



Ons kenmerk DOC-00390328

Zaaknummer 2022-000043

Bijlage(n) 1

Maastricht 22 december 2022

Verzonden 22 december 2022

Besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg

Verzoek tot intrekking vergunning Wet natuurbescherming

Artikel 5.4, eerste en tweede lid, Wet
natuurbescherming

Varkenshouderij te Koningsbosch

Zaaknummer: 2022-000043



1. Aanleiding

Bij besluit van 1 september 2016, met zaaknummer 2016-0330, is een vergunning ex artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) verleend voor het in de nabijheid van meerdere Natura 2000-gebieden exploiteren en uitbreiden van een varkenshouderij aan de Kerkstraat 10 te Koningsbosch.

Ten aanzien van voornoemde vergunning is bij brief van 22 december 2021, ontvangen op 24 december 2021, een verzoek tot intrekking dan wel wijziging ingediend door XXX van XXX, namens de Stichting Animal Rights. Naar aanleiding van dit verzoek hebben wij onderzocht of de voornoemde vergunning intrekking behoeft op grond van de aangevoerde gronden.

2. Procedure

2.1 Voorbereiding besluit

Dit besluit is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en Hoofdstuk 5 van de Wet natuurbescherming.

2.2 Rechtsbescherming

Het ontwerp van het besluit heeft gedurende zes weken voor eenieder ter inzage gelegen in het gouvernement te Maastricht. Gedurende deze termijn kon eenieder bij ons college schriftelijk dan wel mondeling zienswijzen over dit ontwerp naar voren brengen. Binnen de termijn waarin de (wijzigings)aanvraag en het ontwerpbesluit ter inzage hebben gelegen zijn zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen zullen verder worden behandeld in hoofdstuk 4.8.

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. Ook niet-belanghebbenden kunnen rechtstreeks in beroep bij de Rechtbank Limburg, mits zij een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit. 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, Sector Bestuursrecht; 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.



3. Beoordelingskader

3.1 Algemeen

Op 1 januari 2017 is de Wnb in werking getreden. Artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb heeft betrekking op de vergunningplicht ter bescherming van Natura 2000-gebieden (Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijngebieden) binnen en buiten Nederland. Meer in het bijzonder is op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een vergunning van gedeputeerde staten vereist voor het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

De vergunning kan in principe uitsluitend worden verleend indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. 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 Artikel 5.4 Wet natuurbescherming – intrekingsgronden

In artikel 5.4, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming is geregeld wanneer een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (voorheen artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998) kan of moet worden ingetrokken.

Een vergunning kan worden ingetrokken als:

- *de houder van een vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd handelt met de hem verleende vergunning, onderscheidenlijk ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen;*
- *de gegevens op grond waarvan de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, een andere beslissing zou zijn genomen;*
- *de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of*
- *de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zouden hebben bestaan.*

Een vergunning wordt ingetrokken of gewijzigd:

- *indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.*



4. Overwegingen

4.1 Achtergrond verleende Wnb-vergunning

Op 11 maart 2016 heeft FarmConsult namens Sebava B.V. te Koningsbosch een vergunning ex artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) aangevraagd voor het exploiteren en uitbreiden van een varkenshouderij, aan de Kerkstraat 10 te Koningsbosch. De aanvraag is geregistreerd onder zaaknummer 2016-0330. De aanvraag om een vergunning is met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals neergelegd in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voorbereid. Geconcludeerd is dat gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de aangevraagde activiteiten geen (significante) negatieve effecten zullen veroorzaken op de relevante Natura 2000-gebieden. Derhalve hebben wij op 1 september 2016 definitief op de aanvraag beslist, waarbij voornoemde vergunning is verleend.

4.2 Intrekkingverzoek ex artikel 5.4 Wnb

Het intrekkingverzoek heeft betrekking op artikel 5.4, eerste lid, sub c en tweede lid, Wnb. Ter onderbouwing wordt aangevoerd dat de vergunning ten onrechte is verleend op basis van de passende beoordeling die aan het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ten grondslag heeft gelegen en daarmee in strijd is met artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb. Daarnaast wordt aangevoerd dat door het ontbreken van een deugdelijke passende beoordeling niet vaststaat dat de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Daarbij stelt de indiener dat de vergunning van 1 september 2016 van Kerkstraat 10 te Koningsbosch moet worden ingetrokken als passende maatregel ex art 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn teneinde de effecten die het bedrijf heeft op de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden 'Roerdal' en 'Meinweg' weg te nemen. Aangegeven wordt dat ten aanzien van het habitatype 'Hoogveenbossen' herstel van de hydrologie de enige herstelmaatregel is die kan worden toegepast. Tot slot wordt aangevoerd dat de omstandigheid dat van de vergunning (nog) geen gebruik is gemaakt, een rol dient te spelen in de belangenafweging.

4.3 In strijd met wettelijke voorschriften is verleend

Op grond van artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb kan een verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van diezelfde wet worden ingetrokken of gewijzigd, indien de vergunning in strijd met wettelijke voorschriften is verleend.

Ter onderbouwing van het intrekkingverzoek is aangegeven dat de vergunning ten onrechte is verleend op basis van de passende beoordeling die aan het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ten grondslag heeft gelegen. Daarbij wordt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna RvS) van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) genoemd. Volgens verzoeker is de onderhavige vergunning in strijd met artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb genomen. Ons college is van mening dat de betreffende vergunning niet in strijd met wettelijke voorschriften is verleend. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit werd voldaan aan de dan geldende relevante wettelijke bepalingen. Bovendien wordt met de term 'wettelijk voorschrift' in 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb, gedoeld op een *nationaal* bestuursrechtelijk begrip, dat niet ziet op bepalingen uit Europese richtlijnen, zoals het bepaalde in artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn.



Artikel 5.4, eerste lid, Wnb betreft een discretionaire bevoegdheid: GS komt beoordelingsruimte toe. Op grond van het eerste lid van artikel 5.4 Wnb kan – indien een afweging van de daarbij betrokken belangen daar in redelijkheid aanleiding toe geeft – een verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb worden ingetrokken of gewijzigd. Wij achten het belang van vergunninghouder dermate zwaarwegend dat wij een wijziging of intrekking van de vigerende Wnb-vergunning als onevenredig beschouwen.¹ Daarvoor is van belang dat in r.o. 32.7 van de aangehaalde PAS-uitspraak van 29 mei 2019 wordt vermeld dat ‘vergunningen en tracébesluiten (en eventuele andere toestemmingsbesluiten genoemd in artikel 19km van de Nbw 1998) die met toepassing van het PAS zijn verleend en die in rechte onaantastbaar zijn, het rechtgevolg behouden dat zij hebben. Een vergunninghouder mag dus aan een onaantastbare vergunning rechtszekerheid ontleen.

In die afweging wordt ook meegenomen dat het natuurbelang dat met de intrekking of wijziging gediend zou zijn, gering is. De hoogste depositie als gevolg van de activiteit (de beoogde situatie op zichzelf beschouwt) op een voor stikstofgevoelig habitattype in het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied ‘Roerdal’ bedraagt –afgezet tegen de totale achtergronddepositie– slechts 0,10% van de totale achtergronddepositie van dit gebied². Voor het Natura 2000-gebied ‘Meinweg’ gaat het om slechts 0,06% van de totale achtergronddepositie³.

4.4 Nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn

Op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb wordt een verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van diezelfde wet ingetrokken of gewijzigd indien dit nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt kortgezegd dat lidstaten passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen. In het intrekkingverzoek wordt aangevoerd dat het nodig is om als passende maatregel ex art 6, tweede lid Habitatrichtlijn de vergunning van 1 september 2016 in te trekken of te wijzigen, teneinde de effecten die het bedrijf heeft op de natuurwaarden weg te nemen.

Het begrip ‘passende maatregelen’ is niet verder gedefinieerd in de wet. In de uitspraak van de RvS van 29 mei 2019 wordt er wel een definitie gegeven: ‘Maatregelen gericht op het voorkomen van verslechtingen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna ook: Hof) noemt deze maatregelen ook preventieve maatregelen’.

¹ ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 6.5

² Gebaseerd op de meest recente versie van AERIUS Calculator en rekening houdende met de meest recente versie van de Regeling Ammoniak en Veehouderij. Het gaat om een hoogste depositie van 2,18 mol en een achtergronddepositie van 2.110,37 mol. Zie de AERIUS-berekening in bijlage 1.

³ Zie de opmerkingen in voetnoot 2. Voor ‘Meinweg’ gaat het om een hoogste depositie van 1,09 mol en een achtergronddepositie van 1.902,20 mol.



Bij het bepalen van een dergelijke passende of preventieve maatregel komt de lidstaat een keuzevrijheid toe (Grüne Liga Sachsen ECLI:EU:C:2016:10). Verder is in de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, de Logtsebaanuitspraak, uiteengezet wanneer in dit verband tot intrekking of wijziging moet worden overgegaan. Samengevat blijkt hieruit het volgende:

- Daar waar hoge stikstofbelasting leidt tot verslechtering van natuurwaarden zijn passende maatregelen nodig, die onder meer gericht zijn op de daling van de stikstofdepositie in het betrokken Natura 2000-gebied;
- De intrekking of wijziging van een natuurvergunning voor een activiteit die bijdraagt aan die verslechtering, is een dergelijke passende maatregel;
- Bij de keuze welke passende maatregelen nodig zijn, komt het bevoegd gezag beoordelingsruimte toe;
- Alleen als intrekking of wijziging van een natuurvergunning de enige mogelijke passende maatregel is, moet het bevoegd gezag daartoe overgaan;
- Als er ook andere passende maatregelen getroffen kunnen worden, mag intrekking of wijziging achterwege blijven. Wel moet dan inzichtelijk worden gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Is er geen zicht op andere maatregelen, dan komt intrekking of wijziging van de natuurvergunning in beeld, met name als die intrekking of wijziging wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan leiden.

Ook het Adviescollege Stikstofproblematiek (onder leiding van de heer XXX) gaat in haar advies in op de verhouding tussen intrekking van een vergunning en de mogelijkheid tot het nemen van andere passende maatregelen. Zij vermeldt daarover: *“Het Adviescollege merkt op dat in verband met de behoud- en herstelopgave ook de wijziging of intrekking van bestaande vergunningen worden genoemd. Het Adviescollege wijst erop dat een dergelijke verstreckende maatregel ten aanzien van individuele bedrijven alleen aan de orde kan zijn indien wordt aangetoond dat intrekking of wijziging van de toestemming voor deze specifieke activiteit de enige passende maatregel is om verslechtering of significante verstoringen te voorkomen, ofwel indien een dergelijke maatregel onderdeel uitmaakt van generiek beleid voor een gebied of sector.”*

Het is dus niet opportuun om, zonder nader onderzoek naar mogelijke (andere) passende maatregelen, primair over te gaan tot het intrekken van vergunningen.

Naar aanleiding van het eerste advies van het bovengenoemde adviescollege ('Niet alles kan') zijn de eerste (bron-) maatregelen aangekondigd. Er is gekozen voor een verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen, ammoniakreductie via veevoermaatregelen en er is de 'Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden' vastgesteld als extra mogelijkheid om te stoppen voor agrarische bedrijven met hoge stikstofuitstoot die dichtbij Natura-2000 gebieden gevestigd zijn.



Bovendien is de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn) op 1 juli 2021 in werking getreden.⁴ Doel en strekking van deze wet is er voor te zorgen dat de natuur sterker wordt en dat de stikstofuitstoot en -depositie omlaag gaat. Op den duur moet de achtergrondconcentratie lager worden dan de kritische depositiewaarden (KDW) voor de beschermde natuur.

De Wsn bepaalt via het ingevoegde artikel 1.12a, eerste lid, Wnb concrete resultaatsverplichtingen wat betreft het percentage van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in natura 2000-gebieden dat niet hoger mag zijn dan de KDW, te weten:

- a. 2025: 40% van het betreffende areaal onder de KDW;
- b. 2030: 50% van het betreffende areaal onder de KDW;
- c. 2035: 74% van het betreffende areaal onder de KDW.

In het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is overigens besloten deze doelen naar voren te halen, naar 2030.

Om deze verplichtingen te bereiken zal conform artikel 1.12b Wnb een programma worden vastgesteld waarin onder andere maatregelen zijn opgenomen om de vermindering van stikstofdepositie te bereiken. Ter uitwerking van dat programma stellen gedeputeerde staten een gebiedsplan vast (artikel 1.12fa Wnb) waarin gebiedsgericht onder andere de verwachte gevolgen van de maatregelen worden beschreven. Inmiddels is het ontwerpprogramma op 24 mei 2022 gepubliceerd. Dit ontwerpprogramma is opgesteld op basis van plannen van het vorige kabinet. De aangepaste doelstellingen uit het coalitieakkoord en het transitiefonds voor het versnellen en verbreden van de stikstofaanpak zijn nog niet opgenomen. Vanaf medio 2023 wordt het programma geactualiseerd op basis van de dan beschikbare gebiedsplannen, monitoringsgegevens en de verdere uitwerking van het coalitieakkoord. Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering zorgt voor de uitvoering, monitoring en eventuele bijsturing van deze maatregelen en daarmee ligt er een stevige basis van de structurele stikstofaanpak waarbij invulling wordt gegeven aan de plannen van het vorige kabinet (waarvoor 7 miljard euro beschikbaar is).

Elke sector levert een bijdrage en kan rekenen op financiële ondersteuning. Voor de landbouw betekent dit een omslag naar toekomstbestendige (kringloop)landbouw met zo min mogelijk emissies. Er komen middelen voor investeringen in duurzame stallen, minder eiwit in veevoer en betere mestaanwending. Daarnaast komt er een omschakelprogramma duurzame landbouw van 175 miljoen euro om boeren te helpen deze stappen te zetten. Voor boeren die vrijwillig willen stoppen komt er ook geld beschikbaar. Op 10 juni 2022 is de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) bekend gemaakt met daarin de hoofdlijnen van het NPLG en per provincie de richtinggevende stikstofreductiedoelen.

⁴ Stb. 2021, 140



Provinciaal niveau

Naast deze generieke aanpak is er gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak die onder andere aansluit op de maatregelen op landelijk niveau. Er is immers maatwerk nodig. Op provinciaal niveau is in dit kader onder meer door ons College op 28 januari 2020 het Aanvalsplan Stikstof Limburg (hierna: Aanvalsplan) vastgesteld met daarin een gestructureerde aanpak om de stikstofdepositie in de stikstofgevoelige Limburgse natuurgebieden substantieel te verminderen. In deze gebiedsgerichte aanpak wordt per gebied onderzocht welke bronnen een negatieve invloed hebben op de natuurkwaliteit en waar ontwikkelingen mogelijk zijn. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de land- en tuinbouwsector, maar ook naar andere sectoren zoals industrie, mobiliteitsaspecten, energie- en bouwsector.

Meer concreet is in bijlage 2 van het Aanvalsplan een overzicht van herstelmaatregelen weergegeven welke in de periode 2021-2025 worden uitgevoerd. Hieruit blijkt dat ten aanzien van de Natura 2000-gebieden 'Roerdal' en 'Meinweg' enerzijds versnellingsmaatregelen worden getroffen en anderzijds aanvullende maatregelen plaatsvinden. Daarnaast geldt dat herstelmaatregelen die reeds in het kader van de PAS zijn of worden uitgevoerd in de betrokken Natura 2000-gebieden ook nog steeds van kracht zijn of (versneld) worden uitgevoerd.

Bovendien is op 18 februari 2022 de Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering vastgesteld. Dit is betreft een kader stellende aanpak en is in grote lijnen een voortzetting en actualisatie van het Aanvalsplan. Het beval een concretere aanpak gericht op de doelrealisatie van de Wet natuurbescherming, met als belangrijkste actielijnen onder andere Natuurverbetering en biodiversiteitsherstel en inzet op de reductie van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur.

In de wetenschap dat in de betrokken Natura 2000-gebieden reeds passende maatregelen, gericht op de behoud- en herstelopgave van de voor stikstofgevoelige habitattypen, zijn of (versneld) worden genomen - en andere passende maatregelen zoals hierboven genoemd van kracht zijn die effectiever zijn - achten wij het intrekken of wijzigen van deze onherroepelijke Wnb-vergunning geen passende maatregel die tot relevante verbetering binnen afzienbare termijn kan leiden. De vigerende vergunning heeft slechts een zeer klein effect op de relevante Natura 2000-gebieden. Zoals reeds eerder aangegeven bedraagt de hoogste depositie als gevolg van de activiteit (de beoogde situatie op zichzelf beschouwd) op een voor stikstofgevoelig habitatype in het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied 'Roerdal' –afgezet tegen de totale achtergronddepositie- slechts 0,10% van de totale achtergronddepositie van dit gebied. Dit betekent dat verreweg het merendeel van de (achtergrond)depositie die plaatsvindt op deze locatie helemaal niet afkomstig is van initiatiefnemer. Intrekking dan wel wijziging van de betreffende Wnb-vergunning zal dan ook niet leiden tot relevante verbeteringen van de natuurwaarden.

Daarmee is het intrekken van deze vergunning niet een noodzakelijke passende maatregel zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn.



4.5 Hydrologie

In het intrekkingsverzoek wordt ten aanzien van hoogveenbossen aangegeven dat interne (herstel)maatregelen niet mogelijk zijn en dat herstel van de hydrologie de enige maatregel is die kan worden toegepast. Opgemerkt wordt dat het al dan niet intrekken van onderhavige Wnb-vergunning, niet zal leiden tot een verbetering van de hydrologie ten aanzien van de Natura 2000-gebieden 'Roerdal' en 'Meinweg'. Bovendien vinden er wel degelijk hydrologische maatregelen plaats, hetgeen onder meer blijkt uit bijlage 2 van het Aanvalsplan: Voor het Natura 2000-gebied 'Meinweg' is een bedrag van 1,8 miljoen euro gereserveerd voor hydrologie/vernatting. Verder is ten aanzien van het Natura 2000-gebied 'Roerdal' benedenstrooms van 'de Turfkoelen' al een aantal waterlopen verondiept waardoor het water langer in 'de Turfkoelen' wordt vastgehouden en daardoor het waterpeil stijgt.

4.6 Vergunning niet gerealiseerd

Aangegeven wordt dat de omstandigheid dat van de vergunning geen gebruik is gemaakt, een rol kan spelen in de belangenafweging. Verwezen wordt naar de uitspraak van de AMER-centrale⁵.

Wij merken op dat uit de aanvraag behorende bij de vigerende Wnb-vergunning gebleken is dat de aanvrager reeds van het overgrote deel van deze vergunning gebruik heeft gemaakt. Dit blijkt uit de overlegde staltelkaarten en veesaldokaarten d.d. 31 maart 2013, welke zijn voorzien van een door een beëdigde accountant verstrekte accountantsverklaring.

Hoewel er ten aanzien van de destijds aangevraagde situatie sprake was van een hoogste depositie op de Natura 2000-gebieden 'Roerdal' en 'Meinweg' van respectievelijk 2,03 mol en 0,89 mol, is er slechts een ontwikkelruimte van ten hoogste respectievelijk 0,17 mol en 0,08 mol toegekend op voornoemde gebieden.

Bovendien is van belang dat bij de uitspraak van de AMER-centrale sprake is van een later verleende omgevingsvergunning, waardoor de inrichting niet meer in werking mocht zijn conform de natuurvergunning. Dit in tegenstelling tot onderhavig geval, waarbij de intentie bestaat om de inrichting in werking te hebben volgens de verleende natuurvergunning, maar dit nog niet mogelijk was vanwege het nog lopende vergunningentraject onder het milieuspoor.

4.7 Rechtszekerheid

In r.o. 32.7 van de door indiener aangehaalde PAS-uitspraak van 29 mei 2019 wordt vermeld dat *"Vergunningen en tracébesluiten (en eventuele andere toestemmingsbesluiten genoemd in artikel 19 km van de Nbw 1998) die met toepassing van het PAS zijn verleend en die in rechte onaantastbaar zijn, het rechtsgevolg behouden dat zij hebben. Een initiatiefnemer die voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt een vergunning heeft die met toepassing van het PAS- beoordelingskader is verleend en die in rechte onaantastbaar is, heeft na deze uitspraak dus nog steeds een vergunning voor die activiteit"*. Oftewel een vergunninghouder mag aan een onaantastbare vergunning rechtszekerheid ontleen.

⁵ ECLI:NL:RBOBR:2021:6389.



Het bestaan van deze rechtszekerheid, alsook het feit dat reeds (andere) passende maatregelen worden genomen en via de uit te voeren gebiedsgerichte aanpak zullen worden genomen, alsmede het beperkte effect dat uitgaat van het intrekken van de vergunning, leidt tot het oordeel dat, gezien de betrokken belangen, in redelijkheid geen aanleiding bestaat om de betrokken vergunning in te trekken of te wijzigen.

Dit wordt versterkt door het feit dat de intrekings- of wijzigingsgronden die worden aangevoerd, omstandigheden betreffen waarop de vergunninghouder geen invloed kan uitoefenen. Het intrekken vormt derhalve een des te grotere inbreuk op het belang van de rechtszekerheid van de vergunninghouder.

4.8 Zienswijzen

Bij brief van 17 augustus 2022 is namens indiener een zienswijze ingediend ten aanzien van het door ons vastgestelde ontwerpbesluit. Bij brief van 7 september 2022 heeft XXX van XXX XXX, namens de vergunninghouder, op voornoemde zienswijze gereageerd. Beiden zijn meegenomen in onderstaande overwegingen.

Hieronder worden de onderwerpen uit de zienswijzen weergegeven, waarna onze reactie volgt.

4.8.1 Artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb

Indiener stelt dat het standpunt van GS, inhoudende dat de vigerende vergunning niet in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, onjuist is. Dat de aan de PAS gerelateerde bepalingen en besluiten onverbindend waren, betekende niet dat zij dat pas vanaf die datum waren. Het gaat om nationaal bestuursrechtelijke bepalingen, die reeds ten tijde van het verlenen van de vergunning waarvan om intrekking is verzocht, onverbindend waren. Daarmee zou er wel degelijk een intrekkinggrond zijn op grond van artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb.

Reactie GS

Wij stellen ons op het standpunt dat relevant is dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit werd voldaan aan de dan geldende relevante wettelijke bepalingen. Daarmee is de onderhavige vergunning niet in strijd met wettelijke voorschriften verleend.

Volledigheidshalve merken wij nogmaals op dat artikel 5.4, van de Wnb een discretionaire bevoegdheid betreft waarbij een belangenafweging moet worden gemaakt. Van belang is dat in r.o. 32.7 van de aangehaalde PAS-uitspraak van 29 mei 2019 wordt vermeld dat vergunningen die met toepassing van het PAS zijn verleend en die in rechte onaantastbaar zijn, het rechtgevolg behouden dat zij hebben. Een vergunninghouder mag dus aan een onaantastbare vergunning rechtszekerheid ontleen. Wij achten het belang van vergunninghouder dermate zwaarwegend dat wij een wijziging of intrekking van de vigerende Wnb-vergunning als onevenredig beschouwen. In dat verband verwijzen wij aanvullend naar de motivering onder hoofdstuk 4.8.2. Daar staat bovendien tegenover dat er reeds passende maatregelen genomen worden en het feit dat het natuurbelang dat gediend is met het intrekken of wijzigen van de vergunning, klein is.



4.8.2 Rechtszekerheid

Indiener geeft aan dat GS doorslaggevend gewicht aan de rechtszekerheid toekent en het natuurbelang gering noemt. De Logtsebaan-uitspraak laat de mogelijkheid tot toepassen van artikel 5.4, van de Wnb onverlet. GS gaat voorbij aan de omstandigheid dat van de vergunning geen gebruik is gemaakt. Dit maakt intrekking van de vergunning tot een relatief lichte maatregel. De omstandigheid dat vergunninghouder geen gebruik heeft gemaakt van de vergunning kan betekenen dat ook hij geen belang hecht aan de vergunning. De motivering voldoet niet omdat de telgegevens ontbreken. Voor zover de inrichting gerealiseerd is, betekent dit niet dat er gebruik is gemaakt van de verleende natuurvergunning. Er kan niet van de natuurvergunning gebruik zijn gemaakt, omdat de daartoe benodigde omgevingsvergunning ontbrak. Bovendien wordt op geen enkele manier inzichtelijk gemaakt waarom de wijziging van de natuurvergunning op voorhand in strijd met de rechtszekerheid zou zijn.

Reactie GS

Op 1 september 2016 hebben een Wnb-vergunning verleend voor het exploiteren van een varkenshouderij aan de Kerkstraat 10 te Koningsbosch. De vergunning betreft het houden van 10.368 varkens (stalcode D1.1.15.4), 1.225 varkens (D1.2.17.4), 5.003 varkens (D1.3.12.4) en 3 dekberen (D2.4.4), met een totale ammoniakemissie van 5.783,68 kg per jaar.

Uit hoofdstuk 4.2 van voornoemde vergunning blijkt dat aangetoond is dat de stikstofdepositie die in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 ten hoogste werd veroorzaakt als gevolg van hetgeen daadwerkelijk plaatsvond binnen de kaders van de op 1 januari 2015 voor de aangevraagde bestaande activiteit geldende omgevingsvergunning voortvloeit uit een ammoniakdepositie van in totaal 5.255,33 kg per jaar. De door indiener gevraagde gegevens maken reeds deel uit van de vigerende Wnb-vergunning, maar hebben wij op 23 september 2022 volledigheidshalve doen toekomen.

Uit het voorgaande blijkt dus dat het overgrote deel van de activiteit reeds gerealiseerd is en dat voor dit deel eveneens toestemming bestond op grond van artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e of i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; meer in het bijzonder bij besluit van 3 november 2011.

Nu van het overgrote deel van de vigerende Wnb-vergunning reeds gebruik is gemaakt, zou – anders dan door indiener wordt gesteld – het intrekken van deze vergunning geen lichte maatregel zijn. Voor het relatief klein gedeelte van de vergunning waar nog geen gebruik van is gemaakt, geldt verder dat vergunninghouder in afwachting is van het onherroepelijk worden van de Omgevingsvergunning. Vergunninghouder heeft daarmee wel degelijk een belang bij het niet intrekken van onderhavige maatregel.

Bovendien geldt voor de situatie Logtsebaan dat ten onrechte geen rekening was gehouden met het gegeven dat een deel van de vigerende milieuvergunning was vervallen, waarmee de referentiesituatie onjuist was vastgesteld. Van het vervallen van de milieuvergunning is in onderhavig geval geen sprake, waarmee de vigerende Wnb-vergunning niet in strijd met wettelijke voorschriften is verleend en daarmee de grondslag voor het intrekken van de vergunning ontbreekt. Zoals reeds onder hoofdstuk 4.6 toegelicht, is onderhavig geval eveneens niet vergelijkbaar met de situatie uit de uitspraak AMER-centrale.



Voorgaande wordt versterkt door het feit dat de intrekking- of wijzigingsgronden die worden aangevoerd, omstandigheden betreffen waarop de vergunninghouder geen invloed kan uitoefenen. Het intrekken vormt derhalve een te grote inbreuk op het belang van de rechtszekerheid van de vergunninghouder.

4.8.3 Artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb

Indiener is van mening dat intrekking of wijziging niet slechts een ultimatum remedium hoeft te zijn. Passende maatregelen zijn ook nodig wanneer stikstofbelasting leidt tot een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen. Uit het MAN-netwerk blijkt dat eerder sprake is van een toenemende trend in de ammoniakconcentratie. Indiener stelt dat inzichtelijk moet worden gemaakt dat er een maatregelenpakket is dat leidt tot de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie, binnen afzienbare termijn. Voorgaande blijkt onder meer uit de conclusie van de AG bij het Europees Hof in de PAS-zaak en uit het rapport 'Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof'. Het volstaat daarbij niet te verwijzen naar de maatregelen van Rijkszijde, zoals de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Dit geldt tevens voor de provinciale maatregelen. De alternatieve passende maatregelen waar GS naar verwijst, leiden niet tot de noodzakelijke daling van depositie binnen een afzienbare termijn. Derhalve is het noodzakelijk om de door indiener gevraagde maatregel als passende maatregel uit te voeren. Ongebruikte PAS-vergunningen verdienen daarbij prioriteit.

Reactie GS

In het kader van de Maatregel gerichte aankoop en beëindiging veehouderijen eerste tranche (MGA-1) zijn onlangs 25 overeenkomsten gesloten met Limburgse veehouders. Bij alle 25 gestopte bedrijven gaat het om zogenoemde piekbelasters. Door het gericht in bepaalde gebieden opkopen van veehouderijen, wordt gewerkt aan natuurherstel in samenhang met andere gebiedsopgaven. Dit is in lijn met het recente advies van XXX⁶, waarin aanbevolen wordt om piekbelasters gericht en versneld te beëindigen. Daarmee leidt deze passende maatregel – in combinatie met de reeds in hoofdstuk 4.4 omschreven maatregelen – wel degelijk op korte termijn tot een daling van stikstofdepositie.

Bovengenoemde maatregelen zijn daarmee veel effectiever dan het intrekken van onderhavige Wnb-vergunning. Het intrekken van deze vergunning kan niet worden ingezet als passende maatregel, gezien het geringe natuurbelang dat hierbij gediend zou zijn. Intrekking is daarmee een te verstrekkende maatregel die niet op afzienbare termijn tot relevante verbetering van de natuur zal leiden. Dit geldt eens te meer nu vaststaat dat van het overgrote deel van de vigerende Wnb-vergunning reeds gebruik is gemaakt en dat voor het relatieve kleine gedeelte waarvan nog geen gebruik is gemaakt, blijkt dat hieraan omstandigheden ten grondslag liggen die buiten de invloedssfeer van de vergunninghouder gelegen zijn.

4.8.4 Hydrologie

De strekking van de opmerking in het verzoek ten aanzien van hydrologie is dat voor het habitatype 'hoogveenbossen' herstel van hydrologie de enige mogelijke herstelmaatregel is. Er zijn dus geen natuurherstelmaatregelen mogelijk die de overmaat aan stikstof zelf kunnen mitigeren. Dat maakt het belang des te groter dat die overmaat van stikstof weggenomen wordt.

⁶ 'Wat wel kan; uit de impasse en een aanzet voor perspectief', 5 oktober 2022.



Er kan immers niets anders aan worden gedaan. Dat hydrologische maatregelen worden genomen is goed, maar is geen reden om de onderhavige vergunning niet in te trekken of te wijzigen.

Reactie GS

Wij zetten enerzijds in op natuurverbetering en biodiversiteitsherstel en anderzijds op de reductie van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur⁷. Daarmee onderschrijven wij dus het belang van stikstofreductie. Onder verwijzing naar o.a. hoofdstuk 4.8.3 zijn wij echter van mening dat er reeds effectievere maatregelen zijn en worden genomen en dat intrekking van de onderhavige Wnb-vergunning daarmee niet als passende maatregel kan worden ingezet.

4.9 Conclusie

Volgens de uitspraak van de Raad van State van 20 januari 2021⁸ kan het college ervoor kiezen om de intrekking af te wijzen indien inzichtelijk is op welke wijze invulling wordt gegeven aan de beoordelingsruimte die het college heeft bij de keuze van de te treffen maatregelen. Het college kan dat volgens de Raad van State doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdspad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Gelet op bovengenoemde ontwikkelingen, waarbij o.a. de Wet stikstofreductie en natuurverbetering concrete resultaatsverplichtingen oplegt, waar programma's en gebiedsplannen maatregelen beschrijven die gemonitord worden en bovendien een deel van de maatregelen reeds daadwerkelijk zijn uitgevoerd, wordt het intrekkingverzoek afgewezen. De ingediende zienswijzen geven geen aanleiding tot het nemen van een alternatief besluit.

⁷ Actielijnen uit Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering, februari 2022.

⁸ ECLI:NL:RVS:2021:71



5. Besluit

Gelet op het bepaalde in de Wet natuurbescherming, het intrekkingverzoek van 22 december 2021 en voorgaande overwegingen, besluiten wij het door ons genomen besluit van 1 september 2016 (zaaknummer 2016-0330) ten aanzien van de varkenshouderij aan de Kerkstraat 10 te Koningsbosch niet te wijzigen of in te trekken.

Gedeputeerde Staten van Limburg
namens dezen,

C.B.H.P. Deben-Erens
clustermanager Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Team Vergunningen



6. Afschriften

Dit besluit is verzonden aan de indiener van het verzoek. Een afschrift van dit besluit is verzonden aan:

- Sebava B.V., XXX, Dorpsstraat 34, 4268 GJ te Meeuwen;
- FarmConsult, Postbus 46, 7240 AA te Lochem;
- Burgemeester en Wethouders van de gemeente Echt-Susteren, Postbus 450, 6100 AL te Echt.

provincie limburg



Bijlage 1: AERIUS-berekening