

201901401/2/R3.

Datum uitspraak: 2 februari 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Behoud Brunssummerheide en Bewonerscollectief BuurSibelco,
beide gevestigd te Heerlen,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2475, heeft de Afdeling het college opgedragen om binnen 16 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 18 december 2018, kenmerk 2018/87035, tot verlening van een Wnb-vergunning en -ontheffing te herstellen en de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

De Afdeling heeft op 9 februari 2021 een brief ontvangen die gedateerd is op 12 januari 2021, waarin is omschreven op welke wijze de gebreken zijn hersteld. In die brief is verwezen naar enkele bijlagen, waaronder een gewijzigde Wnb-vergunning en -ontheffing.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben de stichting en het bewonerscollectief en Sibelco Benelux B.V. een zienswijze naar voren gebracht over de wijze waarop de gebreken zijn hersteld.

De Afdeling heeft het onderzoek op 25 mei 2021 gesloten. Op 13 juli 2021 heeft de Afdeling het onderzoek heropend en het college in de gelegenheid gesteld om een stuk over te leggen waaruit blijkt dat het een herstelbesluit heeft genomen en dat daarvan kennis is gegeven op de door de wet voorgeschreven wijze.

Bij brief van 9 augustus 2021 heeft het college toegelicht dat het op 12 januari 2021 een besluit tot wijziging van de Wnb-vergunning en -ontheffing van 18 december 2018 heeft genomen en dat dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend is gemaakt door dit toe te zenden aan Sibelco en aan de stichting en het bewonerscollectief.

De stichting en het bewonerscollectief en Sibelco hebben daarop schriftelijk gereageerd.

De stichting en het bewonerscollectief hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 januari 2022, waar de stichting en het bewonerscollectief, vertegenwoordigd door drs. A.W.M. Ausems en J.M.C. Ausems-Habes, zijn verschenen en waaraan het college, vertegenwoordigd door G.P.T. Lucas en A.C.H. Lahaije, via een videoverbinding heeft deelgenomen. Voorts is ter zitting Sibelco, vertegenwoordigd door P. Gerritsma, bijgestaan door mr. A. Collignon, advocaat te Amsterdam, gehoord.

Overwegingen**De Wnb-vergunning en -onthefing van 18 december 2018**De tussenuitspraak van 21 oktober 2020*Onduidelijkheid voorschriften*

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 28.3 overwogen dat de verschrijvingen die in artikel 29 en 30 van de voorschriften staan kunnen leiden tot onduidelijkheid en dat het besluit op dit punt in strijd met de rechtszekerheid is genomen. Onder 28.4 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat het Monitoringsplan dat behoorde bij de Nbw-vergunning uit 2008 en de "actualisatie informatie" waar in artikel 10 van de voorschriften naar wordt verwezen ten onrechte geen deel uitmaken van het bestreden besluit. De enkele verwijzing naar die stukken in de voorschriften komt de rechtszekerheid niet ten goede, zo oordeelde de Afdeling.

2. Onder 31.2 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling het college opgedragen om de genoemde gebreken in het bestreden besluit te herstellen door de artikelen 29 en 30 van de voorschriften van de Wnb-vergunning en -onthefing en zo nodig andere onderdelen van dit besluit te wijzigen en daaraan bijlagen toe te voegen, met inachtneming van wat is overwogen onder 28.3 en 28.4. Ook moest het college de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mededelen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend maken en mededelen.

PAS

3. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 25.3 tot en met 25.5 overwogen dat de gevolgen van stikstofdepositie door de aangevraagde activiteit bij het verlenen van de Wnb-vergunning zijn beoordeeld op basis van het gebrekkige onderzoek dat ten grondslag lag aan het PAS. Geoordeeld is dat de Wnb-vergunning reeds hierom niet in stand kan blijven. Onder 27 tot en met 27.3 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling beoordeeld of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand kunnen worden gelaten. De Afdeling is in de tussenuitspraak tot het oordeel gekomen dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de activiteiten van Sibelco niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied en dat daarom in de einduitspraak de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand kunnen worden gelaten.

3.1. De stichting en het bewonerscollectief hebben in de zienswijze over de wijze waarop de hiervoor onder 1 genoemde gebreken zijn hersteld, ook beroepsgronden herhaald die in de tussenuitspraak zijn besproken en waarover de Afdeling al heeft geoordeeld. Zo betwisten zij opnieuw de uitkomsten van de Acrius-berekening. Volgens de stichting en het bewonerscollectief komt uit de Acrius-berekening naar voren dat extra zand van elders wordt aangevoerd en verwerkt door Sibelco. Ook voeren de stichting en het bewonerscollectief aan dat in de tussenuitspraak ten

onrechte de beroepsgronden over de incomplete passende beoordeling en niet uit te sluiten significante effecten van stikstofdepositie zijn verworpen, omdat dat in strijd is met het Europese recht. Ook al zou de stikstofdepositie verminderen, dan nog zijn significante gevolgen niet uit te sluiten omdat de kritische depositiewaardes al fors worden overschreden, aldus de stichting en het bewonerscollectief. In een aanvulling op de zienswijze wijzen zij op een arrest van het Hof van Justitie van 9 september 2020 (ECLI:EU:C:2020:680, Friends of the Irish Environment Limited), waarmee bij de tussenuitspraak geen rekening zou zijn gehouden. Op de conclusie dat de rechtsgevolgen van de Wnb-vergunning in stand kunnen blijven moet in de einduitspraak volgens de stichting en het bewonerscollectief worden teruggekomen.

3.2. Voor zover de stichting en het bewonerscollectief zich hiermee richten tegen de overwegingen 27 tot en met 27.3 van de tussenuitspraak, overweegt de Afdeling dat zij behalve in uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

Het door de stichting en het bewonerscollectief genoemde arrest van het Hof van Justitie werpt hier geen ander licht op. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de Europese rechtspraak over het projectbegrip, die in het arrest is bevestigd, toegepast. Dat arrest geeft ook geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtspraak van de Afdeling over de wijze waarop de gevolgen van een project op significantie moeten worden beoordeeld niet kan worden gevolgd (vergelijk de uitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71). Overigens is de situatie die in het arrest aan de orde was niet vergelijkbaar met de situatie van Sibelco, omdat het in die situatie ging om de verlenging van een vergunning voor de bouw van een hervergassingsterminal, met welke bouw gedurende de looptijd van de oorspronkelijke vergunning geen begin was gemaakt. In het geval van Sibelco gaat het niet om de verlenging van de looptijd van een vergunning, maar om een nieuwe Wnb-vergunning voor de (gewijzigde) voortzetting van een project waarvoor overigens eerder al een Nbw-vergunning was verleend.

Een uitzonderlijk geval is hier dan ook niet aan de orde, zodat er geen grond bestaat om terug te komen van het door de Afdeling in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

Verstoring van vogels

4. De stichting en het bewonerscollectief hebben in de zienswijze ook andere beroepsgronden herhaald die in de tussenuitspraak zijn besproken en waarover de Afdeling al heeft geoordeeld. Zo voeren zij aan dat de Afdeling in de einduitspraak moet terugkomen op het oordeel dat het niet nodig is om een voorschrift in de Wnb-ontheffing op te nemen ter voorkoming van de verstoring van vogels tijdens het broedseizoen. Ten eerste gaat het volgens de stichting en het bewonerscollectief niet om algemeen voorkomende vogels, maar om vogels die op de zogenoemde Rode Lijst staan. Zij voegen het rapport "Verlenging en uitbreiding zilverzandwinning en gebiedsontwikkeling Sibelcogroeve, Aanwezigheid beschermde soorten binnen Sibelcogroeve te Heerlen, deelrapport update natuurgegevens" van 12 oktober 2017 bij ter onderbouwing van dit punt. Ten tweede is onvoldoende duidelijk en transparant dat in combinatie met het

Activiteitenplan wel een voorschrift geldt, zoals de Afdeling in de tussenuitspraak heeft overwogen. Dat blijkt volgens de stichting al uit een afgewezen handhavingsverzoek.

4.1. Voor zover de stichting en het bewonerscollectief zich hiermee richten tegen overweging 30.2 van de tussenuitspraak, overweegt de Afdeling dat zij behalve in uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Omdat de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen grond ziet om een uitzonderlijk geval aan te nemen, moet ook hier worden uitgegaan van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Hierbij merkt de Afdeling ten overvloede nog op dat het door de stichting en het bewonerscollectief gewenste voorschrift dat inhoudt dat werkzaamheden buiten het broedseizoen moeten worden uitgevoerd, zoals in de tussenuitspraak al is overwogen geldt op grond van artikel 2 van de voorschriften, in samenhang gezien met het Activiteitenplan. Dit biedt bescherming aan alle in het gebied voorkomende vogelsoorten, dus ook aan vogelsoorten die op de Rode Lijst staan.

Nieuwe beroepsgronden

5. De stichting en het bewonerscollectief hebben in de zienswijze ook beroepsgronden naar voren gebracht die nu pas voor het eerst worden aangevoerd. Zo voeren de stichting en het bewonerscollectief aan dat ten onrechte een advies van de Europese Commissie over de emissies van Sibelco ontbreekt. Verder voeren zij aan dat de Wnb-vergunning en -onthefving van 18 december 2018 naast de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken ook nog andere onvolkomenheden en onjuiste verwijzingen bevat. Tot slot voeren zij aan dat bijlage 2 bij het besluit (Richtlijnen peilputten, -schalen, grondmonsters en boringen) verwijzingen bevat naar in 2004 en 2006 ingetrokken NEN-normen. Het college had volgens de stichting en het bewonerscollectief de actuele NEN-normen moeten hanteren.

5.1. Hiermee hebben de stichting en het bewonerscollectief hun beroepsgronden na de tussenuitspraak uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden die zij al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen brengen. Dit is gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, in het licht van de goede procesorde, niet aanvaardbaar. De Afdeling laat wat de stichting en het bewonerscollectief in dit verband aanvoeren, dan ook buiten inhoudelijke bespreking.

Bestaand gebruik

6. De stichting en het bewonerscollectief hebben daarnaast in de zienswijze uitgebreid betoogd dat geen sprake is van bestaand gebruik door Sibelco, maar van nieuwe activiteiten, waardoor er een vergunningplicht gold. Zij vragen de Afdeling alsnog op deze grond, die volgens hen niet in de tussenuitspraak is besproken, in te gaan.

6.1. De regeling dat bestaand gebruik is uitgezonderd van de vergunningplicht was tot 1 januari 2020 opgenomen in artikel 2.9, tweede

lid, van de Wnb. Kort gezegd was daarin bepaald dat andere handelingen die op 31 maart 2010 bekend waren of redelijkerwijs bekend hadden kunnen zijn bij het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de verlening van de vergunning en die sedertdien niet of niet in betekenende mate zijn gewijzigd uitgezonderd zijn van de vergunningplicht die is opgenomen in artikel 2.7, derde lid, onder b, van de Wnb. Onder deze uitzondering viel uitsluitend de voortzetting van een activiteit op de wijze en in de omvang zoals die op 31 maart 2010 plaatsvond (vergelijk een uitspraak van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1946). De aanvraag voor de Wnb-vergunning van Sibelco ziet op de (gewijzigde) voortzetting van activiteiten waarvoor al eerder een Nbw-vergunning is verleend. Deze aanvraag ziet reeds daarom niet op bestaand gebruik als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid, van de Wnb zoals dat tot 1 januari 2020 luidde, nog daargelaten dat deze uitzondering bedoeld was voor activiteiten waarvoor nog niet eerder een natuurvergunning was verleend.

Nu het college een Wnb-vergunning heeft verleend en zich op het standpunt stelt dat een vergunning nodig is onder meer omdat significante hydrologische gevolgen van de aangevraagde activiteit niet op voorhand zijn uitgesloten, is er geen aanleiding om op de beroepsgrond van de stichting en het bewonerscollectief in te gaan.

Voor zover volgens de stichting en het bewonerscollectief sprake is van activiteiten waar geen Wnb-vergunning voor is verleend, terwijl daar volgens hen wel zo'n vergunning voor is vereist, is dit een kwestie van handhaving die in deze procedure niet aan de orde kan komen. Het betoog faalt.

De gewijzigde Wnb-vergunning en -onthefving van 12 januari 2021

Duiding van wijze waarop gebreken zijn hersteld

7. Zoals hiervoor onder 2 is overwogen, heeft de Afdeling het college in de tussenuitspraak opgedragen om de Wnb-vergunning en -onthefving te wijzigen en daaraan bijlagen toe te voegen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. De stichting en het bewonerscollectief hebben in de zienswijze over de wijze waarop de gebreken zijn hersteld aangevoerd dat er niet daadwerkelijk een besluit is genomen. De datum van het gewijzigde besluit ontbreekt, althans is nog steeds 18 december 2018, en het besluit bevat geen nieuw kenmerk, aldus de stichting en het bewonerscollectief. De aangebrachte wijzigingen zijn volgens de stichting en het bewonerscollectief ten onrechte niet als zodanig te herkennen. Daarnaast is het besluit volgens de stichting en het bewonerscollectief niet op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend gemaakt. Volgens hen is het gewijzigde besluit ten onrechte niet in het Provinciaal Blad gepubliceerd.

7.1. De Afdeling heeft naar aanleiding van dit betoog in de zienswijze van de stichting en het bewonerscollectief het onderzoek heropend en het college in de gelegenheid gesteld om hierop te reageren. Dat heeft het college gedaan in de brief van 9 augustus 2021. Het college heeft toegelicht dat het op 12 januari 2021 een besluit tot wijziging van de Wnb-vergunning en -onthefving van 18 december 2018 heeft genomen en dat dit besluit op

de wettelijk voorgeschreven wijze bekend is gemaakt door dit toe te zenden aan Sibelco en aan de stichting en het bewonerscollectief. Omdat bij nader onderzoek naar aanleiding van de heropening van het onderzoek is gebleken dat de aanbiedingsbrief aan de Afdeling van 12 januari 2021 ten onrechte niet is ondertekend en niet op briefpapier van de provincie is afgedrukt, heeft het college als bijlage bij de brief van 9 augustus 2021 een gelijklopende aanbiedingsbrief aan de Afdeling verzonden die wel is ondertekend en wel op briefpapier van de provincie is afgedrukt. Het college stelt dat het eerder toegezonden gewijzigde besluit tot verlening van de Wnb-vergunning en -onthefving op 12 januari 2021 bevoegd is genomen en op de juiste wijze is ondertekend. De aanbiedingsbrief is destijds eveneens door het college geaccordeerd. In de aanbiedingsbrief is uitgewerkt welke wijzigingen er zijn doorgevoerd in de Wnb-vergunning en -onthefving, aldus het college.

7.2. Op grond van de beschikbare gegevens staat voor de Afdeling vast dat het college op 12 januari 2021 een besluit heeft genomen tot wijziging van de Wnb-vergunning en -onthefving zoals hem in de tussenuitspraak is opgedragen (hierna: het herstelbesluit). De Afdeling is voorts van oordeel dat dit besluit in samenhang moet worden gezien met de aanbiedingsbrief van 12 januari 2021. Het is weliswaar verwarrend dat het herstelbesluit dezelfde datum en hetzelfde kenmerk bevat als het oorspronkelijke besluit, zijnde 18 december 2018 met kenmerk 2018/87035, maar dit laat de conclusie dat het herstelbesluit op 12 januari 2021 is genomen onverlet. Het herstelbesluit bevat de wijzigingen zoals die in de daarbij behorende toelichtende brief van 12 januari 2021 staan, waardoor die wijzigingen voldoende kenbaar zijn, en daarnaast bevat het herstelbesluit ook een andere handtekening dan het oorspronkelijke besluit.

7.3. Voor zover de stichting en het bewonerscollectief aanvoeren dat het herstelbesluit niet op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, stelt de Afdeling vast dat dit gaat over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van dat besluit. Omdat hiervoor is vastgesteld dat het college op 12 januari 2021 het herstelbesluit heeft genomen en de Afdeling moet oordelen over het besluit zoals dat op die datum luidde kan deze mogelijke onregelmatigheid de rechtmatigheid van dat besluit niet aantasten. Omdat bekendmaking van het herstelbesluit los staat van het nemen van dat besluit kan deze mogelijke onregelmatigheid evenmin een reden zijn voor het oordeel dat geen besluit zou zijn genomen.

Het herstelbesluit

8. Bij het herstelbesluit zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het besluit van 18 december 2018:

- artikel 10 van de voorschriften is gewijzigd in die zin dat hierin is vermeld dat het Monitoringsplan als bijlage 6 bij het besluit is gevoegd, dat de ontvangen "actualisatie informatie" als bijlage 7 bij het besluit is gevoegd en is verduidelijkt dat de peilputten die onderhouden moeten worden voor het waarnemen van de grondwaterstand zijn genoemd in bijlage 2 bij de vervallen Nbw-vergunning uit 2008 en tevens in bijlage 3 bij dit besluit;
- in artikel 29 van de voorschriften is "onderstaande toetsing (a én b)" gewijzigd in "onderstaande toetsing (30 én 31);

- in artikel 30, derde lid, van de voorschriften is "de hiervoor onder (18)" gewijzigd in "de hiervoor onder (30, lid 2)";
- bijlage 6 "Monitoringsplan uitbreiding meetnet Sigrano" van 15 juli 2008 is toegevoegd;
- bijlage 7 "Uitwerking Meet- en Regelsysteem, jaarrapport 2017" van 29 maart 2018 en "Effectanalyse ecologie bronveengebied Rode Beek (Brunssummerheide) 2008-2017" van 6 maart 2018 is toegevoegd.

9. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

Op grond van deze bepaling heeft het beroep van de stichting en het bewonerscollectief van rechtswege mede betrekking op het herstelbesluit.

10. De stichting en het bewonerscollectief richten zich in de zienswijze niet tegen de onder 8 genoemde wijzigingen en aanvullingen. De Afdeling leidt hieruit af dat zij geen bezwaren hebben tegen deze wijzigingen en aanvullingen. Ter zitting hebben zij dat bevestigd.

11. De stichting en het bewonerscollectief hebben over het herstelbesluit in de zienswijze aangevoerd dat dit besluit evenals het oorspronkelijke besluit gebaseerd is op het PAS en dat dat deel van het besluit ten onrechte niet is gewijzigd. De Afdeling overweegt dat de opdracht in de tussenuitspraak niet inhield dat het gebrek dat betrekking heeft op het PAS moest worden hersteld. Daarover heeft de Afdeling in de tussenuitspraak geoordeeld dat zij aanleiding ziet voor het in stand laten van de rechtsgevolgen.

Conclusie

Wnb-vergunning en -onthefing

12. In wat de stichting en het bewonerscollectief hebben aangevoerd ziet de Afdeling gelet op wat onder 25.3 tot en met 25.5 van de tussenuitspraak is overwogen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot verlening van de Wnb-vergunning en -onthefing van 18 december 2018 is genomen in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb. Daarnaast is dat besluit, gelet op wat onder 28.3 en 28.4 van de tussenuitspraak is overwogen, genomen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep van de stichting en het bewonerscollectief, voor zover het is gericht tegen het besluit tot verlening van de Wnb-vergunning en -onthefing van 18 december 2018 is gegrond, zodat dat besluit moet worden vernietigd.

13. Gelet op wat hiervoor onder 10 en 11 is overwogen, is het beroep van de stichting en het bewonerscollectief, voor zover het is gericht tegen het besluit van 12 januari 2021 tot wijziging van de Wnb-vergunning en -onthefing, ongegrond.

14. De rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit van 18 december 2018, zoals gewijzigd bij besluit van 12 januari 2021, worden

in stand gelaten, omdat uit de beoordeling van het college buiten het kader van het PAS om naar voren is gekomen dat het project vanwege stikstofdepositie niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied, omdat die stikstofdepositie afneemt ten opzichte van de referentiesituatie.

Ontgrondingsvergunning

15. Onder 16.3 en 18 van de tussenuitspraak is overwogen dat de ontgrondingsvergunning van 18 december 2018, voor zover dat betreft artikel 1.2 van de voorschriften, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is verleend, omdat daar een verschrijving in staat die voor onduidelijkheid kan zorgen. Het beroep van de stichting en het bewonerscollectief, voor zover het is gericht tegen de ontgrondingsvergunning van 18 december 2018, is gegrond, zodat dat besluit in zoverre moet worden vernietigd. Zoals is aangekondigd in de tussenuitspraak, zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak voorzien door artikel 1.2 van de voorschriften aan te passen en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van dat besluit, voor zover het wordt vernietigd.

Proceskosten

16. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep, voor zover dit is gericht tegen het besluit tot verlening van een ontgrondingsvergunning van 18 december 2018, kenmerk 2018/86928, gegrond;
- II. vernietigt dat besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 18 december 2018, kenmerk 2018/86928, voor zover dat betreft de passage "aan de noordwestrand van de groeve (bij de Noordplas)" in artikel 1.2 van de voorschriften;
- III. bepaalt dat in plaats van de vernietigde passage in artikel 1.2 van de voorschriften de volgende tekst komt: "aan de noordwestrand van de Noordplas";
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit, voor zover vernietigd;
- V. verklaart het beroep, voor zover dit is gericht tegen het besluit tot verlening van een Wnb-vergunning en -onthefving van 18 december 2018, kenmerk 2018/87035, gegrond;
- VI. vernietigt dat besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 18 december 2018, kenmerk 2018/87035;
- VII. verklaart het beroep tegen het besluit van 12 januari 2021 tot wijziging van de Wnb-vergunning en -onthefving, kenmerk 2018/87035, ongegrond;
- VIII. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 18 december 2018, kenmerk 2018/87035, zoals gewijzigd bij besluit van 12 januari 2021, geheel in stand blijven;
- IX. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg tot vergoeding van bij Stichting Behoud Brunssummerheide en Bewonerscollectief BuurSibelco in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 68,91, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- X. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Limburg aan Stichting Behoud Brunssummerheide en Bewonerscollectief BuurSibelco het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 2 februari 2022

780

Verzonden: 2 februari 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in het geding tussen:

1. Stichting Behoud Brunssummerheide en Bewonerscollectief BuurSibelco, beide gevestigd te Heerlen,
2. Gemeente Heerlen, gevestigd te Heerlen,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2018 heeft het college aan Sibelco Benelux B.V. (hierna: Sibelco) een vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet verleend voor de ontgroning van de percelen plaatselijk bekend als de Sibelcogroeve in Heerlen en Landgraaf.

Bij besluit van 18 december 2018 heeft het college aan Sibelco een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en een ontheffing als bedoeld in artikel 3.5, eerste tot en met vierde lid, van de Wnb verleend met het oog op de verlenging van de zilverzandwinning en gebiedsontwikkeling ter plaatse van de Sibelcogroeve in Heerlen en Landgraaf.

Tegen deze op grond van artikel 10a van de Ontgrondingenwet gecoördineerd voorbereide en bekendgemaakte besluiten hebben de stichting en het bewonerscollectief en de gemeente Heerlen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Sibelco heeft twee schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

De stichting en het bewonerscollectief hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juli 2020, waar de gemeente Heerlen, vertegenwoordigd door mr. M.A.M.A. Huppertz en H. Scheijen, de stichting en het bewonerscollectief, vertegenwoordigd door drs. A.W.M. Ausems, J.M.C. Ausems-Habes, O.A.M. Zerdoner en E. van Boekholdt, en het college, vertegenwoordigd door R.W.P. van Tol en G.P.T. Lucas, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Sibelco, vertegenwoordigd door P. Jaspers, bijgestaan door mr. A. Collignon en mr. S.R.P. Bastiaans, advocaten te Amsterdam, en ir. W. Swierstra en ir. S. Valk, werkzaam bij Royal HaskoningDHV, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De ontgrondingsvergunning en de Wnb-vergunning en -ontheffing hebben betrekking op de zandwinningslocatie van Sibelco in Heerlen en Landgraaf met een oppervlakte van ongeveer 100 ha. Op deze locatie vindt sinds de jaren '60 van de vorige eeuw zandwinning plaats. De nieuwe ontgrondingsvergunning is verleend, omdat de geldigheidsduur van de vorige vergunning was beperkt tot 2020. De Sibelcogroeve ligt ten zuiden van het Natura 2000-gebied "Brunssummerheide".

2. De stichting en het bewonerscollectief kunnen zich niet met de bestreden besluiten verenigen. De stichting heeft als doel het behoud en de bescherming van de natuur in het algemeen en in het bijzonder die van de Brunssummerheide en daaraan grenzende gebiedsdelen. Het

bewonerscollectief is een collectief van omwonenden van de zandwinningslocatie uit de wijken Heksenberg-Pronsebroek en Palemig in Heerlen en Kakert in Landgraaf. Zij voeren diverse beroepsgronden aan over onder meer de gevolgde procedure, het provinciaal beleid en over de effecten van de ontgronding op de natuur en het woon- en leefklimaat.

De gemeente Heerlen kan zich niet met de ontgrondingsvergunning verenigen. De gemeente voert beroepsgronden aan over de geldigheidsduur en de overlast voor de omwonenden.

Gedeeltelijke tussenuitspraak

3. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. Zoals hierna zal blijken heeft de opdracht tot het herstel van gebreken uitsluitend betrekking op de Wnb-vergunning. Dat betekent dat deze procedure voor de gemeente Heerlen, die alleen tegen de ontgrondingsvergunning beroep heeft ingesteld, met deze uitspraak tot een einde komt.

Leeswijzer

4. Hierna behandelt de Afdeling eerst per onderwerp tezamen de beroepen van de stichting en het bewonerscollectief en de gemeente tegen de ontgrondingsvergunning en sluit af met een conclusie over die vergunning. Daarna komt het beroep van de stichting en het bewonerscollectief tegen de Wnb-vergunning en -onthefving aan de orde en volgt een conclusie over dat besluit.

Ontgrondingsvergunning

Toetsingskader

5. In deze procedure staat, gelet op de aangevoerde beroepsgronden en artikel 3, tweede lid, van de Ontgrondingenwet, ter beoordeling of het college bij afweging van alle bij de ontgronding betrokken belangen de ontgrondingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen.

Ingetrokken beroepsgronden

6. Ter zitting zijn de beroepsgronden inhoudende dat voor de ontgrondingsvergunning een MER opgesteld had moeten worden en dat de financiële zekerheidsstelling voor de herinrichting te laag is, ingetrokken.

Goede procesorde

7. De stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat het college in strijd met een goede procesorde stukken heeft overgelegd die door de Afdeling zijn ontvangen en aan hen doorgezonden op 29 juni 2020. Zij hadden hierdoor onvoldoende gelegenheid om deze stukken nog voor de zitting van 3 juli 2020 te bestuderen en inhoudelijk te beoordelen.

7.1. Het college heeft bij brief, ingekomen op 29 juni 2020, de volgende stukken overgelegd:

- besluit tot goedkeuring gewijzigd gedetailleerd eindplan 1^e fase groeve Sigrano d.d. 24 september 2004;
- Ontwikkelingsvisie groeve Sigrano 2025 en het gedetailleerd plan van de eindtoestand, fase I, d.d. 28 februari 2002;
- besluit tot goedkeuring gedetailleerd eindplan voor de 1^e fase, deltavorm van groeve Sigrano d.d. 22 oktober 2004.

De genoemde besluiten tellen beide 2 pagina's. De Ontwikkelingsvisie telt met bijlagen weliswaar 76 pagina's, maar is al in een eerder stadium van de procedure, op 9 juni 2020, door Sibelco overgelegd.

7.2. Op grond van artikel 8:58, eerste lid, van de Awb kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen. Ook indien een stuk niet binnen de daarvoor gestelde termijn is ingediend, is het - zoals volgt uit eerdere uitspraken van de Afdeling (bv. de uitspraak van 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2771) - aan de rechter om te beslissen of de goede procesorde zich ertegen verzet dat het desbetreffende stuk bij de beoordeling van het bestreden besluit wordt betrokken. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat door de late indiening van de nadere stukken van het college op 29 juni 2020 de stichting en het bewonerscollectief zijn belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins is belemmerd. Deze stukken worden daarom niet wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing gelaten. Hierbij betreft de Afdeling de beperkte omvang van de beide besluiten en dat het hierbij gaat om een deel van het geschil waarvan bij de stichting en het bewonerscollectief bekend mag worden verondersteld dat het ter zitting aan de orde zou komen, namelijk de vraag welk eindplan als referentiesituatie heeft te gelden. Van de Ontwikkelingsvisie hebben de stichting en het bewonerscollectief daarnaast al eerder kennis kunnen nemen. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de stichting en het bewonerscollectief onvoldoende in staat zijn geweest ter zitting adequaat op de stukken te reageren. Het betoog faalt.

Provinciaal Omgevingsplan Limburg

8. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat de ontgrondingsvergunning in strijd met het beleid voor de verlening van ontgrondingsvergunningen uit het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (hierna: POL) is verleend. Zij voeren daartoe aan dat de ontgrondingsvergunning geen maatschappelijke meerwaarde heeft, dat geen draagvlak voor de voortzetting van de ontgroning bestaat en dat geen zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden, terwijl dit drie vereisten zijn die voortvloeien uit het POL.

8.1. In paragraaf 8.4 van het POL is het beleid voor ontgrondingen opgenomen. Hierin staat onder meer dat:

- ontgrondingen plaatsvinden op basis van een goede afweging van alle betrokken belangen, waaronder de bijdrage aan de maatschappelijke behoefte aan oppervlaktedelfstoffen;
- bij besluitvorming over ontgrondingen de betrokken belangen zorgvuldig

worden afgewogen;

-voor elke ontgronding als voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning geldt dat zij bijdraagt aan het realiseren van een maatschappelijk gewenste functie of aan het verbeteren van het functioneren van een maatschappelijk gewenste functie;

-het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om te zorgen voor zoveel mogelijk draagvlak in de omgeving;

-de winning van oppervlaktedelfstoffen moet plaatsvinden als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling, met een zo groot mogelijke maatschappelijke meerwaarde en voldoende draagvlak;

-de provincie initiatieven onder meer afweegt vanuit haar rol als vergunningverlener op basis van de Ontgrondingenwet. Bij die afweging wordt rekening gehouden met de betrokken belangen zoals ecologie, hydrologie, landschappelijke en archeologische waarden en belangen van omwonenden. Ook wordt, indien aan de orde, rekening gehouden met economische belangen, waaronder het belang van de (regionale) werkgelegenheid bij zowel het delfstoffen winnende als het verwerkende bedrijfsleven.

Maatschappelijke meerwaarde

9. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat de ontgrondingsvergunning geen maatschappelijke meerwaarde heeft zoals het POL vereist. Zij voeren aan dat in de ontgrondingsvergunning een verkeerde referentiesituatie is gehanteerd bij het onderbouwen van de maatschappelijke meerwaarde.

Ten onrechte is volgens hen als referentiesituatie genomen dat de groeve kaal met 'pioniervegetatie' wordt achtergelaten en dat deze niet publiek toegankelijk wordt (de zogenoemde 'minimale variant' uit 2002). De 'minimale variant' is volgens de stichting en het bewonerscollectief echter slechts een ontwikkelingsvisie die niet formeel door het college is goedgekeurd. Ter zitting hebben de stichting en het bewonerscollectief aangevoerd dat het college bij besluit van 19 juli 2002 niet de 'minimale variant' heeft goedgekeurd, omdat het plan van de eindtoestand dat bij dat besluit is goedgekeurd ook een 'maximale variant' bevat. Zij voeren aan dat nooit een integraal eindplan als bedoeld in artikel 5 van de voorschriften van de ontgrondingsvergunning uit 2001 is opgesteld en goedgekeurd.

Volgens de stichting en het bewonerscollectief gold op grond van die voorheen geldende ontgrondingsvergunning wel de verplichting om het gebied te herinrichten en in 2020 op te leveren als openbaar toegankelijk recreatie- en natuurgebied, zodat dat als referentiesituatie genomen had moeten worden. Die verplichting volgt volgens hen direct uit artikel 5 van de voorschriften van de ontgrondingsvergunning uit 2001, waarin is verwezen naar een eindplan uit 1988 en een concept-eindplan uit 2001. Het op 20 december 1988 goedgekeurde eindplan vertoont volgens de stichting en het bewonerscollectief grote overeenkomsten met het ontwerpeindplan dat hoort bij de bestreden ontgrondingsvergunning. De te realiseren natuur is volgens hen vergelijkbaar en anders dan het college stelt voorzag het eindplan uit 1988 ook al in openstelling voor het publiek. Uitgaande van het eindplan 1988 als referentiesituatie heeft de in de ontgrondingsvergunning

voorzien eindsituatie volgens de stichting en het bewonerscollectief geen meerwaarde.

9.1. Het college stelt dat van het juiste referentiekader is uitgegaan bij het vaststellen van de maatschappelijke meerwaarde. Het college stelt dat het door de stichting en het bewonerscollectief genoemde 'eindplan' uit 1988 niet bestaat. Voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning uit 1988 verwijst volgens het college naar twee schetsplannen waarop het in te dienen gedetailleerde eindplan gebaseerd moest worden, maar dat eindplan is nooit opgesteld. Daarom is in de ontgrondingsvergunningen uit 1999 en 2001 weer de verplichting opgenomen dat het op te stellen eindplan gebaseerd moest worden op de schetsplannen genoemd in de vergunning uit 1988 en op het bij de aanvraag gevoegde concept-eindplan. Dat heeft volgens het college geresulteerd in het eindplan dat op 19 juli 2002 is goedgekeurd. Ter zitting heeft het college toegelicht dat dit eindplan 2002, de minimale inrichtingsvariant, waarbij een waterplas resteert met een groene omkleding, en waarbij niet is voorzien in openstelling van de terreinen, is goedgekeurd om een impasse te doorbreken. Jarenlang overleg tussen alle betrokken partijen over de toekomstige inrichting van het gebied leidde toentertijd niet tot concrete plannen. Daarom stemde het college in met deze minimale variant met als doel om van daaruit verdere plannen te ontwikkelen. Het idee was: beter iets dan niets en een eindplan kan altijd tussentijds worden aangepast, zoals voor beperkte delen van de groeve gelegen aan de zuidzijde van de Zuidplas ook is gebeurd in 2004. Voor het gehele gebied is het eindplan 2002 volgens het college terecht als referentiekader gehanteerd bij het bepalen van de maatschappelijke meerwaarde van het nieuwe beoogde eindplan. Het nieuwe eindplan zal volgens het college een substantiële opwaardering van het gebied betekenen, met openstelling van de gefaseerd op te leveren terreinen, de realisatie van goudgroene natuur en het verbeteren van de wandel-, fiets- en ruiterpaden. In dit kader wijst het college er ook op dat het beleid om bij zandwinning een maatschappelijke meerwaarde te moeten creëren nog niet gold ten tijde van de verlening van de vorige vergunning.

9.2. Niet in geschil is dat volgens het POL de zandwinning moet plaatsvinden als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling met een zo groot mogelijke maatschappelijke meerwaarde. De Afdeling stelt vast dat de manier waarop het terrein na afronding van de zandwinning wordt heringericht volgens het bestreden besluit de belangrijkste pijler vormt van de te creëren maatschappelijke meerwaarde. Dit blijkt uit paragraaf 4.3.2 van de vergunning, waarin staat dat bij het vaststellen van de meerwaarde mede leidend is geweest dat er sprake zal zijn van een duurzame transformatie van de bestemming van de gronden in de Sibeltogroeven en dat de beoogde ruimtelijke kwaliteitsimpuls zal dienen te leiden tot betere en duurzamere verbindingen tussen het Sibeltoterrein en de Brunssummerheide. Binnen het plangebied zal 80,15 ha hoogwaardige goudgroene natuur worden gerealiseerd. Binnen het te ontgronden gebied zal er 66,36 ha goudgroene natuur komen. In die paragraaf staat ook dat de openstelling van het terrein voor publiek een belangrijk onderdeel is van de maatschappelijke meerwaarde. Volgens de vergunning wordt het terrein gefaseerd opgeleverd

en opengesteld (in 2020, 2032 en 2033) waardoor de belevingswaarde van het getransformeerde landschap voor eenieder zal toenemen.

9.3. Of deze herinrichting en openstelling ook daadwerkelijk een meerwaarde hebben moet, zoals de stichting en het bewonerscollectief terecht aanvoeren, worden afgezet tegen de verplichtingen die al golden, ook als geen nieuwe ontgrondingsvergunning zou zijn verleend. De Afdeling gaat daarom eerst na welke verplichtingen voor de herinrichting en openstelling golden op grond van de hiervoor geldende ontgrondingsvergunning uit 2001.

9.4. In artikel 3, lid 1, onder a, van de voorschriften van de ontgrondingsvergunning van 10 april 2001 staat:

"Binnen zes maanden na het van kracht worden van de vergunning dient door de houder van de vergunning ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten te zijn ingezonden:

a. een plan van de eindtoestand gebaseerd op het bepaalde in artikel vijf, in te dienen in vijfvoud;"

In artikel 5 staat:

"Het door de houder van de vergunning ten behoeve van de inrichting danwel afwerking van het te ontgronden terrein in zesvoud in te dienen plan van de eindtoestand, schaal 1:1000, zoals bedoeld in voorwaarde 3.1.a., dient te zijn gebaseerd enerzijds op de door ons college bij besluit van 20 december 1988, nummers BN 19789, BP 30759 en BQ 54626, goedgekeurde plannen, opgesteld door Groenplanning Maastricht BV, te weten

- het ongedateerde schetsplan Herinrichting concessiegebied Sigrano te Heerlen/Landgraaf: inventarisatie, randvoorwaarden, uitgangspunten en visuele vertaling, met de daarbij behorende tekening "uitgangspunten/randvoorwaarden visuele vertaling", nummer 85-1614-02, d.d. 12 juni 1986, gewijzigd d.d. 11 juli 1986; en

- het Integraal schetsplan zilverzandexploitatie en herinrichting voor het zilverzandconcessiegebied Sigrano te Heerlen/Landgraaf van 10 april 1987, gewijzigd d.d. 8 mei 1987, met de daarbij behorende tekening "kadastrale situatie met het geplande concessiegebied", nummer 85-1614-04, d.d. 13 maart 1987, gewijzigd d.d. 30 maart 1987;

en anderzijds op het bij de onderhavige aanvraag overgelegde concept-eindplan."

9.5. Uit deze bepalingen leidt de Afdeling af dat Sibelco op grond van de ontgrondingsvergunning uit 2001 verplicht was een plan voor de eindtoestand op te stellen dat gebaseerd is op in 1988 goedgekeurde schetsplannen uit 1986 en 1987 (door de stichting en het bewonerscollectief aangeduid als 'het eindplan 1988') en op het bij de aanvraag overgelegde concept-eindplan (dat is een schets van 28 juli 2000). De stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat Sibelco zo'n allesomvattend plan voor de eindtoestand nooit heeft opgesteld en dat zo'n plan dus ook nooit is goedgekeurd waardoor nog steeds het eindplan 1988 geldt, terwijl het college en Sibelco stellen dat zo'n plan voor de eindtoestand in 2002 is opgesteld en goedgekeurd.

9.6. Sibelco heeft de "Ontwikkelingsvisie groeve Sigrano 2025 en het gedetailleerd plan van de eindtoestand, fase I" van 28 februari 2002 (hierna: eindplan 2002) overgelegd. In het eindplan 2002 zijn een zogenoemd maximaal model en een minimaal model beschreven en in een schetsontwerp uitgewerkt. In paragraaf 2.2 staat over het maximale model dat de realisatie

ervan nog afhankelijk is van de uitkomsten van aanvullende onderzoeken met betrekking tot recreatiebehoeften en draagvlak en positionering van het plangebied in de Parkstad. In paragraaf 2.3 staat over het minimale model dat hierbij een voor partijen acceptabele terreinmodellering en landschappelijke herinrichting wordt gerealiseerd, waarbij de nadruk zal komen te liggen op natuurontwikkeling binnen een afgesloten niet toegankelijk gebied. In het schetsontwerp van het minimale model (bijlage 5 bij het eindplan 2002) is bij de Zuidplas een mogelijkheid voor dagrecreatie ingetekend. Uit het eindplan en daarbij behorende bijlagen blijkt echter dat voor dagrecreatie nog geen exploitant was gevonden. In paragraaf 2.3 staat over het minimale model vetgedrukt het volgende:

“Bij de tussentijdse evaluatie heeft de werkgroep geconcludeerd dat dit model niet de voorkeur heeft doch thans de meeste realiteitszin gezien de nog nader te onderzoeken aspecten. Op dit minimaalmodel zal de vergunninghouder dan ook z'n werk- en faseringsplannen baseren (zie bijlage 7). Bij de eerste herziening van het plan van de eindtoestand kunnen, mede aan de hand van de resultaten van de nadere onderzoeken en besluitvorming, nog niet ingevulde onderdelen in de uitvoering van de grondstoffenwinning en de herinrichting in overleg (en indien nog mogelijk) worden aan- en/of ingepast.”

De Afdeling constateert dat de door het college gegeven toelichting hierbij aansluit. Het college heeft het eindplan 2002 bij besluit van 19 juli 2002 goedgekeurd. Dat het college het minimale model en niet het maximale model heeft goedgekeurd, leidt de Afdeling af uit de geciteerde vetgedrukte passage in paragraaf 2.3 van het eindplan 2002. Daaruit blijkt dat op dat moment een keuze is gemaakt voor het minimale model en dat heeft het college vervolgens goedgekeurd. Dit goedkeuringsbesluit van 19 juli 2002 is onherroepelijk geworden. De stelling van de stichting en het bewonerscollectief dat het minimale model niet voldoet aan artikel 5 van de voorschriften van de ontgrondingsvergunning uit 2001, is daarom in deze procedure niet meer aan de orde.

Naast het minimale model heeft het college bij besluit van 19 juli 2002 ook het gedetailleerde plan van de eindtoestand 1^e fase, dat betrekking heeft op ongeveer 10 ha ter plaatse van het zuidwesten van de groeve en is weergegeven op bijlage 8 van het eindplan 2002, goedgekeurd. Dat bevat volgens die bijlage 8 een inrichting onder meer als waterplas, zandstrand, gras en bos, waarbij is aangetekend dat voorafgaand aan de openstelling van de strandbadvoorziening de bestaande moeras en struweelbeplanting wordt gehandhaafd.

9.7. Bij besluit van 24 september 2004 heeft het college vervolgens een gewijzigd gedetailleerd eindplan voor die 1^e fase van ongeveer 10 ha goedgekeurd. In dat besluit is vermeld dat uit onderzoek is gebleken dat een zandstrand en een speel- en ligweide niet stroken met de daar aanwezige flora en fauna. Het eindplan is op een dusdanige wijze herzien dat de aanwezige flora en fauna behouden kunnen blijven. Hierbij is het accent van recreatie met een cultuurtechnische uitstraling verschoven naar natuurontwikkeling met een natuurlijke verschijningsvorm, aldus het besluit. Op 10 november 2004 is het gedetailleerde plan van de eindtoestand 2^e fase goedgekeurd.

9.8. Gelet op het bovenstaande stelt de Afdeling vast dat het college terecht ervan is uitgegaan dat het minimale model van het eindplan 2002 tezamen met de onder 9.7 vermelde deeleindplannen uit 2004 de referentiesituatie vormen ten opzichte waarvan het college moest onderbouwen dat de nu beoogde eindsituatie een maatschappelijke meerwaarde heeft.

9.9. Onder 9.2 is uiteengezet op welke wijze het gebied moet worden ingericht op grond van de voorliggende ontgrondingsvergunning. In artikel 5 van de voorschriften staat hierover:

"5. Het plan van de eindtoestand

5.1 Het door de vergunninghouder ten behoeve van de inrichting/afwerking van het te ontgronden terrein in zesvoud in te dienen plan van de eindtoestand, dat dient te zien op het hele 'plangebied' zoals benoemd in de aanvraag, dient te zijn gebaseerd op de bij de aanvraag behorende tekeningen

- "Ontwerpplan van de eindtoestand bij verlenging ontgrondingsvergunning", d.d. 11 juni 2018, schaal 1:6.000, figuur 1.3, opgesteld door adviesbureau Royal Haskoning DHV (bijlage 1);

- "Ontwerpplan van de eindtoestand bij aanvraag ontgrondingsvergunning", d.d. 30 augustus 2018, schaal 1:3.000, project 9X1558, opgesteld door adviesbureau Royal Haskoning DHV (bijlage 2.1);

- "Heerlen - Landgraaf Reconstructieprofielen", d.d. 28 augustus 2018, schaal 1:1.250, tekeningnummer: sig pro reconstructie 20180307, opgesteld door Sibelco (bijlage 2.2) met de kanttekening dat dient te worden voldaan aan voorschrift 4.3 van deze vergunning;

alsmede op de elementen die zijn beschreven in bijlage 3.

Het plan van de eindtoestand dient tevens aan te geven hoe de openstelling van de terreinen binnen de genoemde jaartallen op de hiervoor aangehaalde tekeningen wordt gerealiseerd."

Artikel 4.3 luidt:

"De ontgroning mag slechts plaatshebben tot op een diepte van maximaal 75 meter + NAP (uitgezonderd ter plaatse van het vergunde deel van perceel nummer 6651 alwaar de ontgrondingsdiepte maximaal 90 meter + N.A.P. mag bedragen), met dien verstande dat het terrein na afwerking overeenkomstig de aan deze vergunning verbonden voorschriften zal zijn gelegen op hoogten, aangegeven in het plan van de eindtoestand, als bedoeld in voorschrift vijf."

Artikel 1.1 luidt:

"a. Het ontgronden van de gebieden die op de tekening genaamd "Ontwerpplan van de eindtoestand bij verlenging ontgrondingsvergunning", d.d. 11 juni 2018, schaal 1 : 6.000, figuur 1.3, opgesteld door adviesbureau Royal Haskoning DHV, zijn aangeduid met 2020, wordt toegestaan tot 1 januari 2020 ingaande de dag, waarop dit besluit ingevolge artikel 16 van de Ontgrondingenwet in werking treedt. Deze gebieden dienen uiterlijk op 1 juli 2020 te zijn heringericht conform de voorschriften van deze vergunning.

b. Het ontgronden van het gebied dat op de tekening genaamd "Ontwerpplan van de eindtoestand bij verlenging ontgrondingsvergunning", d.d. 11 juni 2018, schaal 1 : 6.000, figuur 1.3, opgesteld door adviesbureau Royal Haskoning DHV, is aangeduid met 2032 is toegestaan tot 1 januari 2032 ingaande de dag, waarop dit besluit ingevolge artikel 16 van de Ontgrondingenwet in werking treedt.

Dit gebied dient uiterlijk op 1 juli 2032 te zijn heringericht conform de voorschriften van deze vergunning.

c. De vergunning voor de hiervoor onder a. en b. bedoelde deelgebieden blijft geldig totdat aan alle verplichtingen voor deze afzonderlijke (deel)gebieden voortvloeiende uit deze vergunning is voldaan. In afwijking hiervan kunnen bepaalde voorschriften

eerder komen te vervallen mits dat in de desbetreffende voorschriften is vermeld.”

Uit bijlage 1 bij de ontgrondingsvergunning, het ontwerpplan van de eindtoestand, blijkt hoe het gebied eruit gaat zien na afronding van de ontgronding in de verschillende deelgebieden. In de eindsituatie zijn er drie plassen: de Noordplas, de Centrale plas en de Zuidplas. Verschillende vormen van recreatie zijn voorzien, waaronder wandelen, fietsen en paardrijden. Ook komen er een hondenzwemzone in de Zuidplas en uitzichtpunten. Bij de Zuidplas is geen zandstrand ingetekend op het ontwerpplan. Er worden verschillende natuurtypen gerealiseerd, waaronder kwelmoeras, droog loofbos, een complex van droge heide, vochtige heide en schraalgrasland, droge grazige vegetaties en pioniervegetaties op zand. Er is een fasering in de openstelling aangebracht die kan worden afgeleid uit de kaart, in samenhang met voornoemd artikel 5.1. De Zuidplas en haar oevers worden in 2020 opengesteld, net als een deel van het gebied ten oosten van de Centrale plas, een gebied dat is aangeduid als “groeve 3”, en een gebied dat is aangeduid als “groeve Landgraaf”. De Noordplas en de Centrale plas worden in 2032 opengesteld evenals het gebied ten oosten van de Noordplas. Van een gebied tussen de Mijnsheenberg en de Centrale plas is de openstelling in 2033 voorzien.

9.10. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de ontgrondingsvergunning een maatschappelijke meerwaarde heeft ten opzichte van de hiervoor beschreven referentiesituatie. Daarbij acht de Afdeling van belang dat uitdrukkelijk is voorzien in de openstelling van het gehele gebied, voor een belangrijk deel in 2020, wat in de referentiesituatie niet het geval was. Verder weegt de Afdeling mee dat verschillende vormen van recreatie in het gebied mogelijk worden door de aanleg van struinpaden, fietspaden en ruiterspaden, een hondenzwemzone en uitzichtpunten. Dat niet uitdrukkelijk is voorzien in een zandstrand bij de Zuidplas leidt er naar het oordeel van de Afdeling niet toe dat deze ontgrondingsvergunning geen meerwaarde heeft. Waterrecreatie wordt in het ontwerpplan van de eindtoestand (bijlage 1 bij de ontgrondingsvergunning) immers niet uitgesloten. De Afdeling acht verder van belang dat beoogd is goudgroene natuur te realiseren om een verbinding te maken tussen het Sibelcoterrein en het Natura 2000-gebied “Brunssummerheide”.

9.11. Alles wat de stichting en het bewonerscollectief verder hebben aangevoerd over de maatschappelijke meerwaarde, zoals het betoog over de vier ‘overige elementen’, de sanering van het bedrijventerrein en de waardering van de zilverzandwinning, kan niet afdoen aan de conclusie dat de vergunning voldoet aan dit onderdeel van het beleid van het POL. Met andere woorden: ook zonder die elementen, de sanering en het maatschappelijk belang bij zilverzandwinning, mocht het college zich op het standpunt stellen dat de ontgronding gepaard gaat met een maatschappelijke meerwaarde door de wijze waarop het gebied heringericht en opengesteld zal worden. Daarom laat de Afdeling deze punten buiten inhoudelijke bespreking.

Draagvlak

10. De stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat er geen draagvlak in de omgeving is voor deze nieuwe ontgrondingsvergunning, terwijl het POL - en blijkens de wetsgeschiedenis ook de Ontgrondingenwet zelf - dit wel als voorwaarde stellen. Er is in de regio juist veel verzet tegen het opnieuw toestaan van zandwinning en het opnieuw uitstellen van de herinrichting. Het bestreden besluit is zonder enig overleg met de partijen die bezwaar hadden tegen het eerdere Plan van Transformatie tot stand gekomen. Ook op gemeentelijk niveau is er geen draagvlak voor de nieuwe vergunning, wat ook al blijkt uit het door de gemeente Heerlen ingediende beroep en uit de motie die in 2017 door de gemeenteraad van Heerlen is aangenomen. Dat Sibelco informatieavonden heeft gehouden en een klankbordgroep heeft ingesteld om draagvlak te creëren, zoals het college en Sibelco hebben aangevoerd, is volgens de stichting en het bewonerscollectief onvoldoende om te kunnen concluderen dat er sprake is van voldoende draagvlak. Tijdens deze informatieavonden hebben omwonenden nu juist veelvuldig bepleit dat er eindelijk een einde komt aan de zandwinning. Ook is veelvuldig gerefereerd aan de belofte om in 2004 in de Zuidplas een recreatiegebied te realiseren. Geen van de voorstellen die de bewoners in de klankbordgroep hebben gedaan is door Sibelco en het college overgenomen. Dat het bestuur van de stichting Heksenberg/Pronsebroek per brief van 28 januari 2019 heeft laten weten achter het plan van Sibelco te staan, zoals het college en Sibelco hebben aangevoerd, wil volgens de stichting en het bewonerscollectief niet zeggen dat er bij de bewoners van deze wijken voldoende draagvlak is voor het plan. De opvattingen van het bestuur vormen namelijk geen goede afspiegeling van de opvattingen van de bewoners van die wijken. De opvattingen die het bewonerscollectief uitdraagt worden daarentegen wél breed gesteund door de omwonenden, zoals blijkt uit het feit dat de petitie STOP SIBELCO IN 2020 in 2016 in korte tijd 1.500 keer is ondertekend. Er is bewust van afgezien om een groot aantal gelijklopende beroepschriften bij de Afdeling in te dienen om haar niet onnodig te belasten, maar het ingediende beroepschrift wordt breed gesteund door de omwonenden.

10.1. Het college stelt zich op het standpunt dat Sibelco heeft voldaan aan haar verantwoordelijkheid om een zo breed mogelijk draagvlak in de omgeving te verkrijgen. Daarbij wijst het college erop dat Sibelco heeft voldaan aan de wens van de buurt en de stichtingen om de Mijnsteenbergh niet af te graven, dat Sibelco een klankbordgroep heeft ingesteld en rondleidingen en informatieavonden heeft georganiseerd om draagvlak te creëren. De stichting Heksenberg/Pronsebroek heeft volgens het college per brief van 28 januari 2019 laten weten achter het plan van Sibelco te staan.

10.2. In paragraaf 8.4 van het POL staat dat de winning van oppervlaktedelfstoffen moet plaatsvinden met voldoende draagvlak en dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om te zorgen voor zoveel mogelijk draagvlak in de omgeving. Dit betekent dat de initiatiefnemer een inspanningsverplichting heeft en dat het primair aan het college is om te beslissen of aan die inspanningsverplichting is voldaan. Sibelco heeft

- onbetwist - informatieavonden, overleggen en rondleidingen georganiseerd, een informatiefolder uitgegeven en een klankbordgroep ingesteld. Om tegemoet te komen aan wensen uit de omgeving heeft Sibelco er verder vanaf gezien de Mijnsteenbergrand bij de ontgronding te betrekken, en zijn een hondenstrand en trappen in het ontwerpeindplan opgenomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat Sibelco daarmee heeft voldaan aan haar inspanningsverplichting om voldoende draagvlak te creëren en dat hiermee is voldaan aan het genoemde beleidsuitgangspunt. Dat, zoals de stichting en het bewonerscollectief onder verwijzing naar onder meer petitie en motie hebben aangevoerd, de ontgrondingsvergunning niet bij alle betrokkenen op bijval kan rekenen, wil niet zeggen dat het college niet in redelijkheid heeft mogen beslissen dat voldaan is aan de inspanningsverplichting en de ontgrondingsvergunning dus niet in strijd is met het beleid van het POL. Het betoog faalt.

Belangen omwonenden

11. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat geen zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden van de belangen van Sibelco tegenover de belangen van de omwonenden, terwijl het POL dit wel vereist. De stichting en het bewonerscollectief voeren hiertoe aan dat omwonenden al decennialang overlast hebben van de zandwinning, die bestaat uit overwaaiend zand en stof en geluid- en trillinghinder vanwege de ontgrondingsactiviteiten en het zware vrachtverkeer door en langs hun woonwijken. Zij zijn erbij gebaat dat er snel een einde komt aan de zandwinningsactiviteiten en dat het gebied op korte termijn wordt heringericht. De set voorschriften waaruit volgens het college blijkt dat de belangen van omwonenden niet worden geschaad, is de stichting en het bewonerscollectief niet bekend. Voor zover het college daarmee doelt op de milieuvergunning, hebben de stichting en het bewonerscollectief er ter zitting op gewezen dat daarin alleen iets is geregeld over geluid en niet over stof. Voor zover het college verwijst naar rapporten behorend bij het concept-MER, dat is opgesteld toen Sibelco nog voornemens was om de Mijnsteenbergrand te vergraven, waaruit volgens het college blijkt dat de activiteiten niet leiden tot een overschrijding van de grenswaarde voor fijn stof en dat de hinder door grof stof gering is, stellen de stichting en het bewonerscollectief dat die verwijzing niet had mogen plaatsvinden omdat de desbetreffende MER nooit is afgemaakt of is beoordeeld door de commissie voor de m.e.r. Ook de gemeente voert aan dat de lange periode van overlast voor omwonenden, die al in 1968 is begonnen, maakt dat er sprake is van een zodanige onevenwichtigheid in de belangenafweging dat het college de ontgrondingsvergunning niet in redelijkheid heeft kunnen verlenen.

11.1. Het college stelt dat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden primair worden gewaarborgd via de milieuvergunning en het Activiteitenbesluit milieubeheer en dat de Ontgrondingenwet daarom op dit punt terugtreedt.

11.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1035), biedt de Ontgrondingenwet een

algemeen afwegingskader voor bij de ontgronding betrokken belangen. Deze wet dient evenwel terug te treden voor zover in de bescherming van bij de ontgronding betrokken belangen door specifieke wettelijke regelingen wordt voorzien.

Naast de bestreden ontgrondingsvergunning zijn aan Sigrano Nederland B.V., de rechtsvoorganger van Sibelco, op 12 juli 1994 een vergunning op grond van de Hinderwet voor het zandwinnings- en veredelingsbedrijf en op 25 juli 2000 een vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor de zandwinning en de bewerking daarvan verleend, waarin voorschriften over geluid en stofemissies zijn opgenomen. Sinds 1 januari 2016 gelden voor het voorkomen van stofhinder op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer algemene regels.

Paragraaf 4.9 van de ontgrondingsvergunning gaat over de belangen van omwonenden. Hierin staat dat de Mijnsteenbergh niet wordt afgegraven en deze een buffer blijft vormen tussen de ontgrondingslocatie en de daarachter gelegen woonwijk. De feitelijke ontgronding vindt op geruime afstand van de woonwijk plaats. Volgens de vergunning blijven de verkeersbewegingen naar en van de groeve plaatsvinden via de enige jaren geleden aangelegde ontsluitingsweg die vanaf het fabrieksterrein rechtstreeks aansluit op de Euregioweg (ook aangeduid als Binnenring) ten zuiden van de bestaande groeve. Het vrachtverkeer maakt geen gebruik van de oude ontsluitingsweg door de woonwijk Heksenberg. Verder staat in de vergunning dat de omwonenden al op korte termijn (in 2020) gebruik zullen kunnen maken van het heringerichte en opengestelde deel van het gebied en hier kunnen recreëren en van de natuur kunnen genieten.

Omdat de milieuvergunning voorschriften bevat ter voorkoming van geluidhinder en omdat het Activiteitenbesluit milieubeheer regels bevat ter voorkoming van stofhinder, kunnen de gevolgen van de ontgronding voor die milieuaspecten niet aan de orde komen in deze procedure op grond van de Ontgrondingenwet. Het betoog faalt reeds daarom.

Dat de omwonenden overlast van de ontgronding ondervinden, waarvan zij vinden dat die op een zo kort mogelijke termijn moet stoppen, wordt betrokken bij de beoordeling van de beroepsgronden over de geldigheidsduur van de vergunning.

Belangen natuur

12. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat geen zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden van de belangen van Sibelco tegenover het belang van de natuur, terwijl het POL dit wel vereist. De stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied "Brunssummerheide" schade lijden door de te hoge recreatiedruk. Als de groeve als recreatiegebied is ingericht, dan zal de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied volgens hen afnemen. Dat het noodzakelijk is het aantal recreanten in de Brunssummerheide te doen afnemen, staat volgens hen in een rapport van Natuurmonumenten "Brunssummerheide Natuurvisie 2016-2033" van 16 juni 2016 (hierna: Natuurvisie van Natuurmonumenten).

12.1. Het college stelt dat in 2020 een substantieel deel van het terrein wordt overgedragen aan Natuurmonumenten, die het gebied vervolgens zal openstellen. De omgeving zal dus vanaf dat moment al kunnen profiteren van een groot uitloop- annex natuurgebied richting de Brunssummerheide, aldus het college.

12.2. In de door de stichting en het bewonerscollectief genoemde Natuurvisie van Natuurmonumenten staat:

"Knelpunten in het beheer zijn verdroging, stikstofdepositie, invasieve exoten en de intensieve recreatie in het gebied. Groeiende aantallen recreanten zitten elkaar, maar ook flora en fauna, in de weg. Door te weinig handhaving is de situatie niet meer altijd onder controle."

12.3. Gelet op de ligging van het groeveterrein van Sibelco nabij het Natura 2000-gebied Brunssummerheide, lijkt de inrichting en openstelling van dit terrein als recreatiegebied te kunnen leiden tot een verlichting van de recreatiedruk op de Brunssummerheide. Hier gaat het college ook van uit. Daarom is ook in de ontgrondingsvergunning voorgeschreven dat een deel van het terrein in 2020 wordt opengesteld, zoals hiervoor al is overwogen. Het gaat, zoals het college terecht stelt, om een aanzienlijk deel van het terrein. Onder deze omstandigheden heeft het college naar het oordeel van de Afdeling voldoende rekening gehouden met het belang van verlichting van de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied. Het betoog faalt.

Geldigheidsduur

13. De gemeente Heerlen betoogt dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de ontgrondingsactiviteiten voor een periode van 12 jaar in plaats van de door de gemeente als compromis voorgestelde 5 jaar mogen worden voortgezet. Het college verwijst in de zienswijzennota alleen naar een zogenoemde 'businesscase' van Sibelco waaruit zou volgen dat de groeve op 1 januari 2032 geheel zal zijn uitgebaat, maar heeft volgens de gemeente ten onrechte geen eigen afweging gemaakt. Deze businesscase maakt bovendien geen deel uit van de aanvraag of vergunning, aldus de gemeente.

De stichting en het bewonerscollectief betogen dat de ontgrondingsvergunning een geldigheidsduur had moeten hebben tot uiterlijk 2025. Dat er nog ongeveer 3.000.000 m³ aan potentieel winbaar zand in de groeve aanwezig is in 2020, is volgens de stichting en het bewonerscollectief geen valide reden voor vergunningverlening. Het is volgens hen een bewuste keuze van Sibelco geweest om de productie op een lager pitje te zetten zodat nog niet alle delfstoffen in 2020 zouden zijn gewonnen. De stichting en het bewonerscollectief maken een vergelijking met het gasveld in Groningen en de steenkoolmijnen in Limburg waar ook nog veel delfstoffen in de grond zullen achterblijven of zijn achtergebleven na beëindiging van de winning. Verder voeren de stichting en het bewonerscollectief aan dat Sibelco een hoger jaarlijks productievolume kan behalen dan waarvan het college is uitgegaan, waardoor de restvoorraad in 2025 kan zijn ontgonnen.

13.1. In de zienswijzennota staat over de geldigheidsduur het volgende: "Sibelco heeft het invullen van de meerwaarde afgezet tegen een voor haar haalbare business-case. Gelet op de gemiddelde jaarlijkse afzet, de capaciteit van de op het terrein aanwezige veredelingsinstallatie en de logistieke mogelijkheden impliceert dit dat de ontgronding ter plaatse nog tot 1 januari 2032 gecontinueerd dient te worden".

In paragraaf 2.1 van de ontgrondingsvergunning staat dat bij de voorgenomen ontgronding in totaal volgens de aanvrager 3.120.000 m³ mioceenzand zal worden vergraven. In de aanvraag staat dat in een maatgevend jaar jaarlijks 240.000 m³ delfstof wordt vergraven, met 400.000 m³ per jaar als bovengrens. In de aanvraag is ook beschreven hoe Sibelco is gekomen tot de einddatum van 1 januari 2032:

"Bij het bepalen van de einddatum heeft Sibelco rekening gehouden met een aantal elementen die doorslaggevend zijn voor een rendabel project met garantie van het voltooien van het herstructureringsplan. Dit zijn onder andere:

- De aanwezige voorraden zilverzand in de verschillende kwaliteiten die de markt vereisen waarbij een optimale valorisatie voorop staat;
- De jaarlijkse marktvraag waarbij rekening wordt gehouden met een projectie van de verkoop;
- De capaciteiten van de fabriek qua veredeling, volumes, stockage, etc.;
- De grondbalans om het herstructureringsplan uit te voeren conform de afspraken met Natuurmonumenten en Provincie Limburg;
- De wens van partijen (Natuurmonumenten, Provincie Limburg en Sibelco) om hoogwaardige natuur (beleidsmatig: goudgroene natuur) te creëren. Voor een deel is die vooral te realiseren via ondiepe zones waarvan het merendeel in de oostzijde van de groeve dienen te worden gerealiseerd, aansluitend op de Brunssummerheide. Dit vereist het opspuiten (verplaatsen) van bepaalde zanden naar die locaties. Op basis van al deze parameters - en rekening houdend met een snelle oplevering van circa 50 % van de groeve in 2020 - wordt in deze aanvraag rekening gehouden met een ontgronding tot 2032."

In paragraaf 2.2 van de ontgrondingsvergunning staat ook dat deze factoren voor Sibelco "sturend zijn geweest bij het bepalen van de oplevermomenten". In paragraaf 4.1 van de vergunning staat:

"Ten aanzien van de door Sibelco in de voorliggende aanvraag aangedragen argumenten ter onderbouwing van de geplande oplevermomenten van de ontgronde terreinen (2020 en 2032) na ontgronding en herinrichting is ons college van oordeel dat deze argumenten als valide zijn te beschouwen."

13.2. Het college heeft nader toegelicht waarom de ontgronding in een deel van de groeve tot 1 januari 2032 is toegestaan. Het college stelt dat bij het bepalen van de ontgrondingstermijn vier afwegingscriteria een rol hebben gespeeld. Ten eerste moet volgens het college zuinig worden omgegaan met schaarse oppervlakedelfstoffen. Mioceenzand is slechts op beperkte schaal en op een beperkt aantal locaties aanwezig in Nederland en daarom moet worden gestreefd naar maximale uitbating. Ten tweede moet zuinig worden omgegaan met ruimtebeslag, aldus het college. Voorkomen moet worden dat behoefte aan nieuwe ontgrondingslocaties ontstaat en er extra beslag op de ruimte nodig is. Ten derde wil het college hoogwaardige toepassing van het gewonnen mioceenzand stimuleren. Sibelco kan voor hoogwaardige toepassingen produceren door met de veredelingsinstallatie de benodigde onderscheidende kwaliteiten mioceenzand te veredelen. Tot slot moet overaanbod volgens het college worden voorkomen.

De gemiddelde jaarproductie van mioceenzand door Sibelco

bedraagt langjarig circa 240.000 m³/jaar, aldus het college. Als deze jaarproductie wordt afgezet tegen de nog beschikbare en bewerkbare hoeveelheid mioceenzand in de groeve, zijnde 3.120.000 m³, zal bij een lineair win- en afzettempo een looptijd van 13 jaar nodig zijn om de groeve maximaal te kunnen exploiteren, aldus het college. Dit resulteert (vanaf 2019) in een graaftermijn die dient te eindigen per 1 januari 2032.

Als de groeve sneller zou moeten worden uitgebaat, dan moet het overtollige mioceenzand volgens het college gedurende een bepaalde tijd ergens worden opgeslagen, wat vanuit milieukundig oogpunt onwenselijk is vanwege de extra transportbewegingen en financieel onhaalbaar is, of moet het mioceenzand versneld op de markt worden gebracht waardoor er overaanbod ontstaat wat de prijs zal drukken.

13.3. De Afdeling heeft in de uitspraak van 21 augustus 2019 over de nabijgelegen groeves van Beaujean (ECLI:NL:RVS:2019:2822) al overwogen dat het standpunt van het college, inhoudende dat het van belang is om die groeves optimaal te benutten door alle beschikbare delfstoffen te winnen, op zichzelf niet onredelijk is. De Afdeling ziet dat voor de groeve van Sibelco niet anders. In zoverre faalt dus het betoog van de stichting en het bewonerscollectief dat dit geen valide reden is voor vergunningverlening.

13.4. Vast staat dat in totaal nog ongeveer 3.120.000 m³ delfstof kan worden gewonnen. Het in een deel van het ontgrondingsgebied toestaan van de ontgroning tot 1 januari 2032 is naar het oordeel van de Afdeling met het oog op het volledig benutten van de aanwezige delfstoffen en een gemiddelde jaarlijkse productie van 240.000 m³ een reële termijn. De Afdeling is van oordeel dat het college in de stukken en ter zitting voldoende heeft onderbouwd waarom niet van een hogere productie per jaar kan worden uitgegaan. Het college en Sibelco hebben aannemelijk gemaakt dat het niet mogelijk is om het zand in een veel hoger tempo te winnen, omdat dan zou moeten worden afgeweken van het bedrijfsproces, waarbij verschillende kwaliteiten zand worden gewonnen, al naar gelang de vraag uit de markt. Voor zover de gemeente en de stichting en het bewonerscollectief hebben aangevoerd dat de ontgroning in 2025 moet worden beëindigd, faalt dat betoog, omdat de Afdeling het niet reëel acht dat voor dat jaar alle delfstoffen gewonnen en afgezet kunnen worden volgens het geëigende bedrijfsproces. Het college heeft in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het volledig benutten van de groeve volgens het beschreven bedrijfsproces met een gemiddelde jaarlijkse productie van 240.000 m³ dan aan de belangen bij een zo snel mogelijke beëindiging van de zandwinning, omdat aan het versneld winnen van het zand meerdere nadelen kleven die hiervoor zijn beschreven zoals noodzakelijke opslag en extra transportbewegingen. De betogen falen.

Zuidplas

14. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat de Zuidplas en haar oevers buiten het vergunningsgebied gelaten hadden moeten worden, omdat daarvoor al in 2002 en 2004 een gedetailleerd herinrichtingsplan is goedgekeurd dat allang gerealiseerd had moeten zijn. In het overleg dat binnen een werkgroep over het nieuwe herinrichtingsplan plaatsvindt bestaat

veel draagvlak om dit herinrichtingsplan uit 2004 alsnog uit te voeren, maar Sibelco en de provincie werken daar niet aan mee. De stichting en het bewonerscollectief verzoeken de Afdeling te oordelen dat de Zuidplas en haar oevers niet in de vergunning opgenomen hadden mogen worden en te oordelen dat Sibelco verplicht is om het herinrichtingsplan uit 2002/2004 alsnog te realiseren.

14.1. De Afdeling stelt voorop dat de vraag of het goedgekeurde herinrichtingsplan voor de Zuidplas uitgevoerd had moeten worden in deze procedure niet ter beoordeling voorligt. Omdat de Zuidplas deel uitmaakt van het terrein van Sibelco heeft het college er in redelijkheid voor kunnen kiezen dat dit deelgebied deel blijft uitmaken van het vergunningsgebied, zodat niet voor verschillende delen van het terrein verschillende vergunningen gelden. In de ter beoordeling voorliggende ontgrondingsvergunning zijn nieuwe verplichtingen voorgeschreven voor de herinrichting van het gebied, waaronder de Zuidplas. Wat die verplichtingen inhouden, is hiervoor onder 9.9 aan de orde geweest. Vastgesteld is dat niet is voorgeschreven dat een zandstrand gerealiseerd wordt, maar dat waterrecreatie niet is uitgesloten. Het deelgebied moet in 2020 worden opengesteld. Voor zover de stichting en het bewonerscollectief aanvoeren dat een zandstrand en zwemgelegenheid wel uitdrukkelijk een verplichting had moeten zijn, overweegt de Afdeling dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet van Sibelco verwacht kan worden dat de Zuidplas en haar oevers geheel worden ingericht als zandstrand en zwemgelegenheid, zolang onduidelijkheid bestaat over de exploitatie hiervan. Dat die onduidelijkheid er ten tijde van het nemen van het bestreden besluit was, leidt de Afdeling af uit de nadere memories van zowel de stichting en het bewonerscollectief als Sibelco en uit de toelichting van het college ter zitting. Dat zich nadien een exploitant heeft gemeld zoals de stichting en het bewonerscollectief aanvoeren, wat hier verder ook van zij, doet hier niet aan af omdat de Afdeling moet kijken naar de situatie ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Het betoog faalt.

Overigens biedt de samenwerkingsovereenkomst die is gesloten tussen Sibelco, de provincie Limburg en Natuurmonumenten de mogelijkheid om af te wijken van de daarin gemaakte afspraak om geen plas als zwemgelegenheid in te richten, als de gemeente Heerlen het initiatief neemt om zwemmen in een deel van de groeve mogelijk te maken en te (laten) exploiteren.

Groeve 3

15. De stichting en het bewonerscollectief wijzen er op dat het bestreden besluit een tegenstelling bevat waardoor niet duidelijk is of aan de noordzijde van groeve 3 onder de grondwaterspiegel mag worden gegraven. Enerzijds bepaalt artikel 4.3 van de voorschriften dat de maximale ontgrondingsdiepte van perceelnummer 6651 90 meter + NAP mag zijn, wat betekent dat niet beneden de grondwaterspiegel mag worden gegraven. Anderzijds is op de kaart van bijlage 1 bij het besluit in groeve 3 een nieuw plassengebied ingetekend, wat impliceert dat wel onder de grondwaterspiegel mag worden gegraven.

Volgens de stichting en het bewonerscollectief is het vanwege de stabiliteit van de nabijgelegen Mijnsbergen ongewenst dat in groeve 3 beneden de grondwaterspiegel wordt gegraven. Om die reden was dit volgens hen in de vorige ontgrondingsvergunning ook al uitgesloten.

15.1. Het college stelt dat uit nadere bestudering van de profielen bij de aanvraag is gebleken dat mogelijk dieper dan de in voorschrift 4.3 opgenomen maximale diepte moet worden gegraven om de vennen in groeve 3 grondwatergevoed te maken. Om dit te voorkomen is aan voorschrift 5 expliciet toegevoegd dat niet mag worden afgeweken van de maximale diepte zoals is voorgeschreven in artikel 4.3. Het ter goedkeuring in te dienen plan van de eindtoestand moet hieraan voldoen.

15.2. Onder 9.9 zijn artikel 5 en artikel 4.3 van de vergunningvoorschriften geciteerd. Daaruit volgt eenduidig dat niet dieper dan 90 + NAP mag worden gegraven op het perceel met nummer 6651. Vast staat dat het plan van de eindtoestand daaraan moet voldoen. Op de kaart van bijlage 1, het ontwerpplan van de eindtoestand, is te zien dat in groeve 3 het natuurstype "pioniervegetaties op zand in combinatie met stuifduintjes en ondiepe plasjes" is gepland. Voor zover dit tegenstrijdig is met het bepaalde in de artikelen 5 en 4.3, prevaleren de genoemde voorschriften, omdat bijlage 1 een ontwerpplan betreft. Het definitieve plan van de eindtoestand moet voldoen aan artikel 5 van de voorschriften. Het betoog faalt.

Locatie archeologische objecten

16. De stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat in artikel 1.2 van de voorschriften staat dat de te beschermen archeologische objecten aan de noordwestrand van de groeve liggen, terwijl deze objecten aan de noordostrand liggen.

16.1. Het college stelt dat in voorschrift 1.2 een kennelijke verschrijving staat. Abusievelijk staat daar dat de te beschermen archeologische objecten "aan de noordwestrand van de groeve, bij de Noordplas" liggen. Dat had moeten zijn: "aan de noordwestrand van de Noordplas". Het college heeft de Afdeling verzocht om dit voorschrift aan te passen. Het verandert volgens het college niets aan de inhoudelijke strekking van het voorschrift.

16.2. Artikel 1.2 van de voorschriften luidt:

"Onverminderd het bepaalde in voorschrift 1.1 is het ontgronden op basis van deze vergunning alleen toegestaan nadat:

(...)

-ten genoegen van ons college schriftelijk is aangetoond dat vergunninghouder archeologische begeleiding heeft ingeroepen bij het ontgronden ter plaatse van de archeologische objecten aan de noordwestrand van de groeve (bij de Noordplas) zijnde de Coolbaen en een Middeleeuwse landweer alsmede bij het ontgronden langs de overige randen van de groeve met een hoge archeologische verwachtingswaarde".

16.3. Omdat niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om in

de einduitspraak met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien, namelijk door te bepalen dat die einduitspraak ten aanzien van dit onderdeel van het besluit in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit wordt vernietigd. Hierbij betreft de Afdeling dat de huidige tekst van artikel 1.2 van de voorschriften tot onduidelijkheid kan leiden, omdat de Noordplas in het noordoostelijke deel van de groeve ligt. Dit voorschrift is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld. De Afdeling zal de tekst van artikel 1.2 dan ook aanpassen zodat duidelijk is dat het gaat om te beschermen archeologische objecten aan de noordwestrand van de Noordplas. Het betoog slaagt.

Conclusie ontgrondingsvergunning

17. Gelet op het voorgaande is het beroep van de gemeente Heerlen ongegrond.

18. Gelet op wat de stichting en het bewonerscollectief hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat gaat over artikel 1.2 van de voorschriften is genomen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep zal in de einduitspraak gegrond worden verklaard, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd. De Afdeling zal in de einduitspraak zelf in de zaak voorzien, zoals is overwogen onder 16.3.

Wnb-vergunning

19. Het wettelijk kader zoals dat gold ten tijde van het verlenen van de vergunning is weergegeven in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Hydrologische gevolgen

20. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat het college ten onrechte op basis van het rapport "Passende beoordeling Sigrano" van Royal Haskoning van 11 juni 2008 (hierna: passende beoordeling uit 2008) en het rapport "Voortoets Wet natuurbescherming" van 11 juni 2018 (hierna: Voortoets) heeft geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Brunssummerheide" niet zullen worden aangetast door de activiteiten van Sibelco. De mogelijke gevolgen van de ontgroning en de herinrichting voor het grondwaterafhankelijke hoogveen op de Brunssummerheide hadden volgens hen opnieuw in een passende beoordeling in kaart moeten worden gebracht. Te meer omdat in de Natuurvisie van Natuurmonumenten staat dat Natuurmonumenten als beheerder van het Natura 2000-gebied een duidelijke verslechtering waarneemt van de staat van instandhouding van het habitatype actieve hoogvenen en Natuurmonumenten dat wijt aan een daling van het grondwater. De stichting en het bewonerscollectief voeren over het onderzoek naar de hydrologische gevolgen het volgende aan.

Onvoldoende inzicht in hydrologisch model

21. Er is volgens de stichting en het bewonerscollectief onvoldoende inzicht verkregen in de gevolgen van de ontgronding door Sibelco voor de grondwaterstand. Dit is van belang omdat, zoals in het verleden al is vastgesteld, de zandwinning onder de grondwaterspiegel een negatieve invloed kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het grondwaterafhankelijk hoogveen in het Natura 2000-gebied "Brunssummerheide". Volgens de stichting en het bewonerscollectief is de informatie over hydrologie versnipperd aangeleverd. Ten onrechte is het gebruikte hydrologische model niet overgelegd, zodat de uitkomsten daarvan niet gecontroleerd kunnen worden door een onafhankelijke deskundige. Dit model moet alsnog worden gepubliceerd, aldus de stichting en het bewonerscollectief. Zij willen onder meer kunnen controleren of in het model voldoende rekening wordt gehouden met de neerslagtekorten van de afgelopen jaren. De stichting en het bewonerscollectief wijzen er op dat een eerdere Nbw-vergunning door de Afdeling is vernietigd vanwege gebreken in het hydrologische rapport.

21.1. Volgens het college is het hydrologisch model zowel in de passende beoordeling uit 2008 als in de onderliggende studies zeer uitgebreid beschreven. Om het bestreden besluit te kunnen beoordelen is het niet noodzakelijk om kennis te nemen van het model zelf. Het college wijst op een uitspraak van 10 februari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL3331), waaruit volgens hem kan worden afgeleid dat de Afdeling het ook niet noodzakelijk achtte om kennis te nemen van het hydrologisch model. De uitspraak waar de stichting en het bewonerscollectief op wijzen ging volgens het college over de passende beoordeling uit 2006 en vanwege de kritiek van de Afdeling is daarom in 2008 een nieuwe passende beoordeling gemaakt. In de genoemde uitspraak van 10 februari 2010 is volgens het college geoordeeld dat het hydrologisch model geen dusdanige gebreken had dat dit model niet had mogen worden toegepast. Ditzelfde model ligt ook nu ten grondslag aan de Wnb-vergunning, aldus het college. Sibelco onderschrijft dit standpunt in haar schriftelijke uiteenzetting.

21.2. In de genoemde uitspraak van 10 februari 2010 over de Nbw-vergunning van Sigrano uit 2008 heeft de Afdeling onder meer het volgende overwogen over het hydrologisch model:

"2.10. (...) De veranderingen van de grondwaterstanden in de Brunssummerheide als gevolg van de zandwinning zijn voorspeld met behulp van een geohydrologisch model. Met een meet- en regelsysteem wordt voorts beoogd eventuele gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de Brunssummerheide tijdig op te merken om zo nodig tijdig in te kunnen grijpen in het winproces. Het meet- en regelsysteem meet daartoe de veranderingen in de grondwaterstanden als gevolg van de zandwinning door Sigrano in peilbuizen in de Brunssummerheide. De meetgegevens afkomstig van deze peilbuizen worden met toepassing van het geohydrologisch model geanalyseerd, waarbij de veranderingen van de grondwaterstanden steeds twee jaar vooruit worden voorspeld. De aldus verkregen grondwaterstanden en grondwaterstandveranderingen worden getoetst aan de in de vergunning opgenomen grenswaarden. De vergunning schrijft voor dat maatregelen worden genomen indien de grenswaarden worden overschreden.

(...)

2.12.2. De Afdeling stelt voorop dat een model altijd een schematische weergave van de werkelijkheid is. Dat de in het model opgenomen weerstandwaarden enigszins afwijken van de daadwerkelijke waarden doet op zichzelf dan ook geen afbreuk aan de geschiktheid van het model. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat het in de passende beoordeling gebruikte model volgens het deskundigenbericht een algemeen erkend en veelgebruikt model is. Verder is het model gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten en is het aangepast aan de meest recente informatie over de verbreiding van de bruinkoollagen. Bovendien kunnen de meetgegevens van het meet- en regelsysteem worden gebruikt om verbeteringen in het model aan te brengen. Gelet op het voorgaande heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat de omstandigheid dat er verschillen tussen de met het geohydrologisch model berekende waarden en gemeten waarden bestaan, niet betekent dat het model niet geschikt is om de grondwaterstandveranderingen als gevolg van de ontgrondingsactiviteiten te voorspellen.

2.12.3. Wat betreft de omvang van het in het model in aanmerking genomen gebied wordt in het deskundigenbericht opgemerkt dat het model semi-regionaal is vanwege de grootschaligheid van de werking van het hydrologische systeem. Door de schaal van het model zijn alle mogelijke invloeden in het systeem opgenomen. De omgeving van de groeve van Sigrano is volgens het deskundigenbericht meer in detail gemodelleerd, waardoor de invloed van de zandwinning van andere invloeden kan worden onderscheiden. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen de Stichting en Milieudefensie in dit verband hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het model ondeugdelijk is vanwege de omvang van het in het geohydrologisch model in aanmerking genomen gebied.

(...)

2.12.5. Gelet op het vorenstaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan het geohydrologisch model dusdanige gebreken kleven dat het college dit model niet had mogen toepassen."

21.3. De Afdeling stelt vast dat voor de Voortoets hetzelfde model is gebruikt als voor de passende beoordeling uit 2008 en dat dit model, zoals ter zitting ook is toegelicht door ir. W. Swierstra van RoyalHaskoningDHV, een algemeen erkend en veelgebruikt model is dat op basis van de dataset die is verkregen met het in werking zijnde meet- en regelsysteem in 2017 is geactualiseerd en verbeterd. Swierstra heeft ook toegelicht dat de neerslaghoeveelheden ieder jaar in het model worden verwerkt. Met eventuele neerslagtekorten waar de stichting en het bewonerscollectief op hebben gewezen wordt dus rekening gehouden. De Afdeling ziet in hetgeen de stichting en het bewonerscollectief verder hebben aangevoerd geen reden om te veronderstellen dat er zodanige wijzigingen in het model zijn doorgevoerd dat het noodzakelijk is dit model door een deskundige van de zijde van de stichting en het bewonerscollectief te laten beoordelen. Het betoog faalt.

Onderschatting van de gevolgen

22. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat de gevolgen van de zandwinning voor de grondwaterstanden worden onderschat. Het model geeft geen juist beeld van de grondwaterstanden. Dat blijkt volgens de stichting en het bewonerscollectief uit de uitkomst van een gemaakte vergelijking ('stationaire kalibratie van het model') tussen de gemiddelde door het model berekende grondwaterstanden en het gemiddelde van de

werkelijke grondwaterstanden in de diverse peilbuizen tussen 1976 en 2016. De afwijkingen tussen de berekeningen en de metingen zijn gemiddeld enkele decimeters. De afwijking is ter plaatse van het bronnengebied van de Roode Beek waar het kwetsbare grondwaterafhankelijke hoogveen voorkomt enkele centimeters. Dat lijkt weinig, maar bij de verlening van de Nbw-vergunning in 2008 is volgens de stichting en het bewonerscollectief al vastgesteld dat een verlaging van het grondwaterpeil met enkele centimeters een wezenlijke bedreiging vormt voor de beschermde habitat in het Natura 2000-gebied. De stichting en het bewonerscollectief wijzen in dit verband ook op de Natuurvisie van Natuurmonumenten, waarin staat dat Natuurmonumenten als beheerder van het Natura 2000-gebied, anders dan in de Voortoets staat, een duidelijke verslechtering waarneemt van de staat van instandhouding van het habitatype actieve hoogvenen en dat Natuurmonumenten dat wijt aan een daling van het grondwater. Volgens de stichting en het bewonerscollectief geeft een tijdsafhankelijke kalibratie een beter beeld van het verband tussen de ontgraving van Sibelco en de ontwikkeling van de grondwaterstand. Ook vermoeden zij dat de neerslagtekorten van de afgelopen jaren, die structureel lijken te worden, niet in het model zijn verdisconteerd.

22.1. De Afdeling ziet zich hier gesteld voor de vraag of het college zich voor de beoordeling van de effecten van de activiteiten van Sibelco mocht baseren op de passende beoordeling uit 2008, in combinatie met de Voortoets, waarin de effecten van de gewijzigde herinrichting zijn berekend en is geconcludeerd dat de bevindingen uit de passende beoordeling uit 2008 nog steeds actueel zijn. De Afdeling overweegt het volgende.

22.2. Het college heeft een nieuwe passende beoordeling niet noodzakelijk geacht omdat de passende beoordeling uit 2008 nog steeds relevant en actueel is. Hiertoe stelt het college dat het wintempo van de zilverzandwinning onder de grondwaterstand tot nu toe lager is geweest dan de maximale winning onder de grondwaterstand waarvan in de passende beoordeling 2008 is uitgegaan. Bij de winningsfase treedt daardoor geen wijziging van effecten op ten opzichte van de effecten zoals beschreven in de passende beoordeling 2008. Met betrekking tot de eindafwerking en herinrichting wordt in de Voortoets gesteld dat de effecten niet afwijken van de in 2008 beoordeelde effecten van de eindafwerking.

22.3. In de passende beoordeling uit 2008 staat dat uit de uitgevoerde effectenscreening naar voren is gekomen dat ten gevolge van de ontgraving van de Sigranogroeve alleen beïnvloeding van de in het kader van de Nbw beschermde natuurwaarden is te verwachten via het grondwater, in de vorm van mogelijke verdroging van natte, grondwaterafhankelijke habitattypen en soorten. Omdat significante effecten door middel van beïnvloeding van het grondwater op het brongebied van de Roode Beek niet bij voorbaat waren uit te sluiten is de passende beoordeling uit 2008 gemaakt. Daarin zijn de aard en ligging van de hydrologisch gevoelige gebieden beschreven en de hydrologische gevoeligheid van de hier voorkomende habitattypen. Vervolgens is een analyse van de verwachte effecten op het grondwaterregime opgenomen en de daarmee samenhangende mogelijke ecologische effecten voor de grondwaterafhankelijke beschermde

habitattypen en soorten. Volgens deze analyse is retourbemaling als mitigerende maatregel nodig om te voorkomen dat verlagingen van meer dan 5 cm optreden ter plaatse van hydrologisch gevoelige vegetatie in het brongebied van de Roode Beek. In de worst-case situatie is een maximaal effect van de zandwinning berekend van 3 cm grondwaterstandsverlaging in het brongebied van de Roode Beek (dus inclusief retourbemaling). Voor de eindsituatie is een verlaging van tussen de 4 en 5 cm berekend ten opzichte van de referentiesituatie. Volgens de passende beoordeling uit 2008 vallen deze verlagingen binnen de voor het brongebied gestelde maximaal toelaatbare verlagingennormen. Volgens de passende beoordeling uit 2008 is van significant negatieve effecten geen sprake. Aan het einde van de passende beoordeling uit 2008 is het monitoringsplan en het meet- en regelsysteem toegelicht. De activiteiten van (toen nog rechtsvoorganger) Sigrano leiden niet tot het verminderen van de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen voor de aanwezige habitattypen (zowel behoud als uitbreiding) in dit gebied.

22.4. In de Voortoets staat dat al meerdere malen is geconstateerd dat de activiteiten in de Sibelcogroeven invloed kunnen hebben op de hydrologie van in ieder geval Natura 2000-gebied "Brunssummerheide", onder meer in de passende beoordeling uit 2008. Volgens de Voortoets is in de zandwinningsfase geen wijziging van de effecten die al zijn beschreven in de passende beoordeling uit 2008 te verwachten. Deze conclusie wordt getrokken omdat het wintempo onder de grondwaterstand in de toekomst lager is of gelijk is aan het wintempo waarvan in de passende beoordeling uit 2008 is uitgegaan. Daarmee wordt volgens de toelichting van Sibelco ter zitting gedoeld op het maximale wintempo, dus een worst-case situatie. In de Voortoets is daarom alleen onderzocht in hoeverre de voorgestelde eindafwerking leidt tot veranderingen in de stijghoogte onder Natura 2000-gebieden. Volgens de Voortoets leidt het ontwerpplan van de eindtoestand tot een andere vormgeving en inrichting van de achterblijvende waterplassen, wat mogelijk leidt tot een wijziging van de hydrologische effecten die zijn beoordeeld in de passende beoordeling uit 2008. Om eventuele effecten te kunnen kwantificeren is met behulp van het grondwatermodel inzichtelijk gemaakt wat het gewijzigde ontwerpplan betekent als het gaat om veranderingen van stijghoogtes en grondwaterstanden. Uit figuur 4.2 van de Voortoets blijkt dat de verlaging van de stijghoogte ter plaatse van de grondwaterafhankelijke natuurwaarden waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd te allen tijde minder is dan 5 cm. De grootste berekende verlaging op de grens van een grondwaterafhankelijk habitatype is ongeveer 2 cm. De conclusie uit de passende beoordeling uit 2008 dat zich geen negatieve effecten op geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen voordoen kan dus volgens de Voortoets gehandhaafd worden. Volgens de Voortoets geldt dit te meer omdat het ecohydrologische systeem en het ecohydrologische functioneren van de grondwaterafhankelijke natuurwaarden in de Brunssummerheide in de tussenliggende tijd niet is veranderd. Daarbij is volgens de Voortoets ook van belang dat in de tussentijd geen wijzigingen van betekenis hebben plaatsgevonden in niet aan Sibelco gerelateerde activiteiten die van invloed zijn op het grondwater.

22.5. Dat zich sinds 2008 geen wijziging heeft voorgedaan in het functioneren van het hoogveen hebben de stichting en het bewonerscollectief betwist onder verwijzing naar de Natuurvisie van Natuurmonumenten. Hiermee hebben zij echter naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de door Natuurmonumenten geconstateerde verslechtering van de staat van instandhouding van het habitatype actieve hoogvenen is veroorzaakt door de bedrijfsactiviteiten van Sibelco. In de Natuurvisie staat weliswaar dat verdroging optreedt in onder meer het brongebied van de Roode Beek, maar hier is niet bij vermeld dat dit is veroorzaakt door de zandwinning van Sibelco. In zoverre ziet de Afdeling in de Natuurvisie onvoldoende grond om de conclusie uit de Voortoets in twijfel te trekken.

22.6. Zoals hiervoor onder 21.2 en 21.3 is overwogen, is over het hydrologisch model in een uitspraak van 10 februari 2010 al geoordeeld dat daaraan geen dusdanige gebreken kleven dat het college dit model niet had mogen toepassen. Dit model is in 2017 geactualiseerd en verbeterd naar aanleiding van de data die zijn verkregen met het in werking zijnde meet- en regelsysteem. Het model is met andere woorden, anders dan de stichting en het bewonerscollectief menen, gebaseerd op geactualiseerde en daadwerkelijke grondwatergegevens. Het houdt, anders dan de stichting en het bewonerscollectief vermoeden, ook rekening met neerslaghoeveelheden die jaarlijks in het model worden verwerkt. De Afdeling ziet in hetgeen de stichting en het bewonerscollectief hebben aangevoerd nu geen aanleiding voor een ander oordeel over het model dan in 2010. Zoals de deskundige Swierstra ter zitting ook heeft toegelicht naar aanleiding van de stellingen van de stichting en het bewonerscollectief over de kalibratie zullen er altijd verschillen zijn tussen vooraf berekende en achteraf gemeten waarden. Dit doet geen afbreuk aan de geschiktheid van het model, wat een algemeen erkend en veelgebruikt model is. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college dit model niet had mogen toepassen en dat dit model niet gebruikt had mogen worden bij de beoordeling van de effecten.

Omdat volgens de Voortoets de grootste berekende verlaging van de grondwaterstand op de grens van een grondwaterafhankelijk habitatype vanwege de wijziging van het ontwerpplan van de eindtoestand ongeveer 2 cm is, en in de passende beoordeling uit 2008 is geconcludeerd dat een dergelijke verlaging niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied, heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat verzekerd is dat het gewijzigde ontwerpplan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Voor wat betreft de zandwinningsfase heeft het college kunnen verwijzen naar de passende beoordeling uit 2008 en op basis daarvan de conclusie kunnen trekken dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, omdat het wintempo de komende jaren niet toeneemt ten opzichte van het maximale wintempo waarvan in de passende beoordeling is uitgegaan (600.000 ton per jaar ofwel 400.000 m³ per jaar). Van de zandwinning zijn dan ook geen andere effecten te verwachten dan de effecten die al zijn beschreven in de passende beoordeling uit 2008. Daarover heeft de Afdeling in de uitspraak van 10 februari 2010 geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de

instandhoudingsdoelstellingen van de in het Natura 2000-gebied Brunssummerheide aanwezige vegetaties niet door de ontgrondingsactiviteiten in gevaar worden gebracht. Het betoog faalt.

Onvoldoende rekening gehouden met cumulatieve effecten

23. De stichting en het bewonerscollectief voeren verder aan dat onvoldoende rekening is gehouden met cumulatieve effecten van activiteiten in de nabijheid van de Sibelcogroeven die ook van invloed zijn op de grondwaterstromen richting het Natura 2000-gebied. In dit kader wijzen zij op de ontgrondingen door Beaujean in drie nabijgelegen groeves. In de passende beoordeling uit 2008 is ervan uitgegaan dat deze groeves in 2011 en 2012 zouden sluiten, maar aan Beaujean zijn nieuwe ontgrondingsvergunningen verleend met looptijden tot 2026, 2027 en 2032. Ook zullen volgens de stichting en het bewonerscollectief grotere en diepere waterplassen ontstaan en resteren dan waarvan in de passende beoordeling uit 2008 is uitgegaan. Het cumulatieve effect van deze zandwinningen door Beaujean en de zandwinning door Sibelco is volgens hen dan ook groter dan waarvan in de passende beoordeling uit 2008 is uitgegaan. Uit de Voortoets blijkt niet dat deze ontwikkelingen nu wel zijn meegenomen.

23.1. Het college stelt dat voldoende rekening is gehouden met cumulatieve effecten. In de passende beoordeling uit 2008 is volgens het college rekening gehouden met de activiteiten van Beaujean. Ook in het meet- en regelsysteem dat is voorgeschreven in de Wnb-vergunning wordt rekening gehouden met grondwatereffecten door de ontgrondingen van Beaujean. Er gelden normen voor de absolute grondwaterstand, zodat ook maatregelen genomen moeten worden als door een andere oorzaak dan de zandwinning van Sibelco de grondwaterstand onder de desbetreffende norm zakt, aldus het college. Overigens merkt het college op dat het juridisch niet verplicht is om rekening te houden met de cumulatieve effecten van de activiteiten van Beaujean, omdat die zandwinningen niet vergunningplichtig zijn op grond van de Wnb.

23.2. In paragraaf 6.5 van de passende beoordeling uit 2008, die gaat over mogelijke cumulatieve effecten, zijn de ontgrondingen van Beaujean genoemd. Vermeld is dat hierin geen wijzigingen zijn te verwachten. In paragraaf 4.3 van de Voortoets is ook ingegaan op cumulatie. Daar staat dat bij het bepalen van cumulatieve effecten rekening dient te worden gehouden met ontwikkelingen waarvoor al een vergunning in het kader van de Wnb is verleend, maar die nog niet zijn gerealiseerd. Er zijn volgens de Voortoets geen projecten bekend die hieraan voldoen. Er is dan ook geen sprake van negatieve effecten op onder de Wnb beschermde gebieden als gevolg van cumulatie met andere projecten, aldus de Voortoets. Wel staat in de Voortoets, zoals hiervoor al is vermeld, dat sinds 2008 geen wijzigingen van betekenis hebben plaatsgevonden in niet aan Sibelco gerelateerde activiteiten die van invloed zijn op het grondwater. Dit duidt er op dat in de Voortoets wel rekening is gehouden met het feit dat de groeves van Beaujean ook nog altijd in werking zijn.

23.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 9 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2848), kunnen de gevolgen van bestaande activiteiten waarvoor geen Nbw-vergunning benodigd is in de meeste gevallen worden geacht in de omgeving te zijn verdisconteerd en hoeven deze dus in beginsel niet afzonderlijk in de beoordeling van cumulatieve effecten te worden betrokken. Voor zover de bestaande activiteiten van Beaujean, waarvoor geen Wnb-vergunning nodig is, niet zijn betrokken bij de beoordeling van cumulatieve effecten, hoefde dit dus ook niet.

23.4. Overigens gelden op grond van artikel 29 van de voorschriften, in samenhang met bijlage 4 bij de Wnb-vergunning, normen voor de absolute grondwaterstand bij de peilbuizen ter plaatse van het actief hoogveen bij het brongebied van de Roode Beek. Als die normen worden onderschreden, wat in theorie mede kan worden veroorzaakt door de zandwinningen van Beaujean, moeten er op grond van artikel 30 van de voorschriften maatregelen worden getroffen. In zoverre is dus wel rekening gehouden met de effecten van de zandwinning van Beaujean.

Conclusie hydrologie

24. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college zich op grond van de passende beoordeling uit 2008 en de Voortoets niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de zandwinning en het realiseren van de eindsituatie de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Brunssummerheide" niet zullen aantasten. Een nieuwe passende beoordeling was niet nodig, omdat de conclusies uit de passende beoordeling uit 2008 ook opgaan voor de berekende gevolgen van de gewijzigde eindsituatie en er bij de zandwinningsactiviteit geen relevante wijzigingen zijn. Het betoog faalt.

Stikstof

PAS

25. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat de Wnb-vergunning niet in stand kan blijven vanwege de uitspraak van de Afdeling over het PAS van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Zij voeren aan dat in de Wnb-vergunning aan Sibelco rechten voor de emissie van stikstof zijn toegekend wat gebaseerd is op de PAS-systematiek. Wat betreft stikstof is ten onrechte verwezen naar de generieke passende beoordeling bij het PAS.

25.1. Het college stelt voorop dat in dit geval geen depositieruimte van het PAS wordt geclaimd, omdat een vergelijking tussen de aangevraagde situatie en het feitelijke gebruik een afname van de emissie en depositie laat zien. Het is dan ook uitgesloten dat zich significant negatieve effecten zullen voordoen op voor enig Natura 2000-gebied geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen, dan wel op de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied, aldus het college.

25.2. Sibelco heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven waarin zij naar aanleiding van de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 ingaat op het aspect stikstof. Zij benadrukt dat de Wnb-vergunning niet is verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Verder wijst zij er op dat de Wnb-vergunning betrekking heeft op de voortzetting van activiteiten die al zijn aangevangen voor de aanmelding van de "Brunssummerheide" onder de Habitatrichtlijn eind 2004. Daarmee is volgens Sibelco uitgesloten dat sprake kan zijn van significant negatieve effecten op voor enig Natura 2000-gebied geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen dan wel op de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied.

25.3. De Afdeling stelt vast dat de Wnb-vergunning is verleend op basis van het beoordelingskader van het PAS. Dat blijkt al uit de uitgebreide beschrijving van dit kader in paragraaf 3.2 en uit de overwegingen van paragraaf 4.1 van de Wnb-vergunning. Ook uit de bij de aanvraag gevoegde Voortoets blijkt dat het beoordelingskader van het PAS is gebruikt. Hierin staat onder meer:

"Van belang in het kader van het PAS is dat de voorgenomen activiteit is aangewezen als prioritair project (zogenoemd segment-1 project), waardoor hiervoor reeds de benodigde ontwikkelruimte in het programma is gereserveerd. Voor voorliggende rapportage is het daarmee uitsluitend van belang om na te gaan of de voorziene emissie en daaruit volgende depositie van stikstof past binnen de hiervoor gereserveerde ruimte. Voor beoordeling van effecten moet immers worden aangesloten bij de Passende Beoordeling bij het PAS (de PAS-gebiedsanalyses in samenhang met het algemeen deel van de Passende Beoordeling van het Programma Aanpak Stikstof), waarin voornoemde depositiebijdrage is meegenomen en beoordeeld. Hieruit blijkt dat uitgesloten is dat sprake kan zijn van significant negatieve effecten op voor enig Natura 2000-gebied geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen, dan wel op de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied.

(...)

Om na te gaan of de benodigde ruimte past binnen de gereserveerde ruimte, zijn verspreidingsberekeningen uitgevoerd met het rekenprogramma AERIUS Calculator (versie 2016L). AERIUS Calculator is het rekenprogramma dat onder het PAS wordt voorgeschreven voor het uitvoeren van depositieberekeningen. Hierbij is alleen de uitvoeringsfase van belang. In de eindsituatie -dus wanneer het ontwerpplan van de eindtoestand is gerealiseerd- is niet langer sprake van activiteiten die leiden tot emissie van stikstof in het gebied zelf."

25.4. In de uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling onder meer het volgende overwogen over de gevolgen van die uitspraak voor toestemmingen die zijn gebaseerd op het PAS:

"32.5. (...)

De conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof stelt heeft naar het oordeel van de Afdeling gevolgen voor toestemmingen die op basis van dit beoordelingskader kunnen worden verleend, ongeacht of de toestemming betrekking heeft op een project waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt of waarvoor een belangenafweging moet worden gemaakt. De toestemmingen zijn verleend zonder dat daaraan een passende beoordeling ten grondslag ligt waaruit de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast of de toestemming is verleend op basis van een gebrekkige belangenafweging.

32.6. Kort gezegd houdt het voorgaande in dat een vergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied dat in het PAS is opgenomen, niet kon worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Dat geldt zowel als de aangevraagde situatie op basis van de in de Regeling voorgeschreven wijze niet tot toename van depositie leidt ten opzichte van de hoogste feitelijk veroorzaakte depositie in de periode 2012-2014 of een verleende Nbw-vergunning, als in de gevallen waarin wel sprake is van een toename. Verder is niet relevant of de aanvraag betrekking heeft op een prioritair project (segment 1) of een overig project (segment 2)."

25.5. Uit die uitspraak blijkt dat niet relevant is dat de in dit geval door Sibelco aangevraagde situatie volgens de berekeningen met AERIUS-calculator, waarop hierna inhoudelijk zal worden ingegaan, leidt tot een afname van de stikstofemissie en depositie ten opzichte van de referentiesituatie. Bij het verlenen van de Wnb-vergunning zijn de gevolgen van stikstofdepositie door de aangevraagde activiteit beoordeeld op basis van het gebrekkige onderzoek dat ten grondslag lag aan het PAS. Het betoog slaagt. De Wnb-vergunning kan reeds hierom niet in stand blijven.

In stand laten rechtsgevolgen?

26. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om te bezien of in de einduitspraak de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand kunnen worden gelaten en overweegt hiertoe het volgende.

27. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Brunssummerheide" vanwege de stikstofdepositie kan aantasten. In de passende beoordeling uit 2008 zijn de stikstofemissies van Sibelco en de gevolgen daarvan voor het Natura 2000-gebied "Brunssummerheide" niet aan de orde geweest. Niet eerder is aan Sibelco een vergunning verleend voor stikstofemissies, zodat het argument dat de stikstofemissie lager wordt volgens hen niet opgaat. Dat Sibelco in het verleden (zonder vergunning daarvoor) meer stikstof heeft geëmitteerd dan voor de komende jaren wordt voorzien, sluit volgens de stichting en het bewonerscollectief niet uit dat een stikstofemissie van 2.595 kg/jr in de komende jaren significant negatieve effecten kan hebben op de voor het aangrenzend Natura 2000-gebied "Brunssummerheide" geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen en de natuurlijke kenmerken van dit gebied. Uit de "Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de PAS Brunssummerheide (155)" van december 2017 blijkt dat de kritische depositiewaarden in dit Natura 2000-gebied al fors worden overschreden. Van stikstofoverbelasting is onder meer sprake bij de prioritaire habitattypen Heischrale graslanden (H6230) en Actieve hoogvenen, heideveentjes (H7110).

De stichting en het bewonerscollectief voeren verder aan dat de in de Wnb-vergunning aangenomen daling van de stikstofdepositie onwaarschijnlijk is. Zij wijzen op een inconsistentie in de invoergegevens van AERIUS-calculator, waarmee de stikstofemissies zijn berekend. Enerzijds wordt uitgegaan van een toename van de productie per jaar in de toekomst, omdat de stikstofuitstoot door het gebruik van de droger en door de afvoer

van het gewonnen zand zal stijgen volgens de invoergegevens. Anderzijds is ingevoerd dat de stikstofuitstoot die met de feitelijke zandwinning is gemoeid fors zal dalen. Er zal dus een fors hogere jaarproductie zijn en toch zal de uitstoot fors dalen. Dat kan volgens hen niet alleen worden verklaard door schonere brandstof.

27.1. Het college stelt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast, omdat een vergelijking tussen de aangevraagde situatie en het feitelijk gebruik een afname van de emissie en depositie laat zien. De door de stichting en het bewonerscollectief genoemde inconsistentie wordt volgens het college veroorzaakt door de inzet van nieuwere en schonere bedrijfsmiddelen. Zo zijn de motoren van de vrachtwagens zuiniger en schoner geworden, wordt gebruik gemaakt van schonere diesel bij de laadschoppen, dumpers en heftrucks en is het gas dat gebruikt wordt voor het stoken van de drogers eveneens schoner. Er is daardoor sprake van minder stikstofemissie, zelfs bij een hogere jaarproductie. De stikstofemissie zal fors afnemen ten opzichte van het referentiejaar.

27.2. Uit bijlage 1 bij de Voortoets, de AERIUS-berekeningen, blijkt dat de activiteiten van Sibelco in de referentiesituatie leiden tot een NO_x bijdrage van 3.964,00 kg/j en in de beoogde/aangevraagde situatie tot een NO_x bijdrage van 2.594,70 kg/j. Dat betekent dus een daling van 1.369,30 kg/j. Volgens de overwegingen in het bestreden besluit, het verweerschrift en de ter zitting door het college gegeven toelichting is door deze afname van stikstofemissie en depositie uitgesloten dat het project kan leiden tot negatieve effecten op voor enig Natura 2000-gebied geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen dan wel op de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied.

27.3. De stichting en het bewonerscollectief hebben de uitkomst van de AERIUS-berekeningen betwist. De Afdeling begrijpt dit betoog aldus dat het volgens hen onwaarschijnlijk is dat een hogere productie toch kan leiden tot een lagere stikstofemissie. Het college heeft de lagere stikstofemissie verklaard en toegelicht dat dit wordt veroorzaakt door het gebruik van nieuwere, schonere bedrijfsmiddelen. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de stichting en het bewonerscollectief niet aannemelijk gemaakt dat daarvan niet mag worden uitgegaan. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet had mogen baseren op de uitkomst van de AERIUS-berekeningen, die een daling van de stikstofdepositie laten zien. Uitgaande van die daling heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat de activiteiten van Sibelco niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Het betoog faalt. Daarom kunnen in de einduitspraak de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand worden gelaten.

Onduidelijkheid voorschriften

28. De stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat artikel 29 van de voorschriften van de Wnb-vergunning onduidelijk is. Hierin wordt verwezen naar "onderstaande toetsing (a én b)", maar in de daaropvolgende tekst wordt niet aangegeven waaruit die toetsing a en b bestaat.

Ook artikel 30 is volgens hen onduidelijk. Hierin wordt gerefereerd aan "de hiervoor onder (18) reeds aan GS voorgelegde (extra) mitigerende maatregelen". Maar punt 18 van de Wnb-vergunning bevat geen informatie over de mitigerende maatregelen waar in artikel 30 op wordt gedoeld. Ook elders in de Wnb-vergunning zijn de maatregelen niet beschreven, aldus de stichting en het bewonerscollectief. Hierdoor is er geen zekerheid dat de mitigerende maatregelen zullen voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied worden aangetast.

Verder voeren de stichting en het bewonerscollectief aan dat de Wnb-vergunning onnodig verwarrend en omslachtig van structuur is, omdat daarin wordt verwezen naar onderdelen van de Nbw-vergunning uit 2008. Die vergunning vervalt als de bestreden vergunning onherroepelijk wordt. Het gaat om essentiële onderdelen van het 'hand aan de kraan'-principe dat de crux is van de Wnb-vergunning.

Het bestreden besluit is volgens de stichting en het bewonerscollectief op dit punt niet zorgvuldig en in strijd met de rechtszekerheid genomen.

28.1. Het college erkent dat hier sprake is van verschrijvingen, maar volgens het college is desondanks duidelijk wat is bedoeld.

Over artikel 29 stelt het college dat abusievelijk niet de nummering "a" en "b" is opgenomen onder het artikel, maar omdat in artikel 29 staat "onderstaande toetsing" en de daaropvolgende artikelen 30 en 31 over toetsing gaan, is het volgens het college evident dat met "onderstaande toetsing" wordt gedoeld op de toetsing in de artikelen 30 en 31.

Over artikel 30, lid 3, stelt het college dat abusievelijk is verwezen naar artikel 18. Omdat artikel 18 niet over mitigerende maatregelen gaat, maar artikel 30, lid 2, wel daarover gaat, kan volgens het college eenduidig worden geconcludeerd dat in artikel 30, lid 3, wordt verwezen naar de "aan GS voorgelegde (extra) mitigerende maatregelen" genoemd in artikel 30, lid 2.

28.2. De artikelen 29 en 30 van de voorschriften luiden:

"29. Binnen 1 maand na afloop van elk kwartaal dient onderstaande toetsing (a én b), inclusief de eventuele gestelde actie, te zijn uitgevoerd voor de volgende peilbuizen (zie 1a): PB_52 (2 filters), PB_53 (2 filters), PB_54 (1 filter). Deze peilbuizen liggen allen in het brongebied van de Roode beek in het habitatype Actief Hoogveen. De normering voor de peilbuizen (kritieke grens, alarmgrens, signaleringswaarde en maximaal toelaatbare verlaging) staat in bijlage 4.

30. Indien uit toetsing van een kwartaal blijkt dat de 'gemiddelde gemeten grondwaterstand' zoals berekend en bedoeld onder 26:

1. in elke kalendermaand van het getoetste kwartaal groter of gelijk is aan de signaleringswaarde dan behoeft vergunninghouder geen nadere maatregelen voor te stellen en/of uit te voeren, tenzij de onder 33 bedoelde toetsing hier aanleiding toe geeft,
2. in een kalendermaand van het getoetste kwartaal de signaleringswaarde onderschrijdt, dan dienen GS binnen 1 week na uitvoering van de toetsing daarover schriftelijk te zijn ingelicht door vergunninghouder en dient vergunninghouder eveneens mogelijke (extra) mitigerende maatregelen, inclusief een bijbehorende planning, in kaart te brengen en aan GS voor te leggen;
3. in een kalendermaand van het getoetste kwartaal de alarmgrens onderschrijdt, dan dienen GS binnen 1 week na uitvoering van de toetsing daarover schriftelijk te

zijn ingelicht door vergunninghouder en dient vergunninghouder de hiervoor onder (18) reeds aan GS voorgelegde (extra) mitigerende maatregelen uit te voeren. Voor zover vergunninghouder nog geen (extra) mitigerende maatregelen in kaart heeft gebracht, vanwege het feit dat de signaleringswaarde niet (eerder) werd onderschreden, zal vergunninghouder bij het melden van de onderschrijding van de alarmgrens tevens (extra) mitigerende maatregelen, inclusief een planning, inbrengen en aan GS voorleggen. Vergunninghouder dient alsdan tevens deze maatregelen uit te voeren. GS kunnen besluiten dat andere en/of aanvullende maatregelen moeten worden genomen, dan wel dat geen 'natte winning' mag plaatsvinden totdat bij een volgende toetsing de 'gemiddelde gemeten grondwaterstand' van alle kalendermaanden van het getoetste kwartaal zich weer boven de alarmgrens bevinden. Voor de duidelijkheid zij hier herhaald dat in lijn met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zaak nummer 200804801/1, datum van uitspraak: 12 augustus 2008) onder 'droge winning' wordt verstaan dat *"Sibelco Benelux B.V. niet is toegestaan dieper te ontgronden dan 70 cm boven het grondwaterniveau, zowel in drogere periodes met relatief lage grondwaterstanden als in nattere periodes met relatief hoge grondwaterstanden"*... Onder 'natte winning' wordt derhalve verstaan winning die wel dieper dan 70 cm boven het grondwaterniveau gaat;

4. de kritieke grens onderschrijdt, dan dienen GS door vergunninghouder binnen 1 week na uitvoering van de toetsing daarover schriftelijk te worden ingelicht en zal vergunninghouder geen 'natte winning' (zie voorschrift 30.3 voor omschrijving 'natte winning') meer uitvoeren totdat bij een volgende toetsing de 'gemiddelde gemeten grondwaterstand' van alle kalendermaanden van het getoetste kwartaal zich weer boven de kritieke grens bevinden."

28.3. De Afdeling volgt niet het standpunt van het college dat evident is dat in artikel 29 met de passage "onderstaande toetsing (a én b)" is bedoeld op de toetsing in de artikelen 30 en 31. Ook volgt de Afdeling zijn standpunt niet dat duidelijk is dat in artikel 30, derde lid, is bedoeld te verwijzen naar artikel 30, tweede lid, van de voorschriften, daar waar een verwijzing naar "18" staat. Deze verschrijvingen kunnen leiden tot onduidelijkheid en het besluit is op dit punt in strijd met de rechtszekerheid genomen. Het betoog slaagt.

28.4. Verder is in artikel 10 en 14 van de voorschriften verwezen naar een Monitoringsplan dat behoorde bij de Nbw-vergunning uit 2008. Ook is in artikel 10 verwezen naar "actualisatie informatie". Conform die documenten moeten peilputten worden onderhouden voor het waarnemen van de grondwaterstand. Mede omdat die vergunning uit 2008 zal vervallen als het bestreden besluit onherroepelijk wordt, komen ook deze verwijzingen naar het oordeel van de Afdeling de rechtszekerheid niet ten goede. Ten onrechte maken het Monitoringsplan en het andere bedoelde document geen deel uit van het bestreden besluit. Het betoog slaagt ook in zoverre.

M.e.r.-plicht

29. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat het op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer verplicht is om een MER te maken omdat het verplicht is om een passende beoordeling te maken.

29.1. Artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt:
"Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van

een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming”.

29.2. Deze bepaling heeft betrekking op plannen. Het ter beoordeling voorliggende besluit is een vergunning op grond van de Wnb. Artikel 7.2a van de Wet milieubeheer is niet van toepassing op vergunningen. Het college heeft reeds daarom terecht in dat artikel geen aanleiding gezien een MER aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen (vergelijk de uitspraak van 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1573). Het betoog faalt.

Wnb-ontheffing

30. De stichting en het bewonerscollectief wijzen er op dat in de Nbw-vergunning uit 2008 in voorschrift 10 een bepaling was opgenomen om de verstoring van vogels door geluid vanwege het opwerpen van grond- en zichtwallen grenzend aan het Natura 2000-gebied te voorkomen. Volgens hen ontbreekt een vergelijkbare bepaling ten onrechte in het bestreden besluit. Het college heeft bovendien ten onrechte geen onderzoeken overgelegd waaruit blijkt dat vogels niet verstoord kunnen worden door werkzaamheden met grote graafmachines direct tegen de rand van het natuurgebied. Door de activiteiten buiten het broedseizoen te laten plaatsvinden wordt voorkomen dat de broedvogels er een nadelig effect van ondervinden, aldus de stichting en het bewonerscollectief.

30.1. Het college acht een specifiek geluidvoorschrift niet noodzakelijk, omdat de bescherming van vogels anderszins voldoende is gewaarborgd. Ter zitting heeft het college verwezen naar het “Activiteitenplan Wet natuurbescherming” van 11 juni 2018 dat hoort bij de aanvraag en deel uitmaakt van het bestreden besluit. Met dat Activiteitenplan wordt volgens het college gewaarborgd dat verstoring van vogels door geluid niet optreedt. Om voldoende rekening te houden met onzekerheden is in de toets aan de Wnb voor een “worst case”-benadering gekozen en wordt de grenswaarde voor vogelsoorten van open velden gehanteerd (42 dB(A)). Er zal volgens het college geen sprake zijn van negatieve effecten op de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen of op de staat van instandhouding van beschermde soorten. Volgens het college zal piekbelasting door geluid met nadelige effecten voor vogels zich ook niet voordoen.

30.2. De Afdeling stelt vast dat het college aan het bestreden besluit onder meer onderzoek naar aanwezige beschermde (vogel)soorten en de effecten van het project daarop ten grondslag heeft gelegd. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport “Quickscan Wet natuurbescherming ten bate van verlenging ontgrondingsvergunning Sibelcogroeve” van Royal HaskoningDHV van 11 juni 2018. Daarin staat dat algemene broedvogels verstoord kunnen worden als gevolg van de realisatie van het ontwerpplan van de eindtoestand. Het betreft soorten die algemeen voorkomen in de omgeving van het studiegebied, zodat dit geen wezenlijke invloed heeft op de gunstige staat van instandhouding en een ontheffing voor het verstoren niet nodig is. Er is sprake van een continue aanwezigheid van mens en

machine in het actieve deel van de groeve, aldus de Quickscan.

De Afdeling stelt daarnaast vast dat artikel 2 van de voorschriften luidt:

"Met inachtneming van onderstaande voorschriften, dienen de maatregelen uitgevoerd te worden zoals beschreven in de volgende bij de aanvraag gevoegde rapport:

- "Activiteitenplan Wet natuurbescherming ten bate van ontgrondingsvergunning Sibelcogroeve", 11 juni 2018, referentie WAT9X1558R037F02."

In dat Activiteitenplan is op pagina 8 als maatregel ter voorkoming van verstoring van vogels vermeld dat werkzaamheden buiten het broedseizoen moeten worden uitgevoerd. Hiermee is, weliswaar indirect, in de voorschriften voorzien in een door de stichting en het bewonerscollectief gewenste bepaling. Hun betoog mist feitelijke grondslag. Dat het college weigert handhavend op te treden tegen overtreding van dit voorschrift, zoals de stichting en het bewonerscollectief hebben betoogd, is een kwestie die in deze procedure niet aan de orde kan komen.

Conclusie Wnb-vergunning en ontheffing

31. In hetgeen de stichting en het bewonerscollectief hebben aangevoerd ziet de Afdeling gelet op wat onder 25.3 tot en met 25.5 is overwogen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb. Het beroep zal in de einduitspraak gegrond worden verklaard, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

31.1. Omdat uit de beoordeling van het college buiten het kader van het PAS om naar voren is gekomen dat het project vanwege stikstofdepositie niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied omdat die stikstofdepositie afneemt ten opzichte van de referentiesituatie, ziet de Afdeling evenwel aanleiding om in de einduitspraak te oordelen dat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand worden gelaten.

31.2. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak de artikelen 29 en 30 van de voorschriften van de Wnb-vergunning en -ontheffing en zo nodig andere onderdelen van dit besluit te wijzigen en daaraan bijlagen toe te voegen, met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 28.3 en 28.4. Ook moet het college de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mededelen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend maken en mededelen.

Eindconclusie

32. Wat betekent deze uitspraak? De beroepen hebben betrekking op twee besluiten: de aan Sibelco verleende ontgrondingsvergunning en de Wnb-vergunning en ontheffing.

De beroepsgronden van de gemeente tegen de ontgrondingsvergunning slagen niet. Tegen de Wnb-vergunning heeft de gemeente geen beroep ingesteld. Daarom wordt het beroep van de gemeente

in deze uitspraak ongegrond verklaard.

Het beroep van de stichting en het bewonerscollectief tegen de ontgrondingsvergunning slaagt voor zover dit betrekking heeft op artikel 1.2 van de voorschriften. De overige beroepsgronden van de stichting en het bewonerscollectief slagen niet. In de einduitspraak zal de Afdeling het beroep van de stichting en het bewonerscollectief voor zover dit betrekking heeft op artikel 1.2 gegrond verklaren en de tekst van dit voorschrift zelf aanpassen. Voor het overige blijft de ontgrondingsvergunning dan in stand.

Het beroep van de stichting en het bewonerscollectief tegen de Wnb-vergunning slaagt, omdat het college bij het verlenen van de vergunning ten onrechte van de PAS gebruik heeft gemaakt. In de einduitspraak zal de Afdeling daarom het beroep van de stichting en het bewonerscollectief tegen deze vergunning gegrond verklaren. Omdat de vergunning leidt tot een afname van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied "Brunssummerheide" zal de Afdeling in de einduitspraak bepalen dat de rechtsgevolgen van de Wnb-vergunning in stand blijven. Het beroep van de stichting en het bewonerscollectief tegen de Wnb-vergunning slaagt ook voor zover het de artikelen 29 en 30 van de voorschriften van deze vergunning betreft. De Afdeling zal het college opdragen om binnen 16 weken deze voorschriften te wijzigen en aan de vergunning bijlagen toe te voegen. Vervolgens kunnen partijen hierop reageren en zal daarover door de Afdeling in de einduitspraak worden beslist.

Proceskosten

33. Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van de gemeente Heerlen geen aanleiding.

33.1. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht van de stichting en het bewonerscollectief.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van de gemeente Heerlen ongegrond;
- II. draagt het college van gedeputeerde staten van Limburg op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:
 - met inachtneming van hetgeen onder 28.3, 28.4 en 31.2 is overwogen de daar omschreven gebreken in het besluit van 18 december 2018, kenmerk 2018/87035, tot verlening van een Wnb-vergunning en -onthefing te herstellen, en
 - de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars, griffier.

De voorzitter
is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 21 oktober 2020

780.

Verzonden: 21 oktober 2020

BIJLAGE

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.
2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten 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 dat gebied is aangewezen.
3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan:
 - a. artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid, wanneer de vergunning betrekking heeft op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, of
 - b. artikel 2.8, negende lid, wanneer zij betrekking heeft op andere handelingen dan projecten als bedoeld in onderdeel a.
4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten en andere handelingen ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8.

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.
2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.
3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.
4. In afwijking van het derde lid kan, ondanks het feit dat uit de passende beoordeling de vereiste zekerheid niet is verkregen, het plan worden

vastgesteld, onderscheidenlijk de vergunning worden verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

- a. er zijn geen alternatieve oplossingen;
- b. het plan, onderscheidenlijk het project, bedoeld in het eerste lid, is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en

- c. de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

5. Ingeval het plan, onderscheidenlijk het project, bedoeld in het eerste lid, significante gevolgen kan hebben voor een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort in een Natura 2000-gebied, geldt, in afwijking van het vierde lid, onderdeel b, de voorwaarde dat het plan, onderscheidenlijk het project nodig is vanwege:

- a. argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, of
- b. andere dwingende redenen van openbaar belang, na advies van de Europese Commissie.

6. Een advies van de Europese Commissie als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel b, wordt door Onze Minister gevraagd. Het bestuursorgaan, onderscheidenlijk gedeputeerde staten doen daartoe een verzoek aan Onze Minister.

7. Compenserende maatregelen als bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, maken onderdeel uit van het plan, onderscheidenlijk de verplichting om deze maatregelen te treffen maakt onderdeel uit van de vergunning voor het project, bedoeld in het eerste lid. Het bestuursorgaan dat het plan vaststelt meldt, onderscheidenlijk gedeputeerde staten melden de compenserende maatregelen aan Onze Minister, die de Europese Commissie van de maatregelen op de hoogte stelt.

8. Ingeval een compenserende maatregel voorziet in de ontwikkeling of verbetering van leefgebieden voor vogels, natuurlijke habitats of habitats voor soorten buiten een Natura 2000-gebied, draagt Onze Minister ervoor zorg dat deze leefgebieden of habitats een Natura 2000-gebied, of een onderdeel van een Natura 2000-gebied worden.

9. Voor een andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel b, houden gedeputeerde staten bij het verlenen van de vergunning rekening met de gevolgen die de handeling kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.