

TBR 2024/47**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 december 2023, No. 202204181/1/R2, ECLI:NL:RVS:2023:4771 (Stikstof natuurvergunning Dennenheuveld Bloemendaal)**

(Mr. H.J.M. Baldinger)

Wnb: art. 2.7, art. 2.8; Gaswet: art. 10 lid 7

Natuurvergunning. Verbouw. Nieuwbouw. Natura 2000. Stikstofdepositie. Stikstofbeoordeling. AERIUS. Gasloos bouwen. Uitzondering aansluitplicht. Netcongestie

Met gastnoot N.G.M. Valkering, Red.¹**Inleiding**

1. Euphrasia heeft een vergunning aangevraagd op grond van artikel 2.7 van de Wnb (hierna: de vergunning) voor het project dat voorziet in de sloop van bestaande gebouwen, verbouw en nieuwbouw op landgoed Dennenheuveld (hierna: het project). Het landgoed ligt naast het gebied 'Kennemerland-Zuid', dat is aangewezen als Natura 2000-gebied (hierna: het Natura 2000-gebied).

2. Bij het besluit van 12 januari 2021 heeft het college de vergunning verleend. Ter voorbereiding van dit besluit zijn onder meer een natuurtoets en een stikstofonderzoek uitgevoerd om de effecten van het project op het Natura 2000-gebied te bepalen. In het stikstofonderzoek van 15 oktober 2020, uitgevoerd door LBP Sight, zijn de stikstofdeposities als gevolg van het project onderzocht. Daaruit volgt dat de aanleg en het toekomstige gebruik weliswaar gepaard gaan met emissie van stikstof, maar dat deze emissie lager is dan de emissie als gevolg van de referentiesituatie. Door het verdwijnen van de gasgestookte verwarmingsinstallaties en het verkeer voor de bestaande functies is er in de aanleg- en gebruiksfase netto sprake van een afname van de stikstofdepositie. In de natuurtoets van 17 september 2020, uitgevoerd door Bureau Waardenburg, wordt daarom geconcludeerd dat het project positief is voor stikstofgevoelige habitat-typen. Het college heeft zich gebaseerd op de uitkomsten van de natuurtoets en het stikstofonderzoek en heeft geconcludeerd dat het project vanwege stikstofdepositie geen significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied.

3. De Vereniging is het niet eens met de vergunning. Zij vreest dat de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied worden aangetast, omdat de stikstofdeposities als gevolg van het project zullen toenemen. Volgens de Vereniging kan aan het

rekenprogramma AERIUS Calculator, waarmee de stikstofdepositie is berekend, niet de vereiste zekerheid worden ontleend dat het project geen significante gevolgen kan hebben. Ook is volgens de Vereniging niet verzekerd dat de nieuwbouw op het landgoed gasloos zal worden ontwikkeld.

Wettelijk kader

4. Artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming luidt:

1. (...)
2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.
3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.
4. (...)

De aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het project ten aanzien van stikstof geen significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat het college de bevindingen van het stikstofonderzoek op grond van de AERIUS Calculator mocht gebruiken ter onderbouwing van zijn conclusie dat geen sprake is van een stikstoftoename op daarvoor gevoelige habitats in het Natura 2000-gebied. Volgens de rechtbank kon de natuurvergunning daarom worden verleend. De rechtbank heeft ook overwogen dat voldoende is verzekerd dat Euphrasia het project gasloos zal uitvoeren.

Het hoger beroep AERIUS Calculator

6. De Vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het project ten aanzien van stikstof geen significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied. Volgens de Vereniging heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college de bevindingen van het stikstofonderzoek op grond van de AERIUS Calculator mocht gebruiken. Onder verwijzing naar de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, voert de Vereniging hiertoe aan dat AERIUS Calculator een aantal gebreken bevat waardoor op grond hiervan niet de zekerheid kan worden verkregen dat het project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. De Vereniging heeft dit

¹ Klaas Valkering is advocaat bij Houthoff. De auteur is dank verschuldigd aan Luurt Wildeboer, advocaat-counsel bij Houthoff, voor zijn bijdrage aan deze noot.

standpunt onderbouwd met de volgende argumenten die hieronder afzonderlijk worden besproken.

- Eindrapport Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof

7. Ten eerste stelt de Vereniging dat het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof in het eindrapport 'Meer meten, robuuster rekenen', van 15 juni 2020 (hierna: het Eindrapport) heeft geconcludeerd dat AERIUS, voor zover dat wordt gebruikt voor vergunningverlening, in zijn huidige vorm, niet doelgeschikt is. Daarbij wijst de Vereniging erop dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit deze conclusie in haar brief van 9 juli 2021 niet heeft weersproken. De Vereniging is het oneens met het oordeel van de Afdeling in de uitspraak van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760, waarin volgens haar selectief uit het Eindrapport is geciteerd. Daartoe verwijst zij naar paragraaf 3.2.1 uit dat rapport.

7.1. De rechtbank heeft zich voor haar oordeelsvorming gebaseerd op de overweging van de Afdeling in haar uitspraak over het bestemmingsplan 'Dennenheuvel 2020' van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760, onder 10.1. Daarin heeft de Afdeling overwogen:

'Het Adviescollege heeft samenvattend geconcludeerd dat de huidige rekenmethodiek die wordt toegepast binnen AERIUS Calculator op dit moment niet doelgeschikt is, omdat de mate van detaillering in de berekening van de depositie niet in balans is met de onzekerheid van de verschillende factoren die de depositie bepalen en er ongelijkheid is in de beoordeling van de verkeersbijdrage ten opzichte van andere bronnen. Op de vraag of er een risico is dat door toepassing van AERIUS de stikstofdepositie op bepaalde Natura 2000-gebieden toeneemt, waardoor de instandhoudingsdoelen in gevaar komen, wordt in paragraaf 3.2.1 van het Eindrapport geconcludeerd dat het gebruik van een beoordelingsdrempel van 0,005 mol/ha per jaar in een AERIUS-berekening suggereert dat alle bronnen die leiden tot die depositie goed in kaart zijn gebracht. Hiermee is de kans op een onverhoopte toename van de stikstofdepositie beperkt. Op dit aspect oordeelt het Adviescollege daarom dat de toepassing van de AERIUS-systematiek geen risico heeft op toename van de stikstofdepositie. Gelet op deze conclusie in het Eindrapport ziet de Afdeling in het algemene betoog van de Vereniging geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen van dit plan voor het Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid als gevolg van het gebruik van de AERIUS Calculator in dit geval zijn onderschat. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het Stikstofonderzoek staat dat de maximale stikstofdepositie in de bestaande situatie is berekend op 14,20 mol N/ha/jaar, in de aanlegfase op maximaal 2,56 mol N/ha/jaar en in de gebruiksfase op maximaal 1,48 mol N/ha/jaar. Voor zover het betoog verband houdt met de afkappingsafstand van 5 km voor verkeersemis-

sies die in AERIUS Calculator wordt gehanteerd, komt dit betoog hierna afzonderlijk aan de orde.'

De Vereniging heeft aangevoerd dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het Adviescollege alleen op het aspect van de beoordelingsdrempel van 0,005 mol/ha per jaar heeft geoordeeld dat de toepassing van de AERIUS-systematiek geen risico heeft op toename van de stikstofdepositie, maar dat het Adviescollege samenvattend heeft geconcludeerd dat de huidige rekenmethodiek binnen AERIUS niet doelgeschikt is. De Vereniging heeft niet toegelicht welke andere aspecten tot een risico op toename van de stikstofdepositie zouden leiden. In het betoog van de Vereniging ziet de Afdeling dan ook geen grond voor het oordeel dat het oordeel van de rechtbank in zoverre onjuist is. De enkele stelling dat de minister van LNV de conclusie van het Adviescollege niet heeft weersproken, brengt de Afdeling niet tot een andere conclusie. Voor zover het betoog verband houdt met de maximale reken grenzen van 25 km voor depositieberekeningen en 5 km voor wegverkeer, de aannames in het rekenmodel Operationeel Prioritaire Stoffen Model (hierna: OPS) en het meenemen van verbrandingsmissies van de luchtvaart boven 3.000 voet, komen deze betogen hierna afzonderlijk aan de orde.

- Rekengrenzen

8. Ten tweede stelt de Vereniging dat in AERIUS Calculator wegingselementen zijn 'ingebouwd' die niet zijn gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, maar op bestuurlijke en/of politieke motieven. De Vereniging noemt als voorbeeld de rekengrens van 5 km voor wegverkeer en de maximale rekenafstand van 25 km voor depositieberekeningen.

8.1. De aan het besluit ten grondslag gelegde AERIUS-berekening van 15 oktober 2020 is, overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, van de Regeling natuurbescherming zoals dat luidde op het moment van het nemen van het besluit van 12 januari 2021, uitgevoerd met AERIUS Calculator versie 2020. Zoals de Afdeling onder meer in haar uitspraak van 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2334, heeft overwogen, betekent de omstandigheid dat AERIUS regelmatig wordt aangepast niet dat een bestuursorgaan zich bij de vaststelling van het besluit niet kan baseren op de versie van AERIUS die dan beschikbaar is. De vraag is vervolgens of de op het moment van het nemen van het besluit beschikbare versie van AERIUS ook geschikt was voor het maken van de stikstofdepositieberekeningen. In de uitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, onder 69.4, heeft de Afdeling overwogen dat de rekengrens van 5 km voor de berekening van stikstofdepositie als gevolg van verkeer onvoldoende is gemotiveerd. Niet aannemelijk is echter geworden dat een andere rekengrens in dit geval verschil had gemaakt. Hierbij betreft de Afdeling dat de locaties van het project naast het Natura 2000-gebied

'Kennemerland-Zuid' liggen. In het stikstofonderzoek is geconcludeerd dat, door het verdwijnen van de gasgestookte verwarmingsinstallaties en het verkeer voor de bestaande functies, er in de aanleg- en gebruiksfase netto sprake is van een afname van de stikstofdepositie. Omdat niet aannemelijk is dat deze conclusie anders zou zijn voor stikstofgevoelige habitats die liggen op meer dan 5 km van de in dit geval relevante bronnen, was de op het moment van het nemen van het besluit beschikbare versie van AERIUS in zoverre geschikt voor de berekeningen en mocht het college de versie 2020 gebruiken.

Voor zover de Vereniging wijst op de maximale rekenafstand van 25 km voor depositieberekeningen, overweegt de Afdeling dat deze rekenafstand is ingevoerd in AERIUS Calculator versie 2021, die op 20 januari 2022 beschikbaar is gesteld. De rekenafstand van 25 km voor depositieberekeningen werd in AERIUS Calculator versie 2020 niet toegepast. Alleen daarom al leidt dit betoog van de Vereniging niet tot het oordeel dat in zoverre de op het moment van het nemen van het besluit beschikbare versie van AERIUS niet geschikt was voor de berekeningen en het college de versie 2020 niet mocht gebruiken.

- OPS

9. Ten derde stelt de Vereniging dat de aannames in het rekenmodel OPS onjuist zijn. Dit blijkt volgens de Vereniging uit het rapport 'Nitrogen deposition around dairy farms: spatial and temporal patterns' van de Universiteit van Amsterdam van augustus 2023 (hierna: het UvA-rapport). Ook waren deze aannames volgens de Vereniging ten onrechte niet kenbaar. In dit verband betoogt de Vereniging dat het college niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de aannames in het OPS-model uit eigen beweging openbaar te maken.

9.1. De Afdeling overweegt dat in het UvA-rapport staat beschreven dat in de periode van 2020 tot en met 2022 de ruimtelijke en temporele patronen van stikstofdepositie rondom melkveestallen zijn onderzocht. Daarvoor is onder meer het OPS-model vergeleken met veldmetingen. Anders dan de Vereniging veronderstelt, volgt uit het UvA-rapport niet dat de aannames in het OPS-model onjuist zijn. De door de Vereniging aangehaalde passage in het UvA-rapport biedt daarvoor geen aanknopingspunten. Ook in zoverre was de op het moment van het nemen van het besluit beschikbare versie van AERIUS geschikt voor de berekeningen en mocht het college de versie 2020 gebruiken.

9.2. Het betoog dat het college niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de aannames in het OPS-model uit eigen beweging openbaar te maken, slaagt naar het oordeel van de Afdeling niet.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraken van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:

2018:2454, en van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760, moet een belanghebbende die opkomt tegen een besluit ter onderbouwing waarvan met toepassing van het programma AERIUS Calculator een onderzoek naar de effecten van stikstof is gedaan, inzage kunnen hebben in de gemaakte keuzen bij de invoer in het programma AERIUS Calculator. Dit brengt mee dat de aan het gebruik van het programma AERIUS Calculator ten grondslag liggende gegevens van de gebruiker, dat wil zeggen diens maatwerkinputgegevens, uit eigen beweging op papier of op een andere wijze waarneembaar worden overgelegd als op de zaak betrekking hebbende gegevens. Daarbij is voldoende dat duidelijk is gemaakt welke keuzen bij de invoer zijn gemaakt bij de maatwerkinputgegevens. Als belanghebbenden voor de onderbouwing van hun beroep ook behoefte hebben aan (informatie over) standaardgegevens, als die niet inzichtelijk zijn gemaakt, dan moet het bestuursorgaan deze op verzoek van belanghebbenden ter beschikking stellen op papier of in andere leesbare of waarneembare vorm of de mogelijkheid bieden deze in te zien. Van belanghebbenden kan worden gevergd dat zij in de procedure tijdig verzoeken om informatie en inzage in de maatwerk- en standaardinputgegevens en de op basis daarvan met AERIUS Calculator verrichte berekeningen. Daarbij moet - zo mogelijk - worden toegelicht om welke specifieke gegevens het gaat, zodat het bestuursorgaan daar zo gericht en duidelijk mogelijk inzage in kan geven.

De Afdeling overweegt dat de aannames die volgens de Vereniging blijken uit het UvA-rapport onjuist zijn, het OPS-model als zodanig betreffen, zodat het gaat om standaardinputgegevens. Gelet op het voorgaande bestond geen verplichting voor het college om de aan het gebruik van AERIUS Calculator ten grondslag liggende standaardgegevens van OPS uit eigen beweging openbaar te maken. Ook heeft de Vereniging het college niet verzocht om de door haar niet gevonden standaardgegevens ter beschikking te stellen.

- Verbrandingsemissies luchtvaart boven 3.000 voet

10. Ten slotte betoogt de Vereniging dat de uitkomsten van AERIUS Calculator onbetrouwbaar zijn, omdat in AERIUS Calculator geen rekening is gehouden met de verbrandingsemissies van de luchtvaart tijdens de vluchtfase boven 3.000 voet.

10.1. In het stikstofonderzoek is geconcludeerd dat de stikstofemissies als gevolg van het project lager zijn dan die in de referentiesituatie, waardoor een afname van de stikstofdepositie plaatsvindt. Omdat er geen indicaties zijn dat deze conclusie anders zou zijn als in het AERIUS model rekening was gehouden met de verbrandingsemissies van de luchtvaart tijdens de vluchtfase boven 3.000 voet, was de op het moment van het nemen van het besluit beschikbare versie van AERIUS ook in zoverre geschikt voor de be-

rekeningen en mocht het college de versie 2020 gebruiken.

- Conclusie AERIUS Calculator

11. Gelet op wat in 7 tot en met 10.1 is overwogen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college de bevindingen in het stikstofonderzoek op grond van de AERIUS Calculator mocht gebruiken ter onderbouwing van zijn conclusie dat geen sprake is van een stikstoftoename op daarvoor gevoelige habitats in het Natura 2000-gebied.

Het betoog slaag niet.

Gasloos bouwen

12. De Vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat voldoende is verzekerd dat het project 'gasloos' zal worden uitgevoerd. Daartoe voert de Vereniging aan dat het college ten tijde van het nemen van het besluit van 12 januari 2021 niet heeft onderkend dat bij het aanbreken van de exploitatiefase van het project niet de vereiste elektrische aansluitingen kunnen worden verkregen, terwijl algemeen bekend was dat de elektriciteitsnetwerkinfrastructuur volstrekt onvoldoende zou zijn om aan de toenemende vraag naar elektriciteit te voldoen. Ook voert de Vereniging aan dat handhavend optreden geen zekerheid biedt dat gasloos bouwen zal plaatsvinden, omdat dit afhankelijk is van bestuurlijke en politieke afwegingen.

12.1. De Afdeling is van oordeel dat het in het stikstofonderzoek gehanteerde uitgangspunt dat de nieuwbouw niet zal worden aangesloten op het gastrapportnet in dit geval reëel en aannemelijk is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak over het bestemmingsplan 'Dennenheuvel 2020' van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760, onder 7.1, is in artikel 10, zevende lid, onder a, van de Gaswet als wettelijk uitgangspunt opgenomen dat nieuwbouwprojecten niet worden aangesloten op het gastrapportnet. Niet aannemelijk is dat voor deze ontwikkeling op dit wettelijke uitgangspunt een uitzondering zal worden gemaakt. Voor zo'n uitzondering dient sprake te zijn van een situatie waarin aansluiting op het gastrapportnet strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang. In de aanvraag staat dat het project gasloos zal worden ontwikkeld. Nu blijkt het dictum van het besluit van 12 januari 2021 de beschrijving van het project in de aanvraag, inclusief de aangeleverde AERIUS Calculator berekeningen, onderdeel uitmaakt van de vergunning, is niet aannemelijk dat het college een uitzondering zoals hiervoor bedoeld zal maken voor deze ontwikkeling. De stelling van de Vereniging dat bij het aanbreken van de exploitatiefase van het project niet de vereiste elektrische aansluitingen kunnen worden verkregen, leidt niet tot een ander oordeel, nu initiatiefneemster op zitting heeft toegelicht dat zij met netbeheerder Liander een

energiecontract heeft afgesloten voor de levering van elektriciteit. Het college was in dit geval dan ook niet verplicht om in de vergunningvoorschriften vast te leggen dat de te bouwen woningen niet op het gastrapportnet zullen worden aangesloten. De rechtbank heeft terecht een dergelijke verplichting ook niet aanwezig geacht.

Over het betoog van de Vereniging dat handhavend optreden geen zekerheid biedt dat gasloos bouwen daadwerkelijk zal plaatsvinden, overweegt de Afdeling dat dit betoog betrekking heeft op een eventuele handhavingprocedure en niet in deze procedure over de Wnb-vergunning aan de orde kan komen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie stikstofdepositie

13. De rechtbank heeft gelet op het vorenstaande terecht geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het project ten aanzien van stikstof geen significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied. (...)

Conclusie

16. Het hoger beroep is ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

Inleiding

1. In de hier geannoteerde uitspraak van de Afdeling be-
stuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 20 december 2023 behandelt de Afdeling onder meer het onderwerp gasloos bouwen, dat wil zeggen (de realisatie van) niet op het gasnet aangesloten bouwwerken, in relatie tot de natuurtoets onder de Wet natuurbescherming (Wnb). Deze annotatie beperkt zich tot de belangrijkste aspecten van gasloos bouwen en de natuurtoets in het kader van de Wnb, mede in het licht van eerdere jurisprudentie en relevante wettelijke bepalingen. Daarbij komt ook aan de orde of de huidige netcongestie verschil brengt in de beantwoording van de vraag of gasloos bouwen een 'reëel en aannemelijk' uitgangspunt is in het kader van een natuurtoets.

2. Hierna volgt een beknopt overzicht van het wettelijk kader, de geannoteerde uitspraak en de plaatsing daarvan in het kader van eerdere jurisprudentie over dit onderwerp.

Wettelijk kader gasloos bouwen

3. Gasloos bouwen is binnen het natuurbeschermingsrecht relevant omdat gasverbranding leidt tot stikstofemissies die kunnen neerslaan in stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Volgens artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn en diens implementatie in de Omgevingswet (en, voor 1 januari 2024, de Wnb), moeten projecten en plannen beoordeeld worden op mogelijke significante gevolgen

voor de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied ten opzichte van de referentiesituatie.² Als significant negatieve effecten op voorhand niet kunnen worden uitgesloten, is een passende beoordeling vereist voorafgaand aan de toestemmingverlening.³ Enige mate van zekerheid over de gasloze uitvoering van gebouwen, en dus de afwezigheid van stikstofemissie als gevolg van gasverbranding, is dus nodig om op voorhand deze significant negatieve effecten uit te kunnen sluiten.⁴

4. Volgens de Gaswet heeft de netbeheerder geen aansluitplicht op het gasnet voor kleinverbruikers bij nieuwbouw, tenzij het college van burgemeester en wethouders aansluiting op het gasnet strikt noodzakelijk acht om zwaarwegende redenen van algemeen belang (zie art. 10 lid 7 onder a Gaswet). Deze uitzondering op de aansluitplicht (uit art. 10 lid 6 onder a Gaswet) is in 2018 ingevoerd met de Wet voortgang energietransitie.⁵

Uitspraak van 20 december 2023

5. De uitspraak van 20 december 2023 betrof een geschil tussen Buurtvereniging Bloemendaal-Noord (hierna: de Vereniging) en het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college) over een verleende natuurvergunning op grond van artikel 2.7 van de Wnb voor een bouwproject op landgoed Dennenheuvel in Bloemendaal. Deze vergunning was verleend aan Klooster Euphrasia ten behoeve van de sloop van bestaande gebouwen, gevolgd door ver- en nieuwbouw. Het centrale punt in het (hoger) beroep van de Vereniging was de impact van het bouwproject op de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied 'Kennemerland-Zuid' en twijfels over de haalbaarheid van gasloos bouwen gezien de, als bekend veronderstelde, capaciteitsproblematiek binnen de elektriciteitsinfrastructuur.

6. De Vereniging stelde dat de rechtbank ten onrechte had geoordeeld dat voldoende was gewaarborgd dat het project 'gasloos' zou worden uitgevoerd. Volgens hen had het college bij het nemen van het besluit tot verlening van de natuurvergunning niet erkend dat tijdens de exploitatiefase van het project niet kon worden voorzien in de benodigde elektrische aansluitingen. De Vereniging onderbouwde dit met de stelling dat algemeen bekend zou zijn dat de elektriciteitsinfrastructuur volstrekt ontoereikend is om te voldoen aan de groeiende vraag naar elektriciteit. De Vereniging voerde ook aan dat handhaving geen garantie bood voor gasloos bouwen, aangezien dit afhankelijk was van bestuurlijke en politieke overwegingen.⁶

7. De Afdeling oordeelde dat het in het stikstofonderzoek gehanteerde uitgangspunt dat de nieuwbouw niet zou worden aangesloten op het gastransportnet in dit geval reëel en aannemelijk was. De Afdeling bouwt daarmee voort op haar eerdere jurisprudentie.⁷ Ze verwijst naar de hiervoor besproken regeling in de Gaswet - over het ontbreken van een aansluitplicht voor kleinverbruikers - en overweegt dat het niet aannemelijk is dat voor dit project een uitzondering op dit uitgangspunt zou worden gemaakt. De Afdeling onderbouwt dit met een verwijzing naar de hiervoor behandelde uitzondering op de aansluitingsplicht, de hoge drempel voor zo een uitzondering en het feit dat de aanvraag, inclusief de aangeleverde AERIUS-berekening, duidelijk aangaf dat het project gasloos zou worden ontwikkeld en deze aanvraag onderdeel is van de verleende vergunning.⁸

8. De Vereniging betoogt verder dat elektrische aansluitingen niet beschikbaar zouden zijn tijdens de exploitatiefase. Dit argument werd verworpen omdat de initiatiefnemer had aangetoond dat zij een energiecontract had afgesloten met netbeheerder Liander voor elektriciteitslevering. Daarom was het college 'in dit geval [onderstreping KV] dan ook niet verplicht om in de vergunningvoorschriften vast te leggen dat de te bouwen woningen niet op het gastransportnet zullen worden aangesloten'. De rechtbank had volgens de Afdeling terecht geconcludeerd dat een dergelijke verplichting niet noodzakelijk was.

9. Wat opvalt is dat de Afdeling specifiek overweegt dat er 'in dit geval' geen noodzaak was tot het opnemen van een vergunningvoorschrift. Dat roept de vraag op of de huidige netcongestie inmiddels dwingt tot zo een voorschrift als niet op voorhand duidelijk is dat aansluiting op het elektriciteitsnet is gewaarborgd. De Afdeling lijkt met de toevoeging 'in dit geval' daar de deur in ieder geval voor open te zetten. In dat licht is het evenwel bijzonder dat de initiatiefnemer de toelichting rond zijn energiecontract pas ter zitting bij de Afdeling heeft gegeven. Het is de vraag hoe deze toelichting op zitting zich verhoudt tot de *ex tunc* beoordeling van het besluit van het college. Als de Afdeling inderdaad van mening is dat de netcongestie een rol speelt bij de vraag of een vergunningvoorschrift noodzakelijk is en pas op zitting duidelijk wordt dat een energiecontract voorhanden is, dan kunnen er vraagtekens worden gezet bij de conclusie dat het college destijds voldoende zorgvuldig heeft besloten geen voorschrift aan de vergunning te verbinden.

10. Met betrekking tot het argument van de Vereniging dat handhaving geen zekerheid biedt dat er daadwerkelijk gasloos wordt gebouwd, overwoog de Afdeling dat dit betrekking heeft op een eventuele handhavingprocedure en daarom niet relevant was in deze procedure met betrekking tot de natuurvergunning.⁹

2 HvJ EU 7 november 2018, EU:C:2018:882 (*Coöperatie MOB e.a.*); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

3 Zie: art. 16.53c Omgevingswet. Zie ook: HvJ EU 17 april 2018, EU:C:2018:255 (*Oerbos Białowieška Polen*); HvJ EU van 11 april 2013, C-164/17, EU:C:2013:220 (*Sweetman e.a.*); HvJ EU 21 juli 2016, C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583 (*Orleans e.a.*); HvJ EU 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:580 (*WWF Italia Onlus e.a.*).

4 Zie bijv.: ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:880, ro. 11.2.

5 Zie: *Stb.* 2018, 129 en *Stb.* 2018, 197.

6 Zie: ro. 12 van de geannoteerde uitspraak.

7 Ze verwijst specifiek naar ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760, ro. 7.1. Zie voor het bredere kader ook hierna onder 11-13.

8 Zie: ro. 12.1 van de geannoteerde uitspraak.

9 Zie: ro. 12.1 van de geannoteerde uitspraak.

Eerdere jurisprudentie

11. De hier geannoteerde uitspraak bekrachtigt de eerdere jurisprudentie van de Afdeling.¹⁰ Zo overwoog de Afdeling in een uitspraak van april 2022¹¹ dat het stikstofonderzoek dat ten grondslag lag aan - in dat geval - het bestemmingsplan terecht als uitgangspunt hanteerde dat de in dat plan voorziene woningen gasloos zullen worden uitgevoerd. De Afdeling oordeelde - ook daar - dat dit uitgangspunt 'reëel en aannemelijk' was. Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting om de verplichte gasloze uitvoering te borgen, zoals appellanten in die zaak bepleiten, was volgens de Afdeling dan ook niet nodig. Ter onderbouwing wees de Afdeling in dat geval ook op het hiervoor uiteengezette stelsel onder de Gaswet, waaruit kort samengevat volgt dat nieuwbouwprojecten niet (meer) mogen worden aangesloten op het gasnet. Omdat ook in dit geval geen zicht was op het (kunnen) toepassen van de uitzondering op de aansluitplicht, was een voorwaardelijke verplichting op dit punt ook niet noodzakelijk.¹² Vergelijkbaar aan hoe de Afdeling in de hier geannoteerde uitspraak oordeelde dat geen vergunningvoorschrift noodzakelijk was.

12. Centraal in de jurisprudentie rond het gasloos bouwen speelt steeds de vraag of de uitgangspunten van het stikstofonderzoek c.q. de natuurtoets onder de Wnb 'reëel en aannemelijk' zijn. Dit criterium is al eerder gebruikt in de uitspraak over een inpassingsplan voor het 'Logistiek Park Moerdijk'¹³ en wordt ook gebruikt als toetsingskader voor de aannamen rond het te gebruiken bouwmaterieel.¹⁴ In de hier geannoteerde uitspraak herhaalt de Afdeling dat het uitgangspunt dat de nieuwbouw niet wordt aangesloten op het gastransportnet voldoet aan de 'reëel en aannemelijk'-drempel voor de uitgangspunten van een natuurtoets.¹⁵

13. Of deze uitgangspunten worden nageleefd, blijkt in beginsel pas bij de uitvoering en kan dus ook in beginsel pas in een handhavingprocedure aan een be-

stuursrechter ter toetsing worden voorgelegd. Dit kwam bijvoorbeeld aan de orde in een uitspraak over het woningbouwproject Zandzoom in Heiloo, waarin de Afdeling een verband legde tussen de uitvoering van het bestemmingsplan en de uitgangspunten van het natuuronderzoek.¹⁶ De Afdeling oordeelde toen dat het in het plan vastleggen van het type mobiele werktuigen niet noodzakelijk was, aangezien dit primair een kwestie van uitvoering betreft. Bij het onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan moeten realistische en aannemelijke uitgangspunten worden gehanteerd, maar deze hoeven niet per se in het plan zelf te worden opgenomen, zo overwoog de Afdeling. In dat specifieke geval was overigens ook in een anterieure overeenkomst expliciet vastgelegd dat alle gebouwen aardgasvrij zouden zijn en was ook de aangevraagde natuurvergunning hierop ingericht. Dit, in combinatie met gemeentelijk beleid om op termijn een aardgasvrije gemeente te worden, rechtvaardigde het besluit van de raad om geen voorwaardelijke verplichting in het plan op te nemen. De Afdeling past een vergelijkbare redenering toe in de hier geannoteerde uitspraak, waarin wordt gesteld dat het college niet verplicht was om in de vergunningvoorschriften op te nemen dat de te bouwen woningen niet op het gastransportnet zullen worden aangesloten.¹⁷

Conclusie

14. Samenvattend bevestigt de jurisprudentie van de Afdeling dat het uitgangspunt van gasloos bouwen en de impact op de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden 'reëel en aannemelijk' moeten zijn. De huidige netcongestie lijkt echter de eerste barstjes te slaan in dit uitgangspunt. Desalniettemin zijn en blijven de concrete uitvoering en handhaving van het gasloos bouwen onderwerpen voor afzonderlijke (handhaving)procedures.

N.G.M. Valkering

10 Zie bijv.: ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760; ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960; ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1210.

11 ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1210.

12 Zie ook: ABRvS 4 Augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760.

13 ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, ro. 3.2.

14 ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, ro. 17.1.

15 Zie: ro. 12.1 van de geannoteerde uitspraak.

16 ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, TBR 2021/132, m.nt. R. Kegge.

17 Zie: ro. 12.1 van de geannoteerde uitspraak.