



Besluit van Gedeputeerde Staten
van Limburg

Vergunning

Artikel 2.7, tweede lid, Wet natuurbescherming

Recreatiepark te Afferden

Zaaknummer: 2014-0042

Kenmerk: 2019/38793

d.d. 23 mei 2019

Verzonden: 27 mei 2019

1. Aanvraag

Bij brief van 7 januari 2014, ontvangen op 8 januari 2014, heeft ZLTO namens XXXX te Afferden een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (verder: Nbw 1998) aangevraagd voor het oprichten en van een recreatiepark, gelegen aan de Afferdse Heide 52 te Afferden. De inrichting heeft een (potentieel) negatief effect op één Natura 2000-gebieden. De aanvraag is geregistreerd onder zaaknummer 2014-0042.

Op 21 december 2015, 2 februari 2016, 9 februari 2018, 12 april 2018 en 5 september 2018 zijn aanvullende gegevens ontvangen.

Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (Wnb) in werking getreden. De Wnb vervangt onder meer de Nbw 1998. Uit artikel 9.10, eerste lid, van de Wnb volgt dat voornoemde vergunningaanvraag vanaf 1 januari 2017 wordt behandeld overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de Wnb. Dat laatste heeft onder meer tot resultaat dat voornoemde aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 vanaf 1 januari 2017 geldt als een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en op deze aanvraag wordt beslist met toepassing van de procedure zoals vermeld onder 2.

2. Procedure

2.1. Procedure

De aanvraag wordt afgehandeld met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De aanvraag om vergunning en een ontwerp van dit besluit hebben van 26 september 2018 t/m 6 november 2018 voor een ieder ter inzage gelegen in het gouvernement te Maastricht. Gedurende deze termijn kon een ieder bij het bestuursorgaan schriftelijk dan wel mondeling zienswijzen inbrengen. Het ontwerpbesluit en de kennisgeving konden in genoemde periode tevens worden geraadpleegd via de internetsite van de Provincie Limburg (www.limburg.nl). Binnen de termijn waarin de aanvraag en het ontwerpbesluit ter inzage hebben gelegen zijn zienswijzen ingediend.

2.2. Zienswijzen ten aanzien van het ontwerpbesluit

Tegen het op 20 september 2018 vastgestelde ontwerpbesluit hebben wij zienswijzen ontvangen van Wösten juridisch advies (namens: Cooperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) te Nijmegen en Vereniging Leefmilieu te Nijmegen). Deze zienswijzen worden verder behandeld in paragraaf 4.6.

3. Beoordelingskader en de beschermde gebieden

3.1 Algemeen

Artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb heeft betrekking op de vergunningplicht in verband met Natura 2000-gebieden (Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijngebieden) binnen en buiten Nederland. Op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is een vergunning van Gedeputeerde Staten vereist voor het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of andere handelingen die de natuurlijke kenmerken van het gebied kunnen aantasten.

Bij het beslissen op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb dient rekening te worden gehouden met de gevolgen die het project of de andere handeling kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied. Heeft een aangevraagde vergunning betrekking op een project dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen, significant negatieve effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied, dan dient op grond van het bepaalde in artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb een passende beoordeling te worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen. Is een passende beoordeling vereist, dan kan de aangevraagde vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb in principe slechts worden verleend, indien op grond van de passende beoordeling de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. Daarbij geldt dat bij de passende beoordeling het positieve effect van mitigerende maatregelen mag worden betrokken.

Bestaat op grond van de passende beoordeling (inclusief de daarbij betrokken mitigerende maatregelen) niet de vereiste zekerheid, dan kan een aangevraagde vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb niettemin worden verleend in het uitzonderlijke geval dat bij toetsing blijkt dat geen Alternatieve oplossingen voor handen zijn, sprake is van Dwingende redenen van openbaar belang en Compenserende maatregelen worden getroffen. Oftewel in voorkomend geval dat de zogenaamde ADC-toets met succes wordt doorlopen.

3.2 De Programmatische Aanpak Stikstof

Voor zover een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voorziet in een project of andere handeling welke stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied waarin tenminste één stikstofgevoelig kwalificerend habitatype voorkomt waarvoor de geldende kritische depositiewaarde wordt overschreden (geldt voor alle Natura 2000-gebieden in Limburg behoudens voor de Natura 2000-gebieden “Grensmaas” en “Abdij Lilbosch en voormalig klooster Mariahoop”), is van belang dat op 1 juli 2015 de Programmatische Aanpak Stikstof (verder: de PAS) in werking is getreden. Sinds 1 januari 2017 wordt de PAS gestalte gegeven via de desbetreffende bepalingen in de Wnb, het Besluit natuurbescherming (verder: Bnb) en de Regeling natuurbescherming (verder: Rnb), alsmede via het betrokken programma voor de periode 2015 – 2021 (verder: het Programma PAS 2015 – 2021). Aan het Programma PAS 2015-2021 ligt een (generieke) passende beoordeling als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb ten grondslag. Onderdeel van deze passende beoordeling vormen de gebiedsanalyses die voor alle in de PAS

betrokken Natura 2000-gebieden zijn opgesteld. De conclusie van de passende beoordeling (inclusief de gebiedsanalyses) is dat op grond daarvan de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van de in het Programma PAS 2015 - 2021 betrokken Natura 2000-gebieden als gevolg van de uitvoering van dit programma niet zullen worden aangetast.

Door ons college is zowel met het Programma PAS 2015 - 2021 als met de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling ingestemd.

Doel van de PAS is het vinden van evenwicht tussen ecologie en economie. Daartoe voorziet de PAS (meer specifiek het Programma PAS 2015 – 2021) in brongerichte maatregelen die leiden tot een (verdere) afname van stikstofdepositie en gebiedsspecifieke herstelmaatregelen, waarmee de natuurwaarden van de betreffende Natura 2000-gebieden worden versterkt. Mede als resultaat van de trendmatige daling van stikstofdepositie als gevolg van (eerder) vaststaand beleid, biedt de PAS hierdoor ook ruimte voor economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Deze zogenaamde depositieruimte is allereerst beschikbaar voor autonome ontwikkelingen alsmede voor projecten en andere handelingen waarvan de op een betrokken Natura 2000-gebied veroorzaakte stikstofdepositie onder de in het Besluit grenswaarden gestelde grenswaarde blijft. Het overige gedeelte van deze ruimte kan als “ontwikkelingsruimte” op grond van artikel 2.7, eerste lid, van het Bnb worden toegedeeld aan (deels prioritaire) projecten en andere handelingen bij toestemmingsbesluiten, zoals een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb of een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht (verder: Bor).

Voor het toedelen van ontwikkelingsruimte (OR) in een toestemmingsbesluit bestaat in principe aanleiding voor zover een project of andere handeling leidt tot een toename van stikstofdepositie op een hectare van een voor stikstof gevoelig habitat in een in het Programma PAS opgenomen Natura 2000-gebied, uitgaande van het jaar waarin de veroorzaakte depositie het hoogst is. Of sprake is van een zodanige toename en hoeveel OR moet worden toegedeeld om toestemming te kunnen verlenen voor de betreffende activiteit, wordt vastgesteld met behulp van het rekeninstrument AERIUS Calculator. Daarbij wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd, waarvan de voornaamste onderstaand worden toegelicht.

- **Geen OR nodig voor zover de grenswaarde niet wordt overschreden**

Voor het toedelen van OR in een toestemmingsbesluit bestaat geen aanleiding voor zover de door een nieuwe of (wijziging of uitbreiding van een) bestaande activiteit (project of een andere handeling) veroorzaakte toename van stikstofdepositie als hier bedoeld, de geldende grenswaarde op grond van het Bnb niet overschrijdt. Deze grenswaarde bedraagt in principe 1 mol per hectare per jaar. Indien en voor zolang evenwel uit AERIUS Calculator blijkt dat ten aanzien van een hectare van een voor stikstof gevoelige habitat in het desbetreffende Natura 2000-gebied 5% of minder van de depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is, bedraagt de grenswaarde 0,05 mol per hectare per jaar.

- **Geen OR nodig voor de feitelijk veroorzaakte stikstofdepositie vóór 1 januari 2015**

Voor bestaande activiteiten waarvoor de vereiste vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb dan wel de vereiste omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2aa, onder

a, van het Bor ontbreekt (de zgn. “interimmers”), wordt bedoelde toename van stikstofdepositie bepaald ten opzichte van de stikstofdepositie die door de bestaande activiteit ten hoogste feitelijk werd veroorzaakt vóór 1 januari 2015 ^[1]. Leidt een (voorgenomen) wijziging of uitbreiding van de bestaande activiteit ten opzichte van deze referentiesituatie niet tot een toename van stikstofdepositie als hier bedoeld, dan kan toedeling van OR in het toestemmingsbesluit voor het betreffende project of de andere handeling achterwege blijven. In voorkomend geval dat een (voorgenomen) wijziging of uitbreiding van een bestaande activiteit ten opzichte van voornoemde referentiesituatie (wel) leidt tot een toename van stikstofdepositie als hier bedoeld, dan is in zoverre toedeling van OR in een toestemmingsbesluit noodzakelijk voor zover de geldende grenswaarde op grond van het Bnb wordt overschreden.

Overigens is het aan de aanvrager om aan te tonen wat, binnen de daarvoor geldende kaders, de stikstofdepositie was die door de bestaande activiteit ten hoogste feitelijk werd veroorzaakt vóór 1 januari 2015. Zo daartoe aanleiding bestaat, wordt onder de overwegingen van dit besluit nader ingegaan op de wijze waarop een en ander kan worden aangetoond en of daarvan in casu sprake is.

- **Geen OR nodig voor reeds toegestane stikstofdepositie**

Voor bestaande activiteiten waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is verleend, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2aa, onder a, van het Bor is verleend of overeenkomstig artikel 2.7 van de Rnb een melding is gedaan, wordt bedoelde toename van stikstofdepositie in principe bepaald ten opzichte van de stikstofdepositie die op grond van de eerdere verleende vergunning of gedane melding is toegestaan. Dit leidt uitzondering wanneer de stikstofdepositie die door de bestaande activiteit ten hoogste feitelijk werd veroorzaakt vóór 1 januari 2015 hoger is dan de stikstofdepositie toegestaan op grond van een vóór 1 juli 2015 verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb of een vóór 1 juli 2015 verleende omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2aa, onder a, van het Bor. In die situatie wordt de toename van stikstofdepositie bepaald ten opzichte van de stikstofdepositie die door de bestaande activiteit ten hoogste feitelijk werd veroorzaakt vóór 1 januari 2015.

Voor wat betreft de noodzaak om ten behoeve van een (voorgenomen) wijziging of uitbreiding van een bestaande activiteit als hier bedoeld OR toe te delen in een toestemmingsbesluit, is het gestelde onder het vorige uitgangspunt - met inachtneming van de juiste hiervoor vermelde referentiesituatie - van overeenkomstige toepassing.

¹ Onder “de stikstofdepositie die door de bestaande activiteit ten hoogste feitelijk werd veroorzaakt vóór 1 januari 2015”, wordt op grond van artikel 2.4, zevende lid, van de Rnb verstaan de hoogste stikstofdepositie die in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 als gevolg van de daadwerkelijk in de betrokken inrichting verrichte activiteiten plaatsvond, voor zover die stikstofdepositie niet meer bedroeg dan de stikstofdepositie die mogelijk was overeenkomstig de op 1 januari 2015 voor de betrokken inrichting geldende omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e of i, van de Wabo of de op 1 januari 2015 voor de betrokken inrichting geldende vergunning of melding krachtens de Wet milieubeheer of Hinderwet.

Zoals uit het vorenstaande blijkt, kan onder omstandigheden toedeling van OR in het toestemmingsbesluit voor een project of een andere handeling welke stikstofdepositie veroorzaakt op een voor stikstof gevoelig habitat in een in het Programma PAS opgenomen Natura 2000-gebied achterwege blijven. Achtergrond daarvan is dat in het Programma PAS 2015 – 2021 en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling rekening is gehouden met zowel de (eerder) toegestane als de feitelijk vóór 1 januari 2015 veroorzaakte stikstofdepositie als hiervoor toegelicht.

Bestaat met inachtneming van het vorenstaande (wel) de noodzaak om OR toe te delen in een toestemmingsbesluit, dan is allereerst de vraag opportuun of voor het betreffende project of de andere handeling voldoende OR beschikbaar kán worden gesteld. Zonder toedeling van de benodigde OR kan het betreffende project of de andere handeling in de bedoelde situatie immers niet worden toegestaan. Om te kunnen besluiten tot toedeling van de voor een project of andere handeling noodzakelijke OR in een toestemmingsbesluit, dient voldaan te zijn aan de diverse daarvoor geldende voorwaarden. Relevant in dit opzicht voor (niet-prioritaire) projecten en andere handelingen is allereerst de beschikbaarheid van OR in segment 2. Toedeling van OR in een toestemmingsbesluit mag er immers niet toe leiden dat de resterende OR voor een hectare voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied in segment 2 minder bedraagt dan nul. Daarbij dient de toedeling van OR plaats te vinden in overeenstemming met de door ons college bij besluit van 5 september 2017 vastgestelde “Beleidsregel toestemmingverlening en toedeling ontwikkelingsruimte Programmatische Aanpak Stikstof Limburg 2017 segment 2 versie september”. Uitgangspunt van deze per 1 januari 2017 in werking getreden beleidsregel is onder meer dat bij een toestemmingsbesluit de volgorde van de ontvangst van de volledige én ontvankelijke aanvraag voor een toestemmingsbesluit bepalend is (“wie het eerst komt, wie het eerst maalt”). Voorts geldt als hoofdregel dat aan een project of een andere handeling casu quo per inrichting cumulatief niet meer dan 3 mol stikstof per hectare per jaar aan OR wordt toegedeeld per PAS-programmaperiode. Onder omstandigheden bedraagt de aan een project of een andere handeling casu quo per inrichting cumulatief toe te delen OR per PAS-programmaperiode echter niet meer dan 1 mol stikstof per hectare per jaar. Meer in het bijzonder geldt dit laatste voor aanvragen om een toestemmingsbesluit die worden ontvangen, nadat via het Provinciaal Blad of op een andere geschikte wijze kennis is gegeven van het feit dat volgens AERIUS Register ten aanzien van een hectare van een voor stikstof gevoelige habitat in het desbetreffende Natura 2000-gebied meer dan 75% van de bij aanvang van de bij PAS-programmaperiode beschikbare OR is toegedeeld.

Overigens voorziet de beleidsregel in een specifiek regime voor aanvragen om een toestemmingsbesluit die na 31 december 2016 zijn ontvangen en die betrekking hebben op een bestaande veehouderij, waarbij het wijzigen van het aantal dieren in enige diercategorie binnen één of meer bestaande dierenverblijven leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de stikstofdepositie die ten hoogste feitelijk werd veroorzaakt vóór 1 januari 2015 of de eerder voor de bestaande activiteit toegestane stikstofdepositie. Voor deze categorie aanvragen geldt dat bij een toestemmingsbesluit uitsluitend OR wordt toegedeeld indien de ammoniakemissie vanuit het te wijzigen bestaande dierenverblijf casu quo de te wijzigen bestaande dierenverblijven afneemt met ten minste het in de bijlage van de beleidsregel vastgestelde percentage per dierplaats. Daarnaast zal bij toedeling van OR aan het toestemmingsbesluit de verplichting worden verbonden om binnen een jaar aan te tonen dat de ammoniakemissie daadwerkelijk is afgenomen met het vastgestelde percentage per dierplaats.

Uitsluitend voor zover met inachtneming van het vorenstaande én de noodzaak bestaat om OR toe te delen én wordt voldaan aan de diverse voorwaarden voor het beschikbaar stellen van de benodigde OR, wordt de voor een project of een andere handeling benodigde OR toegedeeld in een toestemmingsbesluit. Is sprake van een toestemmingsbesluit voor onbepaalde tijd, dan wordt eenmalig OR toegedeeld voor onbepaalde tijd ter hoogte van de stikstofdepositie in het jaar waarin deze het hoogst is. Wordt voor een project of een andere handeling toestemming verleend voor ten hoogste vijf jaar, dan is de OR die in het toestemmingsbesluit wordt toegedeeld gelijk aan de som van de stikstofdeposities die het project of de andere handelingen in de onderscheiden jaren op de desbetreffende hectare kan veroorzaken, gedeeld door zes. De OR die in een toestemmingsbesluit wordt toegedeeld, wordt uitgedrukt in mol per hectare per jaar.

Wordt bij een toestemmingsbesluit OR toegedeeld, dan wordt deze geregistreerd in AERIUS Register en afgeschreven van de totale hoeveelheid OR. Daarmee is de toegedeelde hoeveelheid OR niet meer beschikbaar voor overige projecten of andere handelingen.

3.3 Buitenlandse toetsingskaders stikstofdepositie

Buitenlandse Natura 2000-gebieden vallen nadrukkelijk onder de reikwijdte van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Dat volgt reeds uit deze bepaling in samenhang met de begripsomschrijving van Natura 2000-gebied in artikel 1.1 van de Wnb. Uitvloeisel daarvan is dat bij het beslissen op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb tevens de gevolgen moeten worden betrokken die een project of andere handeling kan hebben in een buiten Nederland gelegen Natura 2000-gebied. Daarbij gaat het om alle denkbare (negatieve) gevolgen van een project of andere handeling die de natuurlijke kenmerken van een buitenlands Natura 2000-gebied kunnen aantasten. In de praktijk is het vorenstaande evenwel met name van belang voor aanvragen voor projecten op Nederlands grondgebied die (mede) voorzien in het veroorzaken van stikstofdepositie op stikstofgevoelige buitenlandse Natura 2000-gebieden.

In voorkomend geval dat een vergunningaanvraag voor een project (wel) voorziet in een toename van stikstofdepositie op één of meer stikstofgevoelige Duitse en/of Belgische Natura 2000-gebieden is relevant dat volgens paragraaf 5.7 van het Programma PAS 2015 – 2021 voor het beoordelen van de effecten van stikstofdepositie op de betreffende buitenlandse Natura 2000-gebieden toepassing wordt gegeven aan de daarvoor geldende toetsingskaders in Duitsland en België. In verband hiermee wordt onderstaand ingegaan op de toetsingskaders voor de beoordeling van effecten van stikstofdepositie op Duitse en Belgische Natura 2000-gebieden, zoals deze thans in Duitsland en België worden gehanteerd.

3.3.1 Het Duitse toetsingskader voor stikstofdepositie

Voorziet een vergunningaanvraag voor een project op Nederlands grondgebied voor geen enkel Duits Natura 2000-gebied in een toename van stikstofdepositie van 0,1 kg N/ha/jaar (7,14 mol/ha/jaar) of meer, dan kan er volgens het Duitse toetsingskader vanuit worden gegaan dat significante effecten zijn uitgesloten. Leidt een zodanige aanvraag voor één of meer Duitse Natura 2000-gebieden wel tot een toename van stikstofdepositie van 0,1 kg N/ha/jaar (7,14 mol/ha/jaar) of meer, dan dient voor het/de betreffende gebied(en) een nadere beoordeling plaats te vinden. Deze beoordeling bestaat er in voorkomend geval primair uit dat ten aanzien van het/de betrokken gebied(en) voor de relevante habitattypen wordt nagegaan of rekening houdend met de extra stikstofdepositie als gevolg van het

aangevraagde project en eventuele cumulerende andere projecten, de minimumwaarde van het zogenaamde critical loads-bereik (CL-bereik) wordt overschreden. Wordt de minimumwaarde van het CL-bereik niet overschreden óf bedraagt de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door het aangevraagde project en eventuele cumulerende andere projecten voor de relevante habitattypen minder dan 3% van de minimumwaarde van het CL-bereik, dan kunnen significante effecten ook voor het/de betrokken Duitse Natura 2000-gebied(en) uitgesloten worden geacht.

Rest de situatie dat de minimumwaarde van het CL-bereik wordt overschreden én het 3%-criterium wordt overschreden. Alsdan dient aan de hand van een passende beoordeling anderszins de zekerheid te zijn verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Duitse Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Bij ontstentenis van deze zekerheid, dient er in voorkomend geval vanuit te worden gegaan dat de aangevraagde vergunning dient te worden geweigerd.

Overigens kan onder omstandigheden, in afwijking van het normaliter in eerste aanleg te hanteren (afbakenings)criterium van 0,1 kg N/ha/jaar (7,14 mol/ha/jaar), een afbakeningscriterium worden gehanteerd van 0,3 kg N/ha/jaar (21,42 mol/ha/jaar). Een en ander is evenwel afhankelijk van onder meer de juridische ontwikkelingen en de staat van instandhouding van de kwalificerende habitats en soorten ten tijde van het besluit op de vergunningaanvraag.

3.3.2 Het Vlaamse toetsingskader voor stikstofdepositie

De beoordeling van de effecten van stikstofdepositie, maar ook van zwaveldepositie op Natura 2000-gebieden bevindt zich in Vlaanderen momenteel in een transitiefase, die uiteindelijk moet leiden tot vaststelling van een Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) naar Nederlands voorbeeld. Onderdeel van deze transitiefase is de inwerkingtreding per 27 februari 2015 van een tijdelijk Vlaams toetsingskader voor de beoordeling van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Dit toetsingskader is per 1 juli 2017 aangepast.

Op basis van deze toetsingsmethode kunnen significante negatieve effecten in eerste aanleg uitgesloten worden geacht, indien in een Vlaams Natura 2000-gebied met inbegrip van de bijdrage van een aangevraagd project op Nederlands grondgebied geen sprake is van een overbelaste situatie dan wel wanneer als gevolg van een zodanig project binnen een Vlaams Natura 2000-gebied ter plaatse van een relevant (potentieel) habitatype of een voorlopige zoekzone de zogenaamde nulcontourlijn niet wordt overschreden. De nulcontourlijn bedraagt in Vlaamse Natura 2000-gebieden voor eutrofiëring via lucht 0,30 kg N/ha/jaar (21,42 mol/ha/jaar) en voor verzuring via lucht 21,45 Zeq/ha/jaar. Voorziet een vergunningaanvraag voor een project op Nederlands grondgebied binnen één of meer Vlaamse Natura 2000-gebieden ter plaatse van een relevant (potentieel) habitatype of een voorlopige zoekzone in een toename van stikstofdepositie van meer dan 0,30 kg N/ha/jaar (21,42 mol/ha/jaar), onderscheidenlijk 21,45 Zeq/ha/jaar (21,45 mol/ha/jaar) dan is in zoverre een nadere beoordeling noodzakelijk.

Significante negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie vanwege het aangevraagde project (zowel ammoniak als NO_x) kunnen worden uitgesloten indien de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft ter plaatse van de relevante (potentiële) habitattypen of een daarvoor aangewezen voorlopige zoekzone leidt tot een stikstofdepositie van minder dan 5% van de geldende kritische depositiewaarde. Bij deze beoordeling dient te worden gekeken naar de gehele beoogde activiteit. Voorwaarde voor uitbreidingen van bestaande activiteiten, zogenaamde “hervergunningen” en nieuwe activiteiten is evenwel dat in de vergunning de gangbare emissiereducerende technieken (BBT) zijn voorgeschreven.

Voor SO_x als gevolg van de uitstoot van zwavelhoudende gassen (SO₂, SO₃, H₂SO₄, HCl), is hetgeen hiervoor is vermeld van overeenkomstige toepassing.

Voldoet het aangevraagde project op Nederlands gebied niet aan de hiervoor genoemde criteria, dan dient er vanuit te worden gegaan dat vergunningverlening uitsluitend mogelijk is, indien op grond van een in een passende beoordeling opgenomen ecologische onderbouwing de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van de relevante Vlaamse Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

3.3.3 Het Waalse toetsingskader voor stikstofdepositie

Wallonië kent op dit moment geen eigen toetsingskader voor het beoordelen van de effecten van stikstofdepositie op Waalse Natura 2000-gebieden, veroorzaakt door aangevraagde projecten. Dat laatste veronderstelt dat de voor de toetsing van een vergunningaanvraag voor een project op Nederlands grondgebied welke voorziet in stikstofdepositie op één of meer stikstofgevoelige Waalse Natura 2000-gebieden bij voorkeur een passende beoordeling wordt opgesteld, waaruit blijkt of in zoverre de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van de relevante Waalse Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

Relevant is evenwel dat - naar aanleiding van voorliggende vergunningaanvragen van ENCI B.V. te Maastricht en tegen de achtergrond van het bepaalde in artikel 4, derde lid, van het Verdrag van de Europese Unie – in dit verband op 15 januari 2015 afstemmingsoverleg heeft plaatsgevonden met het Waalse gewest, meer in het bijzonder met het Département de la Nature et des Forêts (DNF). Daarbij is namens DNF medegedeeld dat, bij gebreke van een Waals toetsingskader, ermee wordt ingestemd dat de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een project op Nederlands grondgebied welke (mede) voorziet in stikstofdepositie op één of meer Waalse Natura 2000-gebieden in zoverre plaatsvindt met inachtneming van het hiervoor toegelichte Vlaamse toetsingskader. Een en ander is door DNF bevestigd bij brief van 9 september 2015. Gegeven het feit dat DNF daarmee uitdrukkelijk heeft ingestemd, is het verdedigbaar dat voor het beoordelen van de effecten van stikstofdepositie op Waalse Natura 2000-gebieden, welke wordt veroorzaakt door een aangevraagd project op Nederlands grondgebied het Vlaamse toetsingskader wordt toegepast. Dit laatste geldt te meer nu in voorkomende gevallen dat het voornemen bestaat om voor een zodanig project tot vergunningverlening over te gaan, tijdig afstemmingsoverleg plaatsvindt met DNF waarbij informatie wordt verstrekt over (de gevolgen van) het betreffende project, de vergunningaanvraag (inclusief alle relevante bijbehorende stukken) en de (ontwerp)besluiten tot vergunningverlening aan de Waalse autoriteiten worden gezonden, van de (ontwerp)besluiten op een toereikende wijze kennis wordt gegeven in Wallonië, alsmede genoegzaam de gelegenheid wordt geboden om kennis te nemen van alle relevante stukken, zienswijzen naar voren te brengen en beroep in te stellen.

4. Overwegingen

4.1. Aanvraag

De aanvraag heeft betrekking op het oprichten en exploiteren van een recreatiepark. Het recreatiepark bestaat uit 20 vakantiewoningen en een servicegebouw. Voor de aangevraagde activiteit is niet eerder de Wnb-vergunning verleend.

4.2. Effecten als gevolg van de activiteiten

De exploitatie van het recreatiepark te Afferden, kan mogelijk (significante) negatieve effecten hebben op kwalificerende habitats en soorten van de omliggende Natura 2000-gebieden. Gezien de aard van de activiteiten zijn de mogelijke (significante) negatieve effecten als gevolg van verzuring en vermessing op voorbaat niet uit te sluiten.

Ten aanzien van de andere - niet aan stikstofdepositie gerelateerde zijn, vanwege de aard van de activiteiten, geen negatieve effecten (zoals geluid, trillingen, licht, etc.) te verwachten zijn die de natuurlijke kenmerken van voornoemde beschermde gebieden kunnen aantasten.

In de aanvraag is eveneens een *“Quick scan flora en fauna, Afferdse Heide 52, Afferden”* opgenomen. In de quick scan zijn de mogelijke gevolgen voor de beschermde soorten onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat de aangevraagde activiteit, mits de bouwwerkzaamheden buiten het broedseizoen worden uitgevoerd, geen negatieve gevolgen heeft op de beschermde soorten.

4.2.1 Verzuring en vermessing

De aanvraag ziet toe op een totale emissie van 140,27 kg NO_x/jaar. De emissie van stikstofoxide door het recreatiepark te Afferden leidt tot stikstofdepositie op de omliggende Natura 2000-gebieden. Dit kan leiden tot vermessing en verzuring van de bodem, met als gevolg dat vegetaties verruigen en vegetatietypen verdwijnen.

De activiteit heeft een mogelijk (significant) negatief effect op de Natura 2000-gebieden die opgenomen zijn in de met behulp van AERIUS Calculator samengestelde berekening (bijlage 1). De bronnen welke bijdragen aan de emissie van stikstofoxide zijn de volgende:

Bedrijfsactiviteit	Emissie (kg NO _x / jaar)
Verwarmingsketels (woningen)	132,3
Autoverkeer	7,97
Totaal NO_x	140,27 kg/j

4.3. Nederlandse Natura 2000-gebieden

In relatie tot de in de PAS betrokken (Nederlandse) Natura 2000-gebieden dient te worden vastgesteld dat de aanvraag betrekking heeft op het oprichten en voor onbepaalde tijd exploiteren van een nieuwe activiteit (project of andere handeling). Vanwege de aanvrager is een met behulp van AERIUS Calculator gemaakte berekening overgelegd (zie bijlage 1) betreffende de (toename van) stikstofdepositie die door de aangevraagde activiteit wordt veroorzaakt op de voor stikstof gevoelige habitattypen in één of meer Natura 2000-gebieden die zijn opgenomen in het Programma PAS. Uit deze berekening blijkt dat de aanvraag voorziet in een toename van stikstofdepositie van ten hoogste 1,55 mol per hectare per jaar op een voor stikstof gevoelig habitattype in een Natura 2000-gebied dat is opgenomen in het Programma PAS. Voor wat betreft deze aanvraag is toedeling van OR noodzakelijk om toestemming te kunnen verlenen voor de aangevraagde activiteit.

Ten aanzien van de mogelijkheid daartoe, dient te worden vastgesteld dat in segment 2 voldoende OR beschikbaar is voor toedeling van de voor de aangevraagde activiteit benodigde OR. Daarbij is relevant dat zodanige toedeling in overeenstemming is met de “Beleidsregel toestemmingverlening en toedeling ontwikkelingsruimte Programmatische Aanpak Stikstof Limburg 2017 segment 2 versie september”. Meer in het bijzonder is in dit verband geconstateerd dat de voor de aangevraagde activiteit benodigde hoeveelheid OR niet meer bedraagt dan de hoeveelheid OR die op grond van de beleidsregel ten hoogste mag worden toegedeeld aan een project of een andere handeling. Mede in aanmerking genomen dat de voorliggende aanvraag strekt tot het verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd, wordt bij dit besluit voor de aangevraagde activiteit eenmalig OR toegedeeld voor onbepaalde tijd van ten hoogste 1,55 mol per hectare per jaar.

Overigens wordt in dit verband overwogen dat in het Programma PAS 2015 – 2021 en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling rekening is gehouden met het toedelen van OR aan projecten en andere handelingen binnen de daarvoor geldende kaders. Tegen deze achtergrond is genoegzaam gewaarborgd dat de natuurlijke kenmerken van de het Programma PAS 2015 – 2021 betrokken Natura 2000-gebieden in zoverre niet zullen worden aangetast door de aangevraagde activiteit. Reden waarom de aangevraagde vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb in zoverre kan worden verleend, onder het toedelen van de benodigde OR.

4.4. Buitenlandse Natura 2000-gebieden

Zoals in paragraaf 3.3 nader is toegelicht, vallen buitenlandse Natura 2000-gebieden onder de reikwijdte van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Daarnaast geldt voor aangevraagde projecten op Nederlands grondgebied die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige Duitse en Belgische Natura 2000-gebieden dat de effecten van stikstofdepositie volgens paragraaf 5.7 van het Programma PAS 2015 – 2021 dienen te worden beoordeeld overeenkomstig de daarvoor geldende toetsingskaders in Duitsland respectievelijk Vlaanderen en Wallonië. Reden waarom onder 3.3.1, 3.3.2 en 3.3.3 uitvoerig op deze toetsingskaders is ingegaan.

De aanvraag voorziet voor de Belgische Natura 2000-gebieden niet in een toename van stikstofdepositie van 0,3 kg N/ha/jaar (21,42 mol/ha/jaar) of meer. Op basis van de Belgische toetsingsmethode voor de beoordeling van effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, kan er derhalve vanuit worden gegaan dat significante negatieve effecten op dit gebied in zoverre zijn uitgesloten.

4.5. Beoordeling overige effecten op de beschermde natuurgebieden

Uit de aanvraag blijkt dat er als gevolg van de voorgenomen activiteit geen andere - niet aan stikstofdepositie gerelateerde - negatieve effecten (zoals geluid, trillingen, licht, etc.) te verwachten zijn die de natuurlijke kenmerken van voornoemde beschermde gebieden kunnen aantasten.

4.6. Beoordeling zienswijze

De zienswijzen, ingediend door Wösten juridisch advies, zullen in het hiernavolgende behandeld worden.

Inleiding

Met de bestreden vergunning besluiten is sprake van een toename van ammoniakdeposities bij reeds stikstof overbelaste krachtens de Wet Natuurbescherming beschermde natuurwaarden. GS meent dit te kunnen toestaan onder verwijzing naar de Passende Beoordeling (hierna: PB) behorend bij het PAS. Het PAS en de PB stelt rechtmatigheid te geven aan enerzijds het generiek geheel vrijstellen van vergunningplicht van het merendeel van de agrarische bedrijfsdeposities (agrarische staldeposities van minder dan 0,05 mol, een deel van de bedrijfsstaldeposities van minder dan 1 mol, en alle agrarische beweiding- en bemestingsdeposities) en anderzijds vergunning plichtige bedrijfsdepositietoenames, zoals de hier bestreden besluiten.

Bron- en herstelmaatregelen (instandhoudingsmaatregelen) zouden volgens GS voldoende zeker stellen dat de optredende bedrijfsdeposities geen significant negatief effect hebben op de wettelijk beschermde natuurwaarden.

Cliënten bestrijden de rechtmatigheid van het PAS als grondslag voor de bestreden besluiten.

Gesteld wordt dat het PAS en de PB niet voldoet aan de te stellen eisen, waaronder de artikel 6 lid 1, lid 2 en lid 3 van de Habitatrichtlijn, inclusief de bijbehorende jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Zienswijze 1: Vrijstelling merendeel agrarische deposities van vergunningplicht in strijd met Habitatrichtlijn.

Met artikel 19da en artikel 19kh lid 7 en 9 (voormalige) Nb-wet tracht de wetgever een bevoegdheid te bieden voor vrijstelling van vergunningplicht krachtens de Natuurbeschermingswet. Hierop zijn middels het Besluit natuurbescherming alle bedrijfsdeposities lager dan 1,0 mol of 0,05 voorwaardelijk vergunning vrij verklaard, met de aantekening dat alle deposities boven de 0,05 mol melding plichtig blijven.

Middels het (voormalige) Besluit Vergunningen Nb-wet 1998 Vrijstelling Vergunningplicht Weiden van Vee en Gebruik Meststoffen zijn ook de deposities vanwege mesten en beweiden uitgezonderd van vergunningplicht.

Inmiddels is middels een Provinciale Verordening getracht te voorzien in het vrijstellen van bemesten en beweiden. Deze vrijstellingen verhoudt zich niet tot de jurisprudentie van het Hof van Justitie, zoals ondergenoemd.

HvJ 538/09 (EC-België 26 mei 2011):

Bijgevolg volgt uit de rechtspraak van het Hof dat een lidstaat in beginsel overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalde categorieën van plannen of projecten niet systematisch en algemeen aan de verplichte beoordeling van de gevolgen ervan voor Natura 2000-gebieden kan onttrekken, op basis van het werkterrein of door de invoering van een aanmeldingsregeling.

HvJ 182/10 (Solvay 16 febr. 2012):

Artikel 6, lid 3, van deze richtlijn, dat verwijst naar de „bevoegde nationale instanties”, voorziet niet in een bijzondere regel voor plannen of projecten die worden goedgekeurd door een wetgevende instantie. Een dergelijke hoedanigheid is dan ook niet van invloed op de omvang of de reikwijdte van de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen.

HvJ 241/08 (EC-Frankrijk 4 maart 2010)

Bijgevolg kan, gelet op het feit dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en lid 3 van datzelfde artikel hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen, artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, vierde zin, van het milieuwetboek, door in het algemeen te verklaren dat bepaalde activiteiten, zoals de jacht of de visvangst, niet verstorend zijn, enkel in overeenstemming worden geacht met artikel 6, lid 2, van diezelfde richtlijn, indien is gegarandeerd dat deze activiteiten niet leiden tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doeleinden van de richtlijn.

HvJ 98/03 (EC-DLD 10 jan. 2006) noemt in die zaak een opgenomen verificatieverplichting en de minimalisatieplicht van eventuele negatieve effecten een onvoldoende waarborg, aangezien daarmee negatieve gevolgen niet worden voorkomen.

Van de meldingsplichtige projecten boven de 0,05 mol geldt dat met de meldingsplicht negatieve gevolgen niet worden voorkomen, en is het Besluit Grenswaarden PAS in strijd met HvJ 98-03.

Van de projecten met een bijdrage onder de drempelwaarde van 0,05 mol is - zeker cumulatief - niet op voorhand te stellen dat daarmee geen significant negatieve effecten optreden én die bijdragen worden door het bevoegde gezag niet geadministreerd middels bijvoorbeeld een melding. Van de cumulatieve bijdrage van die projecten is enkel een prognose gegeven. Die prognose betreft -uit de aard der zaak- een toekomstig gegeven. Het toekomstige karakter in combinatie met de complexiteit van de prognose geeft de prognose een substantiële mate van onzekerheid. Voor de komende 6 jaar prognoses stellen van aantallen bedrijven, met daarin aantallen dieren en specifieke stalsystemen alsook de ligging ten opzichte van alle bestaande Natura 2000 zones waarbij ook is te betrekken dat ondernemers niet altijd conform de gestelde regels handelen (lees: in strijd met de feiten handelen als bedrijf met minder dan 0,05 mol) kan niet als voldoende zekerheid gelden dat geen significant negatieve effecten optreden en aan de eis van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn wordt voldoen.

Voor wat betreft de beweiding- en bemestingsdeposities wordt opgemerkt dat die geheel zijn vrijgesteld op basis van de overweging dat landelijk of regionaal enkel gemiddeld geen depositietoenames zijn te verwachten. Kortom, op bedrijfsniveau zijn toenames niet uit te sluiten. En, ook de gemiddelde afname moet onzeker heten, nu die enkel is gebaseerd op de toekomstige werking van beleidskaders, waaronder de Meststoffenwet. Voor beweiding geldt dat in het geheel geen beleidskaders gelden met als gevolg dat

die deposities zonder enige regulering plaats hebben. Hierbij wordt voorts opgemerkt dat beweiding onder omstandigheden als project geldt nu het beweiden verknocht is met de stalemissies, in ieder geval voor zover het melkrundvee betreft.

Indien moet worden vastgesteld dat aan de vrijstelling in het geheel geen PB ten grondslag ligt - wat de Nota van Toelichting bij het Besluit \Vrijstelling Beweiden en Bemesten c.q. de provinciale regeling doet vermoeden - dan geldt onder alle omstandigheden dat zonder de noodzakelijke PB vrijstelling is gegeven. Een gemiddelde afname van de deposities kan niet volstaan om vrijstelling te verlenen.

Overigens voeren cliënten aan dat GS zich ten onrechte op het standpunt stelt dat met bemesten en beweiden sprake zou zijn van een 'andere handeling' en niet van een 'plan' of project'. Het beweiden is voor wat betreft melkrundvee verknocht met de stalemissies, zodat het beweiden niet los beoordeeld kan worden van de stalemissies. Nu de oprichting van een stal een project betreft, zijn tenminste niet alle emissies als gevolg van beweiding als 'andere handeling' aan te merken.

De algemene vrijstelling van bovengenoemde bedrijfsactiviteiten zijn niet verenigbaar met de Habitatrichtlijn.

Reactie Gedeputeerde Staten

In de eerste plaats merken wij op dat de vergunde deposities in de bestreden besluiten kleiner, of gelijk zijn aan de drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jr. De hierboven aangehaalde situatie doet zich dan ook niet voor. Daarnaast merken wij op dat deposities voor projecten en andere handelingen die een stikstofdepositie veroorzaken die lager is dan de drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jr., onderdeel uitmaken van de depositieruimte voor autonome ontwikkeling. Deze deposities zijn als zodanig meegenomen in de passende beoordeling van de PAS. De depositiebijdragen onder de 0,05 mol/ ha/j. worden meegenomen in AERIUS Monitor, zodat het mogelijk is bij te sturen indien dat nodig blijkt.

In 2016 is in het Besluit houdende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met vrijstelling van de vergunningplicht voor het beweiden van vee en gebruik van meststoffen (hierna: het besluit) een nieuw artikel 3a opgenomen in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 waarin is bepaald dat het verbod, bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, niet van toepassing is op:

- a. het beweiden van vee;
- b. het op of in de bodem brengen van meststoffen.

Op grond van artikel 2.9, derde lid, van de Wnb jo. artikel 2.9 Wnb is in de Omgevingsverordening Limburg 2014 opgenomen dat de vergunningplicht als voorzien in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb niet van toepassing is op het weiden van vee en het gebruik van meststoffen. Omdat het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, waarin deze vrijstelling was verleend per 1 januari 2017 is vervallen is deze vrijstelling op deze wijze beleidsarm voortgezet.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft prejudiciële vragen gesteld over de verenigbaarheid van de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de grond brengen van meststoffen met art. 6, tweede en derde lid van Europese richtlijn (ECLI:NL:RVS:2017:1259). De Afdeling gaat er daarbij vanuit dat van onverenigbaarheid geen sprake zal zijn mede in het licht van de toepasselijkheid van 2.4 Wnb. Wij zien vooruitlopend op de uitspraak van de Afdeling in de zaken waarop de prejudiciële vragen van 17 mei 2017 betrekking hebben geen aanleiding in de jurisprudentie van het

Europese Hof van Justitie om te twijfelen aan de rechtmatigheid van het PAS als grondslag voor het bestreden besluit.

Zienswijze 2: Autonome situatie

In de autonome situatie zijn ten onrechte niet de deposities buiten beschouwing gelaten van plannen en projecten waarbij ook een depositietoename optreedt en die zonder PB c.q. vergunning zijn gerealiseerd. Grofweg betreffen dit de illegale bedrijfsuitbreidingen tussen 2004 en 2014. Die plannen en projecten dienen buiten beschouwing te blijven in de autonome beoordeling om een representatief beeld te tonen van het verschil tussen de autonome situatie versus de PAS maatregelen. De autonome situatie wordt thans ten onrechte op onjuiste gronden negatiever weergegeven en de PAS-maatregelen positiever. Dit gebrek in het PAS staat in de weg aan de zekerstelling dat met het PAS geen significant negatieve effecten optreden.

Reactie Gedeputeerde Staten

De aanvragen zijn beoordeeld op grond van de beoordelingssystematiek zoals opgenomen in de Wnb en het PAS (Titel 2.1 Besluit natuurbescherming en de daarbij behorende regelgeving (o.a. artikel 2.4 van de Regeling natuurbescherming).

In de uitspraak van de Afdeling van 17 mei 2017 (ECLI:NL;RVS:2017:1259, r.o. 11) is deze grond door de Afdeling beoordeeld. De Afdeling concludeert dat deze grond faalt.

Zienswijze 3: Bronmaatregelen: zowel toekomstig alsook onvoldoende zeker.

Met het PAS zijn agrarische bronmaatregelen voorzien, gericht op een ammoniakemissiereductie van 10 kton. Het betreffen een drietal maatregelen:

- Wijziging Besluit gebruik Meststoffen
- Wijziging Besluit Huisvesting emissiearme staltechnieken
- Aanpassing voer op vrijwillige basis

Onder meer deze veronderstelde reductie van 10 kton ammoniakemissie biedt volgens GS ruimte voor het deels weer laten opvullen met depositie-toenames van bedrijfsuitbreidingen (ontwikkelingsruimte).

Naast de bronmaatregelen zijn in de PB ook herstelmaatregelen voorzien, op basis waarvan wordt gesteld dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zullen worden aangetast.

Cliënten reageren hierop als volgt.

Feit is dat tot op heden een groot aantal bedrijfsdepositie-toenames zijn toegestaan, bovendien voor onbepaalde tijd, terwijl de PAS een beperkte looptijd heeft van 6 jaar én met de PAS geen goede staat van instandhouding wordt gerealiseerd van de omliggende stikstofoverbelaste natuurtypen in de relevante beschermingszones. Cliënten stellen dat de bron- en herstelmaatregelen onvoldoende zeker zijn, en bovendien voor het merendeel toekomstig geëffectueerd worden. Aan de PB kan niet de zekerheid worden ontleend dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

* *Wijziging Besluit gebruik Meststoffen*

Aan het aanscherpen van de regels voor mestaanwending wordt in de PB een reductie van 2 kton toegeschreven. Verweerder verwijst naar de Aerius- factsheet 'bepalen depositiebijdrage en groei-behoefte mest. Daarin wordt verwezen naar de CBS-notitie 'doorrekening maatregelen gericht op beperking ammoniakemissie' van 21 januari 2014.

Dit stuk is ook als bijlage bij het StAB-advies in Raad van State-zaaknummer 201506897 (beroep verzoek handhaving veehouderij Wijffelterbroekdijk) gevoegd.

De bronmaatregelen zijn onvoldoende zeker.

Ook indien de maatregelen meer zeker potentieel tot de gestelde reductie leiden dan nog ontbreekt de zekerheid. Verwezen naar de PBL publicatie "Beoordeling Programmatiese Aanpak Stikstof, De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening Bijlage Inschatting technisch potentieel landelijke maatregelen (2014)". Appellanten vragen uw bijzondere aandacht voor het gegeven dat het PBL spreekt hierin over emissiereductie als 'technisch potentieel'. Het PBL benadrukt hierbij dat zowel handhaafbaarheid als ook daadwerkelijke handhaving een cruciale voorwaarden betreffen. Een emissiereductie van 2 kton als PAS-maatregel is onvoldoende zeker als basis voor het toestaan van projectmatige depositietoenames.

** Wijziging Besluit Huisvesting emissiearme staltechnieken.*

Voor de bronmaatregel Huisvesting/maximum emissiewaarden ammoniak wordt verwezen naar het StAB-advies inzake het beroep Stichting Behoud de Peel, uw zaaknr. 201600618 e.a. Aan de maatregel wordt een reductie van 1,4 kton toegeschreven in 2021. Onder meer interne saldering en opvulling van onbenutte ruimte in vergunningen, de toenemende permanente opstelling van melkrundvee, het overgangsrecht van Besluit huisvesting maken die prognose ook volgens uw adviseur onzeker.

** Aanpassing voer op vrijwillige basis*

Over de bronmaatregel Voer- en managementmaatregelen in de veehouderij volstaan appellanten met de opmerking dat die maatregelen niet geborgd zijn.

De aan de bronmaatregelen toegeschreven stikstofreducties hadden niet in de passende beoordeling krachtens artikel 6 lid 3 mogen zijn betrokken. Daarmee ontvalt een belangrijk fundament van de passende beoordeling, en kan de passende beoordeling geen stand houden als zekerstelling voor het afwezig zijn van potentieel significant negatieve effecten op Natura 2000 zones.

Reactie Gedeputeerde Staten

In het PAS is aangegeven welke natuurherstel- en emissiebronmaatregelen met welke planning (binnen welke PAS-perioden) uitgevoerd zullen gaan worden en hoe de uitvoering van de maatregelen is geborgd. Per habitatype heeft daarop een beoordeling plaatsgevonden of het maatregelenpakket voldoende is om het instandhoudingsdoel te realiseren.

Daarbij is betrokken het treffen van generieke emissiebeperkende maatregelen en de uitgifte van de ontwikkelingsruimte. Op basis daarvan is geoordeeld dat er met de uitgifte van ontwikkelingsruimte in relatie tot het geschetste depositieverloop en bij de uitvoering van de in deze gebiedsanalyse genoemde en geborgde maatregelen op habitatniveau geen verslechtering optreedt, behoud gedurende de eerste PAS periode is geborgd en daar waar uitbrei- dings- en of verbeterdoelen aan de orde zijn, geldt dat deze op termijn behaald kunnen worden ondanks de uitgifte van ontwikkelingsruimte. Het is onder deze condities daarom verantwoord om over te gaan tot het uitgeven van de ontwikkelingsruimte.

Wij zien vooruitlopend op de uitspraak van de Afdeling in de zaken waarop de prejudiciële vragen van 17 mei 2017 betrekking hebben geen aanleiding om te twijfelen aan de rechtmatigheid van het PAS als grondslag voor het bestreden besluit.

Zienswijze 5: Effectiviteit herstelmaatregelen onzeker

Het hier boven gestelde onder 'Bronmaatregelen' geldt evenzeer voor de instandhoudingsmaatregelen voor de betrokken Natura 2000-zones. De in het beheerplan genoemde beheer-maatregelen zijn voor een aanzienlijk deel nog te realiseren maatregelen, waarvan de effectiviteit niet is verzekerd. Aan de effectiviteit van de herstel- c.q. instandhoudingsmaatregelen wordt een schijnzekerheid toegekend. De aan de herstelmaatregelen toegeschreven effecten hadden niet in de passende beoordeling krachtens artikel 6 lid 3 mogen zijn betrokken. Daarmee ontvalt een belangrijk fundament van de passende beoordeling, en kan de passende beoordeling geen stand houden als zekerstelling voor het afwezig zijn van een potentieel significant negatief effecten op Natura 2000 zones.

Reactie Gedeputeerde Staten

In het PAS is aangegeven welke natuurherstel- en emissiebronmaatregelen met welke planning (binnen welke PAS-perioden) uitgevoerd zullen gaan worden en hoe de uitvoering van de maatregelen is geborgd. Per habitattypen heeft daarop een beoordeling plaatsgevonden of het maatregelenpakket voldoende is om het instandhoudingsdoel te realiseren. Daarbij is betrokken het treffen van generieke emissiebeperkende maatregelen en de uitgifte van de ontwikkelingsruimte.

Op basis daarvan is geoordeeld dat er met de uitgifte van ontwikkelingsruimte in relatie tot het geschetste depositieverloop en bij de uitvoering van de in deze gebiedsanalyse genoemde en geborgde maatregelen op habitatniveau geen verslechtering optreedt, behoud gedurende de eerste PAS periode is geborgd en daar waar uitbreidings- en of verbeterdoelen aan de orde zijn, geldt dat deze op termijn behaald kunnen worden ondanks de uitgifte van ontwikkelingsruimte. Het is onder deze condities daarom verantwoord om over te gaan tot het uitgeven van de ontwikkelingsruimte.

Daarbij wordt in afwachting van de einduitspraak van de Afdeling volgend op de eerdergenoemde verwijzingsuitspraken van 17 mei 2017 onverminderd uitvoering gegeven aan de in het PAS opgenomen bronmaatregelen, die zorgen voor een landelijke daling van de stikstofdepositie, en aan de herstelmaatregelen, die zorgen voor een meer robuuste natuur in de betrokken Natura 2000-gebieden. Gezien de geringe depositie en de voortgezette uitvoering van de PAS-maatregelen die zorgen voor een veel grotere afname van de stikstofdepositie en een meer robuuste natuur in de betrokken Natura 2000-gebieden zijn de mogelijke gevolgen van de wijziging van de veehouderij - als daar al sprake van zou zijn - verwaarloosbaar.

Zienswijze 6: PAS: programma op krediet

In alle omstandigheden moet worden vastgesteld dat het de genoemde PAS-maatregelen hoofdzakelijk toekomstig te effectueren maatregelen zijn, ongeacht of het bron- of herstel- maatregelen zijn, dan wel maatregelen op basis van 'Hand aan de Kraan' (zie hierna). Dit gegeven doet de dwingende vraag stellen

of het PAS zich verhoudt tot het recente arrest van het Hof van Justitie van 21 juli 2016 (C-387/15 en C-388/15, Orleans).

In de Nota naar aanleiding van het verslag, TK, vergaderjaar 2013—2014, 33 669, nr. 6 pagina 9 stelt de staatssecretaris over de relatie tussen de bedrijfsdeposities enerzijds en de bron- en herstelmaatregelen anderzijds:

De maatregelen zijn uit een juridisch oogpunt aan te duiden als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn en als mitigerende maatregelen die bij de passende beoordeling van een project mogen worden betrokken. Het is daarbij feitelijk niet mogelijk om per maatregel aan te geven of deze als instandhoudingsmaatregel, passende maatregel of mitigerende maatregel moet worden beschouwd. Dat is ook niet relevant, aangezien met het pakket aan maatregelen op programmaniveau uitvoering wordt gegeven aan zowel de verplichtingen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn als de verplichtingen in het kader van de concrete toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Gegeven de gestelde verknochtheid van de verschillende maatregelen in relatie tot het toestaan van (aan plan-, project of andere handelingen gebonden) depositietoename en het natuurschaderisico van die depositietoenames kunnen de herstelmaatregelen niet (uitsluitend) als instandhoudingsmaatregelen worden aangemerkt.

Reeds vanwege de 'Hand aan de kraan' is geen sprake van voltooid gerealiseerde en in stand blijvende natuurwaarden, nu daarmee wordt geanticipeerd op toekomstige wijzigingen in de (herstel)maatregelen. Feit is dat veel PAS-maatregelen maatregelen zijn die eerst in de toekomst effect zouden moeten geven. De uitspraak van het Hof van Justitie van 21 juli 2016 (C-387/15 en C-388/15, Orleans) staat in de weg om op basis van de toekomstige maatregelen actuele potentieel natuurschadelijke plannen, projecten of andere handelingen toe te staan.

Reactie Gedeputeerde Staten

De programmatische aanpak leidt er toe dat de generieke bronmaatregelen en de gebiedsgerichte herstelmaatregelen niet specifiek gekoppeld of te koppelen zijn aan de activiteit waaraan toestemming wordt verleend. De maatregelen in het programma vormen een totaalpakket aan maatregelen waarmee op het niveau van het programma wordt gewaarborgd dat de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden behouden wordt en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen voor die habitattypen en soorten met een voor stikstof gevoelig leefgebied kunnen worden gerealiseerd. Op basis van het programma kan het bevoegd gezag voor de vergunningverlening met zekerheid vaststellen dat, tegen de achtergrond van de staat van de habitattypen en leefgebieden van soorten, de geprognosticeerde effecten van autonome ontwikkelingen en het algehele en geborgde overheidsbeleid, de effecten van een individuele activiteit niet significant zijn voor een Natura 2000- gebied. De voor een individuele activiteit beschikbare ontwikkelingsruimte - die wordt toegekend en afgeschreven bij vergunningverlening voor dat project - brengt dat tot uitdrukking.

Wij zien vooruitlopend op de uitspraak van de Afdeling in de zaken waarop de prejudiciële vragen van 17 mei 2017 betrekking hebben geen aanleiding in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie om te twifelen aan de rechtmatigheid van het PAS als grondslag voor het bestreden besluit.

Zienswijze 7: PAS: programma op krediet II

Een gebrek in het bestreden besluit is de vergunningverlening voor onbepaalde tijd. De conclusies van de gebiedsanalyses hebben een beperkte houdbaarheid, tot maximaal 3 programmaperiodes (ca. 2030), terwijl ook na 2030 in veel gevallen een te hoge stikstofdepositie optreedt. Gegeven het feit dat de op basis van de PAS verleende vergunningen ook na 2030 van kracht zijn, is niet verzekerd dat ook na ca. 2030 voor de natuurtypen waarvoor een te hoge ammoniakdepositie optreedt een goede staat van instandhouding is gegarandeerd.

Reactie Gedeputeerde Staten

Uitgangspunt van de PAS is dat de stikstofdepositie een dalende lijn vertoont. Dit wordt nauwlettend gemonitord. Als blijkt dat deze daling zich niet of onvoldoende doorzet, zullen er extra brongerichte maatregelen genomen worden. Er is dan ook een pakket aan reserve- maatregelen voorhanden, die zullen worden ingezet wanneer dat nodig blijkt.

Ook kan de beschikbare ontwikkelingsruimte per jaar worden herzien. Het systeem van de PAS heeft een looptijd van zes jaar (2015-2021). Daarin is een buffer ingebouwd door een deel van de uit te geven “stikstofruimte” te reserveren voor de eerste helft van zes jaar en een deel voor de tweede helft daarvan.

Zienswijze 8: Uitspraak ABRS van woensdag 17 mei 2017

Uw besluit is strijdig met uitspraak ABRS van 17 mei 2017 met de zaaknummers:

201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2. Uit deze uitspraak volgt dat de volgende gebreken kleven aan de PAS en de krachtens de PAS verleende vergunningen:

- Gelet op 15.6 en 16.1 moeten zij onderbouwen waarom, gelet op de geconstateerde contra-indicaties, van de bestaande dalende trend in de stikstofdepositie in het PAS mag worden uitgegaan en in hoeverre het uitgangspunt van 2,5% gemiddelde economische groei tot een buffer leidt die mogelijke tegenvallers in de autonome daling van de stikstofdepositie kan opvangen.
- Gelet op 18.8, 19.4, 20.4 en 21.1 moeten zij onderbouwen in hoeverre aangehouden marges bij de PAS bronmaatregelen voldoende zijn om tegenvallende resultaten op te vangen en moet worden onderbouwd of de effecten van deze maatregelen zich gelijkmatig over de verschillende Natura 2000-gebieden verdelen.
- Gelet op 22.3 moeten zij in verband met het systeem van monitoring en bijsturing onderbouwen hoe op basis hiervan bijsturing kan plaatsvinden, waarbij ook aangegeven moet worden op welke wijze rekening wordt gehouden met de vertraging in het beschikbaar komen van de monitoringsgegevens.
- Gelet op 23.5 moeten zij onderbouwen dat een buffer van 2,5% van gemiddelde economische groei voldoende depositieruimte met zich brengt om mogelijke tegenvallers in het kader van de autonome ontwikkelingen op te kunnen vangen.

- Gelet op 24.3 moeten zij de berekeningen die ten grondslag zijn gelegd aan de drempelwaarde beschikbaar en toegankelijk maken.
- Gelet op 25.5 en 25.6 moeten zij onderbouwen of en zo ja, op welk wijze rekening is gehouden met gevolgen van de overgangsregeling voor extern salderen.
- Gelet op 26.2 moeten zij onderbouwen of in het PAS voldoende rekening is gehouden met onbenutte emissieruimte binnen bestaande Nbw-vergunningen binnen de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen.

Niet kan begrepen worden dat GS de gestelde tekortkoming terzijde schuift. Immers, in rechte is vastgesteld dat de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid biedt dat de instandhoudingsdoelen voor de betrokken wettelijk beschermde natuurtypen niet in gevaar worden gebracht. Daarmee voldoen de vergunning besluiten niet aan de wettelijke eisen. Reeds hierom kunnen de besluiten geen stand houden, nog ongeacht de behandeling van de prejudiciële vragen.

Reactie Gedeputeerde Staten

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 17 mei 2017 prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie gesteld over de verenigbaarheid van de Nederlandse PAS-systematiek met art. 6 van Europese richtlijn (ECLI:NL:RVS;2017:1259). De Afdeling gaat er daarbij vanuit dat van onverenigbaarheid geen sprake zal zijn.

Uit deze verwijzingsuitspraak van de Afdeling volgt niet dat de conclusies van de gebiedsanalyses en de passende beoordeling op onvolledige of op onjuiste gegevens zijn gebaseerd. Dit betekent dat geen sprake is aantasting van de natuurlijke kenmerken van de aan de orde zijnde Natura 2000 gebieden. Evenmin heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het in deze uitspraak noodzakelijk geacht voorlopige voorziening te treffen nu de geconstateerde gebreken kunnen worden gerepareerd waardoor geen sprake is van onomkeerbare gevolgen. Op grond van deze gegevens nopen de verwijzingsuitspraken niet tot de verzochte herroeping van besluiten op vergunningaanvragen.

Zienswijze 9: Conclusie

De passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt, voldoet niet aan de eisen van artikel 6 lid 3. Het beoogde besluit voldoet niet aan de wettelijk te stellen eisen, reden waarom wordt verzocht de vergunning te weigeren.

Reactie Gedeputeerde Staten

Het geheel overziende zijn wij van mening dat de aangevoerde gronden thans geen reden zijn om te twijfelen aan de rechtmatigheid van het PAS als grondslag voor de bestreden besluiten en om ons besluit te vernietigen.

4.7. Conclusie

Op grond van bovenstaande beoordeling concluderen wij dat onderhavige door aanvrager aangevraagde activiteit geen (significante) negatieve effecten zal veroorzaken op de betrokken Nederlandse, mits deze vergunning en de daaraan verbonden voorschriften worden nageleefd.

Tegen deze achtergrond is vergunningverlening voor de aangevraagde activiteiten in overeenstemming met het bepaalde bij of krachtens de Wet natuurbescherming.

5. Besluit

Gelet op het bepaalde in de Wet natuurbescherming en voorgaande overwegingen, besluiten wij:

1. onder het eenmalig toedelen van ontwikkelingsruimte (voor onbepaalde tijd) van ten hoogste 1,55 mol per hectare per jaar, aan XXXX een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid van de Wnb te verlenen voor het oprichten en exploiteren van een recreatiepark, zoals aangevraagd d.d. 7 januari 2014 met zaaknummer 2014-0042, gelegen aan de Afferdse Heide 52 te Afferden, waarbij de gevolgen voor het Natura 2000-gebied zoals opgenomen in de AERIUS-berekening (bijlage 1) zijn bezien;
2. aan de vergunning de beperkingen te stellen en voorschriften te verbinden, zoals opgenomen onder hoofdstuk 7;
3. dat de aanvraag en de bijbehorende stukken ontvangen op 8 januari 2014, aangevuld op 21 december 2015, 2 februari 2016, 9 februari 2018, 12 april 2018 en 5 september 2018, deel uitmaken van deze vergunning, behoudens en voor zover daarvan bij dit besluit niet wordt afgeweken.

6. Rechtsbescherming

Als dit besluit uw belang rechtstreeks raakt en u het met de inhoud van dit besluit niet eens bent, kunt u, tegen betaling van de verschuldigde griffierechten, beroep instellen bij de Rechtbank Limburg.

U moet dan binnen zes weken na de dag waarop dit besluit ter inzage is gelegd een beroepschrift indienen. Op deze procedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het beroepschrift moet worden ondertekend en ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener; de datum; een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht alsmede de redenen van het beroep (motivering). Het beroepschrift moet worden gericht aan: Rechtbank Limburg, locatie Roermond, Postbus 950, 6040 AZ Roermond. Als u een beroepschrift heeft ingediend, dan kunt u tevens de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Voor meer informatie verwijzen wij u naar www.rechtspraak.nl. U kunt ook digitaal een beroep- en/of verzoekschrift indienen bij genoemde rechtbank via <https://loket.rechtspraak.nl/>.

Gedeputeerde Staten van Limburg
namens dezen,

drs. M.G.P.I. Arts
clustermanager Vergunningen, Toezicht en Handhaving, team Vergunningen

7. Voorschriften

Aan deze vergunning worden de volgende voorschriften verbonden:

- 7.1** De vergunning heeft betrekking op de emissie van 140,27 kg NO_x / jaar.
- 7.2** De activiteit waarvoor ontwikkelingsruimte is toegedeeld dient binnen twee jaar na het onherroepelijk worden van deze vergunning te zijn gerealiseerd.

8 Afschriften

Een afschrift van dit besluit hebben wij verzonden aan:

- XXXX, Hattertweg 8, 5821 EB te Vierlingsbeek, als besluit op de aanvraag;
- ZLTO, Postbus 100, 5201AC te 's Hertogenbosch, ter kennisname;
- Wösten juridisch advies, Postbus 11721, 2502 AS 's-Gravenhage, ter kennisname;
- Burgemeester en Wethouders van de gemeente Bergen, Postbus 140, 5854 AX te Bergen, ter kennisname;

Bijlage 1 Aerijs-berekening