

## Uitspraak 201303243/1/R2 en 201303324/1/R2 en 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2

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

201303243/1/R2 en 201303324/1/R2 en 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2.  
Datum uitspraak: 13 november 2013

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

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

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2013, kenmerk C2056271/3293494, heeft het college aan [vergunninghoudster A] een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor uitbreiding van een melkrundveehouderij aan de [locatie A] te Liessel.

Bij besluit van 25 februari 2013, kenmerk C2052516/3362433, heeft het college aan [vergunninghoudster B] een vergunning krachtens de Nbw 1998 verleend voor uitbreiding van een vleeskuikenhouderij aan de [locatie B] te Someren.

Bij besluit van 6 maart 2013, kenmerk C2072812/3357006, heeft het college aan [vergunninghouders C] een vergunning krachtens de Nbw 1998 verleend voor oprichting van een varkenshouderij aan de [locatie C] te De Rips.

Bij besluit van 11 maart 2013, kenmerk C2057437/3363173, heeft het college aan [vergunninghouder D] een vergunning krachtens de Nbw 1998 verleend voor uitbreiding van een rundveehouderij aan de [locatie D] te Deurne.

Tegen deze vier besluiten heeft Werkgroep Behoud de Peel beroep ingesteld.

Het college heeft in alle vier zaken een verweerschrift ingediend.

Werkgroep Behoud de Peel heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting gevoegd behandeld op 22 augustus 2013, waar Werkgroep Behoud de Peel, vertegenwoordigd door ir. A.K.M. van Hoof, bijgestaan door W.M.M. van Opbergen, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Uittenbosch, bijgestaan door ing. G. Leeuwerke, zijn verschenen.

Ter zitting zijn voorts [vergunninghoudster A], vertegenwoordigd door [gemachtigde], [vergunninghoudster B], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en [vergunninghouders C], vertegenwoordigd door mr. M. Peeters, advocaat te Helmond, als partij gehoord.

### Overwegingen

De bestreden besluiten

1. Het college heeft bij de bestreden besluiten vergunningen verleend voor de oprichting onderscheidenlijk uitbreiding en exploitatie van vier agrarische bedrijven. Voorafgaand aan het

verlenen van de Nbw-vergunningen hebben de bedrijven verzoeken gedaan om saldering krachtens de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant (hierna: de stikstofverordening) en heeft het college daaromtrent vier salderingsbesluiten genomen. Het college heeft bij de verlening van de Nbw-vergunningen de salderingsbesluiten, op grond waarvan saldo uit de depositiebank aan de bedrijven is toegekend, betrokken.

Het college heeft de Nbw-vergunningen met toepassing van artikel 19g en artikel 19kd van de Nbw 1998 verleend, omdat de toename van ammoniakemissie als gevolg van de oprichting of uitbreiding van de betrokken bedrijven, gelet op het aan deze bedrijven toegekende saldo uit de depositiebank, per saldo niet zal leiden tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen in de Natura 2000-gebieden.

#### Wettelijk kader

2. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, 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 de 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.

2.1. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, maakt de initiatiefnemer voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

2.2. Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien gedeputeerde staten uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.

2.3. Ingevolge artikel 19kd, eerste lid, zoals dat 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 in de volgende gevallen:

a. [...];

b. de handeling is een activiteit die na de referentiedatum is begonnen, of een gebruik dat na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd, waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit of dat gebruik per saldo niet is toegenomen of zal toenemen.

Ingevolge het derde artikellid wordt onder "referentiedatum" als bedoeld in het eerste lid verstaan:

a. 7 december 2004, of

b. [...]

2.4. Ingevolge artikel 12 van de stikstofverordening dragen gedeputeerde staten zorg voor het inrichten en onderhouden van een depositiebank, die gevuld wordt met:

a. de vervallen deposities van bedrijven die na 7 december 2004 de bedrijfsvoering beëindigd hebben en waarvan de vergunning krachtens de Wet milieubeheer, dan wel de melding op basis van het Besluit landbouw milieubeheer is ingetrokken of vervallen;

b. de vrijkomende deposities bij wijzigingen van vergunning krachtens de Wet milieubeheer dan wel meldingen volgens het Besluit landbouw milieubeheer, na 7 december 2004;

steeds voor zover deze nog niet eerder zijn gebruikt.

Ingevolge artikel 16, stellen gedeputeerde staten nadere regels vast over de wijze waarop de depositiebank gevuld wordt en depositierechten worden uitgegeven.

2.5. Gedeputeerde staten hebben ter uitvoering van artikel 16 van de stikstofverordening het Protocol Depositiebank versie 13 juli 2010 (hierna: het protocol) vastgesteld.

Ingevolge paragraaf 3, onder 1, van het protocol vindt vulling van de depositiebank uitsluitend plaats op basis van wijzigingen in vergunningen krachtens de Wet milieubeheer en meldingen Besluit landbouw milieubeheer, die door gemeenten zijn ingevoerd in het BVB-bestand Noord-Brabant.

Ingevolge paragraaf 3, onder 2, wordt de depositiebank gevuld met depositierechten van gestopte en ingekrompen bedrijven:

- Depositierechten (op basis van het bestaande emissieplafond) van veehouderijbedrijven die gestopt zijn na 07-12-2004 (in het BVB-bestand op 0 NGE zijn komen te staan) en op 07-12-2004 nog aantoonbaar actief waren. Aantoonbaar actief zijn die bedrijven, die in 2005 nog meitellinggegevens over het houden van dieren aan Dienst Regelingen van het ministerie van LNV hebben aangeleverd;
- Depositierechten (op basis van het bestaande emissieplafond) van bedrijven die sinds 07-12-2004 niet alleen in emissie (en daarmee in depositie) maar ook met aantallen dieren (resultierend in minder NGE, maar > 0 NGE, dus niet (definitief) gestopt) ingekrompen zijn.

Samenhang

3. Werkgroep Behoud de Peel betoogt dat de saldi uit de depositiebank ten onrechte zijn betrokken bij de verlening van de vier Nbw-vergunningen. Zij voert daartoe aan dat tussen de vergunde toename van de stikstofdepositie in de vier vergunningen en de daar tegenoverstaande onttrekkingen van saldo uit de depositiebank geen directe samenhang bestaat, omdat die onttrekkingen niet zijn te koppelen aan één of meer concrete ingetrokken vergunningen. De directe samenhang is voorts volgens Werkgroep Behoud de Peel niet gewaarborgd omdat de stikstofverordening en het protocol het mogelijk maken dat in de depositiebank deposities worden opgenomen van milieuvergunningen die voor de oprichting van de depositiebank zijn ingetrokken. De deposities kunnen voorts afkomstig zijn van bedrijven die op het moment van intrekken van de milieuvergunning niet meer bestonden. Voorts voert zij aan dat niet is gewaarborgd dat de in de depositiebank opgenomen milieuvergunningen zijn verleend voordat de betrokken Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn werden aangewezen. Ter onderbouwing van haar betoog verwijst zij naar de voorwaarden waaronder in de jurisprudentie externe saldering als mitigerende maatregel is aanvaard.

3.1. Het college stelt zich op het standpunt dat door middel van de depositiebank een directe relatie ontstaat tussen de toe- en afnames van stikstofdepositie. In de depositiebank wordt echter niet gesaldeerd met het intrekken van vergunningen, maar met de door die intrekking vrijgevallen stikstofdeposities. Een ingetrokken vergunning dient volgens het college uitsluitend als administratief bewijs dat de bij die vergunning horende stikstofdepositie is vrijgevallen. In het systeem van de depositiebank is gewaarborgd dat het totaal van de stikstoftoenames nooit groter kan zijn dan het totaal van de stikstofafnames. Dat wordt bijgehouden in een overzicht dat openbaar te raadplegen is, aldus het college.

Het college stelt voorts dat het voor de beoordeling van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden uitgaat van een stand-still situatie ten opzichte van 7 december 2004. Toenames van stikstofdepositie ten opzichte van deze datum kunnen worden gesaldeerd met stikstofdeposities die op 7 december 2004 bestonden maar daarna zijn beëindigd. De verordening en het protocol voorzien daarom in de opname van stikstofdeposities in de depositiebank van milieuvergunningen van bedrijven die op 7 december 2004 nog aantoonbaar in bedrijf waren en waarvan de milieuvergunning na die datum is ingetrokken.

3.2. Het college heeft de vergunningen verleend met toepassing van artikel 19kd, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998, voor zover de aangevraagde activiteiten effecten kunnen hebben

op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden die zijn of zullen worden aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn. Voor zover de aangevraagde activiteiten effecten kunnen hebben op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden die ter uitvoering van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen, zijn de vergunningen verleend op basis van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19g van de Nbw 1998.

3.3. Het college heeft het saldo uit de depositiebank als maatregel betrokken in de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de bestreden besluiten en op grond waarvan het college zich ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Voorts heeft het college het saldo uit de depositiebank betrokken bij de beoordeling of aan de voorwaarde voor toepassing van artikel 19kd, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998 dat 'in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit per saldo niet is toegenomen of zal toenemen' is voldaan.

3.4. De Afdeling ziet zich, gelet op het in beroep aangevoerde, voor de vraag gesteld of saldo uit de depositiebank als maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken en of dit kan worden betrokken bij de beoordeling of voldaan wordt aan artikel 19kd, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998. Zij overweegt daartoe als volgt.

3.5. In de jurisprudentie is aanvaard dat saldering in de vorm van intrekking van een milieuvergunning, Hinderwetvergunning of melding (hierna tezamen aangeduid als: milieuvergunning) ten behoeve van de verlening van een Nbw-vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf onder voorwaarden kan worden betrokken als maatregel in een passende beoordeling of bij de beoordeling of aan de voorwaarden van artikel 19kd, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998 is voldaan (uitspraken van 16 maart 2011, in zaak nr. [200909282/1/R2](#) en 10 oktober 2012, in zaak nr. [201010326/1/T1/A4](#)). Werkgroep Behoud de Peel wijst er terecht op dat deze vorm van saldering, hierna aan te duiden als externe saldering, slechts mogelijk is als er een directe samenhang bestaat tussen de intrekking van de milieuvergunning en de verlening van de Nbw-vergunning. Die directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning voor het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen het saldogevende en saldo-ontvangende bedrijf over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken milieuvergunning. Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd.

3.6. De voorwaarde van directe samenhang tussen de intrekking van de milieuvergunning en de verlening van de Nbw-vergunning betekent voorts dat niet elke milieuvergunning kan worden gebruikt voor externe saldering. Een milieuvergunning die is verleend en is ingetrokken voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd op een Natura 2000-gebied (de referentiedatum) waarop het agrarisch bedrijf stikstofdepositie veroorzaakt, kan niet voor externe saldering worden gebruikt (uitspraak van 18 april 2012, in zaak nr. [201003985/1/A4](#)).

3.7. Externe saldering is in beginsel wel mogelijk met een milieuvergunning die is verleend voor de referentiedatum en die na die datum is ingetrokken. Hoewel niet relevant is of tot het moment van intrekking van de vergunning, of tot het moment waarop de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie wordt gesloten, nog vee aanwezig was op het bedrijf, is wel relevant of het bedrijf op dat moment feitelijk nog aanwezig was (uitspraken van 29 juni 2011, in zaak nr. [200908730/1/R2](#) en 14 augustus 2013, in zaak nr. [201205373/1/R2](#)). Dat is, zo preciseert de Afdeling thans, het geval als de hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 voor de realisering van een project, is vereist. Deze voorwaarden zijn gesteld ten einde het mitigerende karakter van externe saldering te waarborgen. Externe saldering kan alleen met stikstofdeposities die waren vergund op de referentiedatum en die ook nog aanwezig waren of konden zijn tot het moment van intrekking van de milieuvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf.

3.8. Met saldering via de depositiebank wordt hetzelfde beoogd als met externe saldering: een toename van stikstofdepositie van een vergund project wordt gesaldeerd met een afname van stikstofdepositie door een ingetrokken milieuvergunning. Externe saldering en saldering via de depositiebank zijn binnen de Nbw-vergunningverlening beide te duiden als een maatregel

ter mitigatie van de effecten van het vergunde project. De wijze waarop het benodigde saldo wordt verkregen verschilt wel.

Bij de depositiebank zorgen gemeentebesturen voor de intrekking van milieuvergunningen van bedrijven waarvan de bedrijfsvoering is beëindigd en voert de provincie de regie over de opname van het saldo dat uit deze ingetrokken vergunningen vrijvalt en over de toekenning van saldo aan bedrijven die saldo nodig hebben. Bij externe saldering draagt het agrarisch bedrijf dat saldo nodig heeft zelf ervoor zorg dat hij met een ander agrarisch bedrijf overeenkomt dat de milieuvergunning daarvan wordt ingetrokken en dat het saldo wordt overgenomen.

3.9. De overeenkomsten tussen externe saldering en saldering uit de depositiebank geven aanleiding voor het oordeel dat bij saldering op grond van de depositiebank ten behoeve van een Nbw-vergunning, evenals bij externe saldering, gelet op het mitigerende karakter van de maatregel, een directe samenhang dient te bestaan tussen de in de depositiebank op te nemen en te onttrekken saldi. Gelet op het in beroep aangevoerde dient te worden bezien of de wijze van saldering en de voorwaarden die gesteld worden aan de opname van saldo van een ingetrokken milieuvergunning waarborgen dat er een directe samenhang aanwezig is tussen de in de depositiebank opgenomen saldi van ingetrokken milieuvergunningen en de onttrekkingen van saldi ten behoeve van een Nbw-vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf.

3.10. Ten aanzien van het betoog van Werkgroep Behoud de Peel dat tussen de vergunde toename van de stikstofdepositie in de vier vergunningen en de daar tegenoverstaande onttrekkingen van saldo uit de depositiebank geen directe samenhang bestaat, omdat die onttrekkingen niet zijn te koppelen aan één of meer concrete ingetrokken vergunningen, overweegt de Afdeling als volgt.

In een depositiebank wordt, zoals het college stelt, niet gesaldeerd met het intrekken van vergunningen, maar met de door die intrekking vrijgevallen stikstofdeposities. Per Natura 2000-gebied wordt per habitatype het saldo dat afkomstig is van een ingetrokken milieuvergunning van een saldogevend bedrijf geregistreerd. Datzelfde gebeurt voor de onttrokken saldi voor de ontvangende bedrijven. Bij onttrekking van saldo is bepalend of voor het desbetreffende habitatype in de depositiebank nog voldoende saldo van de (gezamenlijke) saldogevende bedrijven geregistreerd staat. Een directe koppeling tussen de ingetrokken milieuvergunning van een saldogevend bedrijf en het onttrokken saldo voor het saldo-ontvangende bedrijf, zoals aan de orde bij externe saldering, is bij saldering op grond van een depositiebank niet relevant. Gelet hierop is het niet bezwaarlijk dat bij saldering op grond van een depositiebank niet wordt aangegeven van welke ingetrokken milieuvergunning het saldo afkomstig is. Het betoog faalt.

3.11. Uit de stikstofverordening en het protocol volgt dat het saldo van een milieuvergunning die is verleend vóór 7 december 2004 voor een bedrijf dat op 7 december 2004 nog aantoonbaar in bedrijf was, en die nadien is ingetrokken, in de depositiebank kan worden opgenomen. Werkgroep Behoud de Peel wijst er terecht op dat de stikstofverordening en het protocol niet uitsluiten dat in de depositiebank saldi zijn opgenomen van milieuvergunningen die voor de oprichting van de depositiebank zijn ingetrokken.

De Afdeling is van oordeel dat een directe samenhang tussen de intrekking van een milieuvergunning en de beschikbaarstelling van depositie ten behoeve van saldering kan worden aangenomen bij milieuvergunningen die zijn ingetrokken ten behoeve van de opname in de depositiebank. Deze samenhang is aanwezig bij milieuvergunningen die zijn ingetrokken na de datum van (het concrete voornemen tot) instelling van de depositiebank. Dat is in Noord-Brabant 29 september 2009, de datum waarop het convenant 'Stikstof en Natura 2000' is gesloten. In dat convenant is onder meer besloten tot de inrichting van de depositiebank en is afgesproken dat de daarbij betrokken partijen zich inspannen om - door een actief beleid van intrekking van vergunningen dan wel meldingen bij gestopte bedrijven - de bank zo spoedig mogelijk te vullen. Het betoog slaagt.

3.12. Werkgroep Behoud de Peel wijst er terecht op dat de verordening en het protocol niet uitsluiten dat in de depositiebank saldi worden opgenomen van bedrijven die op het moment van intrekken van de milieuvergunning feitelijk niet meer aanwezig waren. Zoals onder 3.7 is verwoord wordt bij externe saldering als voorwaarde gesteld dat het bedrijf op het moment van intrekken van de milieuvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie, feitelijk nog aanwezig was. Dat is het geval als de hervatting van het

bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 voor de realisering van een project, is vereist. Deze voorwaarde is van belang om het mitigerende karakter van saldering te waarborgen.

De Afdeling is van oordeel dat een dergelijke waarborg bij de inrichting van de depositiebank niet kan worden gemist. Het standpunt van het college dat bij externe saldering slechts relevant is of het bedrijf waarvan de milieuvergunning wordt ingetrokken op de referentiedatum stikstofdepositie veroorzaakte en dat saldering kan zolang een stand-still situatie ten opzichte van de referentiedatum wordt aangehouden, vindt, gelet op het voorgaande, geen steun in de jurisprudentie. Het betoog slaagt.

3.13. Het saldo uit de depositiebank is in de vier vergunningen ook gebruikt om een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn te salderen. De referentiedata voor de betrokken Vogelrichtlijngebieden zijn onder meer 10 juni 1994 en 24 maart 2000.

Werkgroep Behoud de Peel stelt terecht dat de verordening en het protocol niet waarborgen dat in de depositiebank uitsluitend milieuvergunningen zijn opgenomen die zijn verleend voor de referentiedatum voor het betrokken Vogelrichtlijngebied. Het is daardoor mogelijk dat saldo is gebruikt dat afkomstig is van een milieuvergunning voor een bedrijf dat na de referentiedatum is opgericht of is gewijzigd, zonder dat is gewaarborgd dat die oprichting of wijziging passend is beoordeeld als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het saldo uit de depositiebank, nu niet is gewaarborgd dat de daarin opgenomen milieuvergunningen zijn verleend voor de relevante referentiedatum voor het betrokken Vogelrichtlijngebied, niet kan worden gebruikt ten behoeve van de saldering van een toename van stikstofdepositie op deze gebieden. Het betoog slaagt.

3.14. Gelet op het in 3.9 en 3.10 overwogene is de Afdeling van oordeel dat saldo uit een depositiebank kan worden betrokken bij de verlening van een Nbw 1998-vergunning, indien door het stellen van voorwaarden aan de op te nemen en de te onttrekken saldi is gewaarborgd dat een directe samenhang bestaat tussen de in de depositiebank op te nemen en te onttrekken saldi. Uit hetgeen onder 3.11, 3.12 en 3.13 is overwogen volgt dat de voorwaarden die in de verordening en het protocol gesteld worden aan de opname van saldo van een ingetrokken milieuvergunning onvoldoende waarborgen dat een directe samenhang aanwezig is tussen de in de depositiebank opgenomen saldi van ingetrokken milieuvergunningen en de onttrekkingen van saldi ten behoeve van een Nbw-vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf. Dit leidt tot het oordeel dat de betreffende salderingsbesluiten in de aan de orde zijnde gevallen niet bij de vergunningverlening konden worden betrokken.

#### Salderingsmethodiek

4. Werkgroep Behoud de Peel voert aan dat als gevolg van de salderingsmethodiek van de depositiebank niet vaststaat dat overal in de betrokken Natura 2000-gebieden sprake zal zijn van een afname van de stikstofdepositie. Hierbij wijst zij erop dat het saldo dat per stikstofgevoelig habitatype in de depositiebank wordt geregistreerd een sommatie betreft van alle grids van 25 bij 25 meter in een Natura 2000-gebied waar dat habitatype voorkomt. Omdat bij saldering via de depositiebank slechts de stikstofdepositie op de totale oppervlakte van een bepaald habitatype wordt bezien, is het volgens Werkgroep Behoud de Peel mogelijk dat de nieuwvestiging of de uitbreiding van een veehouderij leidt tot een toename van stikstofdepositie op een nabijgelegen deel van het desbetreffende habitatype, terwijl - als gevolg van sommatie bij saldering - de depositiebank een gelijkblijvende of afname van de stikstofdepositie laat zien, berekend over de gehele oppervlakte van het habitatype. De gebruikte salderingsmethodiek garandeert derhalve niet dat binnen alle grids waar een bepaald stikstofgevoelig habitatype voorkomt een afname van de stikstofdepositie plaatsvindt, aldus Werkgroep Behoud de Peel.

4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het betoog van Werkgroep Behoud de Peel berust op een te sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Volgens het college heeft ruim 80% van de veehouderijen in Noord-Brabant een maximale stikstofdepositie van minder dan 5 mol per hectare, hetgeen neerkomt op maximaal 0,3125 mol per grid van 25 bij 25 meter. Als gevolg van de fysische eigenschappen van de atmosfeer neemt de stikstofdepositie van een veehouderij geleidelijk af met de toename van de afstand tot het bedrijf. Het college stelt dat voor zowel saldogevende als saldo-ontvangende bedrijven dit

zelfde depositiepatroon geldt en dat door saldo-ontvangende bedrijven meer gesaldeerd moet worden voor nabijgelegen locaties van een stikstofgevoelig habitatype dan voor locaties van dat habitatype dat verder weg ligt. Tevens liggen zowel saldogevende als saldo-ontvangende bedrijven geografisch dusdanig verspreid rondom Natura 2000-gebieden, dat als gevolg van het atmosferische verspreidingspatroon en in combinatie met de uitmiddeling van verschillen tussen saldogevende en saldo-ontvangende bedrijven volgens het college voldoende is verzekerd dat met de salderingsmethode van de depositiebank op geen enkele locatie een netto toename van stikstofdepositie plaatsvindt.

Daarnaast stelt het college dat het uit ecologisch oogpunt niet relevant is of ergens binnen een stikstofgevoelig habitatype de stikstofdepositie toeneemt als de totale stikstofdepositie op dat habitatype binnen een Natura 2000-gebied afneemt. Het college wijst daarbij op het gegeven dat de instandhoudingsdoelstellingen, zoals geformuleerd in de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden, niet zijn gedifferentieerd per locatie waar de desbetreffende habitatypes voorkomen. Volgens het college betekent dit dat alle locaties binnen een Natura 2000-gebied waar een habitatype voorkomt als één geheel moeten worden beschouwd en daarom is uitsluitend de totale stikstofbelasting op de gehele oppervlakte van een habitatype binnen een Natura 2000-gebied van belang.

4.2. De rekenkundige wijze van saldering door middel van de depositiebank, zoals vastgelegd in de stikstofverordening en het protocol, waarborgt naar het oordeel van de Afdeling dat de stikstofdepositie op het totale areaal van een bepaald stikstofgevoelig habitatype in een Natura 2000-gebied niet toeneemt. Dit heeft Werkgroep Behoud de Peel ook niet betwist. Wat betreft het betoog dat niet is uitgesloten dat binnen het totale areaal van een bepaald habitatype plaatselijk wel toenames van stikstofdepositie kunnen optreden, overweegt de Afdeling als volgt.

De salderingsmethodiek van de depositiebank, waarbij per Natura 2000-gebied de stikstofdepositie op alle delen van een bepaald habitatype wordt gesommeerd, heeft tot gevolg dat daarmee niet inzichtelijk is dat geen toename van stikstofdepositie kan plaatsvinden op één of meer delen van een bepaald habitatype binnen een Natura 2000-gebied. Het standpunt van het college dat het atmosferische verspreidingspatroon van stikstof in combinatie met de uitmiddeling van onderlinge verschillen tussen saldogevende en saldo-ontvangende bedrijven verzekert dat op geen enkel deel van een stikstofgevoelig habitatype een toename plaatsvindt van stikstofdepositie, is een veronderstelling die de Afdeling zonder nadere onderbouwing niet kan volgen. Gelet op het hierna in 4.3 overwogene leidt dit thans niet tot het oordeel dat de salderingsbesluiten om die reden niet ten grondslag konden worden gelegd aan de vergunningverlening.

4.3. Gelet op het voorgaande is niet inzichtelijk dat de salderingsmethodiek uitsluit dat op delen van een bepaald habitatype een toename van stikstofdepositie kan plaatsvinden. Voor de vragen of een toe- en afname van stikstofdepositie op verschillende delen van een stikstofgevoelig habitatype in een Natura 2000-gebied en of saldering van stikstofdepositie per habitatype op gebiedsniveau bij de verlening van een vergunning voor een individueel project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied, wijst de Afdeling op de prejudiciële vragen zoals opgenomen in de uitspraak van de Afdeling van 7 november 2012, in zaak nr. [201110075/1/R4](#) en [201201853/1/R4](#).

Gezien de vragen die aan het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn gesteld in die uitspraak over de uitleg van de zinsnede "de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten" in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, kan de Afdeling thans niet verder ingaan op dit betoog.

#### Berekeningsmethode

5. Verder betoogt Werkgroep Behoud de Peel dat de berekeningen met betrekking tot de saldering van stikstofdeposities niet kunnen worden gecontroleerd, omdat het gebruikte rekenmodel niet beschikbaar is voor derden en omdat niet bekend is welke concrete intrekkingen zijn gebruikt voor de thans vergunde bedrijfsuitbreidingen. Bovendien kan als gevolg van het systeem van de depositiebank niet worden uitgesloten dan wel gecontroleerd of daarin ten onrechte de stikstofdepositie van ingetrokken milieuvergunningen is opgenomen die reeds voor de komst van de depositiebank waren gebruikt voor externe saldering in het kader van vergunningverlening ingevolge de Nbw 1998. Voorts wordt volgens Werkgroep Behoud de Peel ten onrechte geen rekening gehouden met wijziging van de emissiefactoren op grond van

de Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: Rav-emissiefactor) van een bepaald stalsysteem, waardoor de in de depositiebank opgenomen stikstofdepositie van ingetrokken vergunningen zou moeten worden herberekend.

5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat in de bestreden besluiten inzicht is verschaft in de wijze van de berekening en dat de conclusies van de rekenresultaten in hoofdlijnen daarin zijn opgenomen. Uit het motiveringsvereiste vloeit volgens het college niet voort dat de volledige berekening van de saldering via de depositiebank bij de bestreden besluiten moet worden gevoegd. Verder stelt het college zich op het standpunt dat de omstandigheid dat aan Werkgroep Behoud de Peel het rekenmodel niet ter beschikking is gesteld en zij niet over de kennis beschikt om de rekenresultaten te controleren op zichzelf geen reden geeft om het betrekken van de salderingsbesluiten krachtens de stikstofverordening in de bestreden besluiten onjuist te achten, nu Werkgroep Behoud de Peel op geen enkele wijze heeft onderbouwd in welk opzicht het rekenmodel of de uitkomsten daarvan niet zouden kloppen. Daarbij wijst het college erop dat de gegevens die zijn opgenomen in de depositiebank met betrekking tot saldogevende en saldo-ontvangende bedrijven worden bijgehouden in een openbaar rekening-courant overzicht dat kan worden ingezien of worden opgevraagd bij de beheerder.

Voorts levert een wijziging van de Rav-emissiefactor van een bepaald stalsysteem volgens het college slechts een schijnprobleem op bij de vulling van de depositiebank en is het niet van invloed op de juistheid van de salderingsbesluiten. Sinds het instellen van de depositiebank zijn de Rav-emissiefactoren vier keer herzien. Eventuele herzieningen van Rav-emissiefactoren zien met name op nieuwe stalsystemen, terwijl de depositiebank is gevuld met ingetrokken milieuvergunningen van veehouderijen met oudere stalsystemen. Voor zover wijzigingen van de Rav-emissiefactoren effect kunnen hebben op de berekende salderingen, leidt dat tot een overschatting aan de zijde van de saldo-ontvangende bedrijven en zorgt dit voor een grotere onttrekking aan de depositiebank dan in feite noodzakelijk is en derhalve tot een netto afname van de stikstofdepositie. Bovendien stelt het college dat bij de vier vergunningen geen sprake is van veehouderijen met stalsystemen met één van die gewijzigde Rav-emissiefactoren, zodat het probleem hoe dan ook niet aan de orde is bij de beoordeling van deze vergunningen.

5.2. Gelet op hetgeen is overwogen onder 3.11 behoeft het betoog dat niet kan worden uitgesloten of gecontroleerd dat in de depositiebank de stikstofdepositie van ingetrokken milieuvergunningen is opgenomen die voorafgaand aan de datum van de instelling van de depositiebank reeds waren gebruikt voor externe saldering, geen bespreking meer.

5.3. Het enkele feit dat Werkgroep Behoud de Peel niet beschikt over het rekenmodel - een aangepaste versie van het bestaande rekenmodel AAgro-Stacks - betekent op zichzelf niet dat als gevolg daarvan de salderingsberekeningen die ten grondslag liggen aan de vier vergunningen niet controleerbaar zouden zijn.

Ten aanzien van het betoog dat zonder de beschikking over het rekenmodel de berekeningen van de salderingsbesluiten niet controleerbaar zijn, omdat in de systematiek van de depositiebank niet bekend is van welke ingetrokken milieuvergunningen de vervallen deposities zijn gebruikt voor de salderingsbesluiten die zijn betrokken bij de voorliggende vergunningen, ziet de Afdeling geen aanleiding om daarover thans anders te oordelen dan in de uitspraak van 19 juni 2013 in zaak nrs. [201200593/1/R2](#), [201205887/1/R2](#) en [201300402/1/R2](#) is gedaan.

In die uitspraak is in overweging 7.1 de berekeningsmethode van de depositiebank uiteengezet en heeft de Afdeling in overweging 7.2 onder andere overwogen dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat niet duidelijk is hoe de berekening van de omvang van de op te nemen en de te onttrekken deposities tot stand komt. Daarbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat de in overweging 7.1 uiteengezette wijze van berekening en het gebruik van het rekenmodel AAgro-Stacks is vastgelegd in het protocol en dat de postcode en het huisnummer van het saldogevende bedrijf worden geregistreerd in de depositiebank, zodat de herkomst van het saldo bekend is. Op basis van laatstgenoemde gegevens en de daarbij behorende milieuvergunningdossiers, kan controle van de invoer in de depositiebank, indien gewenst, plaatsvinden.

Anders dan Werkgroep behoud de Peel betoogt, zijn de vulling van de depositiebank en de daarop gebaseerde salderingsberekeningen die ten grondslag liggen aan de vier vergunningen controleerbaar. Dit betoog slaagt dan ook niet.



5.4. Wat betreft het betoog van Werkgroep Behoud de Peel dat een wijziging van Rav-waarden geen theoretisch probleem is, omdat dit in 2011 aanleiding heeft gegeven tot herberekening van de vulling van de depositiebank, overweegt de Afdeling dat de bewuste herberekening in februari 2011 geen verband hield met wijziging van een Rav-emissiefactor maar met de toepassing van hetzelfde rekenmodel op alle vullingen van en onttrekkingen aan de depositiebank. Het betoog mist in zoverre dan ook feitelijke grondslag.

5.5. De stelling van het college dat sinds de datum waarop de depositiebank is ingesteld uitsluitend een aantal Rav-codes is gewijzigd van nieuwe stalsystemen, is door Werkgroep Behoud de Peel niet weersproken. Voorts ziet de Afdeling geen aanleiding om het college niet te volgen in het standpunt dat de stikstofdeposities van ingetrokken milieuvergunningen die in de depositiebank zijn opgenomen, afkomstig zijn van bedrijven waaraan verouderde stalsystemen waren vergund en dat hierdoor de gewijzigde Rav-emissiefactoren geen invloed hebben gehad op de vulling van de depositiebank. In het geval dat in de toekomst een Rav-emissiefactor van een ouder stalsysteem voor een bepaalde diersoort zou worden gewijzigd, is het evenmin noodzakelijk dat de vulling van de depositiebank wordt herberekend. De Afdeling ziet geen reden om het uitgangspunt onjuist te achten dat bij vulling van de depositiebank wordt uitgegaan van de Rav-emissiefactor die gold op het moment dat de door de bewuste ingetrokken milieuvergunning vrijgevallen stikstofdepositie in de depositiebank wordt opgenomen.

Voor zover Werkgroep Behoud de Peel betoogt dat na wijziging van een Rav-emissiefactor ook de salderingsbesluiten ten behoeve van reeds verleende Nbw-vergunningen dienen te worden herberekend, overweegt de Afdeling als volgt. Het beoordelen van een vergunningsaanvraag dient te geschieden naar het recht zoals dat geldt ten tijde van het nemen van het besluit tot verlening van de vergunning. Eventuele wijzigingen van de Rav-emissiefactoren na de datum van de verlening van een Nbw-vergunning kunnen dan ook niet ertoe leiden dat een onherroepelijke Nbw-vergunning of het daaraan ten grondslag liggende salderingsbesluit dient te worden gewijzigd of ingetrokken. Dit betoog faalt derhalve.

#### Intrekken Nbw-vergunningen

6. Werkgroep Behoud de Peel betoogt verder dat uit de bestreden besluiten niet valt op te maken of de eventueel verleende Nbw-vergunningen aan de gestaakte bedrijven, waarvan de stikstofdepositie van de ingetrokken milieuvergunningen in de depositiebank is opgenomen, ook zijn ingetrokken. Dat is van belang, omdat volgens Werkgroep Behoud de Peel het gestaakte bedrijf zonder nieuwe Nbw-vergunning kan worden heropgericht.

6.1. De stikstofverordening noch het protocol bevat een bepaling waarin de voorwaarde is opgenomen dat de vervallen stikstofdepositie van een ingetrokken milieuvergunning pas in de depositiebank wordt opgenomen nadat de Nbw-vergunning, indien die is verleend, van het desbetreffende gestaakte bedrijf is ingetrokken. In de 'Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant 2013' of in de 'Regeling stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant', die sinds 29 maart 2013 eerdergenoemde regelingen vervangen, is evenmin een dergelijke voorwaarde opgenomen.

6.2. Werkgroep Behoud de Peel betoogt terecht dat wanneer een bedrijf nog over een Nbw-vergunning beschikt en dat bedrijf - nadat de bewuste bedrijfsvoering is gestaakt en de vervallen deposities van de ingetrokken milieuvergunning reeds zijn opgenomen in de depositiebank - opnieuw een omgevingsvergunning aanvraagt die overeenkomt met bedrijfsvoering die ten grondslag ligt aan die geldende Nbw-vergunning, het in sommige gevallen niet onmogelijk is dat in dergelijke situaties dat bedrijf geen salderingsbesluit nodig heeft, waardoor dus geen saldi aan de depositiebank zouden worden onttrokken en de depositiebank dan stikstofdepositie zou bevatten die in feite niet als vervallen kan worden beschouwd.

De Afdeling acht het voorkomen van dergelijke situaties uiterst onwaarschijnlijk. Op basis van de gegevens die het college ter zitting heeft verstrekt acht de Afdeling niet aannemelijk dat tot op heden ingetrokken milieuvergunningen in de depositiebank zijn opgenomen van bedrijven die tevens beschikken over een geldige Nbw-vergunning. De Afdeling acht nog minder aannemelijk dat die bedrijven - mede gezien het tijdsverloop in sommige denkbare gevallen - een nieuwe omgevingsvergunning zouden hebben aangevraagd overeenkomstig hun destijds gestaakte bedrijfsvoering. Bovendien is de stelling van Werkgroep Behoud de Peel dat bij de heroprichting van een bedrijf nog steeds gebruik kan worden gemaakt van een eerder

verleende Nbw-vergunning, indien daarbij wordt uitgegaan van dezelfde bedrijfsvoering als die aan de Nbw-vergunning ten grondslag ligt, niet in alle gevallen zonder meer juist. Nog daargelaten dat in sommige gevallen dit op de voormalige bedrijfslocatie reeds feitelijk onmogelijk zal zijn.

6.3. Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden ziet de Afdeling in hetgeen Werkgroep Behoud de Peel heeft aangevoerd onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de vulling van de depositiebank mogelijk onvolkomenheden zou kunnen bevatten als gevolg van het feit dat de stikstofverordening dan wel het protocol niet als voorwaarde stelt dat stikstofdepositie pas in de depositiebank wordt opgenomen nadat eventueel verleende Nbw-vergunningen zijn ingetrokken. Dit betoog treft dan ook geen doel.

#### Conclusie

7. Gelet op hetgeen onder 3.11, 3.12 en 3.13 is overwogen ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de vier bestreden besluiten wegens strijd met de artikelen 19d, 19g en 19kd van de Nbw 1998 dienen te worden vernietigd. De beroepen zijn gegrond.

#### Proceskosten

8. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij worden de vier zaken aangemerkt als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht, zodat de betrokken kosten slechts eenmaal voor vergoeding in aanmerking komen.

Vanwege de complexiteit van de zaken bestaat aanleiding ten aanzien van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand een wegingsfactor 1,5 toe te passen (bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht, onderdeel C1). Aangezien het vier samenhangende zaken betreft dient tevens de vermenigvuldigingsfactor 1,5 te worden toegepast ingevolge onderdeel C2 van de Bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van:

- 29 januari 2013, kenmerk C2056271/3293494, waarbij een Nbw-vergunning is verleend aan [vergunninghoudster A];

- 25 februari 2013, kenmerk C2052516/3362433, waarbij een Nbw-vergunning is verleend aan [vergunninghoudster B];

- 6 maart 2013, kenmerk C2072812/3357006, waarbij een Nbw-vergunning is verleend aan [vergunninghouders C];

- 11 maart 2013, kenmerk C2057437/3363173, waarbij een Nbw-vergunning is verleend aan A. [vergunninghouder D];

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij de stichting Stichting Werkgroep Behoud de Peel in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van in totaal € 1.107,88 (zegge: elfhonderdzeven euro en achtentachtig cent), waarvan € 1.062,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan de stichting Stichting Werkgroep Behoud de Peel de door haar voor de behandeling van de vier beroepen betaalde griffierechten ten bedrage van in totaal € 1.272,00 (zegge: twaalfhonderdtweeënzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Vreugdenhil  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 november 2013

388-571.