan daarmee een gebruik bepaalt van kleine gebieden, is overigens door VNL niet bestreden.

18.12. Gelet op artikel 3, onder a, onder 3 van het Besluit m.e.r., moet ook worden vastgesteld of, ook al is sprake van een klein gebied, zich als gevolg van het plan geen aanzienlijke milieueffecten voordoen.

18.13. De Afdeling stelt vast dat de conclusie in de plan-m.e.r.-beoordeling dat uit oogpunt van stikstofdepositie er geen sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen, mede is gebaseerd op de inzet van salderen als mitigerende maatregel. Gelet op wat onder 16.9 is overwogen staat evenwel nog niet vast of het salderen als mitigerende maatregel mag worden ingezet.

De Afdeling is van oordeel dat zolang de aanvullende motivering, als genoemd onder 16.9 ontbreekt, de raad niet op grond van de gemaakte m.e.r.-beoordeling tot de conclusie kon komen dat de verbindingsweg niet zal leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Wat VNL voor het overige naar voren heeft gebracht, geeft geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de conclusies van de m.e.r.-beoordeling.

18.14. Het betoog van VNL slaagt in zoverre.

Conclusie beroepen [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] tegen het herstelbesluit

19. De van rechtswege ontstane beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] tegen het besluit van 3 juni 2024 tot opnieuw gewijzigd vaststelling van het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" zijn ongegrond.

De beroepen [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] tegen het besluit van 8 november 2021

20. Zoals onder 4 is overwogen, is het besluit van 8 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" bij het herstelbesluit van 3 juni 2024 vervangen. Omdat de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] tegen het herstelbesluit ongegrond zijn en dit herstelbesluit het besluit van 8 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" vervangt, leidt het ertoe dat het plan, zoals dat bij het besluit van 8 november 2021 was vastgesteld, voor hen geen betekenis meer heeft. De Afdeling ziet daarin aanleiding te oordelen dat [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] geen belang meer hebben bij een inhoudelijke bespreking van hun beroepen tegen het bij besluit van 8 november 2021 vastgestelde plan. Daarom zijn hun beroepen tegen het besluit van 8 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" niet-ontvankelijk. [...]

Einduitspraak voor [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] en proceskosten ten aanzien van deze appellanten

22. Deze beroepszaak is voor deze appellanten definitief afgerond.

23. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 6] in verband met de behandeling van hun beroepen vergoeden, nu de raad met het herstelbesluit gedeeltelijk tegemoet is gekomen aan hun beroepen tegen het oorspronkelijke besluit.

De Afdeling ziet aanleiding om voor de vergoeding van de proceskosten van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hun beroepen op grond van artikel 3, eerste lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) voor de toepassing van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van dat besluit te beschouwen als één zaak. De reden hiervoor is dat de door hen ingediende beroepschriften gelijkkluidend zijn en zijn opgesteld door dezelfde beroepsmatige rechtsbijstandverlener. De beroepschriften zijn gelijktijdig op zitting behandeld. Ook op de zitting zijn zij door dezelfde beroepsmatige rechtsbijstandverlener bijgestaan. Daarom zal de veroordeling van de proceskosten ten behoeve van hen, ieder voor de helft, worden uitgesproken.

Van proceskosten die voor vergoeding aan [appellant sub 5] in aanmerking komen, is niet gebleken.

24. De Staat moet de proceskosten van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] vergoeden die zij hebben gemaakt in verband met de behandeling van hun verzoeken om schadevergoeding. De Afdeling rekent daarvoor per verzoek 1 punt met een wegingsfactor van 0,5. De Afdeling ziet aanleiding om ook voor de vergoeding van de proceskosten de verzoeken van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] te beschouwen als één zaak. De Afdeling zal de veroordeling van de proceskosten ook in zoverre ieder voor de helft uitspreken.

Tussenuitspraak beroep VNL

25. Wat betreft het beroep van VNL ziet de Afdeling aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen 16 weken de gebreken die zijn geconstateerd in 16.9 en 18.13 te herstellen. De raad moet daartoe:

- met inachtneming van het hiervoor overwogene in 16.9 en de daarin genoemde uitspraak van 14 januari 2026 een motivering geven over het additionaliteitsvereiste en zo nodig een nieuw of gewijzigd besluit te nemen. De raad dient nader te motiveren waarom het inzetten van salderen als mitigerende maatregel niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. De raad kan dit doen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare en beschikbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen de beëindiging van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel en - met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen in 18.13 - nader te motiveren waarom de raad niet verplicht was om een plan-MER te maken als bedoeld in artikel 7.2a van de Wm.

26. Verder wordt de raad opgedragen om de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het eventuele gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

27. Voor VNL betekent deze uitspraak nog niet het einde van de procedure maar geldt de uitspraak als een tussenuitspraak. In de einduitspraak zal ten aanzien van haar nog worden beslist over proceskosten en vergoeding

van het betaalde griffierecht. Ook zal nog worden beslist op haar verzoek om een schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke termijn.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. [...] draagt de raad van de gemeente Gennep op om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak:
 - a. met inachtneming van overweging 25 de daarin omschreven gebreken in het besluit van 3 juni 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek" te herstellen;
[...]

Noot

1. Op 18 maart 2026 heeft de Afdeling uitspraak gedaan over het door de gemeenteraad van Gennep vastgestelde bestemmingsplan "Verbindingsweg Milsbeek". Het plan voorziet in de aanleg van een verbindingsweg tussen de Ringbaan in Milsbeek en de N271 (hierna: de verbindingsweg). De verbindingsweg is ongeveer 2 kilometer lang en moet onder meer een alternatief gaan vormen voor het vrachtverkeer dat nu gebruik maakt van de Zwarteweg. Het betreft onder andere vrachtverkeer van en naar een zandwinningslocatie.
2. Ten behoeve van het bestemmingsplan is een stikstofdepositieonderzoek uitgevoerd. Daarin is een verschilberekening opgenomen van de stikstofdepositie in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan en de plansituatie. De raad heeft aldus gesaldeerd met (onder meer) het agrarisch gebruik van de gronden die binnen het plangebied liggen en waarvan de bestemming is gewijzigd.
3. In lijn met en onder verwijzing naar r.o. 18.1 en 23 van ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193, *NJB* 2026/203 (*bestemmingsplan "Pasgeld-West"*) (hierna: *Pasgeld-West-uitspraak*), overweegt de Afdeling (in r.o. 16.6) dat voor stikstof in een passende beoordeling kan worden volstaan met een verschilberekening en een motivering voor het additionaliteitsvereiste wanneer salderen wordt ingezet als mitigerende maatregel. De Afdeling stelt vast dat het stikstofonderzoek in de voorliggende casus bestaat uit een verschilberekening van de stikstofdepositie in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan en de plansituatie. Dat betekent dat het beperken of beëindigen van de referentiesituatie is ingezet ten behoeve van salderen c.q. als mitigerende maatregel. Omdat het bestemmingsplan voorziet in een nieuwe ontwikkeling oordeelt de Afdeling dat zij het stikstofdepositieonderzoek duidt als een passende beoordeling.
4. De wettelijke basis voor de plantoets is gelegen in art. 16.53c Ow en voorheen art. 2.8 lid 1 Wnb. De plantoets ziet op plannen als bedoeld in art. 6 lid 3 Habitatrictlijn.
5. Voor plannen of programma's waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt geldt in beginsel

een plan-mer-plicht ingevolge art. 16.36 lid 2 Ow (voorheen art. 7.2a lid 1 Wm). Zeker na de uitspraak ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, *JM* 2026/46 (*wijziging lucht-havenverkeersbesluit Schiphol*) (hierna: *Schiphol-uitspraak*) is echter duidelijk dat een plan of programma in zin van de plan-mer-regelgeving niet per definitie ook een plan als bedoeld in art. 6 lid 3 Habitatrictlijn is.

6. Het is evident dat een bestemmingsplan en een omgevingsplan altijd een plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn zijn. Uit de definitie in art. 2 onder a SMB-richtlijn volgt dat wanneer voor een overheidsbesluit de procedure van totstandkoming en vaststelling daarvan alsmede het terzake bevoegd gezag wettelijk zijn genormeerd, er sprake is van een plan of programma. In de Schiphol-uitspraak stelt de Afdeling vast dat een lucht-havenverkeersbesluit een plan of programma is. Voor de vraag of er voor dit plan of programma ook een passende beoordeling moet worden gemaakt uit hoofde van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn, overweegt de Afdeling "dat van een plan dat valt onder artikel 6 van de Hrl sprake is als het plan een belangrijke invloed op de vervolgbeslissingen heeft". Omdat het (gewijzigde) luchthavenverkeersbesluit direct bindende beslissingen bevat die geen nader besluit vereisen, was dat besluit geen plan ex art. 6 lid 3 Habitatrictlijn. Daarvoor bestond daarom geen plicht om een passende beoordeling te verrichten en in het verlengde daarvan ook geen plan-mer-plicht (zie r.o. 13.4 Schiphol-uitspraak).

7. De Afdeling onderzoekt in deze zaak niet (althans niet kenbaar) of de verbindingsweg rechtstreeks op basis van het bestemmingsplan kan worden gerealiseerd en/of dat plan andere ontwikkelingen mogelijk maakt waarvoor (in het planologisch spoor) een nader besluit is vereist. Wij kunnen ons echter voorstellen dat wanneer er geen nader besluit is vereist, een bestemmingsplan in lijn met de Schiphol-uitspraak geen plan ex art. 6 lid 3 Habitatrictlijn is. Datzelfde geldt voor een omgevingsplan.

8. Omdat de Afdeling (kennelijk) van oordeel is dat er sprake is van een plan ex art. 6 lid 3 Habitatrictlijn én er intern is gesaldeerd met het beperken of beëindigen van de referentiesituatie, is er volgens haar sprake van een passende beoordeling.

9. Wat betreft het vaststellen van de referentiesituatie (de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan), is de Afdeling met de raad van oordeel dat het niet van belang is of voor die situatie een natuurvergunning is verleend. Dat is in lijn met eerdere jurisprudentie. Ook de overige kritiek op de wijze van vaststelling van de referentiesituatie wordt door de Afdeling van de hand gewezen (zie r.o. 16.8).

10. De Afdeling constateert echter dat het beperken of beëindigen van de referentiesituatie niet zonder meer als mitigerende maatregel in de passende beoordeling had mogen worden betrokken. Uit de *Pasgeld-West-uitspraak* volgt dat onder meer voldaan moet worden aan het additionaliteitsvereiste. Dat houdt in dat het beperken of beëindigen van de referentiesituatie niet nodig is als instandhoudingsmaatregel of als passende maatregel. Of is voldaan aan het additionaliteitsvereiste moet door de raad beoordeeld

en gemotiveerd worden. Zoals in de Pasgeld-West-uitspraak aangegeven kan de raad aan zijn motiveringsverplichting voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen, het beperken of beëindigen van de referentie nodig acht als instandhoudings- en passende maatregel.

11. De raad heeft in dit geval niet voldaan aan de vorenbedoelde vergewisplicht. Dat vormt de reden dat het vastgestelde bestemmingsplan in strijd met art. 3:46 Awb is vastgesteld (zie r.o. 16.9).

12. Tot zover is er weinig verrassends aan deze uitspraak. Dat geldt ook voor de overwegingen van de Afdeling over de vraag of de verbindingsweg een project-mer-(beoordelings)plichtige weg is in de zin van de onderdelen C, onder 1.2 en 1.3, en D, onder 1.1 en 1.2, van het voormalige Besluit mer (r.o. 18.4). Die overwegingen wijken niet af van eerdere jurisprudentie waarin de Afdeling nauwgezet aan de hand van de feiten beoordeelt of er sprake is van een onder de werkingssfeer van het Besluit mer vallend wegproject. Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:224, *M en R 2018/46 (bestemmingsplan "N280-West deelproject wegvak Roermond")*. De Afdeling komt tot de conclusie dat er geen project-mer-(beoordelings)plicht bestaat voor de verbindingsweg.

13. De Afdeling stelt vast dat het opstellen van een passende beoordeling in beginsel maakt dat op grond van art. 7.2a lid 1 Wm een plan-mer-plicht voor het bestemmingsplan bestond. Op die regel gold een uitzondering als een gemeentelijk plan het gebruik van kleine gebieden bepaalde. Dan kon eerst worden volstaan met het opstellen van een plan-mer-beoordeling. De term klein gebied ziet op de omvang van het plangebied in verhouding tot het totale grondgebied van de desbetreffende gemeente (art. 3 lid 1 onder a Besluit mer; thans art. 16.36 lid 3 Ow en art. 11.1 lid 4 Ob).

14. Uit twee uitspraken van de Afdeling kon worden afgeleid dat wanneer een bestemmingsplan niet meer dan 1% van het grondgebied van de gemeente omvat (hierna: 1%-criterium), dat het plan betrekking heeft op een klein gebied. Zie ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910, *M en R 2023/68 (bestemmingsplan "N65 Vught")*, r.o. 33.1, en ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183 (*bestemmingsplan "Woonzorgzone, Hattem"*), r.o. 8.3. In lijn hiermee is het oordeel van de Afdeling (in r.o. 18.11) dat de omvang van het plangebied minder bedraagt dan 1% van het grondgebied van de gemeente Gennep en dat er daarom sprake is van het gebruik van een klein gebied.

15. De raad kon in eerste instantie dan ook volstaan met het verrichten van een plan-mer-beoordeling. Die is ook uitgevoerd.

16. In beroep is aangevoerd dat de in het bestemmingsplan voorziene verbindingsweg in het kader van de opgestelde plan-mer-beoordeling in samenhang had moeten worden genomen met het project Lob van Gennep en het project Koningsveld-De Diepen. Uit de overwegingen van de Afdeling volgt dat de gevolgen van deze projecten

zijn onderzocht in specifiek daarvoor opgestelde MER'en. Verder stelt de Afdeling dat er volgens de STAB geen sprake is van samenhang "*die maakt dat deze projecten tezamen met het onderhavige project hadden moeten worden beoordeeld*". De Afdeling ziet in het door de desbetreffende appellante aangevoerde geen aanknopingspunten om de STAB niet te volgen en oordeelt daarom dat er geen samenhang is (r.o. 18.3). Het is onduidelijk wat de Afdeling precies heeft beoordeeld. Was dat de vraag of de milieueffecten van beide projecten in het kader van het cumulatietoetsing in de mer-beoordeling hadden moeten worden betrokken of dat alle projecten tezamen in termen van de mer-regelgeving (vanwege het samenhang- en voorzienbaarheidsbeginsel) als één project hadden te gelden? De bewoordingen van de Afdeling (of eigenlijk van de STAB) wijzen in de laatste richting. Echter, het lijkt ons bij de toepassing van het samenhang- en voorzienbaarheidsbeginsel steeds uitsluitend te kunnen gaan om activiteiten die tot eenzelfde categorie in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer (en thans bijlage V bij het Ob) behoren (zie ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208 (*Agriport A7, grootschalige glastuinbouw*), r.o. 9.4)).

17. Onzes inziens had met name moeten worden beoordeeld of de milieueffecten in cumulatie hadden moeten worden onderzocht. Het is vervolgens interessant om te weten naar welke vormen van samenhang tussen de projecten is gekeken om vast te stellen dat het beschrijven van cumulatieve milieueffecten niet nodig was. Feitelijke samenhang is in het kader van de toepassing van het samenhang- en voorzienbaarheidsbeginsel zeer relevant, maar hoeft dat niet te zijn voor het cumulatievraagstuk. Daarbij is met name relevant of de milieueffecten van de activiteiten/projecten gelijktijdig optreden en elkaar kunnen beïnvloeden/versterken.

18. Het laat zich gevoelen dat de Afdeling zich blijkens haar overwegingen laat leiden door het deskundigenverslag van de STAB. Dat rapport is niet openbaar. Wij kunnen niet nagaan wat de STAB over het cumulatievraagstuk heeft overwogen. Wij geven de Afdeling in overweging om de passages in het deskundigenverslag te citeren dan wel op zijn minst te parafaseren voor zover daarbij nadrukkelijk wordt aangesloten. Alleen dan is de oordeelsvorming van de Afdeling immers voor eenieder verifieerbaar.

19. Met name de overwegingen van de Afdeling in r.o. 18.13 maken deze uitspraak belangrijk voor de rechtspraktijk. De Afdeling stelt daarin namelijk vast dat de conclusie in de plan-mer-beoordeling dat uit oogpunt van de stikstofdepositie er geen sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen, mede is gebaseerd op de inzet van salderen als mitigerende maatregel. De Afdeling is van oordeel dat zolang de raad niet heeft aangetoond dat het beperken of beëindigen van de referentiesituatie niet in strijd is met het additionaliteitsvereiste (door middel van het uitvoeren van de vergewisplicht), deze mitigerende maatregel niet in de plan-mer-beoordeling mag worden betrokken.

20. Dit is de eerste uitspraak waarin de Afdeling accordeert dat in een plan-mer-beoordeling mitigerende maatregelen mogen worden betrokken. De Afdeling geeft

de raad van Gennep in r.o. 25 een herstelopdracht en als de raad daarin slaagt, mag het beperken of beëindigen van de referentiesituatie in de plan-mer-beoordeling worden meegenomen. Anders dan voor de project-mer-beoordeling bevatten de Wm en het Besluit mer geen regels over het betrekken van mitigerende maatregelen in de plan-mer-beoordeling. Ook de mer-regeling in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zeggen daar niets over. Vanwege de grote gelijkens tussen de project-mer-beoordeling en de plan-mer-beoordeling (zie ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187, *JM* 2011/34 (*bestemmingsplan "Afvalverwerking Haps 2008"*), r.o. 2.2.11, en ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, *M en R* 2021/77; *JM* 2021/113; *TBR* 2021/121 (*bestemmingsplan "Oudeschild, uitbreiding bedrijventerrein"*), r.o. 15.11) achten wij het oordeel van de Afdeling wenselijk en goed verdedigbaar.

21. Dat geldt (vanuit juridisch perspectief) niet voor het oordeel van de Afdeling dat een mitigerende maatregel (zoals intern salderen) met betrekking tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden alleen in een plan-mer-beoordeling mag worden betrokken als bij het mer-beoordelingsbesluit vaststaat dat is voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Met name niet als dit oordeel ook ziet op de project-mer-beoordelingsplicht.

22. Intern salderen in de plan-mer-beoordeling zal steeds ook betekenen dat er voor het plan een passende beoordeling nodig is. Het is daarom voor de praktijk niet bezwarend dat ook in de plan-mer-beoordeling aan de additionaliteitstoets voldaan moet worden. Immers bij de inzet van intern salderen in de passende beoordeling dient zonder meer voldaan te worden aan de additionaliteitstoets. Die onderbouwing kan dan een-op-een worden meegenomen in de voor hetzelfde plan op te stellen plan-mer-beoordeling.

23. Overigens kan uit de Pasgeld-Westuitspraak worden afgeleid dat er voor het bevoegd gezag voor de additionaliteitstoets voor gemeentelijke plannen een aanmerkelijk lichtere motivering ter zake van de additionaliteitstoets geldt. Uit r.o. 18.13 volgt dat de Afdeling de aanvaardbaarheid van de inzet van intern salderen in de voorliggende plan-mer-beoordeling eveneens koppelt aan het voldaan hebben aan de vergewisplicht.

24. Wanneer ervan uit wordt gegaan dat het oordeel van de Afdeling ook van toepassing is op project-mer-beoordelingen voor bijvoorbeeld omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit (mba) waarvoor de provincie bevoegd gezag is, levert dat in dat besluitvormings-spoor nadrukkelijk stagnatie op.

25. Wij menen dat een additionaliteitstoets voor de inzet van intern salderen in het kader van een mer-beoordeling rechtens niet hoeft te worden verricht. Dat het voor de plan-mer-beoordeling praktisch geen belemmering is, doet daar niet aan af.

26. Uit ABRvS 9 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3075, *JM* 2023/134 (hierna: OBM Lottum) volgt dat een mitigerende maatregel in een mer-beoordeling realiteitswaarde moet hebben. Deze uitspraak gaat over een omgevingsvergunning beperkte milieutoets voor het oprichten van een

geitenstal en opfokstal. In de project-mer-beoordeling is een maatwerkvoorschrift ingezet als mitigerende maatregel. Het bevoegd gezag is er zonder meer van uitgegaan dat de inrichting aan het maatwerkvoorschrift zou gaan voldoen. Ten onrechte volgens de Afdeling. Uit de aanvraag volgt dat er ten tijde van het nemen van het mer-beoordelingsbesluit geen geschikte huisvestingssystemen bestonden die én de emissies voldoende reduceren én een diervriendelijke huisvesting garanderen. Volgens de Afdeling is het nodig dat een concreet en reëel inzicht wordt verschaft over de daadwerkelijk te verwachten emissies. Omdat deze informatie nog niet beschikbaar was, heeft het college dat inzicht niet kunnen bieden.

27. Naar onze mening verschilt de mitigerende maatregel zoals aan de orde in de uitspraak OBM Lottum van de interne salderingsmaatregel als mitigerende maatregel. Een interne salderingsmaatregel (in de vorm van het beperken of beëindigen van de referentiesituatie) is een realistische en feitelijk uitvoerbare maatregel. Er kan met AERIUS Calculator-berekeningen concreet en reëel inzicht worden verschaft in de per saldo optredende stikstofdeposities. Het additionaliteitsvereiste is enkel een (naar verwachting tijdelijk) juridisch beletsel om intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling te betrekken.

28. Wij zien geen valide reden waarom het beperken of beëindigen van de referentiesituatie niet als mitigerende maatregel mag worden betrokken in de project-mer-beoordeling voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een mba. Als dat niet mag, zal de uitkomst van de mer-beoordeling uitsluitend vanwege die reden veelal zijn dat een MER nodig is. Maar het opstellen van een MER lost het additionaliteitsvraagstuk niet op en is in zoverre een zinledige exercitie. Als intern salderen vanwege de additionaliteitstoets niet in de mer-beoordeling mag worden betrokken, zal dat er de facto op neerkomen dat de initiatiefnemer de omgevingsvergunningsprocedure niet zal vervolgen. Dat is onzes inziens onnodig. Immers, er is voor de desbetreffende activiteit ook een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (natuurvergunning) nodig. Als in dat kader intern met de referentiesituatie wordt gesaldeer, zal in dat spoor aan het additionaliteitsvereiste moeten worden voldaan. En dat er altijd een kans is dat de natuurvergunning niet wordt verkregen, is inherent aan een stelsel waarin voor het realiseren van een project meerdere vergunningen met eigen inhoudelijke afwegingskaders zijn vereist.

29. In de praktijk wordt overigens ook wel verdedigd dat de Rendac-jurisprudentie (ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, *Gst.* 2025/91; *AB* 2025/296; *JM* 2025/38; *M en R* 2025/25; *TBR* 2025/46) geen relevantie heeft voor project-mer-beoordelingen voor milieuvergunningen. Bij het bepalen van de vraag of sprake is van aanzienlijke milieueffecten geldt immers de bestaande milieuvergunde situatie als referentiesituatie. Zie expliciet ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3072, *JM* 2015/143; *M en R* 2016/11 (*weigering vergunning wijzigen varkens- en paardenhouderij*), r.o. 6.1, ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4061 (*OBM Boazum*), r.o. 6.1, en ABRvS

30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2320 (*vergunning uitbreiden en veranderen van de veehouderij*), r.o. 7.2.

30. Als daaraan wordt vastgehouden zal een wijziging van het project niet leiden tot aanzienlijke milieueffecten als die effecten niet groter zijn dan die in de milieuvergunde situatie. Tot die milieueffecten behoren ook de effecten op Natura 2000-gebieden.

31. Ons lijkt het dat in het kader van de mer-beoordeling voor de effecten op Natura 2000-gebieden zou moeten worden aangesloten bij de referentie zoals die in het natuurspoor wordt gehanteerd. Dat betekent dat wanneer de milieuvergunning ziet op wijziging van een project (waardoor er niet meer sprake is van één-en-hetzelfde-project), de effecten van dat gehele gewijzigde project op Natura 2000-gebieden in de mer-beoordeling moeten worden gezien ten opzichte van een nulsituatie. De inzet van (het beperken of beëindigen van) de bestaande milieuvergunde situatie (dan wel de natuurvergunde situatie) dient dan ook in de mer-beoordeling te worden gezien als een mitigerende maatregel.

32. Die opvatting is vooral ingegeven door het Unierecht. Het zou niet uit te leggen zijn dat de uitkomst van een mer-beoordeling wat betreft de effecten op een Natura 2000-gebied vanwege een verschil in de te hanteren referentie eventueel anders zou luiden dan de uitkomst van de ecologische beoordeling in het natuurvergunningspoor. Zowel de mer- als de SMB-richtlijn bevatten verwijzingen naar de Habitatrictlijn waardoor ervan uitgegaan moet worden dat onderzoek naar effecten op Natura 2000-gebieden steeds op dezelfde wijze wordt uitgevoerd. Indirect volgt dat bijvoorbeeld ook uit bijlage III bij de mer-richtlijn. Die bijlage bevat criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de project-mer-beoordeling (art. 7.17 lid 3 Wm en thans art. 16.43 lid 3 onder a Ow). Deze criteria hebben betrekking op de kenmerken van het project, de plaats van het project en de kenmerken van het potentiële effect. In de mer-richtlijn is per criterium aangegeven welke aspecten in het bijzonder in overweging moeten worden genomen. Bij het criterium 'de plaats van het project' wordt gewezen op onder meer de effecten op Natura 2000-gebieden. Het is systematisch niet voorstelbaar dat bij het in beeld brengen van deze effecten in de project-mer-beoordeling een andere referentie wordt gehanteerd dan in het natuurspoor. Want dan zou in de mer-beoordeling de conclusie kunnen worden getrokken dat er geen effecten op Natura 2000-gebieden zijn te verwachten, terwijl in het natuurspoor wordt geconcludeerd dat significante effecten niet zijn uit te sluiten.

33. De Afdeling lijkt met ons van oordeel dat de beoordeling van de Natura 2000-effecten in een mer-beoordeling en in het natuurspoor op dezelfde wijze plaatsvindt. In het kader van de plan-mer-beoordeling geldt de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan, als referentiekader bij het bepalen of er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. Wat betreft de effecten op Natura 2000-gebieden merkt de Afdeling het inzetten van deze referentiesituatie in r.o. 18.13 echter aan als een mitigerende maatregel.

34. Het in de mer-beoordeling voor een milieuvergunning hanteren van een andere referentie voor de effecten op Natura 2000-gebieden (ingevolge waarvan de vergelijking met de milieuvergunde situatie (dan wel de natuurvergunde situatie) als een mitigerende maatregel wordt beschouwd), is niet problematisch als de additionaliteitstoets niet ook hoeft te worden verricht in het mer-beoordelingsspoor. Als de onderhavige uitspraak algemene gelding krijgt en de additionaliteitstoets wel ook gaat zien op de mer-beoordeling, dan zal de desbetreffende milieuvergunningverlening in situaties waarin GS of een minister het bevoegd gezag zijn waarschijnlijk voorlopig stil komen te liggen.

35. Wij menen dat er in juridisch opzicht geen reden is om de additionaliteitstoets in de mer-beoordeling te betrekken als daarin interne saldering als mitigerende maatregel is opgenomen. Voor de plan-mer-beoordeling is het voor de praktijk echter niet belastend als de Afdeling dat anders ziet. Dat is echter wel het geval voor project-mer-beoordelingen. Die worden per definitie verricht voor andere (vergunning)besluiten dan natuurvergunningen (die staan niet vermeld in kolom 4 van bijlage V bij het Ob en zijn ook anderszins niet voor mer-beoordelingsplicht aangegeven). De additionaliteitstoets hoort wat het projectspoor betreft in beginsel uitsluitend thuis in het natuurvergunningstraject. Als de Afdeling niet wenst terug te komen op r.o. 18.13, dan zouden wij er voor willen pleiten dat dit oordeel niet wordt overgenomen voor de project-mer-beoordeling. De Afdeling zou dat kunnen onderbouwen door erop te wijzen dat intern salderen in het planspoor altijd ook een passende beoordeling voor hetzelfde plan impliceert en dat dat de reden is dat in de plan-mer-beoordeling (ook) aan het additionaliteitsvereiste moet worden getoetst.

Marcel Soppe & Joyce Scheltens-Fokke