



**Ons kenmerk** DOC-00442397  
**Zaaknummer** 2022-039697  
**Bijlage(n)** -

**Maastricht** 9 maart 2023  
**Verzonden** 13 maart 2023

Besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg

## **Verzoek verbieden activiteit op basis van artikel 2.4, eerste lid, Wet natuurbescherming**

Varkenshouderij te Velden

Zaaknummer: 2022-039697



## 1. Aanleiding

Bij brief van 30 november 2021, ontvangen op 1 december 2021, heeft XXX (hierna: indiener) namens cliënten (bewoners in en rondom het XXX, XXX en XXX) bij het college van Gedeputeerde Staten van provincie Limburg verzocht voor het verbieden van een activiteit op basis van artikel 2.4, eerste lid, Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) voor de varkenshouderij aan Schandelo 99 te Velden.

## 2. Procedure

### 2.1 Voorbereiding besluit

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

### 2.2 Rechtsbescherming

Het ontwerp van het besluit heeft gedurende zes weken voor eenieder ter inzage gelegen in het gouvernement te Maastricht. Gedurende deze termijn kon eenieder bij ons college schriftelijk dan wel mondeling zienswijzen over dit ontwerp naar voren brengen. Binnen de termijn waarin het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen zijn zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen zullen verder worden behandeld in hoofdstuk 4.4.

Als dit besluit uw belang rechtstreeks raakt en u het met de inhoud van dit besluit niet eens bent, kunt u, tegen betaling van de verschuldigde griffierechten, beroep instellen bij de Rechtbank Limburg. Ook niet-belanghebbenden kunnen rechtstreeks in beroep bij de Rechtbank Limburg, mits zij een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit. U moet dan binnen zes weken na de dag waarop dit besluit ter inzage is gelegd een beroepschrift indienen. Op deze procedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het beroepschrift moet worden ondertekend en ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht alsmede de redenen van het beroep (motivering). Het beroepschrift moet worden gericht aan: Rechtbank Limburg, locatie Roermond, Sector Bestuursrecht; Postbus 950, 6040 AZ Roermond. Als u een beroepschrift heeft ingediend, dan kunt u tevens de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Voor meer informatie verwijzen wij u naar [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).



## 3. Beoordelingskader

### 3.1 Artikel 2.4, eerste lid, Wet natuurbescherming – aanschrijvingsbevoegdheid

In artikel 2.4, eerste lid, Wnb is de ‘aanschrijvingsbevoegdheid’ geregeld. Met toepassing van dit artikel leggen Gedeputeerde Staten, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

- informatie over de handeling te verstrekken;
- de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;
- de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren of
- de handeling niet uit te voeren of te staken.

In de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wet Natuurbescherming<sup>1</sup> wordt aangegeven dat de aanschrijvingsbevoegdheid van toepassing is op situaties waarin een activiteit niet wordt gereguleerd via een vergunning. In dergelijk gevallen moet het bevoegd gezag de beschikking hebben over een alternatief instrument om passende maatregelen te treffen als de activiteit tot mogelijke verslechtingen of significante verstoringen kan leiden. Het gaat hierbij om passende maatregelen zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn<sup>2</sup>.

## 4. Overwegingen

### 4.1 Achtergrond

Voor de varkenshouderij aan Schandelo 99 is door gemeente Arcen en Velden op 19 mei 1975 een Hinderwetvergunning verleend en nadien is deze vergunning op 28 september 2010 en 10 april 2013 gedeeltelijk ingetrokken. Voor de locatie is geen vergunning verleend ex artikel 2.7 van de Wnb.

### 4.2 Verzoek toepassing artikel 2.4, eerste lid, Wnb

Indiener verzoekt het houden van varkens aan Schandelo 99 te verbieden op grond van artikel 2.4, eerste lid van de Wnb.

### 4.3 Artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn

Volgens indiener dient het uitvoeren van een activiteit te worden verboden indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt kortgezegd dat lidstaten passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen.

Het begrip ‘passende maatregelen’ is niet verder gedefinieerd in de wet. In de PAS uitspraak van de RvS

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 348, nr. 3, p. 106

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 348, nr. 3, p. 103



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

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

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

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

In aanvulling hierop wordt in de MvT<sup>3</sup> aangegeven: GS zal wanneer de aanschrijvingsbevoegdheid moet worden toegepast steeds moeten bezien of een specifieke dan wel generieke aanpak het meest doelmatig en doeltreffend is in het licht van de te realiseren instandhoudingsdoelstellingen en om verslechting te voorkomen. Wanneer (dreigende) achteruitgang van een gebied duidelijk is toe te schrijven aan de activiteit van één gebruiker ligt het voor de hand die activiteit te doen staken of aan te passen door inzet van een individuele aanschrijving. Wanneer het bevoegd gezag constateert dat een

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 348, nr. 3, p. 106



bepaalde categorie van activiteiten op een gelijke wijze belastend is voor de natuurwaarden, is het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid wenselijk dat voor alle betrokkenen dezelfde regels gelden. Dat is tevens efficiënter ten opzichte van de situatie dat voor veel betrokkenen dezelfde beschikking moet worden vastgesteld.

Naar aanleiding van het eerste advies van het bovengenoemde adviescollege ('Niet alles kan') zijn de eerste (bron-) maatregelen aangekondigd.

Er is gekozen voor een verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen, ammoniakreductie via veevoermaatregelen en er is de 'Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden' vastgesteld als extra mogelijkheid om te stoppen voor agrarische bedrijven met hoge stikstofuitstoot die dichtbij Natura-2000 gebieden gevestigd zijn.

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

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

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

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

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

Elke sector levert een bijdrage en kan rekenen op financiële ondersteuning. Voor de landbouw betekent dit een omslag naar toekomstbestendige (kringloop)landbouw met zo min mogelijk emissies. Er komen

---

<sup>4</sup> Stb. 2021, 140



middelen voor investeringen in duurzame stallen, minder eiwit in veevoer en betere mestaanwending. Daarnaast komt er een omschakelprogramma duurzame landbouw van 175 miljoen euro om boeren te helpen deze stappen te zetten. Voor boeren die vrijwillig willen stoppen komt er ook geld beschikbaar. Op 10 juni 2022 is de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) bekend gemaakt met daarin de hoofdlijnen van het NPLG en per provincie de richtinggevende stikstofreductiedoelen.

## Provinciaal niveau

Naast deze generieke aanpak is er gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak die onder andere aansluit op de maatregelen op landelijk niveau. Er is immers maatwerk nodig. Op provinciaal niveau is in dit kader onder meer door ons College op 28 januari 2020 het Aanvalsplan Stikstof Limburg (hierna: Aanvalsplan) vastgesteld met daarin een gestructureerde aanpak om de stikstofdepositie in de stikstofgevoelige Limburgse natuurgebieden substantieel te verminderen.

In deze gebiedsgerichte aanpak wordt per gebied onderzocht welke bronnen een negatieve invloed hebben op de natuurkwaliteit en waar ontwikkelingen mogelijk zijn. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de land- en tuinbouwsector, maar ook naar andere sectoren zoals industrie, mobiliteitsaspecten, energie- en bouwsector.

Bovendien is op 18 februari 2022 de Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering vastgesteld. Dit is betreft een kader stellende aanpak en is in grote lijnen een voortzetting en actualisatie van het Aanvalsplan. Het beval een concretere aanpak gericht op de doelrealisatie van de Wet natuurbescherming, met als belangrijkste actielijnen onder andere Natuurverbetering en biodiversiteitsherstel en inzet op de reductie van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur. In de wetenschap dat in de betrokken Natura 2000-gebieden reeds passende maatregelen, gericht op de behoud- en herstelopgave van de voor stikstofgevoelige habitattypen, zijn of (versneld) worden genomen - en andere passende maatregelen zoals hierboven genoemd van kracht zijn die effectiever zijn - achten wij een verbod op het houden van varkens geen passende maatregel die tot relevante verbetering binnen afzienbare termijn kan leiden. Daarmee is een verbod voor het houden van varkens niet een noodzakelijke passende maatregel zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn.

In de wetenschap dat in de betrokken Natura 2000-gebieden reeds maatregelen, gericht op de behoud en herstelopgave van de voor stikstofgevoelige habitattypen, zijn of (versneld) worden genomen - en andere passende maatregelen zoals hierboven genoemd van kracht zijn of binnen afzienbare termijn worden genomen - achten wij het op dit moment toepassing geven aan artikel 2.4, eerste lid, Wnb een te vergaande maatregel. Ook het zeer beperkte effect dat uitgaat van toepassing van artikel 2.4, eerste lid, Wnb in dit geval, leidt tot het oordeel dat, gezien de betrokken belangen, in redelijkheid geen aanleiding bestaat om toepassing te geven aan de aanschrijvingsbevoegdheid.



#### **4.4 Zienswijzen**

Bij brief van 14 september 2022 zijn door indiener zienswijzen ingediend ten aanzien van het door ons vastgestelde ontwerpbesluit. Hieronder worden de onderwerpen uit de zienswijzen weergegeven, waarna onze reactie volgt.

##### **4.4.1 Onzorgvuldige voorbereiding en ondeugdelijke motivering**

Indiener stelt dat door het college van Gedeputeerde Staten (hierna: het college) in het ontwerpbesluit de suggestie is gewekt dat verzocht is voor een algeheel verbod op het houden van varkens. Echter, indiener stelt dat het gaat om het intrekken van een niet gebruikte toestemming en de belangen bij een algeheel verbod zijn heel anders dan bij het intrekken van een niet gebruikte toestemming.

##### *Reactie GS*

Het college heeft het intrekkingverzoek niet opgevat als een verzoek voor een algeheel verbod op het houden van varkens. Het verzoek van indiener is behandeld als een 2.4 Wnb- verzoek en dit verzoek afgewezen omdat er andere passende maatregelen zijn of worden genomen. Het is hierbij niet van belang of de toestemming wel of niet gebruikt is. Het gaat om de vergunde activiteiten, namelijk het houden van varkens.

##### **4.4.1.1 Beoordeling van het toetsingskader van de Logtsebaan- uitspraak**

Volgens indiener blijkt het standpunt van het college over de te nemen maatregelen onjuist is. Intrekking of wijziging hoeft niet slechts een ultimatum remedium te zijn. Verder is de beoordeling te beperkt, omdat het toetsingskader dat ontleend kan worden aan de Logtsebaan-uitspraak te beperkt is uitgelegd. Zo zijn passende maatregelen niet alleen nodig daar waar hoge stikstofbelasting leidt tot verslechtering van natuurwaarden, maar ook reeds wanneer stikstofbelasting leidt tot een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen.

Indiener verwijst naar het rapport "Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof" waaruit naar voren komt dat een emissiereductie van 70% nodig is en dat het belangrijk is dat deze niet later wordt gehaald van in 2035.

Het volstaat niet om te verwijzen naar een maatregelenpakket dat uiteindelijk een daling van stikstofdepositie bewerkstelligt. Er moet inzichtelijk gemaakt worden dat er een maatregelenpakket is dat binnen afzienbare termijn leidt tot de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie met een ecologische onderbouwing van:

- tot welk niveau per habitat de stikstofdepositie uiteindelijk teruggebracht moet worden, teneinde de bedreiging door stikstof van de natuurlijke kenmerken weg te nemen, en
- hoe lang dit gezien de ecologische kenmerken van het habitatype mag duren;

Ook stelt de indiener dat verwijzen naar de maatregelen van Rijkszijde niet volstaat omdat er geen specifieke resultaatverplichting voor de Natura 2000-gebieden Maasduinen en Deurnsche Peel en Mariapeel is geborgd en ook niet inzichtelijk wordt gemaakt met welk maatregelenpakket of programma binnen afzienbare termijn uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling. De beoogde reductie van 50% wordt pas in 2035 bereikt en het college heeft niet op basis van ecologische inzichten gemotiveerd dat de betreffende gebieden dit uitstel kunnen lijden.



Daarnaast geeft de indiener aan dat op geen enkele wijze inzichtelijk gemaakt is hoe de provinciale maatregelen in het Aanvalsplan stikstof Limburg en de Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering tot een noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn leiden. Zoals reeds in voorgaande paragraaf vastgesteld zullen ook de provinciale maatregelen niet tot de noodzakelijke daling leiden.

Samenvattend is de conclusie dat met het ontwerpbesluit nog altijd geen zicht is op de uitvoering van andere stikstof reducerende maatregelen die uitvoering geven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn.

#### *Reactie GS*

Uit de uitspraak van de ABRvS dd. 20 januari 2021 blijkt dat als ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, passende maatregelen getroffen moeten worden om verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden te voorkomen, niet vaststaat dat de vergunning moet worden ingetrokken of gewijzigd. Intrekking of wijziging kan zo'n maatregel zijn, maar het is aan het provinciebestuur om hier al dan niet voor te kiezen. Als Gedeputeerde Staten de intrekking van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan dient het college inzichtelijk te maken dat de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is. Gedeputeerde Staten zijn dus in de regel pas verplicht om de vergunning in te trekken of te wijzigen als dit de enige passende maatregel is om de dreigende achteruitgang van natuurwaarden te voorkomen. Naar oordeel van de Afdeling heeft het college hiervoor beoordelingsruimte bij de keuze van de te treffen nodige passende maatregelen.

In aanvulling hierop wordt in de MvT<sup>5</sup> aangegeven: GS zal wanneer de aanschrijvingsbevoegdheid moet worden toegepast steeds moeten bezien of een specifieke dan wel generieke aanpak het meest doelmatig en doeltreffend is in het licht van de te realiseren instandhoudingsdoelstellingen en om verslechtering te voorkomen. Wanneer (dreigende) achteruitgang van een gebied duidelijk is toe te schrijven aan de activiteit van één gebruiker ligt het voor de hand die activiteit te doen staken of aan te passen door inzet van een individuele aanschrijving. Wanneer het bevoegd gezag constateert dat een bepaalde categorie van activiteiten op een gelijke wijze belastend is voor de natuurwaarden, is het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid wenselijk dat voor alle betrokkenen dezelfde regels gelden. Dat is tevens efficiënter ten opzichte van de situatie dat voor veel betrokkenen dezelfde beschikking moet worden vastgesteld.

Naar de beoordeling van GS, zoals in paragraaf 4.3 is aangegeven, achten wij het op dit moment toepassing geven aan artikel 2.4, eerste lid, Wnb een te vergaande maatregel. In deze beoordeling is rekening gehouden met de wetenschap dat in de betrokken Natura 2000-gebieden reeds maatregelen, gericht op de behoud en herstelopgave van de voor stikstofgevoelige habitattypen, zijn of (versneld) worden genomen, andere passende maatregelen zoals hierboven genoemd van kracht zijn of binnen afzienbare termijn worden genomen en het zeer beperkte effect dat uitgaat van toepassing van artikel 2.4, eerste lid, Wnb. In dit geval, is het oordeel van GS, gezien de betrokken belangen, dat in redelijkheid geen aanleiding bestaat om toepassing te geven aan de aanschrijvingsbevoegdheid.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 348, nr. 3, p. 106





#### 4.5 Conclusie

Volgens de uitspraak van de Raad van State van 20 januari 2021<sup>6</sup> kan het college ervoor kiezen om het verzoek voor toepassing van artikel 2.4, eerste lid, Wnb de intrekking af te wijzen indien inzichtelijk is op welke wijze invulling wordt gegeven aan de beoordelingsruimte die het college heeft bij de keuze van de te treffen maatregelen. Het college kan dat volgens de Raad van State doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdspad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Gelet op bovengenoemde ontwikkelingen, waarbij o.a. de Wet stikstofreductie en natuurverbetering concrete resultaatsverplichtingen oplegt, waar programma's en gebiedsplannen maatregelen beschrijven die gemonitord worden en bovendien een deel van de maatregelen reeds daadwerkelijk zijn uitgevoerd, wordt het intrekkingverzoek afgewezen. De ingediende zienswijzen geven geen aanleiding tot het nemen van een alternatief besluit.

## 5. Besluit

Gelet op het bepaalde in de Wet natuurbescherming, het verzoek voor toepassing van artikel 2.4, eerste lid, Wnb ten aanzien van de varkenshouderij aan Schandelo 99 te Velden en voorgaande overwegingen, besluiten wij niet over te gaan tot toepassing van artikel 2.4, eerste lid, Wnb.

Gedeputeerde Staten van Limburg  
namens dezen,

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

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2021:71