

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 22/1089

uitspraak van de meervoudige kamer van 12 OKT. 2023

in de zaak tussen

Vereniging Mooi Wageningen, uit Wageningen,
Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. uit Nijmegen, en
Vereniging Leefmilieu, uit Nijmegen,

en

het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland, het college

Inleiding

- 1.1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eisers tegen de positieve weigering om een natuurvergunning te verlenen aan maatschap uit Bennekom voor het wijzigen van haar rundveehouderij.
- 1.2. Het college heeft de aanvraag van de maatschap met het besluit van 12 januari 2022 afgewezen, omdat geen natuurvergunning vereist zou zijn.
- 1.3. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.
- 1.4. De rechtbank heeft het beroep op 21 september 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben namens eisers en de gemachtigde deelgenomen en namens het college zijn gemachtigden. De maatschap heeft niet gereageerd op de uitnodiging van de rechtbank om deel te nemen aan de procedure als partij.

Totstandkoming van het besluit

- 2.1. De maatschap heeft op 16 juni 2021 bij het college een vergunning aangevraagd voor een wijziging van haar rundveehouderij op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb). De aanvraag ziet op:
 - het vervangen van de traditionele roostervloer van stal C door een emissiearm stalsysteem;
 - in stal C worden het vrouwelijk jongvee en twee stieren gehuisvest;

- de bestaande stal D wordt gesloopt en opnieuw opgebouwd aansluitend aan stal C en zal plaats bieden aan (droge) melk- en kalfkoeien op een emissiearme vloer en een deel in een transitiehok (vrijloopstal)''

2.2. Op de aanvraag is de uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing. Het ontwerpbesluit is van 19 oktober 2021. Eisers hebben daarop op 26 november 2021 een zienswijze ingediend. Het college heeft de natuurvergunning op 12 januari 2022 geweigerd, omdat deze niet zou zijn vereist.

Beoordeling door de rechtbank

3.1. De rechtbank beoordeelt de positieve weigering van de natuurvergunning. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eisers.

3.2. De rechtbank is van oordeel dat het beroep gegrond is. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

De geldende regels voor intern salderen

4.1. In de Wnb staat dat het verboden is om zonder natuurvergunning van het college een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (artikel 2.7, tweede lid, Wnb).

Een natuurvergunning kan alleen worden verleend als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten (artikel 2.7, derde lid, en artikel 2.8 van de Wnb).

4.2. Het college heeft de natuurvergunning geweigerd, omdat intern zou kunnen worden gesaldeer. Intern salderen betekent dat het project niet leidt tot meer stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. Als intern kan worden gesaldeer, is volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat een project significante gevolgen heeft.

4.3. Vroeger gold voor intern salderen nog een vergunningplicht, waarbij deze vergunning kon worden verleend op basis van een belangenafweging (= de verslechteringsvergunning). Een passende beoordeling was niet nodig. Later, in de Logtsebaan-uitspraak van 20 januari 2021, heeft de Afdeling geoordeeld dat voor intern salderen niet langer een vergunning is vereist sinds de wetwijziging van de Wnb op 1 januari 2020. Er is niet voorzien in overgangsrecht.¹

Intern salderen?

5.1. De wijziging van de natuurvergunning maakt het mogelijk om 65 melkkoeien en 2 stuks jongvee meer te houden dan in de referentiesituatie is toegestaan. Het aantal koeien stijgt en die stijging wordt gesaldeer met de gestelde afname van emissies. Het college heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat dit niet zal leiden tot extra

¹ Zie de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17 en volgende.

stikstofdepositie omdat bij de wijziging ook emissiearmere stalsystemen zullen worden geïnstalleerd. Die nieuwe stalsystemen zorgen voor een daling van de stikstofemissie, waarmee het effect van de stijging van het aantal koeien intern kan worden gesaldeerd.

5.2. Eisers stellen dat ten onrechte intern is gesaldeerd en dat daarom een vergunningplicht geldt waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt. De rechtbank bespreekt daarom eerst of intern kon worden gesaldeerd.

Emissies stalsystemen

6.1. Eisers stellen dat het college voor de berekening van de emissies van de nieuwe stalsystemen niet kon volstaan met een algemene verwijzing naar de daarvoor geldende emissiefactor uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Over die factoren bestaat namelijk onvoldoende zekerheid op basis van onder andere de rapporten die eisers hebben genoemd (zoals het rapport Stikstofverlies uit opgeslagen mest van het Centraal Bureau voor Statistiek van oktober 2019). Hierdoor is niet uitgesloten dat het project met de beoogde nieuwe stalsystemen significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, zodat hiervoor een passende beoordeling moet worden gedaan waaruit de zekerheid zal moeten worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

6.2. Ook het college erkent dat de emissies van de nieuwe stalsystemen onzeker zijn en dat er een vergunningplicht geldt en een passende beoordeling nodig is. De beroepsgrond slaagt. Omdat partijen het eens zijn dat een passende beoordeling vereist is, en die ontbreekt, zal de rechtbank het besluit van 12 januari 2022 vernietigen vanwege strijd met artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb. De rechtbank ziet geen mogelijkheid om het gebrek te passeren, de rechtsgevolgen in stand te laten of een bestuurlijke lus toe te passen, omdat de aard van het te herstellen gebrek zich daar niet voor leent. Er zal namelijk alsnog een passende beoordeling moeten worden gemaakt waaruit de zekerheid moet worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. De uitkomst en het tijdsverloop van zo'n passende beoordeling zijn onzeker, zeker als gebruik wordt gemaakt van de Rav-emissiefactoren, nu daarover op dit moment nog veel onzekerheid bestaat.

Tussenconclusie

7. Nu er een vergunningplicht geldt waarvoor een passende beoordeling moet worden gedaan, moet het college een nieuw besluit nemen en gaat de rechtbank niet meer in op de subsidiaire beroepsgrond van eisers dat een positieve weigering geen rechtsgevolg zou hebben.

Vervolgbesluitvorming

8. De rechtbank bespreekt hierna nog de andere beroepsgronden van eisers voor eventuele vervolgbesluitvorming.

Depositie meer dan 0,00 mol per hectare per jaar?

9.1. Eisers stellen dat uit de AERIUS-berekening volgt dat sprake is van een toename van stikstof. Dat het verschil volgens de berekening afgerond 0,00 mol per hectare per jaar is, maakt dat niet anders, want er is sprake van een toename van 0,37 naar 0,38 mol per jaar. In ieder geval kan uit de berekening niet worden geconcludeerd dat de stikstofdepositie niet toeneemt.

9.2. De rechtbank is van oordeel dat uit de natuurvergunning duidelijk blijkt dat de uiteindelijke toename ten opzichte van de referentiesituatie 0,00 mol per hectare per jaar is. Daar gaat het bij intern salderen om.² Dat bij een gemelde stijging van 0,37 naar 0,38 mol per hectare per jaar het verschil toch 0,00 kan zijn, is inherent aan de systematiek van AERIUS die de depositiebijdragen van een project afrondt op twee decimalen. Een berekende depositie van 0,374 wordt in die systematiek afgerond naar 0,37, terwijl een berekende depositie van 0,375 wordt afgerond naar 0,38. Het gaat echter niet om die afgeronde getallen, maar om het berekende verschil tussen de deposities. Dat verschil is in dit voorbeeld slechts 0,001, dat naar beneden wordt afgerond naar 0,00. Omdat van belang is of de deposities op twee decimalen gelijk blijven of verminderen ten opzichte van de referentiesituatie, kan in zoverre dus wel intern worden gesaldeerd. De beroepsgrond slaagt niet.

Uitgangspunten referentiesituatie

10.1. Eisers voeren aan dat het college onterecht de activiteiten "eigen tractoren", "een minishovel", "vrachtwagens van derden", "tractoren van de loonwerker" en "een shovel van de loonwerker" en een "gasgestookte verwarmingsinstallatie" heeft meegerekend in de referentiesituatie, want deze activiteiten staan niet expliciet in de natuurvergunning van 17 januari 2018 die is gebruikt als referentiesituatie. Deze activiteiten maken ook geen onlosmakelijk onderdeel uit het van het destijds vergunde project. Als al impliciet vergunde activiteiten kunnen worden betrokken, dan moet dat 'worst-case' worden beoordeeld. Hier had bijvoorbeeld elektrisch materieel kunnen worden meegenomen of er had van uit kunnen worden gegaan dat dieren zijn gehouden zonder gas te stoken. Dat geldt zeker nu ten tijde van de vrij recente verlening van de natuurvergunning in 2018 alternatieven (zoals elektrisch materieel) ook daadwerkelijk beschikbaar waren. Nu is de referentiesituatie voor de vergunninghouder te gunstig ingeschat, zodat de toename van de stikstofdepositie hier in feite groter zal zijn.

10.2. De rechtbank is van oordeel dat het college de activiteiten mocht meenemen in de referentiesituatie. Een natuurvergunning voor een veehouderij moet namelijk worden geacht ook te zijn verleend voor de daarmee gepaard gaande verkeersbewegingen, die een direct gevolg zijn van het project. Of die vergunning al dan niet volledig is, hoort in die procedure thuis.³

Dat bij het in kaart brengen van de referentiesituatie niet van elektrisch materieel of van het houden van dieren zonder gas te stoken is uitgegaan, betekent niet dat de berekening niet deugt, want de uitgangspunten van een stikstofberekening zijn niet 'worst case', maar moeten reëel en aannemelijk zijn.⁴ Door alleen in algemene zin te stellen dat elektrisch materieel had kunnen worden ingezet of elektrisch verwarmde stallen hadden kunnen worden gebruikt en dat dit ten tijde van de vergunningverlening ook daadwerkelijk mogelijk was, is de rechtbank er niet van overtuigd dat de gehanteerde uitgangspunten voor dit project niet reëel en aannemelijk zijn. De beroepsgrond slaagt niet.

Versie Aerius

11.1. Eisers stellen dat de AERIUS-berekening gebrekkig is, omdat de AERIUS-versie waar mee is gerekend niet meer beschikbaar is.

² Zie bijvoorbeeld AbRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

³ AbRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2760 en zie bijvoorbeeld ook AbRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170.

⁴ AbRvS 20 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 3.2.

11.2. De omstandigheid dat AERIUS regelmatig wordt aangepast, betekent niet dat het besluit niet kan worden gebaseerd op de versie van AERIUS die dan beschikbaar is en geschikt is voor het maken van de stikstofdepositieberekeningen.⁵ Eisers hebben geen concrete aanknopingspunten naar voren gebracht die dat hier anders zouden moeten maken. Deze beroepsgrond slaagt niet.

Conclusie en gevolgen

12.1. Het beroep is gegrond, omdat het bestreden besluit in strijd is met artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb. Dit betekent dat niet is uitgesloten dat het project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, zodat uit een passende beoordeling de zekerheid zal moeten worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank ziet geen reden om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten, zelf een beslissing te nemen of een bestuurlijke lus toe te passen. Dit omdat er alsnog een passende beoordeling zal moeten worden gemaakt en te verwachten is dat de uitkomst en het tijdsverloop van het onderzoek dat nodig is om de gebreken te herstellen onzeker is.

12.2. De rechtbank bepaalt met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat het college een nieuw besluit moet nemen met inachtneming van deze uitspraak.

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, r.o. 12.1 en 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760, r.o. 11.2.