

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 5, 2024

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2024:586](#) 06-02-2024

Handhaving en maatwerkvoorschrift/Gelderland

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2024:672](#) 22-01-2024

Weigering wijziging maatwerkvoorschrift/Moerdijk

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2024:118](#) 18-01-2024

Watervergunning/Wetterskip Fryslân

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:625](#) 14-02-2024

Provinciale inpassingsplannen en Wnb-vergunning/Noord-Brabant

RECHTSPRAAK

Weigering wijziging maatwerkvoorschrift/Moerdijk

Weigering intrekking maatwerkvoorschrift, eiseres heeft aannemelijk gemaakt dat zij niet aan voorschrift kan voldoen, verweerder had daarmee rekening moeten houden.

Casus

Eiseres drijft een bedrijf dat hol en vlak glasafval recyclet en de schone glasscherven als grondstof levert voor de glas- en glaswolindustrie. Eiseres heeft het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk verzocht om wijziging van een maatwerkvoorschrift dat onderdeel is van de aan haar verleende omgevingsvergunning.

Het voorschrift verplicht eiseres om maatregelen te treffen zodat geen visuele stofemissie optreedt op twee meter van de bron. Eiseres stelt dat zij niet aan dit voorschrift kan voldoen. In reactie op het beroepschrift heeft het college aangevoerd dat een toets aan artikel 8.42, vierde lid, van de Wet milieubeheer (Wm) ondanks dat de insteek van het verzoek daar geen aanleiding toe gaf, indruist tegen de motivering die ten grondslag lag aan het bepalen van het maatwerkvoorschrift, de bescherming van het milieu en omwonenden. Het belang van het milieu verzet zich tegen de wijziging van het maatwerkvoorschrift.

Rechtsvraag

Heeft het college kunnen weigeren om het maatwerkvoorschrift in te trekken?

Uitspraak

De rechtbank is van oordeel dat het college het verzoek van eiseres niet op de juiste wijze getoetst heeft. In artikel 8.42, vierde lid, van de Wm is het toetsingskader voor onder meer het wijzigen van maatwerkvoorschriften opgenomen. Op grond van dit toetsingskader is een wijziging van een voorschrift ten behoeve van de exploitant van een inrichting mogelijk voor zover het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Het voorschrift verplicht eiseres om maatregelen te treffen zodat geen visuele stofemissie optreedt op twee meter van de bron. Dit is een absolute resultaatverplichting. Het is niet mogelijk om daarop

een uitzondering te maken. Eiseres heeft onder verwijzing naar een deskundigenrapport aannemelijk gemaakt dat zij niet in staat is om dit voorschrift onder alle omstandigheden na te leven. Het college heeft nagelaten om hiermee rekening te houden.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 22-01-2024

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2024:672

Zaaknummer: AWB- 23_3508

Wetsartikelen: 8.42 lid 4 Wm

RECHTSPRAAK

Handhaving en maatwerkvoorschrift/Gelderland

Handhaving, weigering maatwerkvoorschrift, ZZS, exceptieve toetsing.

Casus

Eiseres exploiteert een ijzergieterij. Verweerder heeft een last onder dwangsom opgelegd omdat de PAK-emissie de emissiegrenswaarde overschrijdt. Verweerder heeft in dat verband overwogen dat de gemeten PAKs behoren tot stofklasse MVP₁, waarvoor op grond van tabel 2.5 uit artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit een emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³ geldt. Met een tweede besluit heeft verweerder geweigerd maatwerkvoorschriften te stellen. Eiseres betoogt dat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing is omdat in de BREF smederijen en gieterijen BBT-conclusies voor de emissies van PAK zijn vastgesteld. Eiseres betoogt verder dat naftaleen en fluorantheen ten onrechte onder stofklasse MVP₁ zijn geschaard in bijlage 12a bij de Activiteitenregeling. Uit de door haar overgelegde rapporten volgt dat naftaleen en fluorantheen vluchtige stoffen zijn die geen eigenschappen hebben die een ZZS-kwalificatie rechtvaardigen.

Rechtsvraag

1. Zijn de emissiegrenswaarden van artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit van toepassing op de emissie van PAK's?
2. Is er geen reden om bijlage 12a van de Activiteitenregeling voor wat betreft naftaleen en fluorantheen buiten toepassing te laten?

Uitspraak

1. Omdat in de BREF smederijen en gieterijen geen emissiegrenswaarden voor PAK zijn opgenomen, is afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit, en dus ook artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit van toepassing. Het college heeft zich dus terecht op het standpunt gesteld dat eiseres moet voldoen aan de emissiegrenswaarden uit artikel 2.5 uit het Activiteitenbesluit.

2. Zoals de STAB ook heeft aangegeven, volgt uit artikel 2.3b, tweede lid, van het Activiteitenbesluit in samenhang met artikel 1.3c van de Activiteitenregeling namelijk dat een stof ook als ZZS wordt aangemerkt als deze valt onder sub a t/m g van artikel 1.3c. Onder sub e van artikel 1.3c is de POP-verordening opgenomen.

Zoals de STAB in haar advies heeft aangegeven staan PAKs, en daarmee ook naftaleen als onderdeel van de PAKs, genoemd in de POP-verordening, zodat naftaleen over deze boeg aangemerkt wordt als ZZS en daarom ook terecht in bijlage 12a is geclassificeerd als ZZS. (...)

De rechtbank stelt vast dat voor PAKs, en daarmee ook naftaleen, uit de POP-verordening voortvloeit dat de uitstoot van deze stoffen moet worden geminimaliseerd, met het oog op het zo spoedig mogelijk elimineren waar mogelijk. Artikel 1.3c, eerste lid, onder e, van de Activiteitenregeling vormt ook een implementatie van deze POP-verordening. Gelet hierop bestaat er geen aanleiding om in het kader van de exceptieve toetsing de Activiteitenregeling op dit punt buiten toepassing te laten.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 06-02-2024

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2024:586

Zaaknummer: 22-3978 en 22-6112

Wetsartikelen: 2.3b Activiteitenbesluit, 2.5 Activiteitenbesluit, 1.3c Activiteitenregeling en Bijlage 12a Activiteitenregeling

RECHTSPRAAK

Provinciale inpassingsplannen en Wnb-vergunning/Noord-Brabant

Een natuurvergunning die niet (juist) passend beoordeeld is, kan gebruikt worden voor externe saldering. Het is toegestaan om extern te salderen met de natuurtoestemming van een bedrijf dat in de autonome situatie al zou stoppen, feitelijk niet meer in gebruik is en niet weer economisch rendabel in gebruik kan worden genomen. Voor het oordeel dat een mitigerende maatregel niet ingezet moet worden als instandhoudings- of passende maatregel, is van belang of op het moment dat de passende beoordeling gemaakt wordt, voldoende andere maatregelen getroffen worden waardoor aannemelijk is dat een daling van de depositie op de betrokken Natura 2000-gebieden plaatsvindt en wordt voortgezet.

Casus

Provinciale en gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hebben de inpassingsplannen 'Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost' en 'Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West' (GOL) vastgesteld en een natuurvergunning verleend voor de aanleg van parallelwegen, twee ecologische verbindingzones en een snelfietsroute langs de A59 tussen Waalwijk en Den Bosch. Met de plannen verdwijnen ook vier op- en afritten van en naar de A59. In een tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat niet voldoende gemotiveerd was dat er naast de beoogde externe saldering voldoende andere natuurmaatregelen mogelijk zijn om de stikstofneerslag op de betrokken Natura 2000-gebieden te verminderen. De Afdeling heeft opdracht gegeven om de gebreken in de besluiten te herstellen. Provinciale en gedeputeerde staten hebben gewijzigde inpassingsplannen vastgesteld en een gewijzigde natuurvergunning verleend. Onder andere Stichting van Gol naar Beter (hierna: VGNB) zijn tegen deze gewijzigde besluiten in beroep.

Rechtsvragen

1. Kan een ingetrokken natuurvergunning die gebaseerd is op een onjuiste of ontbrekende passende beoordeling gebruikt worden voor extern salderen?
2. Mag externe saldering plaatsvinden met de natuurtoestemming van een bedrijf dat in de autonome situatie al zou stoppen, feitelijk al niet meer in gebruik was of niet economisch rendabel weer in gebruik zou kunnen worden genomen?
3. Is voldoende gemotiveerd dat de mitigerende maatregel niet noodzakelijk is als instandhoudings- of passende maatregel?

Uitspraak

1. De Afdeling overweegt over deze beroepsgrond als volgt. In het arrest AquaPri is door het Hof van Justitie antwoord gegeven op prejudiciële vragen van de verwijzende rechter uit Denemarken. Voor de door VGNB en anderen naar voren gebrachte beroepsgrond zijn de antwoorden op de tweede en derde vraag van belang. De kern van deze tweede en derde vraag is of artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn zo moet worden uitgelegd dat bij de vaststelling of het nodig is om voor de voortzetting van de exploitatie van een installatie die al eerder is vergund na een beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van die bepaling, een nieuwe beoordeling moet worden verricht die wel voldoet aan die vereisten, en of bij die nieuwe beoordeling rekening mag worden gehouden met andere relevante beoordelingen (punt 48). Het antwoord op deze vraag staat in punt 58 van het arrest AquaPri:

‘58. Gelet op een en ander dient op de tweede en de derde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43 aldus moet worden uitgelegd dat bij de vaststelling of het nodig is om voor de voortzetting van de exploitatie van een installatie die reeds in de projectfase is vergund na een beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van die bepaling, een nieuwe beoordeling moet worden verricht die wel voldoet aan die vereisten, en in voorkomend geval bij het verrichten van deze nieuwe beoordeling, rekening behoort te worden gehouden met de in de tussentijd verrichte beoordelingen, zoals die welke zijn voorafgegaan aan de vaststelling van een nationaal stroomgebiedbeheersplan en een Natura 2000-plan die onder meer betrekking hebben op de zone waarin het gebied gelegen is waarvoor die exploitatie gevolgen kan hebben, indien deze eerdere beoordelingen relevant zijn en de daarin vervatte vaststellingen, inschattingen en conclusies volledig, nauwkeurig en definitief zijn.’

De Afdeling stelt vast dat voor het project GOL een passende beoordeling is gemaakt die op alle aspecten van dat project betrekking heeft. Het project GOL is geen voortzetting van een

eerder vergund project waarvoor eerder een beoordeling is gemaakt. Of van een eerdere passende beoordeling gebruik kan worden gemaakt, is daarom niet een vraag die in deze uitspraak moet worden beantwoord. Het arrest AquaPri is in zoverre niet van belang voor de vraag of de passende beoordeling die in deze zaak aan de orde is, in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

De Afdeling begrijpt de beroepsgrond van VGNB en anderen zo dat is bedoeld te betogen dat uit het arrest AquaPri volgt dat bij de passende beoordeling voor de GOL beoordeeld had moeten worden of de passende beoordeling voor het saldogevende project voldeed aan de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Bij de passende beoordeling voor de GOL is namelijk rekening gehouden met het stopzetten van de veehouderij.

De Afdeling volgt de VGNB en anderen hierin niet. De stopzetting van de activiteiten is namelijk een mitigerende maatregel, die in de passende beoordeling kan worden betrokken bij de beoordeling of eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien, kunnen worden voorkomen of verminderd. Het gevolg van het stopzetten van de activiteiten is een vermindering van de stikstofemissie waarmee in de passende beoordeling van de GOL rekening is gehouden. Met die vermindering mag rekening worden gehouden, omdat het gaat om stikstofemissie die feitelijk kon worden veroorzaakt op basis van een onherroepelijke en een voor onbepaalde tijd geldende natuurtoestemming, terwijl die emissie in verband met het project GOL is beëindigd. Zoals hiervoor al aangegeven is, wordt door VGNB en anderen de omvang van deze vermindering niet bestreden.

De beroepsgrond dat in de passende beoordeling ten onrechte rekening is gehouden met de beëindiging van de veehouderij omdat de toestemming voor deze veehouderij gebaseerd is op een gebrekkige passende beoordeling, slaagt niet.

De Afdeling hecht eraan om in reactie op deze beroepsgrond verder te overwegen dat VGNB en anderen terecht naar voren hebben gebracht dat de omgevingsvergunning was gebaseerd op een gebrekkige passende beoordeling. Die passende beoordeling was namelijk gebaseerd op het PAS. Door het oordeel van de Afdeling in de PAS-uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1603, onder 28.1) staat vast dat die passende beoordeling niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Een toestemming voor een project die is gegeven op grond van een passende beoordeling waarvan vaststaat dat deze gebrekkig is, is echter niet van rechtswege nietig.

Wanneer een vergunning is afgegeven voor een project na een beoordeling die niet voldeed

aan artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn, moet die schending wel ongedaan worden gemaakt. Dit vergt echter een onderzoek dat op basis van artikel 6, eerste of tweede lid, van de Habitatrichtlijn moet worden verricht, wat hier niet aan de orde is.

2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kan externe saldering onder voorwaarden als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken. Die voorwaarden zijn onder meer dat er een directe samenhang moet bestaan tussen de voorgenomen activiteit en de salderingsmaatregel, in dit geval de intrekking van de vergunning met bijbehorende natuurtoestemming. Die directe samenhang kan tot uitdrukking komen in de intrekking van de vergunning waarmee wordt gesaldeerd of een overeenkomst tussen de saldogever en saldonemer over de overname van stikstofdepositie. Verder moet voldoende zijn gewaarborgd dat hervatting van de bedrijfsactiviteiten niet kan plaatsvinden op basis van diezelfde – overgedragen – depositiesaldi van de vroegere referentiesituatie (uitspraken van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931, en 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3074).

Bij externe saldering in de vorm van een al dan niet gedeeltelijke intrekking van een natuurtoestemming is verder van belang dat de stikstofdepositie aanwezig was of kon zijn tot het moment van intrekking van de natuurvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie ten behoeve van het saldo-ontvangende bedrijf. Anders dan bij extern salderen met een milieutoestemming geldt niet de voorwaarde dat het bedrijf feitelijk aanwezig is op het moment van intrekken van de natuurvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van ammoniakemissie (uitspraken van 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:166, en de ook door VGNB en anderen genoemde uitspraak van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318).

Anders dan VGNB en anderen betogen, is het, gelet op het hiervoor weergegeven toetsingskader, dus ook niet relevant of het bedrijf in de autonome situatie zou gaan stoppen of niet. Ook is niet van belang of de voorzieningen op het bedrijf nog volledig aanwezig zijn om (rendabel) te gebruiken voor de bedrijfsvoering waarvoor de ingetrokken natuurtoestemming gold. Daarnaast is het niet van belang of bij het opnieuw in gebruik nemen van het bedrijf al dan niet aan nieuwe eisen moet worden voldaan. Deze aspecten spelen geen rol bij de bovengenoemde voorwaarden. In de omstandigheden die VGNB en anderen noemen, is geen reden gelegen om dit toetsingskader in dit geval niet toe te passen.

(...)

De Afdeling ziet zich, gelet op de voorwaarden in de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant, voor de vraag gesteld of in dit geval is gesaldeerd met de feitelijk gerealiseerde

capaciteit van de veehouderij. Niet in geschil is dat de veehouderij is opgericht en in werking is geweest en dat de bedrijfsgebouwen nog steeds aanwezig zijn. In geschil is of voldaan wordt aan het vereiste dat – kort gezegd – de voorzieningen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit. Meer in het bijzonder geldt hierbij dat VGNB en anderen betogen dat de fosfaatrechten hiervoor noodzakelijk zijn, terwijl deze al verkocht waren en dat de installaties zo verouderd zijn en spoedig op grond van de IOV moeten worden vervangen dat niet aan dit criterium wordt voldaan.

Naar het oordeel van de Afdeling gaat het bij deze voorwaarde om de vraag of de capaciteit voor de veehouderij materieel daadwerkelijk is gerealiseerd, zodat voorkomen wordt dat gesaldeerd kan worden met toestemmingen waarvan nooit feitelijk gebruik kan zijn gemaakt. Zoals in de toelichting bij de Beleidsregel over het intern salderen staat: ‘Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor intern salderen voor zover de capaciteit feitelijk is gerealiseerd. Of gebouwen, infrastructuur, installaties of overige voorzieningen die nodig zijn voor het uitvoeren van een activiteit daadwerkelijk zijn gerealiseerd, kan worden aangetoond met bijvoorbeeld luchtfoto’s, foto’s, of betaalde rekeningen. Onder “overige voorzieningen” worden bijvoorbeeld terreinen die zijn ingericht voor op- en overslag gerekend.’ De Afdeling ziet geen grond om de vraag of ‘capaciteit feitelijk is gerealiseerd’ in het kader van extern salderen anders te beantwoorden.

Of de veehouderij ook de bijbehorende fosfaatrechten heeft, is voor deze beoordeling niet van belang. Uit de voorwaarden in de beleidsregel volgt dat externe saldering kan plaatsvinden met een ‘toestemming’, als gedefinieerd in artikel 2.1 van de begripsbepalingen van de Beleidsregel. Uit die opsomming van ‘toestemmingen’ volgt niet dat het noodzakelijk is dat de betreffende veehouderij nog over fosfaatrechten beschikt. Ook uit de overige voorwaarden in de Beleidsregel kan dit niet worden afgeleid.

Daarnaast is niet van belang of de voorzieningen in de veehouderij nog economisch rendabel zijn. Het gaat erom dat de veehouderij materieel daadwerkelijk in werking kon zijn en is geweest op de vergunde manier.

De Afdeling is daarom van oordeel dat in dit geval wordt voldaan aan de eis van artikel 2.7, zevende lid, van de beleidsregel, zoals die is uitgewerkt in het achtste lid. Dat op enig moment fosfaatrechten zijn verkocht, dat uit het rapport van Gloudemans zou blijken dat de veehouderij niet op een rendabele manier kan worden voortgezet of dat de IOV verdergaande eisen zal stellen aan de veehouderij doet aan deze conclusie niet af.

3. De Afdeling zal hierna beoordelen, aan de hand van de beroepsgronden van VGNB en

anderen tegen de herstelbesluiten voor de inpassingsplannen en de Wnb-vergunning, of de motivering van deze besluiten aan de tussenuitspraak voldoet. Die beroepsgronden zijn erop gericht dat de maatregelen waarmee extern wordt gesaldeerd, nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. De Afdeling zal in het navolgende dan ook beoordelen of de maatregelen daarvoor nodig zijn. Daarbij heeft de Afdeling aan de hand van de passende beoordeling en de beroepsgronden van VGNB en anderen vastgesteld dat niet alleen gekeken moet worden naar het Natura|2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, maar ook naar de Natura 2000-gebieden Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kempenland-West. De verwezenlijking van de GOL zal namelijk ook tot stikstofdepositie leiden op deze laatste twee gebieden.

De Afdeling constateert op grond van de beheerplannen dat voor de Natura 2000-gebieden de Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kempenland-West geldt dat, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd en de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd als de totale stikstofdepositie in het gebied in de beheerplanperiode zal afnemen. Uit de beheerplannen blijkt niet eenduidig hoe groot en binnen welke termijn deze afname moet worden gerealiseerd. *De Afdeling zal er voor deze gebieden vanuit gaan dat aan de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden kan worden voldaan, als aannemelijk is dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.* Daarom hoeft voor deze gebieden, in het licht van het onder 49 geschetste beoordelingskader en de beroepsgronden van VGNB en anderen, niet te worden vastgesteld om welke daling in kwantitatieve zin en binnen welke termijn het gaat. *Relevant is dat aannemelijk is dat een (blijvende) daling wordt gerealiseerd.*

Weliswaar hebben VGNB en anderen erop gewezen dat er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn, opgenomen in een rapport van augustus 2022 van het Duitse Umweltbundesamt: 'Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe', die erop kunnen wijzen dat de inspanningen die volgen uit het beheerplan moeten worden aangepast en aangescherpt. Maar zolang geen aanpassing heeft plaatsgevonden, geven deze inzichten geen aanleiding om hiervan uit te gaan. Dit geldt ook voor de verwijzing van VGNB en anderen naar het eindrapport van het adviescollege stikstofproblematiek 'Niet alles kan overal' van 8 juni 2020, waarin wordt geadviseerd de doelstellingen om stikstofemissies te reduceren aan te scherpen.

Ook wijzen VGNB en anderen erop dat in de recente natuurdoelanalyse van 28 februari 2023 voor het gebied Loonse & Drunense Duinen & Leemkuilen staat dat maatregelen hard nodig

zijn om de stikstofdepositie terug te brengen vanwege de hoge stikstofbelasting van dit gebied. Deze natuurdoelanalyse was niet beschikbaar op het moment van het nemen van de herstelbesluiten (wat VGNB en anderen ook onderkennen), zodat er al om die reden geen aanleiding is om te oordelen dat provinciale staten en gedeputeerde staten uit hadden moeten gaan van aangescherpte doelstellingen om stikstofemissies te reduceren.

De Afdeling zal hierna beoordelen, op basis van het onder 49 geschetste beoordelingskader, of het aannemelijk is dat de (voortzetting van) een daling van de stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden aannemelijk is, ook zonder beëindiging van de activiteiten waarmee ten behoeve van de GOL extern is gesaldeerd.

Provinciale staten en gedeputeerde staten zijn van mening dat de instandhoudingsdoelen, gelet op de staat van instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden, kunnen worden gehaald zonder dat de saldogevers hiervoor nodig zijn. Zij baseren zich hierbij op de passende beoordeling. Deze beoordeling is aangevuld en nader toegelicht in de nota van zienswijzen bij de Wnb-vergunning, diverse stukken die in reactie op de zienswijze van VGNB en anderen over de herstelbesluiten zijn ingediend, in de reactie van 6 juni 2023 op schriftelijke vragen van de Afdeling en bij de beantwoording van vragen op de zitting.

In paragraaf 6.2.1 van de passende beoordeling zijn een opsomming en een beschrijving gegeven van de maatregelen die volgens provinciale staten en gedeputeerde staten waarborgen dat de natuurwaarden worden behouden of de verbeter- en hersteldoelen worden gerealiseerd.

In de eerste plaats wordt de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (hierna: de BOS) genoemd. Deze aanpak bestaat uit een reeks van maatregelen die gericht zijn op het sterker maken van de natuur, het verminderen van stikstofuitstoot en het helpen mogelijk maken van economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Hieronder vallen meer dan 40 maatregelen, waaronder 22 provinciale maatregelen, maar ook landelijke maatregelen. De maatregelen zijn opgesomd in bijlage VI bij de passende beoordeling.

In de tweede plaats zijn stalen genoemd, een provinciale maatregel uit de BOS die is vastgelegd in de Interim Omgevingsverordening (hierna: IOV) met emissie-eisen die per 1 juli 2024 ingaan. Op grond van deze regelgeving vermindert de stikstofuitstoot vanuit stallen in Noord-Brabant.

In de derde plaats worden maatregelen genoemd die beschreven staan in de beheerplannen en

de PAS-gebiedsanalyses.

De maatregelen kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën. Maatregelen om stikstofdepositie te voorkomen, maatregelen om de negatieve effecten van de stikstofdepositie te verminderen of teniet te doen, hydrologische maatregelen, en andere beheermaatregelen. Omdat de effecten van de GOL op de relevante Natura 2000-gebieden zijn toe te schrijven aan stikstofdepositie en omdat het, gelet op het bovenstaande, in deze zaak gaat om een vereiste daling van deze depositie, zal in het vervolg uitsluitend worden gekeken naar de onderdelen die gaan over maatregelen om stikstofdepositie te beperken of te voorkomen.

Over de stalmaatregelen op grond van de IOV stellen provinciale staten en gedeputeerde staten dat deze aantoonbaar hebben geleid tot een daling van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden. Op basis van modelberekeningen is de verwachting dat deze daling zal continueren.

Provinciale staten en gedeputeerde staten wijzen in nadere stukken nog op de volgende maatregelen en ontwikkelingen.

In de eerste plaats wijzen zij op het coalitieakkoord 2021-2025 (Rutte IV), waarin is aangegeven dat het Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG) de uitdagingen in de landbouw en natuur aanpakt met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt, onder andere voor de opkoop van piekbelasters. Ook zijn afspraken gemaakt om de doelstellingen in de Wet stikstof en natuur te versnellen van 2035 naar 2030, waarmee dit in lijn komt met het advies van het adviescollege Stikstofproblematiek (commissie-Remkes). In dit verband verwijzen zij naar de startnotitie NPLG, de zogenoemde stikstofkaart (10/7/2022), het ontwerpprogramma stikstofreductie en natuurverbetering (25/5/2022) en de plicht om op 1/7/2023 te komen met een integraal gebiedsprogramma.

In de tweede plaats erkennen zij dat inmiddels uit de jurisprudentie van de Afdeling is gebleken dat de Rav-emissiefactoren van emissiearme stallen te laag zijn ingeschat, maar zij stellen dat het aan het Rijk is om deze emissiefactoren aan te passen als deze geen stand houden. Bovendien kunnen in dat geval aanvullende maatregelen worden getroffen. Dit zou volgens hen bijvoorbeeld kunnen door in de IOV te bepalen dat aan de emissie-eisen ook kan worden voldaan door het houden van minder dieren. Provinciale staten en gedeputeerde staten wijzen erop dat de IOV geen stalsystemen voorschrijft, maar emissiereductie-eisen bevat, waar op verschillende manieren aan kan worden voldaan.

Tot slot stellen zij dat het project GOL in de betrokken Natura 2000-gebieden voor het overgrote deel leidt tot een daling van de stikstofdepositie. Alleen op een klein deel van de gebieden neemt de stikstofdepositie toe en om die depositie te compenseren wordt extern gesaldeerd. Dit heeft volgens hen de volgende twee consequenties. Ten eerste is de combinatie van extern salderen en de GOL daarmee gunstiger voor de Natura 2000-gebieden dan het uitsluitend inzetten van de saldogevers als instandhoudingsmaatregel. Ten tweede veroorzaken de saldogevers nu niet uitsluitend stikstofdepositie op die delen van de Natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie toeneemt als gevolg van de GOL, maar ook op de overige delen van die gebieden. De beëindiging van die activiteiten zorgt volgens provinciale staten en gedeputeerde staten dus niet alleen voor saldering voor de GOL-activiteiten, maar dit draagt voor een heel groot deel ook bij aan de daling van de stikstofdepositie, en fungeert in dat opzicht dus als een instandhoudingsmaatregel. Dit laatste geldt voor 99% van de stikstofdepositie van de activiteiten van de saldogevers.

In het stuk van 6 juni 2023 hebben provinciale staten en gedeputeerde staten op verzoek van de Afdeling uiteengezet hoe de bovenstaande maatregelen over met name stikstofemissies vertaald kunnen worden in gegevens over de daling van stikstofdepositie in de relevante Natura 2000-gebieden. *Van belang is namelijk dat aannemelijk is dat een daling van de depositie op de betrokken gebieden plaatsvindt.* Voor de periode tussen 7 december 2004, de datum van de aanwijzing van deze gebieden, en 2020 wijzen provinciale staten en gedeputeerde staten op gegevens over een landelijke daling van stikstofdepositie van gemiddeld 1983 tot gemiddeld 1493 mol stikstof per hectare. Hoewel er regionale verschillen zijn, stellen zij dat aangenomen mag worden dat ook in Noord-Brabant sprake is van een daling in de stikstofdepositie sinds 7 december 2004. De landelijke meetnetten hebben echter geen meetpunten in de drie betrokken Natura 2000-gebieden. Ook is er geen geëxtrapoleerde data per Natura 2000-gebied beschikbaar van deze historische trend. Hoewel deze informatie niet gebiedspecifiek is, is dit volgens provinciale staten en gedeputeerde staten wel de best beschikbare wetenschappelijke kennis.

Voor de gebieden Loonse & en Drunense Duinen & Leemkuilen, Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kempenland-West wijzen zij *daarnaast op gegevens uit AERIUS Monitor.* Hierin wordt een vergelijking gemaakt tussen de stikstofdepositie in de vorm van de mate van overbelasting van de kritische depositiewaarde (KDW) uit de beheerplannen en de mate van overbelasting voor het gepasseerde jaar 2020, maar dan gebaseerd op de gegevens uit de versie van AERIUS Monitor in 2022. *Er is volgens hen te zien dat er in alle gebieden in minder hexagonen sprake is van een sterke overbelasting en dat er in meer hexagonen geen sprake is van overbelasting. Daarnaast wijzen zij op een trend die in AERIUS Monitor is opgenomen voor de*

toekomstige ontwikkeling van de wel en niet overbelaste oppervlaktes, gebaseerd op gemeten gegevens (2018 en 2020) en prognoses (2025 en 2030).

VGNB en anderen betogen dat de maatregelen die in de passende beoordeling en overige stukken zijn genoemd, niet of met onvoldoende zekerheid tot gevolg hebben dat de stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden daalt en zal blijven dalen. Daarmee is niet aan de eis voldaan dat het behoud van de natuurwaarden is geborgd of dat de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd. Volgens hen volgt daaruit dat de beëindiging van de activiteiten van de saldogevers als instandhoudingsmaatregelen moeten worden ingezet, omdat zij daarvoor naar hun aard ook geschikt zijn. Aan dit standpunt leggen zij de volgende argumenten ten grondslag.

Ten eerste betogen zij dat de BOS en de IOV al genoemd waren door provinciale staten in de procedure die tot de tussenuitspraak leidde, en dat de Afdeling daarvan heeft overwogen dat het onvoldoende is om te verwijzen naar vaststaand landelijk en provinciaal beleid. Deze maatregelen kunnen dus niet meer worden aangevoerd als motivering van het besluit.

Ten tweede betogen zij dat de maatregelen in de BOS te vrijblijvend zijn. Niet is geborgd dat de beoogde stikstofwinst zal worden behaald.

Ten derde betogen zij dat de eisen die in de IOV worden genoemd niet de beoogde stikstofwinst zullen realiseren. De effecten van de maatregelen worden volgens VGNB en anderen overschat. Om te beginnen blijkt uit de gegevens in de BOS dat in de periode 2000-2018 sprake is geweest van een uiterst beperkte afname van de stikstofemissie in Noord-Brabant en dat in de periode 2015-2018 in het geheel geen afname heeft plaatsgevonden. Dat betekent dat er in de komende jaren een forse extra inspanning nodig is. Voor zover wordt verwezen naar landelijke maatregelen blijkt uit een aantal rapporten dat deze niet, althans niet tijdig, tot de noodzakelijke resultaten zullen leiden. VGNB en anderen wijzen bijvoorbeeld op de Kwartaalrapportage Implementatie bronmaatregelen van 24 maart 2022. Daarin staat: 'Een belangrijk risico voor het pakket bronmaatregelen blijft het niet behalen van de benodigde opbrengst van stikstofdepositiereductie. Binnen het huidige pakket wordt gekeken naar mogelijkheden tot intensivering.' Volgens VGNB en anderen blijkt daarnaast uit wetenschappelijk onderzoek dat de emissiearme stallen waarvan wordt uitgegaan in de IOV om te komen tot strengere emissie-eisen, veel minder effectief zijn dan waarvan wordt uitgegaan. Zij wijzen ook op de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, onder 1.2). Bovendien leiden de staleisen uit de IOV niet tot een feitelijke afname van stikstofdepositie, omdat het voldoen aan de staleisen juist ook gepaard

gaat met het uitbreiden van het aantal dieren dat wordt gehouden. Bovendien gelden lang niet voor alle stalsystemen strengere emissie-eisen.

Ten vierde betogen VGNB en anderen dat de maatregelen in de BOS (en de IOV) algemene maatregelen zijn. De GOL veroorzaakt echter stikstofdepositie op concrete Natura 2000-gebieden, zoals de Loonse en Drunense Duinen en Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek. Met name moet inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze de depositie op deze gebieden wordt verminderd, maar dat is niet gebeurd. Onder meer is niet doorgerekend wat de effecten van de maatregelen zijn voor deze gebieden.

Ten slotte voeren VGNB en anderen aan dat in de BOS weliswaar aandacht wordt besteed aan monitoring, maar dat hierover geen gegevens beschikbaar zijn gesteld.

Naar het oordeel van de Afdeling is uit het aangevoerde niet gebleken dat provinciale staten en gedeputeerde staten in dit geval niet voldoende hebben gemotiveerd dat de beëindiging van de stikstofdepositie door de saldogevers ingezet kon worden als mitigerende maatregel. Gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling van de relevante Natura 2000-gebieden is het behoud van natuurwaarden voldoende geborgd of, in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, kan dat doel ook op een andere wijze worden gerealiseerd. De redenen hiervoor zet de Afdeling hierna uiteen.

Uit de door provinciale staten en gedeputeerde staten aangehaalde gegevens uit AERIUS Monitor blijkt dat de stikstofdepositie tussen 2018 en 2020 - dit is een periode waarover gegevens beschikbaar zijn - de stikstofdepositie is gedaald van 22,7 kilogram stikstof per hectare per jaar in 2018 (dat is 1.621 mol/ha/jr) tot 22,2 kgN/ha/jr (dat is 1.585 mol/ha/jr). Daarnaast is hierin de projectie opgenomen dat deze daling zich zal doorzetten naar 20,1 kg/h/jr in 2025 (1.435 mol/ha/jr) en 19,1 kg/ha/jr in 2030 (1.364 mol/ha/jr). De mate waarin de daling plaatsvindt in de gebieden Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kempenland-West voor deze periode is vergelijkbaar. Deze gegevens zijn vooral afkomstig uit modelberekeningen en niet uit metingen, maar ze corresponderen met de gegevens uit het meetnet ammoniak in natuurgebieden van het RIVM. Dit meetnet laat zien dat de jaargemiddelde ammoniakconcentratie boven het gebied Loonse en Drunense Duinen en Leemkuilen is gedaald van 5,9 microgram/m³ in 2018 tot 4,7 microgram/m³ in 2020, boven het gebied Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek van 9,2 microgram/m³ in 2018 tot 7,1 microgram/m³ in 2020 en boven het gebied Kempenland-West van 9,5 microgram/m³ in 2018 tot 8 microgram/m³ in 2020.

In de BOS, vastgesteld op 15 december 2020, zijn een reeks maatregelen opgenomen die hierboven ook zijn beschreven. Veel van deze maatregelen hebben een aanvang genomen in de periode voor 2018. Uit de tabel die in die overweging is weergegeven, blijkt ook dat de maatregelen in Noord-Brabant hebben geleid tot een daling van de stikstofemissies in Noord-Brabant. *De Afdeling acht het daarom aannemelijk dat deze maatregelen hebben bijgedragen aan een daling en zullen blijven bijdragen aan een daling van de stikstofdepositie in de hier relevante Natura 2000-gebieden. Hiermee staat vooralsnog voldoende vast dat de saldogevers niet nodig zijn om de vereiste daling van stikstofdepositie in deze gebieden te waarborgen.*

Overigens acht de Afdeling het positief, doch niet van belang voor de beoordeling die hier aan de orde is, dat een groot deel van de stikstofdepositie die weggenomen wordt als gevolg van de beëindiging van de activiteiten van de saldogevers, niet gebruikt wordt om extern mee te salderen, maar wel ten goede komt aan de natuur. Het is positief, omdat daarmee op gebiedsniveau bijgedragen wordt aan een daling van de stikstofdepositie op meerdere hexagonen van een aantal overbelaste habitattypen van de drie Natura 2000-gebieden, ook in het geval de GOL wordt uitgevoerd. Maar het is niet van belang voor de vraag of significant negatieve effecten zijn uitgesloten, omdat ondanks deze daling de uitvoering van de GOL leidt tot een toename van stikstofdepositie op de habitattypen H3130 en H9190 van de Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen en Leemkuilen.

Over de argumenten die VGNB en anderen hierover hebben aangevoerd, overweegt de Afdeling als volgt.

Dat de BOS en de IOV al genoemd waren door provinciale staten in de procedure die tot de tussenuitspraak leidde, maakt niet dat deze maatregelen niet meer kunnen worden aangevoerd als motivering van het besluit. In die uitspraak is namelijk niet geconcludeerd dat deze maatregelen niet kunnen bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelen, maar alleen dat de enkele verwijzing naar de maatregelen in dat besluit niet volstond als motivering dat het behoud van natuurwaarden geborgd is.

Voor zover VGNB en anderen aanvoeren dat niet zeker is dat de maatregelen allemaal worden uitgevoerd en de beoogde effecten zullen hebben, overweegt de Afdeling dat dit standpunt juist is. Het is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat provinciaal of landelijk beleid wordt bijgesteld. *Maar op het moment dat de passende beoordeling gemaakt werd, mochten provinciale staten en gedeputeerde staten ervan uitgaan, op grond van de effecten van die maatregelen in de eerste jaren van uitvoering, dat het aannemelijk was dat het geheel aan maatregelen in de BOS bijgedragen had aan een daling van de stikstofdepositie. Ook mochten zij ervan uitgaan dat die maatregelen ervoor*

zouden zorgdragen dat die daling wordt voortgezet. Voor de vraag of in dit geval extern kan worden gesaldeerd, volstaat dat. Over de argumenten van VGNB en anderen dat de beoogde stikstofwinst door de maatregelen die in de IOV zijn opgenomen niet zullen worden gerealiseerd en daardoor is overschat, overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op hetgeen hiervoor onder 51.1 is overwogen staat vast dat een daling van de stikstofdepositie heeft plaatsgevonden en was aannemelijk dat die daling zal blijven plaatsvinden. Er is daarnaast naar het oordeel van de Afdeling geen reden om te veronderstellen dat een verdere aanpassing van de IOV hiervoor vereist is.

Over het vierde en vijfde argument overweegt de Afdeling dat de beschikbare gegevens inzicht geven in de daling van de stikstofdepositie op de hier relevante Natura 2000-gebieden, zoals de Loonse en Drunense Duinen. De vraag op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan monitoring van de BOS en de hierover beschikbaar te stellen gegevens, ligt hier niet ter beoordeling voor.

Op basis van de voorgaande overwegingen concludeert de Afdeling dat intrekking van de toestemmingen voor de veehouderij in Drunen, voor de bemesting van de maïsakker die bij de bedrijfsvoering hoort en voor het agrarisch bedrijf niet behoefde te worden aangewend ten behoeve van de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling van de relevante Natura 2000-gebieden. De beëindiging van deze bedrijvigheid mocht daarom in dit geval als mitigerende maatregel worden ingezet in de passende beoordeling.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 14-02-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:625

Zaaknummer: 201805874/7 en 201805874/8/R2

Wetsartikelen: 2.7 lid 1 Wnb en 2.8 lid 1 Wnb

RECHTSPRAAK

Watervergunning/Wetterskip Fryslân

Beoordelingssystematiek voor niet-genormeerde stoffen uit Handboek immissietoets onvoldoende toegepast.

Casus

Vergunninghoudster is voornemens een inrichting te starten voor het in werking hebben van een vergistingsinstallatie op [adres] te [plaats]. Het condensaat uit deze installatie wordt vervolgens langs een omgekeerde osmose-installatie geleid, waarna het permeaat uit de omgekeerde osmose geloosd kan worden op het Van Harinxmakanaal.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder, onder weerlegging van de door eiseres ingediende zienswijze, een watervergunning onder voorschriften op grond van hoofdstuk 6 van de Waterwet aan vergunninghoudster verleend voor het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (Van Harinxmakanaal), afkomstig van een vergistingsinstallatie op de Energiecampus te Leeuwarden.

Eiseres betoogt dat in de intensieve veehouderij op grote schaal medicijnen, antibiotica, groeibevorderaars en hormonen worden gebruikt. Doordat in de vergistingsinstallatie dierlijke mest wordt toegepast, komen in de visie van eiseres resten van deze stoffen terecht in het afvalwater dat op het Van Harinxmakanaal wordt geloosd. In de visie van eiseres had verweerder ter voorkoming van afvalwater emissienormen moeten voorschrijven voor specifieke groeibevorderaars, medicijnresten, hormoon verstorende stoffen en pathogenen. Daarbij horen volgens eiseres ook voorschriften voor het monitoren van de aanwezigheid van deze stoffen. Hierbij had eventueel gemotiveerd kunnen worden gekozen voor het monitoren van tracerstoffen, aldus eiseres.

Rechtsvraag

Heeft verweerder in dit geval terecht een watervergunning onder voorschriften verleend aan vergunninghoudster voor het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam, afkomstig van een vergistingsinstallatie?

Uitspraak

De rechtbank overweegt aan de hand van de gronden van eiseres en de StAB-verslagen dat de omgekeerde osmose-installatie weliswaar een hoog verwijderingsrendement heeft, maar dat daarmee nog niet vaststaat dat in het geheel geen resten van vee-medicatie of pathogenen op het Van Harinxmakanaal zullen worden geloosd. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat dit immers afhangt van de concentratie van deze stoffen in het water dat door de omgekeerde osmose-installatie wordt geleid en van de hoeveelheid afvalwater die wordt geloosd. In dit verband acht de rechtbank van belang dat verweerder voor wat betreft de vee-medicatieresten en pathogenen geen immisietoets heeft verricht. In hetgeen verweerder heeft aangevoerd, ziet de rechtbank geen aanleiding om af te wijken van de bevindingen en de conclusies in de StAB-verslagen. Uit de StAB-verslagen volgt dat verweerder niet heeft onderbouwd dat buiten twijfel staat dat de vee-medicatieresten en pathogenen die resterend na toepassing van omgekeerde osmose zodanig klein zijn dat nadelige gevolgen voor de chemische of ecologische kwaliteit van het Van Harinxmakanaal kunnen worden uitgesloten. Verder volgt uit de StAB-verslagen dat naarmate het rendement van de omgekeerde osmose-installatie gering afneemt, de concentratie van vee-medicatieresten en pathogenen in het te lozen water behoorlijk toeneemt. In dat verband is tevens van belang dat, zoals eiseres betoogt, in de watervergunning niet is ingegaan op de eigenschappen van het Van Harinxmakanaal, zoals het debiet en de ecologische waarden, en evenmin op de cumulatie van de lozingen van vergunninghoudster met eventuele andere lozingen (vgl. AbRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1607). Dat de watervergunning volgens verweerder in overeenstemming is met het beleidskader van het Nationale Waterplan (hierna: het beleidskader), doet er naar het oordeel van de rechtbank niet aan af dat verweerder in het concrete geval onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de hoeveelheid stoffen die zal worden geloosd en de gevolgen daarvoor voor het Van Harinxmakanaal. De rechtbank overweegt verder dat in het Handboek immisietoets is uiteengezet dat als er voor een te lozen stof geen norm beschikbaar is, er meerdere manieren zijn om toch een indicatie te geven van de eventuele nadelige gevolgen van de lozing, namelijk door een veilig geachte concentratie in water, een indicatieve milieukwaliteitseis of een gedegen jaargemiddelde concentratie en maximaal aanvaardbare concentratie af te leiden. Aangezien het Handboek immisietoets als BBT-informatiedocument is aangewezen, had verweerder naar het oordeel van de rechtbank rekening moeten houden met de daarin opgenomen beoordelingssystematiek voor niet-genormeerde stoffen. Daarvan is niet gebleken. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat het bestreden besluit op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen en op een ondeugdelijke motivering berust.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 18-01-2024

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2024:118

Zaaknummer: LEE 21-03560

Wetsartikelen: 6.2 Waterwet en 2.1 Waterwet