

# ECLI:NL:RBNNE:2024:855

Instantie Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak 07-03-2024

Datum publicatie 14-03-2024

Zaaknummer LEE 22-2711

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Afwijzing verzoek om intrekking onherroepelijke natuurvergunning. Inleiding. Overgangsrecht. Eerdere vernietiging van van het besluit op bezwaar. Onvoldoende motivering door verweerder van de afwijzing van het verzoek om intrekking. Overgelegd deskundigenrapport heeft geen betrekking op de cumulatieve effecten. Daarnaast sprake van een onvolledige heroverweging in het licht van artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb. Geen aanleiding om een voorlopige voorziening aan de uitspraak te verbinden. Wel aanleiding om te bepalen dat verweerder binnen 12 weken na de verzenddatum van de uitspraak opnieuw beslist op de bezwaren van eiseressen.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

Zaaknummer: LEE 22/2711

#### uitspraak van de meervoudige kamer van 7 maart 2024 in de zaak tussen

**1.a.[eiseres]**, gevestigd te [plaats], eiseres sub 1.a.,

**1.b.[eiseres]**, gevestigd te [plaats], eiseres sub 1.b.,

hierna gezamenlijk te noemen: eiseressen,

(gemachtigde: ir. A.K.M. van Hoof),

en

**het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe**, verweerder,

(gemachtigde: mr. P. Mendelts).

Als **derde-partij** heeft aan het geding deelgenomen: [vergunninghouder], te [plaats], vergunninghouder, (gemachtigde: mr. S. Keywani).

## **Procesverloop**

Bij besluit van 7 januari 2020 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om intrekking van de (onherroepelijke) vergunning van 7 mei 2019 op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor het in werking hebben en wijzigen van een geitenhouderij aan de [adres] te [plaats] afgewezen.

Bij besluit op bezwaar van 30 juni 2020 heeft verweerder de bezwaren van eiseressen tegen het primaire besluit ongegrond verklaard.

Tegen het besluit op bezwaar hebben eiseressen beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij uitspraak van 17 februari 2022 (ECLI:NL:RBNNE:2022:424) heeft de rechtbank het beroep van eiseressen gegrond verklaard, het besluit op bezwaar van 30 juni 2020 vernietigd en bepaald dat verweerder opnieuw dient te beslissen op de bezwaren van eiseressen met inachtneming van de overwegingen van deze uitspraak.

Bij besluit van 2 juni 2022 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eiseressen tegen het primaire besluit (opnieuw) ongegrond verklaard en dit besluit onder een verbeterde motivering gehandhaafd.

Tegen het bestreden besluit hebben eiseressen beroep ingesteld bij de rechtbank.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Verweerder heeft bij brief van 20 december 2023 nadere stukken in het geding gebracht.

De zaak is behandeld op de zitting van 18 januari 2024. Eiseressen zijn vertegenwoordigd door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en D.J.H. Koolstra. Vergunninghouder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde en [namen]

## **Overwegingen**

### **Feiten en omstandigheden**

1. Bij haar oordeelsvorming betreft de rechtbank de navolgende feiten en omstandigheden.

1.1. Verweerder heeft bij besluit van 7 mei 2019 een natuurvergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb verleend aan vergunninghouder voor het in werking hebben en wijzigen van een geitenhouderij op het perceel aan de [adres] te [plaats]. Tegen dit besluit hebben eiseressen beroep ingesteld. Bij uitspraak van 7 februari 2020 heeft deze rechtbank het beroep niet-ontvankelijk verklaard.

1.2. Eiseressen hebben verweerder bij brief van 17 juli 2019 verzocht om de (onherroepelijke) natuurvergunning van 7 mei 2019 in te trekken op grond van artikel 5.4, eerste en tweede lid, van de

Wnb.

1.3. Bij het primaire besluit heeft verweerder het verzoek van eiseressen om intrekking van de (onherroepelijke) natuurvergunning afgewezen.

1.4. Tegen het primaire besluit hebben eiseressen een bezwaarschrift ingediend bij verweerder.

1.5. Bij brief van 18 mei 2020 heeft de Commissie rechtsbescherming van de provincie Drenthe (hierna: de commissie) advies uitgebracht. In dit advies geeft de commissie onder meer en samengevat het volgende aan. Allereerst overweegt de commissie met betrekking tot artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb dat verweerder dient te beoordelen of een verslechtering van de kwaliteit van het Natura 2000-gebied plaatsvindt en vervolgens of het intrekken van de vergunning dan een passende maatregel is om die verslechtering te doen beëindigen. Daarbij geeft de commissie aan dat eiseressen noch verweerder met gemotiveerde bewijzen hebben aangetoond of al dan niet sprake is van een proces van verstoring en/of verslechtering met significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelen of dat hier aanwijzingen toe zijn. Met de door verweerder in het bestreden besluit gegeven motivering heeft verweerder, aldus de commissie, te summier gemotiveerd dat, gegeven de kwetsbaarheid van het habitatype, de achtergronddepositie en de depositie van de geitenhouderij, als gevolg van de activiteit geen verslechtering of verstoring als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn plaatsvindt. Verweerder kan voor de motivering wel aansluiting zoeken bij het beheerplan, maar dient ook te onderzoeken of de daarin voorgestelde maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. In de beslissing op bezwaar dient verweerder de motivering te verbeteren. Verweerder dient bij de nadere motivering de hoogste bedrijfsdepositie te betrekken. Echter is de commissie er niet van overtuigd dat intrekking van de vergunning de enige passende maatregel is om verslechtering of significante verstoringen te voorkomen.

1.6. Onder overneming van het advies van de commissie heeft verweerder met het besluit op bezwaar de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit onder een aanvullende motivering in stand gehouden.

1.7. Tegen het besluit op bezwaar hebben eiseressen beroep ingesteld bij de rechtbank.

1.8. Bij uitspraak van 17 februari 2022 (ECLI:NL:RBNNE:2022:424) heeft de rechtbank het beroep van eiseressen gegrond verklaard, het besluit op bezwaar van 30 juni 2020 vernietigd en bepaald dat verweerder opnieuw dient te beslissen op de bezwaren van eiseressen met inachtneming van de overwegingen van deze uitspraak.

2. Bij besluit van 2 juni 2022 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eiseressen tegen het primaire besluit (opnieuw) ongegrond verklaard en dit besluit onder een verbeterde motivering gehandhaafd.

### **Toepasselijke regelgeving**

3. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

### **Overwegingen**

#### Inleiding

4. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseressen gericht tegen de afwijzing van het verzoek om intrekking van de (onherroepelijke) natuurvergunning van 7 mei 2019 van vergunninghouder. De rechtbank doet die beoordeling aan de hand van de beroepsgronden. Voordat de rechtbank overgaat

tot een inhoudelijke beoordeling van de gronden van beroep, maakt zij naar aanleiding van de verzuchting van vergunninghouder ter zitting wat een natuurvergunning in Nederland nog waard is, gebruik van de mogelijkheid om een algemene opmerking te maken. Ten tijde van het schrijven van deze uitspraak zijn er bijna vijf jaar verstreken sinds de uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), kenbaar uit ECLI:NL:RVS:2019:1603, met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS). Meerdere rechtbanken hebben sindsdien in een inleiding van uitspraken met betrekking tot stikstof en de noodzakelijke reductie van depositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden aangegeven dat de politiek aan zet is. De rechtbank begrijpt dat het uitblijven van concrete maatregelen ten aanzien van depositiereductie en de discussie over de verantwoordelijkheden van het rijk dan wel de provincies inzake de gebiedsplannen en de daarbij behorende financiering, leiden tot onzekerheid en spanning bij de betrokken veehouders, boeren en agrariërs. De rechtbank kan zich niet aan de indruk onttrekken dat voor die gevoelens van onzekerheid en spanning onvoldoende oog is bij de betrokken overheidsorganen.

### Overgangsrecht Omgevingswet

5. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om intrekking van de (onherroepelijke) natuurvergunning is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk voor dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

5.1. Het verzoek om intrekking van de (onherroepelijke) natuurvergunning is ingediend op 17 juli 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold voor 1 januari 2024, van toepassing blijft.

### Het geschil

6. Tussen partijen is in geschil of verweerder in dit geval terecht het verzoek van eiseressen om intrekking van de (onherroepelijke) natuurvergunning voor het wijzigen en in werking hebben van een geitenhouderij heeft afgewezen. Dienaangaande overweegt de rechtbank als volgt.

### Artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb

7. Eiseressen betogen dat het bestreden besluit nog steeds niet voldoet aan de eisen die uit de rechtspraak<sup>1</sup> volgen. In de visie van eiseressen dient verweerder uit te leggen welke andere maatregelen (dan intrekking van de vergunning) worden uitgevoerd, binnen welk tijdpad die maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Daarbij volstaat het niet om te verwijzen naar een aangekondigd pakket van maatregelen, aldus eiseressen. De verwijzing naar artikel 1.12a, eerste lid, van de Wnb maakt volgens eiseressen niet inzichtelijk dat de noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn wordt bereikt door alternatieve maatregelen. Er ontbreekt een ecologische onderbouwing van tot welk niveau de depositie moet worden teruggebracht en een termijn. Volgens eiseressen moet de daling in ieder geval tot het bereiken van een waarde beneden de kritische depositiewaarde (KDW) leiden. Eiseressen verwijzen naar de conclusie van de advocaat-generaal van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ)<sup>2</sup> en het rapport Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof<sup>3</sup> waaruit blijkt dat een reductie van 70% behaald moet worden niet later dan 2035. De resultaatsverplichting in artikel 1.12a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb leidt tot een emissiereductie van slechts 26% en 50% in 2035. De Afdeling Advisering<sup>4</sup> heeft er op gewezen dat de Wet stikstofreductie en natuurverbetering geen inzicht biedt in de extra maatregelen die nodig zijn. De gebiedsgerichte aanpak en het gebiedsplan zijn slechts verdere lokale invullingen van de resultaatsverplichting uit artikel 1.12a van de Wnb. Uit de beschrijving van de gebiedsgerichte aanpak en de gebiedsplannen volgt niet welke maatregelen, binnen welk tijdpad worden genomen en wanneer deze verwacht worden effectief te zijn. Uit de AN-metingen blijkt eerder een toenemende trend in ammoniakconcentratie in de Natura 2000-gebieden dan een afnemende.

7.1.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij stikstofreductie beoogt door het nemen van maatregelen en dat het intrekken van deze (onherroepelijke) natuurvergunning bovendien bijzonder ineffectief is en in rechte geen stand zal houden. In dit verband wijst verweerder erop dat hij beoordelingsruimte heeft bij het nemen van passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn (Hrl). De keuze van verweerder ligt bij stikstofreductie via het spoor van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) waarvoor 24,3 miljard euro is gereserveerd. Het concrete maatregelenpakket voor het Drouwenerzand, het Dwingelderveld, het Elperstroomgebied en het Drentsche Aa-gebied zal in het kader van de gebiedsplannen worden uitgewerkt. In het gebiedsplan zal provinciebreed aandacht worden besteed aan de bijdrage van mobiliteit, wonen en industrie, vrijwillig aankopen van bedrijven, managementmaatregelen, extensiveren en innovatieve maatregelen. Daarnaast wordt ingezet op een gebiedsgerichte aanpak waarbij naar verwachting middelen worden ingezet om agrarische bedrijfsvoeringen aan te passen en om bedrijven aan te kopen. De komende jaren gaat verweerder met een enorme inzet van financiële middelen de stikstofoverbelasting terugdringen. In de visie van verweerder is in het bestreden besluit met een voldoende mate van concreetheid aangegeven hoe hij de stikstofbelasting zal bestrijden. In het bestreden besluit hoeft volgens verweerder niet te worden beschreven per habitat tot welk niveau de stikstofdepositie teruggebracht moet worden en tot hoe lang dit moet duren. Een dergelijk detailniveau volgt niet uit voormelde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), aldus verweerder. In de visie van verweerder zal de depositie teruggebracht moeten worden tot onder de kritische depositiewaarden van de betreffende habitattypen. In dit verband wijst verweerder erop dat artikel 6 van de Hrl geen einddatum voorschrijft waarop de instandhoudingsdoelstellingen moeten zijn behaald. De wettelijke doelen uit artikel 1.12a van de Wnb zijn naar de mening van verweerder voldoende ambitieus om het op termijn halen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen in beeld te krijgen.

7.1.2. Onder verwijzing naar een rapportage Ecologische beoordeling intrekkingverzoek Strengenweg Borger van Koolstra Advies van 19 december 2023 heeft verweerder bij brief van 20 december 2023 de motivering van het bestreden besluit gewijzigd, in die zin dat uit dit onderzoek blijkt dat de depositiedaling die met de intrekking van de betreffende natuurvergunning zou worden bereikt zo beperkt is, dat dit niet leidt tot het tegengaan van de verslechtering en evenmin bijdraagt aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling van de betreffende Natura 2000-habitats. Hieruit volgt naar de mening van verweerder dat om die reden de natuurvergunning voor voormeld perceel niet op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb worden ingetrokken.

7.2. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS, onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS:2021:71, volgt dat in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb besloten ligt dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden. Als aan deze twee voorwaarden is voldaan, staat vast dat ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechtingen of verstoringen met significante gevolgen voor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied te voorkomen. Het bevoegde gezag heeft beoordelingsruimte bij de keuze van de maatregelen die passend zijn. Dit betekent dat het intrekken of wijzigen van een natuurvergunning als passende maatregel kan worden ingezet, maar dat ook andere passende maatregelen kunnen worden getroffen. Als intrekking of wijziging van de natuurvergunning echter de enige passende maatregel is, moet de vergunning worden ingetrokken. Als bevoegd gezag niet voor intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest, moet hij inzichtelijk maken op welke wijze hij invulling heeft gegeven aan zijn beoordelingsruimte. Verweerder kan, als het niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest terwijl dat wel zou kunnen, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Verweerder dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig, dan kan verweerder daarnaar verwijzen.

7.3. De rechtbank overweegt dat bij het treffen van passende maatregelen alle belangen, feiten en omstandigheden goed in beeld moeten zijn gebracht. De rechtbank is van oordeel dat bij het maken van keuzes bij de benutting van de beoordelingsruimte bij de verplichting op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb de staat van het betreffende Natura 2000-gebied een belangrijke rol speelt. Pas als de staat van het betreffende Natura 2000-gebied bekend is, kan worden bepaald of passende maatregelen noodzakelijk zijn en hoe snel deze maatregelen moeten worden getroffen. Ook kan dan pas een verantwoorde keuze worden gemaakt tussen intrekking of mogelijke andere passende maatregelen. Het ligt op de weg van verweerder om in te zoomen op specifieke Natura 2000-gebieden omdat nu eenmaal voor sommige Natura 2000-gebieden meer passende maatregelen noodzakelijk zijn dan voor andere Natura 2000-gebieden. Zo wordt de KDW niet voor alle habitattypen in alle Natura 2000-gebieden overschreden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in het bestreden besluit verzuimd om voldoende inzichtelijk te maken hoe het gaat met het meest dichtbij gelegen Natura 2000-gebied Drouwenerzand. Verweerder overweegt slechts dat de KDW van de habitattypen van het Natura 2000-gebied Drouwenerzand zijn overschreden. Welke habitattypen dit zijn, vermeldt verweerder niet in het bestreden besluit. De rechtbank is van oordeel dat het op de weg van verweerder had gelegen om dit inzichtelijk te maken in het bestreden besluit zelf. Daarnaast had het in de rede gelegen dat verweerder in kaart had gebracht hoe urgent het is om maatregelen te treffen in het Natura 2000-gebied Drouwenerzand (met andere woorden, hoe snel passende maatregelen moeten worden getroffen). Gelet op de voorgaande overwegingen is het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd en in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tot stand gekomen. Om die reden is het beroep van eiseressen gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking.

8. In het kader van de finale geschilbeslechting, ziet de rechtbank aanleiding om te beoordelen of de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand kunnen blijven. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

8.1. Met betrekking tot de door verweerder ingebrachte onderzoeksrapportage van Koolstra Advies stelt de rechtbank vast dat voor wat betreft het Natura 2000-gebied Drouwenerzand is ingegaan op de met stikstof (dreigend) overbelaste habitattypen. Verder stelt de rechtbank vast dat in voormelde onderzoeksrapportage met betrekking tot dit Natura 2000-gebied tot de conclusie wordt gekomen dat het intrekken van de vergunning van het bedrijf tot een daling van de achtergronddepositie van maximaal 0,63 en gemiddeld 0,30 mol N/ha leidt. In het rapport wordt geconcludeerd dat een dergelijk kleine verandering in de jaarlijkse achtergronddepositie op geen enkele wijze kan bijdragen aan het tegengaan van verslechtering of verbeteren van de kwaliteit van de habitats van het Drouwenerzand. Intrekken van de vergunning draagt dus niet bij aan het behalen van de instandhoudingsdoelstelling van dit Natura 2000-gebied.

8.2. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn voorziet in een permanente beschermingsverplichting en strekt ertoe dat passende maatregelen getroffen worden als verslechtering of significante verstoring van natuurlijke habitats en habitats van soorten dreigt.

Artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrictlijn beogen een zelfde beschermingsniveau te garanderen voor natuurlijke habitats en habitats van soorten, namelijk het voorkomen van de aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied (vergelijk het arrest van het HvJ, van 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10, punt 52).

8.3. Uit het arrest van 14 januari 2016 van het HvJ, kenbaar uit ECLI:EU:C:2016:10, volgt dat in herinnering wordt gebracht dat een activiteit slechts in overeenstemming is met artikel 6, tweede lid, van de Hrl indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen (arrest van 24 november 2011 Commissie/ Spanje, C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768).

Uit een uitspraak van 20 januari 2021 van de AbRvS, kenbaar uit ECLI:NL:RVS:2021:71, volgt dat als de intrekking of wijziging van een natuurvergunning kan bijdragen aan het voorkomen van de dreigende achteruitgang van de natuurwaarden, dat dan een passende maatregel kan zijn. De Afdeling is dan ook

van oordeel dat in deze bepaling besloten ligt dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als sprake is van een - dreigende - verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een habitatype of soort waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden.

8.4.1. De rechtbank overweegt dat uit de tekst van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, wordt in elk geval ingetrokken, volgt dat verweerder gehouden is om tot intrekking over te gaan wanneer dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. In die zin is er sprake van een gebonden bevoegdheid. De rechtbank vindt steun voor deze opvatting in de memorie van toelichting op de Wnb (Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 2011-2012, 33348, nr. 3). Er is daarom, wanneer intrekking nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn, in die zin geen ruimte voor een door verweerder te voltrekken belangenafweging waarbij de belangen van het betrokken Natura 2000-gebied, de algemene belangen die met de vergunning worden gediend en de belangen van vergunninghouder tegen elkaar worden afgewogen. De rechtbank overweegt voorts dat het feit dat de aan vergunninghoudster verleende Wnb-vergunning thans onherroepelijk is, niet aan de gebruikmaking van de bevoegdheid tot intrekking dan wel wijziging van die vergunning in de weg staat, gelet op de redactie van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb.

8.4.2. Of verweerder gehouden is om de vergunning in te trekken is blijkens artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb afhankelijk van de vraag of dit nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat Nederland (en de andere EU-lidstaten) passende maatregelen 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 deze zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank dat wanneer er een verzoek komt als het onderhavige het bevoegd gezag gehouden is om, wanneer door verzoeker met reden wordt gesteld dat er sprake is van verslechtering of storende factoren met significante effecten, te onderzoeken of daarvan inderdaad sprake is in de betrokken Natura 2000-gebieden en indien dat het geval is vervolgens daartoe toereikende passende maatregelen te treffen. In een zaak als de onderhavige waarin de mogelijke verslechtering van de habitats en significante effecten op de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, wordt veroorzaakt door de depositie van stikstof brengt het cumulatieve karakter van die depositie met zich dat daarvoor veelal meerdere bronnen zijn aan te wijzen die emitteren op grond van evenzovele vergunningen. Dat betekent dat het bevoegd gezag, wanneer het tot het oordeel komt dat passende maatregelen noodzakelijk zijn die bestaan uit het reduceren van de depositie van stikstof op het betrokken Natura 2000-gebied door het intrekken van een vergunning, voor die intrekking veelal de keuze zal hebben uit meerdere vergunningen. Voor het oordeel dat verweerder in die keuze een zekere beoordelingsruimte heeft, ziet de rechtbank ook bevestiging in het arrest van 14 januari 2016 van het HvJ, kenbaar uit ECLI:EU:C:2016:10, waarin in rechtsoverweging 40 wordt overwogen dat de termen passende maatregelen een beoordelingsmarge impliceren en in rechtsoverweging 45 ten aanzien van een specifieke passende maatregel uitdrukkelijk wordt overwogen dat het aan de nationale rechter is om te beoordelen of de passende maatregel in geding de enige passende maatregel is in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn ter voorkoming van de waarschijnlijkheid of het gevaar van een verslechtering van de kwaliteit van habitats of van verstoringen van soorten, die, gelet op de doelstellingen van die richtlijn, een significant effect kunnen hebben. In die zin kan worden geconcludeerd dat er voor verweerder een zekere ruimte bestaat bij het kiezen van een passende maatregel en dat daarbij ook de algemene belangen en de belangen van een vergunninghoudster een rol kunnen spelen. Een en ander staat echter niet in de weg aan het feit dat wanneer de staat van instandhouding daartoe aanleiding geeft, passende maatregelen moeten worden genomen.

8.5. De rechtbank overweegt dat verweerder in het besluit op een verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning inzichtelijk dient te maken op welke wijze het invulling heeft gegeven aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Als verweerder de

intrekking of wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan dient verweerder inzichtelijk te maken dat de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen of het pakket van maatregelen dat wel wordt getroffen. Verweerder kan dat 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. Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden. (vgl. AbRvS, 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71). De rechtbank overweegt verder dat uit een arrest van 14 januari 2016 van het HvJ, kenbaar uit ECLI:EU:C:2016:10, volgt dat artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrictlijn een zelfde beschermingsniveau beogen te garanderen voor natuurlijke habitats en habitats van soorten, namelijk het voorkomen van de aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied. In dit geval staat vast dat in het Natura 2000-gebied Drouwenerzand passende maatregelen nodig zijn om verslechtering van habitattypen te voorkomen, zodat de intrekking- en wijzigingsgrond die voortvloeit uit artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb aan de orde is. De intrekking of wijziging van de natuurvergunning van vergunninghouder kan als passende maatregel worden ingezet omdat de bedrijfsactiviteiten van vergunninghouder effect zullen hebben op de habitattypen waarvoor passende maatregelen getroffen moeten worden. Andere passende maatregelen zijn echter ook mogelijk in dit geval maar daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de uitvoering van de landelijke- en de provinciale maatregelen inzake de gerichte opkoop van piekbelasters, vrijwillige beëindiging, het verlagen van ruw eiwitgehalte en stalmaatregelen onvoldoende concreet is, zoals door de gemachtigde van verweerder ter zitting is erkend. Dit brengt naar het oordeel van de rechtbank met zich dat verweerder in het licht van de keuze voor passende maatregelen onvoldoende aannemelijk en inzichtelijk heeft gemaakt met welke andere maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn. Hieruit volgt dat het bestreden besluit in strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen.

8.6. Voor zover verweerder zich beroept op de bevindingen en de conclusies van de rapportage van Koolstra, slaagt die stelling van verweerder niet. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat voormelde rapportage is gebaseerd op een onjuist uitgangspunt, te meer nu die rapportage niet ingaat op de vraag of het intrekken of het wijzigen van de (onherroepelijke) natuurvergunning van vergunninghouder in dit geval als een passende maatregel kan worden beschouwd om tot enige reductie van stikstofdepositie te komen of een bijdrage kan leveren aan het tegengaan van de verslechtering van stikstofgevoelige habitats in het Natura 2000-gebied Drouwenerzand. Verder neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat voormelde rapportage uitsluitend betrekking heeft op de individuele omstandigheden van de inrichting van vergunninghouder zonder daarbij aandacht te besteden aan de cumulatieve effecten van meerdere stikstofbronnen in de directe omgeving op het vorenbedoelde Natura 2000-gebied. Gelet op de voorgaande overwegingen is de rechtbank van oordeel dat er geen aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit (deels) in stand te laten.

#### Artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb

9. Eiseressen betogen dat zij in het oorspronkelijke verzoek van 17 juli 2019 ook hebben verzocht om de natuurvergunning op grond van artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wnb in te trekken. In dit verband wijzen eiseressen erop dat de rechtbank het besluit op bezwaar van 30 juni 2020 in zijn geheel heeft vernietigd. Volgens eiseressen gaat verweerder in het thans bestreden besluit ten onrechte niet in op die grondslag. In dit verband voeren eiseressen aan dat de natuurvergunning in strijd met een wettelijk voorschrift, het niet op basis van een passende beoordeling verlenen van een natuurvergunning, is verleend. Gelet op de recente vergunningverlening en de publiciteit rondom de PAS-uitspraak, had het vergunninghouder in de visie van eiseressen bekend kunnen zijn dat er een ernstig gebrek aan zijn natuurvergunning kleefde. Ook als een natuurvergunning in rechte onaantastbaar is, kan deze onder omstandigheden worden ingetrokken, aldus eiseressen. In de visie van eiseressen kent verweerder



onvoldoende gewicht toe aan de omstandigheid dat het onderhavige project significante effecten kan veroorzaken. Daarbij achten eiseressen van belang dat de Nederlandse veehouderijsector verantwoordelijk is voor 41% van de totale depositie in Nederland. Het treffen van dure natuurherstelmaatregelen zal onvoldoende blijken als de vergunninghouder met een evident gebrekkige vergunning buiten schot blijft, aldus eiseressen.

9.1. De rechtbank stelt vast dat in het verzoek van 17 juli 2019 door eiseressen ook is verzocht om intrekking van de (onherroepelijke) natuurvergunning van vergunninghouder vanwege strijd met artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wnb. Verder stelt de rechtbank vast dat bij uitspraak van 17 februari 2022 (ECLI:NL:RBNNE:2022:424) het besluit op bezwaar van 30 juni 2020 is vernietigd en is bepaald dat verweerder opnieuw dient te beslissen op de bezwaren van eiseressen. Nu een van de bezwaargronden van eiseressen betrekking had op de afwijzing van het verzoek om intrekking van de (onherroepelijke) natuurvergunning op grond van voormeld artikel, had verweerder in het kader van de op hem rustende verplichting tot een volledige heroverweging in de bezwaarfase deze inhoudelijke grond in die heroverweging moeten betrekken. Door dit niet te doen, heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank in strijd met artikel 7:11, eerste lid, van de Awb onvolledig heroverwogen op grondslag van het bezwaar, zodat deze grond van eiseressen slaagt. Ook om die reden bestaat er naar het oordeel van de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit (deels) in stand te laten.

#### Verzoek om voorlopige voorziening

10. Voor zover eiseressen, onder verwijzing naar een uitspraak van 19 augustus 2019 van de rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2019:4830), verzoeken om aan deze uitspraak een voorlopige voorziening te verbinden, overweegt de rechtbank als volgt. Naar het oordeel van de rechtbank bestaat er, na afweging van de betrokken belangen, geen aanleiding om de door eiseressen gevraagde voorlopige voorziening aan deze uitspraak te verbinden. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat voormelde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant, waarnaar eiseressen verwijzen, niet onverkort van toepassing is in dit geval. Verder neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat uit de voorgaande overwegingen volgt dat er weliswaar motiveringsgebreken aan het bestreden besluit kleven, maar dat op voorhand niet valt uit te sluiten dat de geconstateerde motiveringsgebreken door verweerder kunnen worden hersteld in een nieuw te nemen besluit op bezwaar. In dit verband acht de rechtbank van belang dat de door eiseressen gevraagde voorlopige voorziening om geen gebruik te maken van de verleende natuurvergunning zolang er geen nieuw besluit op bezwaar is genomen, een grote inbreuk maakt op de (rechtszekerheids)belangen van vergunninghouder, aangezien hij over een onherroepelijke natuurvergunning voor het project beschikt. Daarbij komt naar het oordeel van de rechtbank dat aannemelijk is gemaakt dat het niet gebruik maken van de natuurvergunning dan wel de intrekking daarvan kunnen leiden tot een maximale vermindering van 0,06% van de achtergronddepositie van stikstof. Onder die omstandigheden en na afweging van de betrokken belangen laat de rechtbank de financiële- en bedrijfsvoeringsbelangen van vergunninghouder prevaleren boven de belangen van eiseressen bij het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening. Dit brengt met zich dat er naar het oordeel van de rechtbank geen aanleiding bestaat om de gevraagde voorlopige voorziening aan deze uitspraak te verbinden. Het verzoek daartoe wordt afgewezen.

#### Conclusie

11. Gelet op de rechtsoverwegingen 7.3., 8.5., 8.6. en 9.1. is het beroep van eiseressen gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking. Verder volgt uit de rechtsoverwegingen 8.5., 8.6. en 9.1. dat de rechtbank in dit geval geen aanleiding ziet om de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit (deels) in stand te laten. Gelet op de aan verweerder toekomende beoordelingsruimte in het kader van de te treffen passende maatregelen, ziet de rechtbank evenmin aanleiding om in dit geval zelf in de zaak te voorzien. Gelet hierop volstaat de rechtbank met de opdracht aan verweerder om binnen 12 weken na de verzenddatum van deze uitspraak opnieuw te beslissen op de bezwaren van eiseressen, met inachtneming van de overwegingen van deze uitspraak. Daarnaast volgt uit rechtsoverweging 10. dat de rechtbank geen aanleiding ziet om de door eiseressen gevraagde voorlopige voorziening aan deze

uitspraak te verbinden en dat het verzoek daartoe wordt afgewezen.

11.1. Aangezien het beroep gegrond wordt verklaard, ziet de rechtbank aanleiding om verweerder op grond van artikel 8:75 van de Awb in de proceskosten van eiseressen te veroordelen. Onder toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) kunnen deze kosten worden begroot op 1.750,- (één punt voor het indienen van een beroepschrift en één punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde van 875,- per punt en een gemiddeld gewicht van de zaak) in verband met door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Eisers hebben verzocht om vergoeding van de door hun gemachtigde gemaakte reis- en verblijfkosten. De reis- en verblijfkosten die door deze gemachtigde zijn gemaakt, zijn naar het oordeel van de rechtbank echter reeds verdisconteerd in de forfaitaire vergoeding van de door hun gemachtigde verrichte proceshandelingen, zodat deze kosten niet apart voor vergoeding in aanmerking komen (vgl. AbRvS, 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015: 3578).

Verder ziet de rechtbank aanleiding om te bepalen dat verweerder het door eiseressen betaalde griffierecht van 364,- aan hen dient te vergoeden.

Beslist wordt als volgt.

### **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep van eiseressen gegrond en vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder binnen 12 weken na de verzenddatum van deze uitspraak opnieuw dient te beslissen op de bezwaren van eiseressen, met inachtneming van de overwegingen van deze uitspraak;
- wijst het verzoek om een voorlopige voorziening te verbinden aan deze uitspraak af;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen ten bedrage van 1.750,- en bepaalt dat verweerder deze kosten aan hen dient te vergoeden;
- bepaalt dat verweerder het door eiseressen betaalde griffierecht van 360,- aan hen dient te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.S. van den Berg, voorzitter, mr. L. Mulder en mr. J.J.W. Lamme, leden, in aanwezigheid van mr. H.L.A. van Kats als griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 7 maart 2024.

De griffier De voorzitter

### **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

Afschrift verzonden op:

## **Bijlage**

### Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)

#### Artikel 6

()

2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen 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 voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

().

#### Wet natuurbescherming

#### Artikel 1.12a

1. Het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten, bedraagt:

a.in 2025: ten minste 40%;

b.in 2030: ten minste 50%;

c.in 2035: ten minste 74%.

2. De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.

#### Artikel 5.4

1. Een bij of krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd indien:

a.de houder van een vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd handelt met de hem verleende vergunning, onderscheidenlijk ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen;

b.de gegevens op grond waarvan de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, een andere beslissing zou zijn genomen;

c.de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of

d.de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zouden hebben bestaan.

2. Een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, wordt in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

()

---

<sup>1</sup> Eiseressen verwijzen naar de Logtse Baan-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.3, 7.2, 14.3

<sup>2</sup> Conclusie van de Advocaat-Generaal in de zaken C-293/17 en C-294/7 (Coöperation Mobilisation for the Environment tegen het college van gedeputeerde staten van Limburg van 28 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622.

<sup>3</sup> A.B. v.d. Burg e.a., 2021

<sup>4</sup> Advies van 9 september 2020, Kamerstukken II 2020-2021, 35 600, nr 4.

---