

## Uitspraak 201600711/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 30 november 2016

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Gelderland

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Natuurbescherming

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:3154**

201600711/1/R2.

Datum uitspraak: 30 november 2016

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., gevestigd te Nijmegen en andere (hierna: Mob en andere),  
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 9 december 2015 heeft het college een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend aan de besloten vennootschap [vergunninghouder] B.V. voor het in werking hebben van een pluimveehouderij aan de [locatie 1], te Groesbeek (hierna: de Nbw-vergunning).

Tegen dit besluit hebben Mob en andere beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 augustus 2016, waar Mob en andere, allen vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.F.H.A. Tillie en mr. W.A. de Wit, zijn verschenen. Voorts zijn [vergunninghouder] B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], en Dutch Genetics B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], ter zitting als belanghebbende partijen gehoord.

#### Overwegingen

##### Het besluit

1. Het college heeft bij het bestreden besluit, dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 verleend voor het in werking hebben van een pluimveehouderij, met daarbij het houden van enkele stuks rundvee, aan de [locatie 1] te Groesbeek.

Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling 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.

De vergunde pluimveehouderij kan de depositie van stikstof tot gevolg hebben binnen de Natura 2000-gebieden: De Bruuk, Rijntakken, Sint Jansberg, Oeffelter Meent en Zelderse Driessen. Deze gebieden zijn onder meer aangewezen voor habitattypen die gevoelig zijn voor stikstof. Deze habitattypen kunnen verslechteren als gevolg van de beoogde pluimveehouderij. Daarom mag dit bedrijf op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 niet zonder vergunning in gebruik worden genomen.

2. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, van de Nbw 1998 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 van dat gebied.

Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan, indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien het college zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

2.1. Het college heeft de gevolgen van de totale ammoniakemissie - waarvan stikstof een bestanddeel is - van het pluimveebedrijf beoordeeld. Omdat de zogeheten kritische depositiewaarde op de voor stikstof gevoelige habitattypen in de onder rechtsoverweging 1 genoemde Natura 2000-gebieden reeds wordt overschreden, kan niet worden uitgesloten dat de depositie van stikstof als gevolg van de vergunde bedrijfsvoering significante gevolgen heeft voor de desbetreffende gebieden. Derhalve is op grond van artikel 19f van de Nbw 1998 een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor de betrokken Natura 2000-gebieden.

In de passende beoordeling is de omstandigheid betrokken dat van twee bedrijven die stikstofdepositie veroorzaken op de desbetreffende Natura 2000-gebieden de (milieu)toestemmingen gedeeltelijk zijn ingetrokken ten behoeve van de pluimveehouderij aan de [locatie 1]. Deze bedrijven zijn gelegen aan de [locatie 2] en de [locatie 3], beide te Groesbeek. De vermindering van de toegestane ammoniakemissie met bijbehorende stikstofdepositie op de betrokken gebieden en arealen van habitattypen die gevoelig zijn voor stikstof die dit tot gevolg heeft, is gebruikt om de stikstofdepositie van het vergunde pluimveebedrijf te mitigeren (te matigen). In het bestreden besluit staat dat door de genoemde intrekkingen per saldo de maximaal toegestane stikstofdepositie op alle relevante Natura 2000-gebieden daalt.

Het college heeft geconcludeerd dat in overeenstemming met artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998 is verzekerd dat de vergunde activiteit de natuurlijke kenmerken van de relevante Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

#### Tenaamstelling Nbw-vergunning

3. Op 5 augustus 2016 heeft het college de tenaamstelling van de Nbw-vergunning gewijzigd. Daarbij is de vergunning op naam van Dutch Genetics B.V. gesteld. Mob en andere hebben het college naar aanleiding hiervan verzocht om de Nbw-vergunning in te trekken. [vergunninghouder] B.V. heeft tegen de wijziging van de tenaamstelling bezwaar gemaakt bij het college.

3.1. Het college heeft geweigerd om de Nbw-vergunning in te trekken. Het college heeft de Afdeling voorts verzocht om deze weigering en het bezwaar tegen de wijziging van de tenaamstelling bij de thans aan de orde zijnde beroepsprocedure te betrekken.

3.2. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

3.3. Ten aanzien van de weigering om de Nbw-vergunning in te trekken, is de Afdeling van oordeel dat dit besluit geen besluit is tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. Het beroep dat in deze uitspraak aan de orde is, heeft dan ook niet van rechtswege mede betrekking op dit besluit. De Afdeling zal dit besluit niet in deze uitspraak betrekken.

3.4. Ten aanzien van het verzoek om de wijziging van de tenaamstelling bij de beroepsprocedure te betrekken, overweegt de Afdeling dat, daargelaten of de wijziging van de tenaamstelling van de Nbw-vergunning als besluit kan worden aangemerkt, deze wijziging geen verband houdt met (de gevolgen van) hetgeen is vergund. Nu het beroep van Mob en andere slechts betrekking heeft op (de gevolgen van) hetgeen is vergund, hebben partijen geen belang bij het betrekken van de tenaamstelling bij de behandeling van het beroep. De Afdeling zal de wijziging van de tenaamstelling niet in deze uitspraak betrekken.

#### Intrekkingen

4. Ter zitting hebben Mob en andere de beroepsgronden over de toegepaste emissiefactor voor de vergunde stallen en de berekening van de verspreiding van de berekende ammoniakemissie ingetrokken.

#### De beroepsgronden

#### Toepasselijk recht

5. Mob en andere betogen dat het college ten onrechte niet motiveert waarom het bij het nemen van het bestreden besluit van 9 december 2015 enerzijds de bevoegdheidsregeling uit artikel 2a van de Nbw 1998 toepast zoals deze geldt vanaf 1 juli 2015, maar anderzijds niet de regeling toepast omtrent de programmatische aanpak stikstof (hierna: de PAS) die eveneens geldt vanaf 1 juli 2015. Ter zitting hebben zij toegelicht dat zij in dit verband vrezen voor een selectieve toepassing van het toepasselijke recht en als gevolg hiervan voor onduidelijkheid over het bevoegde gezag bij (verzoeken om) handhaving.

5.1. Ingevolge artikel 2a, tweede lid, van de Nbw 1998 beslissen, indien een aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, betrekking heeft op een project dat of andere handeling die hoofdzakelijk gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied of gedeelte daarvan in één van de provincies, gedeputeerde staten van die provincie over de aanvraag.

Ingevolge artikel 2, zesde lid, betrekken gedeputeerde staten bij een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, tevens de gevolgen die het project of de andere handeling kan hebben voor een in een andere provincie of een buiten Nederland gelegen Natura 2000-gebied.

Deze artikelen zijn op 1 juli 2015 in werking getreden. Hiervoor is niet in overgangsrecht voorzien, zodat deze bepalingen vanaf 1 juli 2015 van toepassing zijn op een besluit omtrent een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid.

5.2. Ingevolge artikel 67a van de Nbw 1998 zijn de artikelen 19km, 19kn en 19ko niet van toepassing op projecten, plannen en andere handelingen die stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied veroorzaken indien:

- voor het project, plan of de andere handeling voor het tijdstip van inwerkingtreding van het programma een besluit als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, in voorbereiding is bij het desbetreffende bestuursorgaan;
- de voor het nemen van het desbetreffende besluit beschikbare gegevens en bescheiden naar het oordeel van het desbetreffende bestuursorgaan voldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van het desbetreffende besluit en bovendien, ingeval het besluit betrekking heeft op een project als bedoeld in artikel 19f, eerste lid, een volledige passende beoordeling als bedoeld in dat artikellid is gemaakt, en
- degene die het desbetreffende project zal realiseren, onderscheidenlijk de andere handeling zal verrichten, een tijdige uitvoering heeft verzekerd van de maatregelen die in het kader van de realisering van het project, onderscheidenlijk het verrichten van de andere handeling worden getroffen om te verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast als gevolg van het project, onderscheidenlijk om verslechtingen of significant versturende effecten als gevolg van de andere handeling te voorkomen.

Dit artikel bevat het overgangsrecht dat geldt voor de toepassing van de artikelen 19km, 19kn en 19ko van de Nbw 1998, kort gezegd, de PAS. Het college heeft op grond van dit overgangsrecht toepassing gegeven aan het recht zoals dit gold voor de inwerkingtreding van de PAS op 1 juli 2015. Mob en andere hebben niet gesteld dat het college ten onrechte toepassing heeft gegeven aan artikel 67a van de Nbw 1998.

5.3. Gelet op de omstandigheid dat voor de bevoegdheidsregeling in de artikelen 2a en 2 van de Nbw 1998 niet in overgangsrecht is voorzien en voor de PAS voorzien is in overgangsrecht dat het college heeft toegepast, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college selectief toepassing geeft aan het recht of dat onduidelijkheid bestaat over het bevoegde gezag. Het betoog faalt.

#### Saldering met stikstofdepositie

6. Mob en andere betogen dat bij de beoordeling van de gevolgen van de vergunde activiteit ten onrechte rekening is gehouden met een vermindering van stikstofdepositie door de gedeeltelijke intrekking van de milieuvergunning en gedeeltelijke beëindiging van de veehouderij aan de [locatie 2] te Groesbeek. Zij stellen dat een bedrijf geheel moet zijn gestaakt en de toestemming geheel moet zijn ingetrokken om te kunnen salderen, maar dat aan deze eis is niet voldaan.

Voor zover mag worden gesaldeerd met een gedeeltelijk beëindigd bedrijf, betogen Mob en andere dat bij de saldering ten onrechte geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat met de gedeeltelijke intrekking van de milieuvergunning een wijziging is ontstaan in het stalsysteem van de veehouderij aan de [locatie 2]. Door deze wijziging valt de bedrijfsvoering terug op langdurige mestopslag zodat de resterende ammoniakemissie per dier hoger is dan die waarvan het college is uitgegaan. Hierdoor is de resterende totale emissie van ammoniak - en daarmee de depositie van stikstof op de hiervoor gevoelige habitattypen - hoger dan waarmee in de beoordeling rekening is gehouden. Per saldo neemt door de verlening van de Nbw-vergunning de stikstofdepositie dan ook toe, aldus Mob en andere.

Mob en andere stellen voorts dat de veehouderij aan de [locatie 2] feitelijk niet wordt gebruikt conform de thans bestaande toestemming voor dit bedrijf. Zij onderbouwen deze stelling door te wijzen op een besluit tot handhavend optreden tegen deze veehouderij. Ook stellen zij dat voor deze veehouderij inmiddels een aanvraag loopt voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998 om te mogen uitbreiden. Hierdoor schiet de inzichtelijkheid van de depositietransactie tekort, aldus Mob en andere.

6.1. Het college stelt dat de veehouderij aan de [locatie 2] met de intrekking van de bestaande toestemming en de verlening van een omgevingsvergunning beperkte milieutoets, met daarbij een verklaring van geen bedenkingen van het college, ruim 1186 kilogram ammoniak per jaar minder uit mag stoten dan voorheen. Met deze vermindering van uitstoot is bij de beoordeling van de Nbw-vergunning rekening gehouden, aldus het college.

6.2. Uit de stukken die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen, waaronder de passende beoordeling, blijkt van de volgende gegevens. Bij de beoordeling van de gevolgen van het vergunde bedrijf aan de [locatie 1] is onder andere gesaldeerd met de afname van stikstofdepositie als gevolg van de gedeeltelijke beëindiging van activiteiten op de pluimveehouderij aan de [locatie 2]. Ten behoeve van de saldering is de bestaande milieuvergunning voor dit bedrijf geheel ingetrokken en is voor een deel van de bestaande veebezetting een melding gedaan en is op 16 februari 2015 door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groesbeek een omgevingsvergunning beperkte milieutoets verleend. Het college heeft voor deze omgevingsvergunning een verklaring van geen bedenkingen verleend als bedoeld in artikel 47b, eerste lid, van de Nbw 1998. Op grond van de omgevingsvergunning en de verklaring van geen bedenkingen mag het bedrijf aan de [locatie 2] thans 39.990 stuks pluimvee houden in een stalsysteem met RAV-code E5.11. Dit bedrijf mag hierdoor maximaal 839,8 kilogram per jaar ammoniak uitstoten met een bijbehorende stikstofdepositie op de hiervoor gevoelige locaties in de relevante Natura 2000-gebieden. Verder is uitgegaan van een toegestane ammoniakemissie op de relevante referentiedatum voor een pluimveebezetting van 96.480 stuks in dit bedrijf met een totaal toegestane ammoniakemissie van 2026,1 kilogram per jaar. Gelet op deze op de datum waarop het bestreden besluit is genomen bestaande vergunning, neemt de toegestane ammoniakemissie van het bedrijf aan de [locatie 2] af met 1186,3 kilogram per jaar, zo staat in de passende beoordeling.

6.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 13 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1931](#), is externe saldering in beginsel mogelijk met een milieuvergunning die is verleend voor de referentiedatum en die na die datum is ingetrokken. Niet in geschil is dat op de referentiedatum de toegestane ammoniakemissie van

het bedrijf aan de [locatie 2], 2026,1 kilogram per jaar was en dat deze toestemming nadien niet (gedeeltelijk) is komen te vervallen.

Dat het bedrijf aan de [locatie 2] na de saldering gedeeltelijk wordt voortgezet, maakt, anders dan Mob en andere stellen, niet dat met de ingetrokken milieuvergunning niet mag worden gesaldeerd. Relevant is namelijk dat door de verleende Nbw-vergunning in dit geval de depositie van stikstof niet toeneemt en niet dat in verband hiermee een ander bedrijf zijn activiteiten volledig heeft beëindigd.

Over de stelling van Mob en andere dat de ammoniakemissie van het bedrijf aan de [locatie 2] die na saldering overblijft hoger is dan waarmee het college rekening heeft gehouden, zodat de daling van de stikstofdepositie waarmee het college rekening heeft gehouden groter is dan daadwerkelijk het geval is, overweegt de Afdeling als volgt. Uit hetgeen hiervoor onder 6.2 is overwogen, volgt dat de maximaal toegestane ammoniakemissie van dit bedrijf ten opzichte van de relevante referentiedatum daalt met 1186,3 kilogram per jaar. Gelet op de bestaande toestemming op de relevante referentiedata en op hetgeen met de omgevingsvergunning van 16 februari 2015 is vergund waardoor de ammoniakuitstoot op 839,8 kilogram per jaar is gemaximeerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet van deze afname uit kon gaan, ongeacht of een wijziging is ontstaan in het stalsysteem, zoals de Mob en andere stellen. Het college heeft dan ook met een juist saldo gerekend in verband met de gedeeltelijke beëindiging van activiteiten van dit bedrijf.

Dat de pluimveehouderij aan de [locatie 2] niet conform de thans geldende vergunning in bedrijf zou zijn of dat deze pluimveehouderij een nieuwe vergunning heeft aangevraagd om uit te mogen breiden, zijn kwesties die in deze procedure over de Nbw-vergunning voor het bedrijf aan de [locatie 1] niet aan de orde zijn.

Het betoog faalt.

7. Mob en andere betogen dat ten onrechte is gesaldeerd met de stikstofdepositie van de veehouderij aan de [locatie 3] te Groesbeek. Sinds 2011 worden hier namelijk geen dieren meer gehouden, zodat het bedrijf feitelijk buiten gebruik is. Het is niet uitgesloten dat voorzieningen om het bedrijf weer in gebruik te nemen daarbij ontbreken, aldus Mob en andere.

7.1. Zoals hiervoor onder 6.3 is overwogen, is externe saldering in beginsel mogelijk met een milieuvergunning die is verleend voor de referentiedatum en die na die datum is ingetrokken. 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. Wel is relevant of het bedrijf op dat moment feitelijk nog aanwezig was (uitspraken van 29 juni 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BQ9630](#) en 14 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:714](#)). 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 voorwaarden zijn gesteld ten einde het mitigerende karakter van externe saldering te waarborgen.

7.2. Niet in geschil is dat op de relevante referentiedata de door het college gehanteerde stikstofdeposities plaats konden vinden op grond van hetgeen was vergund aan de veehouderij aan de [locatie 3] en dat deze toestemming nadien niet is ingetrokken. Voorts staat vast dat in mei 2014 een overeenkomst is gesloten over de overname van de stikstofdepositie van het bedrijf aan de [locatie 3] door het bedrijf aan de [locatie 4]. Uit hetgeen hiervoor onder 7.1 is overwogen, volgt dat in het kader van externe saldering niet relevant is of tot het moment waarop de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie is gesloten nog vee aanwezig was op het saldo-gevende bedrijf, maar of het bedrijf feitelijk nog aanwezig was.

De Afdeling stelt vast dat het bedrijf feitelijk nog aanwezig was op het moment waarop de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie werd gesloten. Hiertoe overweegt zij dat hervatting van de bedrijfsvoering in de bestaande en nog intacte bedrijfsgebouwen mogelijk was en dat uit beschikbaar fotomateriaal blijkt dat de stalrichting binnen de gebouwen op een tijdstip van na het sluiten van de overeenkomst nog aanwezig was.

Dat Mob en andere stellen dat mogelijk de voedersilo is verwijderd en dat ventilatoren voor het vereiste stalsysteem zouden kunnen ontbreken, doet hieraan niet af. Het op enig moment ontbreken van ventilatoren en een voedersilo maakt het immers niet onmogelijk om de bedrijfsvoering zonder Nbw-vergunning te hervatten.

Het betoog faalt.

Conclusie en proceskostenveroordeling

8. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Scheele, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Scheele  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 november 2016

723.