



VERZONDEN 10 DEC 2020

PROVINCIE :: UTRECHT

Wösten juridisch advies
Postbus 11721
2502 AS 's-Gravenhage

DATUM	10 december 2020	TEAM	Vergunningverlening Natuur en Landschap
ZAAKKENMERK	Z-WNB-PP-VA-2020-0483	REFERENTIE	[REDACTED]
NUMMER	820EA268	DOORKIESNUMMER	06-[REDACTED]
UW BRIEF VAN	3 maart 2020	FAX	030-2583139
UW NUMMER	T037/Ber.Lee	E-MAILADRES	[REDACTED]@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE(N)	- Verzoek tot intrekking - Vergunning van 23 maart 2016 - AERIUS berekening RcPYrcV4ChUC (08 december 2020)	ONDERWERP	Afwijzing verzoek tot intrekking

Geachte heer Wösten,

Bij brief van 3 maart 2020 heeft u ons, namens uw cliënten Stichting Beheer Historische Groenmonumenten Utrechtse Heuvelrug, Stichting tot Exploitatie van de Landgoederen Waayestein en Zuylestein, [REDACTED] te Delft en Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) te Nijmegen, verzocht om (gedeeltelijke) intrekking van de door ons verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) van 23 maart 2016 met nummer 817FA7FE en zaakkenmerk Z-NB-MEL-2015-1334 voor het in werking hebben en wijzigen van een veehouderij aan de Rijksstraatweg 1 in Leersum.

In uw verzoek stelt u dat de vergunning niet binnen drie jaar gerealiseerd is, niet gerealiseerd kan worden en (gedeeltelijk) moet worden ingetrokken vanwege het zwaarwegende maatschappelijke belang om stikstofemissie te reduceren dan wel vanwege het handelen in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften.

Op dit moment hebben wij geen beleid(sregels) geformuleerd met betrekking tot het intrekken van Wnb-vergunningen. Vooropgesteld zij dat het instrument van intrekken van vergunningen niet is bedoeld als een mogelijkheid van integrale herbeoordeling van alle reeds verleende Wnb-vergunningen. Een vergunninghouder mag aan een onaantastbare vergunning immers rechtszekerheid ontleen. Daarom moet er sprake zijn van bijzondere omstandigheden voordat wij overgaan tot het intrekken van een vergunning.

I Niet gerealiseerde stal en reductie stikstofemissie

De vergunning is verleend voor onbepaalde tijd. In de vergunning zijn geen voorwaarden verbonden aan de termijn waarbinnen de vergunde activiteiten in werking gesteld moeten zijn. Wij zijn dan ook niet van mening dat de vergunning na drie jaar dient te worden ingetrokken.

In uw verzoek stelt u dat intrekken nodig is gegeven het zwaarwegende maatschappelijke belang om stikstofemissie te reduceren. Om de stikstofuitstoot in EU-lidstaten naar beneden te brengen zijn er drie Europese richtlijnen opgesteld die stikstofbeleid voorschrijven: de nitraatrichtlijn, de kaderrichtlijn water en de nationale-emissieplafond-richtlijn (NEC). Emissies van ammoniak en stikstofoxiden zijn sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw sterk gedaald dankzij zowel effectief Nederlands beleid (onder andere het Besluit emissiearme huisvesting en de steeds verder aangescherpte toedieningsnormen voor dierlijke mest) als de implementatie van Europese richtlijnen, hetgeen sinds 1990 heeft geresulteerd in een sterke daling van de ammoniakdepositie.

In de kamerbrief van 24 april 2020 is door de minister toegelicht welke maatregelen getroffen zullen worden in het kader van de structurele aanpak stikstof (SAS) om stikstofdepositie tegen te gaan waaronder het vaststellen van een streefwaarde voor stikstofdepositie reductie. In het voorstel tot Wijziging van de Wnb en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) is in artikel 1.12a, eerste lid, van de Wnb opgenomen dat in 2030 de

depositie van stikstof op ten minste 50% van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter is dan de hoeveelheid in mol/ha/jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten. In het voorstel tot Wijziging van de Wnb en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) is in artikel 1.12a, tweede lid, van de Wnb opgenomen dat de in het eerste lid van dat artikel bedoelde omgevingswaarde een resultaatsverplichting is. De provincie Utrecht voert in samenwerking met waterschappen, gemeenten en terreinbeheerders momenteel de eerste fase van de in het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) opgenomen herstelmaatregelen verder uit en is bezig met de voorbereiding van een gebiedsgerichte aanpak om de stikstofdepositie te reduceren. De landelijke en provinciale aanpak is voorsnag de meest aangewezen weg om stikstofreductie te bewerkstelligen.

Het intrekken van een individuele, onherroepelijke vergunning mag op zichzelf niet als doel gesteld worden om nationale beleidsdoelen te realiseren. Alleen als het project op zichzelf significant negatieve effecten kan veroorzaken op instandhoudingsdoelstellingen van gebieden, zou het ter uitvoering brengen van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn om de betrokken vergunning in te trekken. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht ons tot (kort gezegd) het nemen van passende maatregelen ter voorkoming van kwaliteitsverslechtering van habitats en leefgebieden van soorten. Daarvoor is naast de reductie- en verbeterdoelstelling nodig dat de toename van stikstofemissie door bedrijven en projecten wordt voorkomen. De Beleidsregels intern en extern salderen provincie Utrecht 2019 voorzien hierin. Overigens is het ook in een situatie van overschrijding van de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) niet zonder meer het geval dat de kwaliteit van de habitats en leefgebieden van soorten erop achteruit gaan.

Gezien de AERIUS-berekening van 8 december 2020 met kenmerk RcPYrcV4ChUC is de hoogste berekende depositie als gevolg van het vergunde project 15,93 mol/ha/jaar op het habitat H91E0C Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen) van het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek. Aangezien de effecten op de overige habitattypen, leefgebieden en soorten geringer zijn, hebben wij deze ter onderbouwing van de afwijzing van dit verzoek tot intrekking niet verder uitgewerkt.

Uit de gebiedsanalyse die in het kader van het PAS voor Kolland & Overlangbroek is opgesteld, blijkt dat de KDW (1.857 mol/ha/jaar) voor het habitat H91E0C Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen) wordt overschreden (zie bijvoorbeeld pagina 15).¹ In het jaar 2015 is van dit habitat in totaal 92% matig overbelast.

Raadpleging van AERIUS Calculator op 8 december 2020 (rekenjaar 2020) leert, dat op bijvoorbeeld hexagoon 4231574 (coördinaten x:158177 y:445467) waar habitat H91E0C Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen) is gelegen een achtergronddepositie plaatsheeft van 2.290,92 mol/ha/jaar, dat boven de in de op de kaart voor Grootschalige stikstofdepositie Nederland² genoemde *range* van 1.500 tot 2.000 mol/ha/jaar ligt. Bij direct daaraan grenzende hexagonen waar hetzelfde habitat doorloopt, neemt de achtergronddepositie echter sterk af naar waarden die wel schommelen binnen deze range.

Overige maatregelen

Niet alleen de mate van stikstofuitstoot bepaalt de staat van de natuur. Zo zijn waterkwaliteit en -kwantiteit, de verbondenheid van habitats en de grootte van leefgebieden voor soorten onder andere belangrijke condities voor de kwaliteit van natuur. Naast het reduceren van stikstofuitstoot bij de bron zijn er verschillende natuurmaatregelen mogelijk om te werken aan de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden, zoals het verhogen van de grondwaterstand, het ontsnipperen van natuur of het vergroten van natuurareaal. Naast natuurmaatregelen is ook een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting een onderdeel van de oplossing. Hierbij wordt natuur beter geïntegreerd met andere ruimtelijke functies zoals infrastructuur, landbouw, energieopwekking en woningbouw. De structurele aanpak van het kabinet gericht op het stikstofvraagstuk bestaat daarom uit maatregelen gericht op natuurherstel en -behoud, bronmaatregelen die de uitstoot en depositie van stikstof reduceren als ook een inzet op de ruimtelijke inrichting. Afhankelijk van de gebiedsspecifieke situatie zal moeten blijken welke mix aan maatregelen het meeste effect sorteert.

In het vastgestelde Beheerplan Kolland & Overlangbroek 2019-2025 zijn in hoofdstuk 4 herstelmaatregelen uitgewerkt. Binnen de deelgebieden worden, ten behoeve van het tegengaan van verzuring en vermessing als gevolg van stikstofdepositie, hydrologische maatregelen uitgevoerd met als doel de grondwaterstand te verhogen en de afvoer van overtollig zuur (regen)water te verbeteren. Hiervoor wordt een hydrologische scheiding aangebracht tussen het agrarische gebied en de natuurgebieden. De vastgestelde maatregelen³ zijn inmiddels uitgevoerd of worden in de komende jaren van de beheerplanperiode (2015-2021) uitgevoerd.⁴

¹ <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=pas&deel=0>

² <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl>

³ Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, 11 oktober 2016. Projectplan Waterwet Aanleg waterstaatswerken landgoed Kolland

⁴ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/02/Beheerplan-Kolland-en-Overlangbroek.pdf>

In deze context waarin in het kader van de landelijke structurele aanpak stikstof, de provinciale gebiedsgerichte aanpak en het beheerplan allerlei bron- en herstelmaatregelen worden genomen, die niet alleen zien op het tegengaan van de effecten van stikstofdepositie maar ook op het tegengaan van andere nadelige effecten ten behoeve van het versterken van habitats, achten wij het wegnemen van een klein effect van maximaal 15,93 mol/ha/jaar (het effect van het gehele bedrijf) waar de achtergronddepositie tegen de 1.500 tot 2.500 mol/ha/jaar beloopt, niet een noodzakelijke maatregel zonder welke geen herstel van het habitatype kan plaatsvinden. Het betreffende bedrijf levert daarmee bij een conservatieve schatting (laagste achtergrondwaarde circa 1.500 mol/ha/jaar) immers minder dan 1,06% van de totale achtergrondbelasting aan stikstofdepositie in het gebied op, een bijdrage die in deze context verwaarloosbaar is, zodat niet staande gehouden kan worden dat juist het intrekken/wijzigen van deze vergunning strikt noodzakelijk is in het licht van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Tevens is van belang dat in de door ons verleende vergunning van 23 maart 2016 een afname in emissie (van 208,2 kg NH₃/jaar) is vergund ten opzichte van de referentiesituatie, bestaande uit de krachtens de Wet milieubeheer vergunde situatie van 16 december 1998. Intrekking van de door ons verleende vergunning van 23 maart 2016 zou zodoende betekenen dat de krachtens de Wet milieubeheer vergunde situatie van 16 december 1998 herleeft, en daarmee de toegestane emissie zou toenemen van 1.800,2 naar 2.008,4 kg NH₃/jaar.

II Handelen in strijd met vergunning

In uw verzoek stelt u dat de vergunninghouder handelt in strijd met aan de vergunning verbonden voorschriften en nimmer daaraan kan voldoen. Wij stellen vast dat de vergunde nieuwe stal inderdaad niet gerealiseerd is. De in het bedrijf aanwezige melkgeiten worden gehuisvest in de bestaande melkrundveestal. Deze melkrundveestal is geschikt gemaakt voor de huisvesting van circa 400 melkgeiten.

Wij zijn van oordeel dat inderdaad in strijd met de vergunning en niet conform de voorschriften gehandeld wordt. Het louter niet voldoen of kunnen voldoen aan een voorschrift van een vergunning kan nooit op zichzelf een legitieme reden zijn om een vergunning in te trekken. In de wet is (in artikel 5.4, eerste lid, sub a, van de Wnb) niet voor niets een discretionaire bevoegdheid opgenomen en geen verplichting.

De huidige ammoniakemissies als gevolg van de afwijkende huisvesting leiden nog niet tot de helft van de beoordeelde ammoniakemissie en stikstofdepositie als is vergund. Aangezien met verlenen van de vergunning is vastgesteld dat geen significante gevolgen optreden als gevolg van de stikstofdepositie, is ook zeker dat met een veel lagere stikstofdepositie die significante gevolgen niet optreden.

Wij achten het gewicht van het belang aan de kant van de vergunninghouder bij het behouden van zijn aan hem verleende, rechtens onaantastbare vergunning dermate zwaarwegend, dat wij het intrekken ervan als onevenredig beschouwen. Daarbij speelt een rol dat de intrekking van deze individuele vergunning nauwelijks enig positief effect heeft op de beschermde Natura 2000-natuurwaarden en zou betekenen dat de krachtens de Wet milieubeheer vergunde situatie herleeft waarmee de toegestane emissie zelfs zou toenemen. Bovendien hebben wij op 20 juni 2016 een vergunningaanvraag ontvangen waarin een situatie wordt aangevraagd die wel gerealiseerd kan worden. Daarnaast is op 15 juli 2019 een hernieuwde aanvraag ingediend die eveneens vergund kan worden. Dit kan echter alleen als met de bestaande rechten intern gesaldeerd kan worden. Dat de vergunde situatie niet is of niet kan worden gerealiseerd, is daarbij niet van belang.⁵ Wij achten intrekking van de vergunning daarom onevenredig en onredelijk richting de vergunninghouder.

III Besluit

Uw verzoek tot intrekking, van de door ons verleende vergunning van 23 maart 2016 met nummer 817FA7FE en zaaknummer Z-NB-MEL-2015-1334, wordt afgewezen.

IV Bezwaar

Belanghebbenden kunnen tegen deze beschikking een bezwaarschrift indienen bij Gedeputeerde Staten van Utrecht, t.a.v. de secretaris van de Awb-adviescommissie, Postbus 80300, 3508 TH Utrecht, binnen zes weken na de dag waarop de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

⁵ ECLI:NL:RVS:2018:901 r.o. 4.2

Het bezwaarschrift moet ondertekend zijn en ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van (het gedeelte van) de beschikking waartegen bezwaar wordt gemaakt;
- de gronden van het bezwaar (de motivering).

Aan de behandeling van het bezwaarschrift zijn voor de indiener geen kosten verbonden. Vanwege de eis van schriftelijkheid die de Awb stelt, is het niet mogelijk om via e-mail bezwaar te maken.

Het maken van bezwaar schorst de werking van de beschikking niet. Indien onverwijld spoed dit vereist, kunt u naast het maken van bezwaar een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de Voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland, Postbus 16005, 3500 DA Utrecht, o.v.v. voorlopige voorzieningen. Daarbij is een griffierecht verschuldigd.

V Verzending

Dit besluit wordt verzonden aan:

- Wösten juridisch advies.

De provincie hecht veel waarde aan een goede samenwerking en bevordert dat de verschillende overheidsinstanties zoveel mogelijk gecoördineerd optreden. Informatie-uitwisseling is daarbij van belang. Daarom is een afschrift van dit besluit tevens gezonden aan de in dit geval van belang zijnde bestuursorganen.

Een afschrift van dit besluit wordt verzonden aan:


- Gemeente Utrechtse Heuvelrug;
- RUD Utrecht.

Een afschrift wordt ook verzonden aan vergunninghouder:

- S.J.H.M. de Lange-Peters.

Tevens hebben wij deze beschikking bekendgemaakt op: <https://www.officielebekendmakingen.nl>

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,
namens hen


Mevr. drs. ing. S. Heijblom
Teamleider Vergunningverlening Natuur en Landschap
Domein Landelijke Leefomgeving

Bijlage: AERIUS berekening RcPYrcV4ChUC (08 december 2020) van de op 23 maart 2016 vergunde situatie.