

Uitspraak 201211640/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 13 november 2013
TEGEN	het college van gedeputeerde staten van Limburg
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-orderingskamer - Natuurbescherming

201211640/1/R2.

Datum uitspraak: 13 november 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Werkgroep Behoud de Peel (hierna: de Stichting), gevestigd te Deurne, appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2012, kenmerk 2012/52177, heeft het college een vergunning krachtens de artikelen 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) verleend aan de [Maatschap] voor een pluimveehouderij aan de [locatie] te Leveroy, gemeente Nederweert.

Tegen dit besluit heeft de Stichting beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting en de Maatschap hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 juli 2013, waar de Stichting, vertegenwoordigd door W.M.M. van Opbergen, bijgestaan door ir. A.K.M. van Hoof, en het college, vertegenwoordigd door mr. E.P.M. Verstappen en J.M.J.L. Demollin, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de Maatschap, vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

1. De verleende vergunning ziet op het wijzigen, uitbreiden en exploiteren van een bestaande pluimveehouderij in de omgeving van de Natura 2000-gebieden Groote Peel, Sarsven en de Banen en Leudal.

Het gebied Groote Peel is bij besluit van 29 oktober 1986 aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in Richtlijn 79/409/ EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979 L 103), zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010 L 20; hierna: Vogelrichtlijn). Voorts zijn de gebieden Groote Peel, Sarsven en de Banen en Leudal bij besluit van 7 december 2004 ingevolge Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 206), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB 2006 L 363; hierna: Habitatrichtlijn) geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van deze Richtlijn.

Deze gebieden zijn Natura 2000-gebieden als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder n, van de Nbw 1998. De instandhoudingsdoelstellingen van deze Natura 2000-gebieden hebben onder

meer betrekking op voor verzuring gevoelige habitats en soorten die van die habitats afhankelijk zijn.

2. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college van gedeputeerde staten projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Ingevolge artikel 19f, eerste lid, maakt de initiatiefnemer voor projecten waarover het college van gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, neemt, en die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, alvorens het college van gedeputeerde staten een besluit neemt, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

Ingevolge artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder b, samen met het derde lid, zoals dit luidde ten tijde van belang, betreft het bevoegd gezag bij besluiten over het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, niet de gevolgen die een handeling kan hebben door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied indien de handeling een activiteit is die na 7 december 2004 is begonnen of een gebruik dat na 7 december 2004 in betekenende mate is gewijzigd, waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie als gevolg van dat gebruik per saldo niet is toegenomen of zal toenemen.

3. De Stichting betoogt dat de vergunning ten onrechte is verleend. Het betoog van de Stichting richt zich uitsluitend op de gevolgen van de vergunningverlening voor Vogel- en Habitatrichtlijngebied Groote Peel en Habitatrichtlijngebied Sarsven en de Banen. Volgens de Stichting neemt de stikstofdepositie op deze Natura 2000-gebieden toe ten opzichte van de verleende milieuvergunning van 23 november 2006 voor zover die niet ingevolge artikel 8.18 van de Wet milieubeheer, zoals dit destijds luidde, is vervallen. Door een toename van de depositie van stikstof treedt, volgens de Stichting, een significant negatief effect op voor de instandhoudingsdoelstellingen van deze Natura 2000-gebieden. De Stichting voert hiertoe aan dat bij de beoordeling van de vraag of ten gevolge van de pluimveehouderij een toename van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in deze Natura 2000-gebieden optreedt het college ten onrechte is uitgegaan van de stikstofdepositie zoals die bestond op de referentiedata 10 juni 1994, voor het Vogelrichtlijngebied Groote Peel, en 7 december 2004, voor de bovengenoemde Habitatrichtlijngebieden. In de milieuvergunning van 23 november 2006 is immers voor het in werking hebben van de pluimveehouderij minder ammoniakemissie toegestaan dan in de geldende vergunningen ten tijde van de referentiedata, aldus de Stichting.

Voorts betoogt de Stichting dat het opnemen van een hogere depositie in het bestreden besluit in strijd is met artikel 2, tweede lid, en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, alsmede met de aanwijzing van de gebieden als Habitatrichtlijngebied.

3.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de exploitatie van de pluimveehouderij na de referentiedata in betekenende mate is gewijzigd maar dat de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiedata niet toeneemt, zodat gelet op artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998 de gevolgen van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in de betreffende Natura 2000-gebieden niet bij de inhoudelijke beoordeling van de vergunningaanvraag mochten worden betrokken. Verder stelt het college dat het bestreden besluit in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn, nu die richtlijn is geïmplementeerd in de Nbw 1998 en de vergunning aan dit nationale wettelijke kader voldoet.

3.2. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Habitatrichtlijn beogen de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, treffen de Lid-Staten voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

3.3. De Habitatrichtlijn is omgezet in nationale wetgeving onder andere bij wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Nbw 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195). De Stichting heeft geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden aangenomen dat de Habitatrichtlijn hiermee niet correct is geïmplementeerd dan wel dat de nationale maatregelen niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt. Gelet hierop is er geen aanleiding voor het oordeel dat de volledige toepassing van de Habitatrichtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 mei 2013 in zaak nr. [201209215/1/R2](#). Het betoog faalt.

3.4. Blijkens tabel III bij het bestreden besluit is op 25 juni 1985 ten behoeve van het bedrijf een vergunning krachtens de Hinderwet verleend voor een veebestand met een ammoniakemissie van 12.368 kg per jaar.

Blijkens tabel II bij het bestreden besluit is bij besluit van 24 december 1996 een revisievergunning krachtens de Wet milieubeheer verleend voor een veebestand met een ammoniakemissie van 9.396 kg per jaar.

Bij besluit van 23 november 2006 is voor de gehele inrichting een revisievergunning verleend voor een veebestand met een ammoniakemissie van 8.190 kg per jaar.

Bij het bestreden besluit is voor de inrichting een vergunning krachtens de Nbw 1998 verleend voor een veebestand met een ammoniakemissie van 8.379 kg per jaar.

Voor de exploitatie van de pluimveehouderij is niet eerder een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Natuurbeschermingswet (oud) verleend.

3.5. Niet in geschil is dat het wijzigen, uitbreiden en exploiteren van de pluimveehouderij, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden, de kwaliteit van de natuurlijke habitats in de gebieden kunnen aantasten. Gelet daarop is ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 voor het wijzigen, uitbreiden en exploiteren van het bedrijf een vergunning vereist.

4. Wat de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in het Vogelrichtlijngebied Groote Peel betreft, overweegt de Afdeling als volgt.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2011 in zaak nr. [201003301/1/R2](#) moet artikel 19kd van de Nbw 1998, zoals dit luidde ten tijde van belang, volledig buiten toepassing worden gelaten voor zover deze bepaling ziet op Natura 2000-gebieden die, zoals in dit geval Vogelrichtlijngebied Groote Peel, vóór 7 december 2004 zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied. In dat geval dient voor de toepassing van artikel 19f van de Nbw 1998 te worden bezien of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat de exploitatie van een intensieve veehouderij zoals die zal plaatsvinden na wijziging of uitbreiding afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 31 maart 2010 in zaak nr. [200903784/1/R2](#) kunnen dergelijke gevolgen worden uitgesloten, voor zover het gaat om de stikstofdepositie op het betrokken gebied, als de wijziging of uitbreiding van de veehouderij niet leidt tot een verhoging van de stikstofdepositie ten opzichte van de vergunde situatie op de referentiedatum. De vergunde situatie op de referentiedatum kan worden ontleend aan hetgeen is vergund krachtens de Wet milieubeheer of is vergund krachtens de daaraan voorafgaande Hinderwet. Voor Vogelrichtlijngebieden is de referentiedatum de datum waarop het aanwijzingsbesluit van kracht werd, tenzij die datum voor 10 juni 1994 ligt. In die situaties geldt, zoals in dit geval, 10 juni 1994 als referentiedatum.

Indien de ten tijde van de referentiedatum geldende vergunning niet meer of niet meer geheel van kracht is, dan kan de vergunde situatie op de referentiedatum niet zonder meer als

uitgangspunt worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie. De reden hiervoor is dat uit het arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2010, C-226/08, Stadt Papenburg, (www.curia.europa.eu), volgt dat een op de referentiedatum vergund project niet alsnog passend beoordeeld hoeft te worden zolang dit project wordt voortgezet. Hieruit wordt afgeleid dat bij de aangevraagde situatie slechts de op de referentiedatum beoordeelde stikstofdepositie kan worden betrokken voor zover het project dat de depositie tot gevolg heeft is voortgezet. Van voorzetting van het project is in ieder geval geen sprake indien een vergunning niet meer of niet meer geheel van kracht is. In dit geval is de op de referentiedatum geldende vergunning nadien vervangen door een andere milieuvergunning. Dit geval verschilt derhalve van de situatie in de voornoemde uitspraak van 31 maart 2010, die betrekking heeft op een ongewijzigde voortzetting van de bedrijfsvoering waarvoor op de referentiedatum toestemming is verleend.

4.1. Als een op de referentiedatum geldende vergunning nadien is vervangen door een andere milieuvergunning kan daarin een activiteit zijn vergund die meer dan wel minder ammoniakemissie tot gevolg heeft dan de op de referentiedatum vergunde activiteit. Indien na de referentiedatum een vergunning is verleend voor een activiteit die meer ammoniakemissie tot gevolg heeft en voor de exploitatie niet eerder een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Natuurbeschermingswet (oud) is verleend, blijft de vergunde situatie op de referentiedatum het uitgangspunt bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie. De vergunde situatie op de referentiedatum maakt immers nog steeds deel uit van de aangevraagde situatie. Indien na de referentiedatum een vergunning is verleend voor een activiteit die minder ammoniakemissie tot gevolg heeft dan de op de referentiedatum vergunde situatie en voor de exploitatie niet eerder een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Natuurbeschermingswet (oud) is verleend, zoals in dit geval, maakt de op de referentiedatum vergunde situatie slechts voor een deel onderdeel uit van de aangevraagde situatie. Dit betekent dat bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit met de stikstofdepositie in de vergunde situatie met de laagst toegestane ammoniakemissie in de periode vanaf de referentiedatum tot de datum van het nemen van het bestreden besluit. De vergunde situatie met de laagste ammoniakemissie heeft als uitgangspunt te gelden, nu slechts dat deel van de vergunning als voortzetting van het project kan worden aangemerkt. Het college heeft in dit geval nagelaten de op 23 november 2006 verleende milieuvergunning, voor zover die vergunning niet is vervallen, in aanmerking te nemen bij de beoordeling of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie.

5. Wat de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in de Habitatrictlijngebieden Groote Peel en Sarsven en de Banen betreft, overweegt de Afdeling als volgt.

Het college heeft gesteld dat bij de beoordeling van de vergunningaanvraag voor voornoemde gebieden is uitgegaan van een situatie zoals bedoeld in artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 25 april 2012 in zaak nr. [201105573/1/A4](#) en [201105587/1/A4](#)) is voor toepassing van artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder b, bepalend of de stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit in samenhang met de voor die activiteit getroffen maatregelen "per saldo" niet is toegenomen of zal toenemen. Anders dan in onderdeel a, waarin de woorden "sedertdien per saldo" erop duiden dat het gaat om de gevolgen sedert de referentiedatum, wordt in onderdeel b, waarin het woord "sedertdien" ontbreekt, geen verbinding met de referentiedatum gelegd, maar met de aanvang van het gebruik of de wijziging in betekenende mate van het gebruik.

Uit de bij besluit van 23 november 2006 verleende milieuvergunning blijkt dat minder ammoniakemissie is toegestaan dan op de referentiedatum was toegestaan. Voorts heeft de Stichting aangevoerd dat een van de stallen waarop de vergunning van 23 november 2006 betrekking heeft niet binnen drie jaar is opgericht en in werking gebracht, waardoor de vergunning voor die stal en de daarin te houden dieren is vervallen. Wat hier ook van zij, reeds uit de bij besluit van 23 november 2006 verleende milieuvergunning blijkt dat het gebruik na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd.

Gelet hierop heeft het college bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie ten onrechte de vergunde situatie op 7 december 2004 als uitgangspunt genomen. Nu de stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit per saldo toeneemt ten opzichte van het gebruik dat op 23 november 2006 is vergund en dus

niet is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit per saldo niet zal toenemen, heeft het college ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998.

6. Uit het vorenstaande volgt dat het college bij de beoordeling of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden ten onrechte de stikstofdepositie van de voorgenomen activiteit heeft vergeleken met de stikstofdepositie van het vergunde gebruik op de voor de onderscheidenlijke Natura 2000-gebieden relevante referentiedata. Gelet hierop is het bestreden besluit genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

7. In hetgeen de Stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

8. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 1 november 2012, kenmerk 2012/52177;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg tot vergoeding van bij de stichting Stichting Werkgroep Behoud de Peel in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 989,88 (zegge: negenhonderdnegenentachtig euro en achtentachtig cent), waarvan € 944,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Limburg aan de stichting Stichting Werkgroep Behoud de Peel het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Baaren, ambtenaar van staat.

w.g. Kranenburg w.g. Van Baaren
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 november 2013

579-772.