



Ons kenmerk DOC-00372779
Zaaknummer 2022-041235
Bijlage(n) -

Maastricht 29 november 2022
Verzonden 05 december 2022

Ontwerpbesluit van Gedeputeerde Staten van Limburg

Verzoek tot intrekking vergunning Wet natuurbescherming

Artikel 2.4 en artikel 5,4, eerste en tweede lid,
Wet natuurbescherming

Zaaknummer: 2022-041235



1. Aanleiding

Bij besluit van 13 juli 2017, zaaknummer 2014-1382, is aan Rockwool B.V. (hierna: Rockwool) een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor het binnen de invloedssfeer van diverse binnenlandse en buitenlandse Natura 2000-gebieden exploiteren van een inrichting ten behoeve van de productie van steenwol, aan de Industrieweg 15 te Roermond (hierna: de natuurvergunning).

Ten aanzien van deze natuurvergunning is bij brief van 28 juni 2022, ontvangen op diezelfde datum, op basis van de artikelen 2.4 en 5.4 van de Wnb een verzoek tot intrekking ingediend door de XXX. Bij brief van 18 juli 2022 is kenbaar gemaakt dat het verzoek tot intrekking is overgenomen door XXX van XXX (verder: verzoeker).

Ter onderbouwing van het verzoek om intrekking wordt gesteld dat de door de Rockwool B.V. veroorzaakte verzurende emissies bijdragen aan de overbelasting en verslechtering van verschillende Nederlandse Natura-2000-gebieden. In het bijzonder is daarbij gewezen op de Natura 2000-gebied De Meinweg.

Naar aanleiding van dit verzoek hebben wij onderzocht of voornoemde natuurvergunning intrekking behoeft op basis van de in het verzoek aangevoerde gronden.

2. Procedure

2.1 Voorbereiding besluit

Dit besluit is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en de hoofdstukken 2 en 5 van de Wet natuurbescherming.

2.2 Inspraak

Het voorliggende ontwerp van het besluit op het intrekkingverzoek zal gedurende zes weken voor eenieder ter inzage liggen in het Gouvernement te Maastricht. Gedurende deze termijn kan eenieder bij ons college schriftelijk, mondeling en per e-mail zienswijzen over dit ontwerpbesluit naar voren brengen. Vervolgens zullen wij, na afweging van de naar voren gebrachte zienswijzen, een definitief besluit op het intrekkingverzoek nemen. Tegen dat besluit staat vervolgens beroep open bij de rechtbank Limburg en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



3. Beoordelingskader

3.1 Algemeen

Op 1 januari 2017 is de Wnb in werking getreden. Artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb heeft betrekking op de vergunningplicht ter bescherming van Natura 2000-gebieden (Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijngebieden) binnen en buiten Nederland. Meer in het bijzonder is op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een vergunning van gedeputeerde staten vereist voor het realiseren van een project 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.

De vergunning kan in principe uitsluitend worden verleend indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Daarbij geldt dat bij de passende beoordeling het positieve effect van mitigerende maatregelen mag worden betrokken. Bestaat op grond van de passende beoordeling (inclusief de daarbij betrokken mitigerende maatregelen) niet de vereiste zekerheid, dan kan een aangevraagde vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb niettemin worden verleend in het uitzonderlijke geval dat bij toetsing blijkt dat geen Alternatieve oplossingen voor handen zijn, sprake is van Dwingende redenen van openbaar belang en Compenserende maatregelen worden getroffen. Oftewel in voorkomend geval dat de zogenaamde ADC-toets met succes wordt doorlopen.

3.2 De artikelen 2.4 en 5.4 van de Wet natuurbescherming

Het voorliggende verzoek om intrekking van voornoemde natuurvergunning is expliciet gebaseerd op zowel artikel 2.4 als artikel 5.4 van de Wnb. In verband daarmee wordt hieronder op beide wetsbepalingen ingegaan.

3.2.1 Artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming

Op grond van artikel 2.4, eerste lid, van de Wnb leggen gedeputeerde staten, indien dat gelet op de instandhoudingsdoelstellingen nodig is voor een Natura 2000-gebied, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

- a. informatie over de handeling te verstrekken;
- b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;
- c. de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of
- d. de handeling niet uit te voeren of te staken.

Ingevolge het tweede tot en met het vierde lid van artikel 2.4 van de Wnb kunnen gedeputeerde staten, indien een onverwijld tenuitvoerlegging van een besluit als bedoeld in het eerste lid noodzakelijk is, het besluit bekendmaken door mondelinge mededeling, leggen provinciale staten, indien dat nodig is voor



een Natura 2000-gebied ten aanzien van categorieën van handelingen, bij verordening verplichtingen op als bedoeld in het eerste lid en is het verboden te handelen in strijd met een opgelegde verplichting.

3.2.2 Artikel 5.4 Wet natuurbescherming

Voor zoveel hier van belang, kan een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb ingevolge artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb worden ingetrokken indien:

- a. de houder van een vergunning in strijd handelt met de hem verleende vergunning of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen;
- b. de gegevens op grond waarvan de vergunning 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 in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of
- d. de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning 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 is verleend zouden hebben bestaan.

Op grond van artikel 5.4, tweede lid, wordt een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb ingetrokken indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.



4. Overwegingen

4.1 Achtergrond van de aan Rockwool verleende natuurvergunning

Bij brief van 12 december 2014, ontvangen op 15 december 2014, heeft Arvalis Adviseurs namens Rockwool B.V. te Roermond een vergunning ex artikel 16/19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) aangevraagd voor het exploiteren van een inrichting ten behoeve van de productie van steenwol, aan de Industrieweg 15 te Roermond. De inrichting is gelegen nabij de Natura 2000-gebieden 'Meinweg', 'Roerdal', 'Swalmdal', 'Schwalm-Nette-Platte mit Grenzwald und Meinweg', 'Lusekamp und Boschbeek', 'Elmpter Schwalbruch', 'Walder und Heiden bei Bruggen-Bracht', 'Meinweg mit Ritzroder Dunen', 'Helpensteiner Bachtal-Rotenbach' en 'Schaagbachtal'. De aanvraag is geregistreerd onder nummer 2014-1382.

Op 27 juli 2016 en 7 april 2017 zijn aanvullende gegevens ontvangen.

Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (Wnb) in werking getreden. De Wnb vervangt onder Op 1 januari 2017 is de Wnb in werking getreden. Met inachtneming van artikel 9.10, eerste lid, van de Wnb is de vergunningaanvraag vanaf 1 januari 2017 behandeld overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de Wnb. Daarnaast is de aanvraag afgehandeld met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor wat betreft de beoordeling van de aanvraag is verder van belang dat de aanvraag is ontvangen vóór 1 juli 2015 ofwel voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS). Als resultaat daarvan is de aanvraag, welke mede voorziet in het veroorzaken van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, niet volgens het regime van het PAS beoordeeld.

Overigens is om de mogelijke effecten van de door Rockwool aangevraagde activiteiten op de beschermde habitattypen en -soorten van de omliggende Natura 2000-gebieden in beeld te brengen, in eerste aanleg gebruik gemaakt van de door het Ministerie van Economische Zaken beschikbaar gestelde effectenindicator (2017). Vervolgens is onderzocht of en zo ja, in hoeverre bij de aangevraagde activiteiten op enig Natura 2000-gebied sprake is van een zgn. bestaand recht. Voor zover daarvan sprake is geldt immers volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) dat de betreffende activiteiten onder de Habitatrichtlijn en – sinds 1 januari 2020 – de Wet natuurbescherming niet vergunningplichtig zijn, niet nader (passend) beoordeeld behoeven te worden en een significant negatief effect van deze activiteiten op enig Natura 2000-gebied op voorhand uitgesloten wordt geacht.

Bij het onderzoek dat in dit verband heeft plaatsgevonden is voor de aangevraagde activiteiten gebleken dat in relatie tot diverse effecten sprake is van een zgn. bestaand recht en de aangevraagde situatie ten opzichte daarvan (= de referentiesituatie) niet voorziet in een toename van het betreffende effect op enig Natura 2000-gebied. Dat laatste is onder meer vastgesteld voor zover de aangevraagde activiteiten leiden tot verzuring en vermeting door de emissie en daaruit voortvloeiende depositie op enig Natura 2000-gebied. Daarnaast is dat vastgesteld voor de overige effecten dat een significant negatief effect van de aangevraagde activiteiten op enig Natura 2000-gebied op voorhand uitgesloten kan worden geacht.



Voor zover bij de aangevraagde activiteiten en daardoor veroorzaakte effecten is vastgesteld dat geen sprake is van een bestaand recht c.q. sprake is van een toename van het betreffende effect ten opzichte van het bestaand recht (= de referentiesituatie), is vervolgens ecologisch onderzocht of een significant negatief effect op enig Natura 2000-gebied op voorhand kan worden uitgesloten.

Op grond van de uitvoerige beoordeling is resumerend geconcludeerd dat de door Rockwool aangevraagde activiteiten geen significant negatieve effecten zullen veroorzaken op de relevante binnen- en buitenlandse Natura 2000-gebieden casu quo de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van deze Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Tegen deze achtergrond is de aangevraagde vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, onder het verbinden van beperkingen en voorschriften, verleend.

4.2 Intrekkingverzoek ex artikel 2.4 Wnb

Vastgesteld dient te worden dat het voorliggende verzoek geen betrekking heeft op het aan Rockwool opleggen van verplichtingen als bedoeld in artikel 2.4 van de Wnb, maar louter strekt tot intrekking van voornoemde aan Rockwool verleende natuurvergunning. Zoals mede blijkt uit het gestelde onder 3.2.1, voorziet artikel 2.4 van de Wnb enkel in de bevoegdheid om de daarbij genoemde verplichtingen op te leggen. In deze bepaling is niet (mede) voorzien in de bevoegdheid om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb in te trekken. Het vorenstaande betekent dat voor zover het voorliggende verzoek om intrekking van de bij besluit van 13 juli 2017, zaaknummer 2014-1382, aan Rockwool verleende natuurvergunning is gebaseerd op artikel 2.4 van de Wnb, dit verzoek dient te worden geweigerd.

4.3 Intrekkingverzoek ex artikel 5.4 Wnb

Voor zover het verzoek om intrekking is gebaseerd op artikel 5.4 van de Wnb, wordt onder 4.3.1 primair overwogen dat intrekking van de aan Rockwool verleende natuurvergunning in casu niet kwalificeert als passende maatregel en het verzoek reeds tegen die achtergrond dient te worden afgewezen. Subsidiair wordt onder 4.3.2 en 4.3.3 aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden ingegaan op de vraag of er aanleiding bestaat om de aan Rockwool verleende natuurvergunning in te trekken op één of meer van de intrekkingsgronden genoemd in artikel 5.4, eerste en tweede lid, van de Wnb.

4.3.1 Intrekking kwalificeert niet als passende maatregel

Zoals onder 1 vermeld, verzoekt verzoeker om intrekking van de aan Rockwool verleende natuurvergunning om reden dat de door Rockwool veroorzaakte verzurende emissies en deposities bijdragen aan de overbelasting en verslechtering van verschillende Nederlandse Natura-2000-gebieden. Relevant in zoverre is dat, zoals blijkt uit de betreffende vergunning en volgt uit de toelichting onder 4.1, de aan Rockwool verleende (onherroepelijke) natuurvergunning in relatie tot de verzurende effecten van de daarbij toegestane activiteiten door de emissie en daaruit voortvloeiende depositie op de betreffende Nederlandse (en buitenlandse) Natura 2000-gebieden, vrijwel louter is gebaseerd op bestaande rechten. Meer in het bijzonder was voor de bij voornoemde natuurvergunning van Rockwool toegestane activiteiten niet eerder een natuurvergunning verleend, vonden deze activiteiten en daardoor veroorzaakte verzurende effecten door de emissie en depositie op de betreffende Natura 2000-gebieden reeds op 10 juni 1994 (de vroegste referentiedatum) plaats, waren deze activiteiten en voornoemde daardoor veroorzaakte verzurende effecten op grond van de milieuvergunde situatie op dat moment



toegestaan, zijn deze activiteiten sindsdien (onafgebroken) voortgezet en zijn de activiteiten en voornoemde daardoor veroorzaakte verzurende effecten sindsdien in de mate waarin ze plaatsvinden toegestaan gebleven. Van een toename van de door de bij de natuurvergunning toegestane activiteiten veroorzaakte verzurende effecten door de emissie en depositie op de relevante Natura 2000-gebieden ten opzichte van het bestaand recht (= de referentiesituatie) is geen sprake. Dat laatste betekent dat, voor zover het gaat om de door verzoeker gewraakte verzurende effecten van de bij de natuurvergunning van Rockwool toegestane activiteiten door de emissie en daaruit voortvloeiende depositie, volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Afdeling een significant negatief effect op enig Natura 2000-gebied op voorhand uitgesloten kan worden geacht en op grond van de Habitatlijn en – sinds 1 januari 2020 – de Wnb voor de activiteiten in zoverre geen natuurvergunning is vereist.

In aansluiting op het vorenstaande dient te worden vastgesteld dat, voor zover het gaat om de door toegestane activiteiten veroorzaakte verzurende effecten door de emissie en depositie op de relevante Natura 2000-gebieden, de aan Rockwool verleende natuurvergunning dient te worden aangemerkt als een zgn. verslechteringsvergunning. Onder de Wnb tot 1 januari 2020 was een zodanige (verslechterings)vergunning vereist voor activiteiten die wel enige maar geen significant negatieve effecten kunnen hebben voor enig Natura 2000-gebied. Sinds de wijziging van de Wnb per 1 januari 2020 is de (verslechterings)vergunningplicht voor activiteiten die wel enige maar geen significant negatieve effecten kunnen hebben voor enig Natura 2000-gebied vervallen. Daarbij is niet voorzien in overgangsrecht.

Het vorenstaande betekent dat de bij de aan Rockwool verleende natuurvergunning toegestane activiteiten niet langer vergunningplichtig zijn, voor zover deze leiden tot de door verzoeker gewraakte verzurende effecten door de emissie en depositie op de relevante Natura 2000-gebieden. Immers, zoals toegelicht, dient een significant negatief effect van de toegestane activiteiten op enig Natura 2000-gebied in zoverre uitgesloten te worden geacht. In aansluiting daarop geldt dat de intrekking van de – voor 1 januari 2020 - aan Rockwool verleende natuurvergunning niet als passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn kan worden geduid, omdat met de intrekking van de vergunning in zoverre niet kan worden bewerkstelligd dat de daarbij toegestane activiteiten worden beëindigd. Nu moet worden geconcludeerd dat de aan Rockwool verleende natuurvergunning, voor zover de daarbij toegestane activiteiten leiden tot de door verzoeker gewraakte emissie en depositie op de relevante Natura 2000-gebieden, moet worden aangemerkt als verslechteringsvergunning en de intrekking van die vergunning in zoverre niet als passende maatregel kwalificeert, komt ons college tot de slotsom dat het voorliggende verzoek om intrekking van deze vergunning reeds tegen deze achtergrond



dient te worden afgewezen. Vergelijk in dat verband de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71) inzake de Logtsebaan.

4.3.2 Intrekking is niet nodig ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn

Onverminderd het gestelde onder 4.3.1, geldt dat intrekking van de aan Rockwool verleende natuurvergunning niet nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn. Een en ander wordt onderstaand nader toegelicht.

Voor zoveel hier van belang, wordt op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb een verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van diezelfde wet ingetrokken indien dit nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt resumerend dat lidstaten passende maatregelen moeten 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 de zones zijn aangewezen. Door verzoeker is in dit verband aangevoerd dat de aan Rockwool verleende natuurvergunning moet worden ingetrokken, omdat de door Rockwool veroorzaakte verzurende emissies bijdragen aan de overbelasting en verslechtering van verschillende Nederlandse Natura-2000-gebieden.

Het begrip 'passende maatregelen' is niet verder gedefinieerd in de wet. In de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 wordt er wel een definitie gegeven: 'Maatregelen gericht op het voorkomen van verslechteringen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna Hof) noemt deze maatregelen ook 'preventieve maatregelen'. Zoals hiervoor genoegzaam is toegelicht kan van een zodanig significant (negatief) effect geen sprake zijn, voor zover de bij de aan Rockwool verleende natuurvergunning toegestane activiteiten leiden tot de door verzoeker gewraakte verzurende effecten door de emissie en depositie op de relevante Natura 2000-gebieden.

Ten overvloede, wordt er in dit verband nogmaals op gewezen dat in zoverre immers sprake is van een bestaand recht en geen toename ten opzichte van dit bestaand recht (= referentiesituatie), zodat een significant negatief effect volgens vaste jurisprudentie op voorhand uitgesloten moet worden geacht.

Los van het vorenstaande geldt dat bij het bepalen van dergelijke passende of preventieve maatregelen de lidstaat keuzevrijheid toekomt (Grüne Liga Sachsen ECLI:EU:C:2016:10). Verder is in voornoemde uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, inzake de Logtsebaan, uiteengezet wanneer in dit verband tot intrekking of wijziging moet worden overgegaan. Samengevat blijkt hieruit het volgende:

- Daar waar hoge stikstofbelasting leidt tot verslechtering van natuurwaarden zijn passende maatregelen nodig, die onder meer gericht zijn op de daling van de stikstofdepositie in het betrokken Natura 2000-gebied;
- De intrekking of wijziging van een natuurvergunning voor een activiteit die bijdraagt aan die verslechtering, is een dergelijke passende maatregel;



- Bij de keuze welke passende maatregelen nodig zijn, komt het bevoegd gezag beoordelingsruimte toe;
- Alleen als intrekking of wijziging van een natuurvergunning de enige mogelijke passende maatregel is, moet het bevoegd gezag daartoe overgaan;
- Als er ook andere passende maatregelen getroffen kunnen worden, mag intrekking of wijziging achterwege blijven. Wel moet dan inzichtelijk worden gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Is er geen zicht op andere maatregelen, dan komt intrekking of wijziging van de natuurvergunning in beeld, met name als die intrekking of wijziging wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan leiden.

Ook het Adviescollege Stikstofproblematiek (onder leiding van de heer XXX) gaat in haar advies in op de verhouding tussen intrekking van een vergunning en de mogelijkheid tot het nemen van andere passende maatregelen. Zij vermeldt daarover: *"Het Adviescollege merkt op dat in verband met de behoud- en herstelopgave ook de wijziging of intrekking van bestaande vergunningen worden genoemd. Het Adviescollege wijst erop dat een dergelijke verstrekende maatregel ten aanzien van individuele bedrijven alleen aan de orde kan zijn indien wordt aangetoond dat intrekking of wijziging van de toestemming voor deze specifieke activiteit de enige passende maatregel is om verslechtering of significante verstoringen te voorkomen, ofwel indien een dergelijke maatregel onderdeel uitmaakt van generiek beleid voor een gebied of sector."*

Het is dus niet opportuun om, zonder nader onderzoek naar mogelijke (andere) passende maatregelen, primair over te gaan tot het intrekken van vergunningen.

Naar aanleiding van het eerste advies van het bovengenoemde adviescollege ('Niet alles kan') zijn de eerste (bron-) maatregelen aangekondigd. Er is gekozen voor een verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen, ammoniakreductie via veevoermaatregelen en er is de 'Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden' vastgesteld als extra mogelijkheid om te stoppen voor agrarische bedrijven met hoge stikstofuitstoot die dichtbij Natura-2000 gebieden gevestigd zijn.

Bovendien is de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn) op 1 juli 2021 in werking getreden.¹

Doel en strekking van deze wet is er voor te zorgen dat de natuur sterker wordt en dat de stikstofuitstoot en -depositie omlaag gaat. Op den duur moet de achtergrondconcentratie lager worden dan de kritische depositiewaarden (KDW) voor de beschermde natuur.

De Wsn bepaalt via het ingevoegde artikel 1.12a, eerste lid, Wnb concrete resultaatsverplichtingen wat betreft het percentage van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in natura 2000-gebieden dat niet hoger mag zijn dan de KDW, te weten:

- a. 2025: 40% van het betreffende areaal onder de KDW;
- b. 2030: 50% van het betreffende areaal onder de KDW;
- c. 2035: 74% van het betreffende areaal onder de KDW.

In het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is overigens besloten deze doelen naar voren te halen, naar 2030.

¹ Stb. 2021, 140



Om deze verplichtingen te bereiken zal conform artikel 1.12b Wnb een programma worden vastgesteld waarin onder andere maatregelen zijn opgenomen om de vermindering van stikstofdepositie te bereiken. Ter uitwerking van dat programma stellen gedeputeerde staten een gebiedsplan vast (artikel 1.12fa Wnb) waarin gebiedsgericht onder andere de verwachte gevolgen van de maatregelen worden beschreven. Inmiddels is het ontwerpprogramma op 24 mei 2022 gepubliceerd. Dit ontwerpprogramma is opgesteld op basis van plannen van het vorige kabinet. De aangepaste doelstellingen uit het coalitieakkoord en het transitiefonds voor het versnellen en verbreden van de stikstofaanpak zijn nog niet opgenomen. Vanaf medio 2023 wordt het programma geactualiseerd op basis van de dan beschikbare gebiedsplannen, monitoringsgegevens en de verdere uitwerking van het coalitieakkoord. Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering zorgt voor de uitvoering, monitoring en eventuele bijsturing van deze maatregelen en daarmee ligt er een stevige basis van de structurele stikstofaanpak waarbij invulling wordt gegeven aan de plannen van het vorige kabinet (waarvoor 7 miljard euro beschikbaar is).

Elke sector levert een bijdrage en kan rekenen op financiële ondersteuning. Voor de landbouw betekent dit een omslag naar toekomstbestendige (kringloop)landbouw met zo min mogelijk emissies. Er komen middelen voor investeringen in duurzame stallen, minder eiwit in veevoer en betere mestaanwending. Daarnaast komt er een omschakelprogramma duurzame landbouw van 175 miljoen euro om boeren te helpen deze stappen te zetten. Voor boeren die vrijwillig willen stoppen komt er ook geld beschikbaar. Op 10 juni 2022 is de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) bekend gemaakt met daarin de hoofdlijnen van het NPLG en per provincie de richtinggevende stikstofreductiedoelen.

Provinciaal niveau

Naast deze generieke aanpak is er gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak die onder andere aansluit op de maatregelen op landelijk niveau. Er is immers maatwerk nodig. Op provinciaal niveau is in dit kader door ons college op 28 januari 2020 het Aanvalsplan Stikstof Limburg (hierna: Aanvalsplan) vastgesteld met daarin een gestructureerde aanpak om de stikstofdepositie in de stikstofgevoelige Limburgse Natura 2000-gebieden substantieel te verminderen. In deze gebiedsgerichte aanpak wordt per gebied onderzocht welke bronnen een negatieve invloed hebben op de natuurkwaliteit en waar ontwikkelingen mogelijk zijn. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de land- en tuinbouwsector, maar ook naar andere sectoren zoals industrie, mobiliteitsaspecten, energie- en bouwsector.

Meer concreet is in bijlage 2 van het Aanvalsplan een overzicht van herstelmaatregelen weergegeven welke in de periode 2021-2025 worden uitgevoerd. Hieruit blijkt dat ten aanzien van verschillende in relatie tot de aan Rockwool verleende natuurvergunning relevante Natura 2000-gebieden enerzijds versnellingsmaatregelen worden getroffen en anderzijds aanvullende maatregelen plaatsvinden. Daarnaast geldt dat herstelmaatregelen die reeds in het kader van het PAS zijn of worden uitgevoerd in de betrokken Natura 2000-gebieden ook nog steeds van kracht zijn of (versneld) worden uitgevoerd.

Bovendien is op 18 februari 2022 de Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering vastgesteld. Dit betreft een kaderstellende aanpak en is in grote lijnen een voortzetting en actualisatie van het Aanvalsplan. Het bevat een concretere aanpak gericht op de doelrealisatie van de Wnb, met als



belangrijkste actielijnen onder andere natuurverbetering en biodiversiteitsherstel en inzet op de reductie van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

N.B. Eventueel zouden nog de volgende ontwikkelingen kunnen worden vermeld:

1. *het Handelingsperspectief;*
 2. *het Plan van aanpak Stikstof (Handhaving);*
 3. *de (vervroegde) aanscherping van de emissienorm voor NH3 in het kader van de Wabo,*
- Aan deze ontwikkelingen zitten echter nog de volgende 'mitsen en maren':*

Ad 1..

De betreffende GS-nota is in principe vertrouwelijk tot het moment waarop de gebiedsplannen in het kader van de Wet stikstofreductie definitief zijn vastgesteld, de daarin aangekondigde vergunningennota is nog niet gereed (en vastgesteld) en de beoogde aanpassing van de Beleidsregels intern en extern salderen in Limburg (50%-50% i.p.v. 70%-30%) is/wordt nog niet geëffectueerd.

Ad 2.

Het plan van aanpak is nog niet gereed, laat staan vastgesteld.

Ad 3.

Dit is afhankelijk van de afhandeling door de RUDZL van het door MOB ingediende actualisatieverzoek terzake in het kader van de Wabo. Leidt dit (vervroegd) tot een aanscherping van de emissienorm voor NH3 in het kader van de Wabo, dan kwalificeert dat als passende maatregel en dient dat nadrukkelijk als zodanig hier in de tekst te worden toegevoegd.

Gezien voornoemde 'mitsen en maren' heb ik de vermelde ontwikkelingen vooralsnog niet meegenomen in voorliggend ontwerpbesluit, maar op een later tijdstip kan dit mogelijk (deels) alsnog.

Maar misschien zijn er nog andere ontwikkelingen, die al wel kunnen worden vermeld. Als dat zo is, hoor ik het graag!

In de wetenschap dat in de betrokken Natura 2000-gebieden op landelijk en provinciaal niveau reeds passende maatregelen, gericht op de behoud- en herstelopgave van de voor stikstofgevoelige habitattypen, zijn of (versneld) worden genomen - en andere passende maatregelen zoals hierboven genoemd van kracht zijn die effectiever zijn - achten wij het intrekken van de aan Rockwool verleende (onherroepelijke) natuurvergunning geen noodzakelijke passende maatregel ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Immers, er is voldoende mate sprake van (zicht op) de uitvoering van andere passende maatregelen om een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden, waarop de bij de natuurvergunning van Rockwool toegestane activiteiten verzurende effecten hebben, te voorkomen.

Tegen deze achtergrond geeft artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb ons college geen aanleiding om tot intrekking van de aan Rockwool verleende natuurvergunning te besluiten.

4.3.3 Ook anderszins bestaat geen aanleiding tot intrekking

Uit artikel 5.4, eerste lid, Wnb volgt dat ons college bevoegd is om de aan Rockwool verleende natuurvergunning in te trekken als één van de daar genoemde omstandigheden zich voordoet. Daarbij geldt dat het gebruik van deze (discretionaire) bevoegdheid enkel dient te geschieden, indien een afweging van alle betrokken belangen daar aanleiding toe geeft. Tot de af te wegen belangen behoort in het licht van de formele rechtskracht van de (onherroepelijke) natuurvergunning mede het belang van de



rechtszekerheid voor Rockwool als vergunninghouder. Feit is dat een vergunninghouder aan een onherroepelijke vergunning in principe rechtszekerheid mag ontleen en het intrekken van een zodanige vergunning een grote inbreuk betekent op deze rechtszekerheid. Een dergelijke inbreuk is ingevolge artikel 5.4, eerste lid, Wnb enkel gerechtvaardigd indien één of meer van de daar genoemde intrekkingsgronden zich voordoen en zwaarwegende belangen tot intrekking nopen.

Nu, zoals hiervoor is toegelicht, intrekking van de aan ROCKWOOL verleende natuurvergunning niet nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn, dienen naar het oordeel van ons college ook de sociale en economische belangen nadrukkelijk bij de belangenafweging te worden betrokken. In dat verband moet worden vastgesteld dat er buitengewoon grote sociale en economische belangen zijn gemoeid met het voortzetten van de bij de aan Rockwool verleende natuurvergunning toegestane activiteiten. Om het grote sociale en economische belang te duiden wordt op dit moment volstaan met de vermelding dat Rockwool in Roermond directe werkgelegenheid biedt aan ruim 1200 medewerkers en op jaarbasis een omzet genereren van circa 415 miljoen euro. Worden de toeleveringsbedrijven daarbij in ogenschouw genomen, dan gaat het om nog meer(indirecte) werkgelegenheid en omzet.

Daarnaast dragen producten van Rockwool bij aan de klimaatdoelstellingen van Nederland, waarbij de productie van het isolatiemateriaal volledig circulair is. Ook heeft Rockwool een start gemaakt met de elektrificatie van de op fossiele energie gebaseerde smeltprocessen.

Reeds gelet op het vorenstaande en in aanmerking genomen dat het tweede lid van artikel 5.4 Wnb (lees: de uitvoering van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn) niet noopt tot het intrekken van de aan Rockwool verleende natuurvergunning, wegen de rechtszekerheid en de sociale en economische belangen die pleiten tegen het intrekken van deze vergunning naar het oordeel van ons college zwaarder dan de belangen die pleiten voor de intrekking daarvan. Daar komt bij dat moet worden vastgesteld dat geen van de intrekkingsgronden genoemd onder het eerste lid van artikel 5.4 Wnb ons college de bevoegdheid biedt om de aan Rockwool verleende natuurvergunning in te trekken. In dit verband wordt met betrekking tot de intrekkingsgronden onder a. tot en met d. het volgende opgemerkt.

- a. Niet geconstateerd is dat door Rockwool wordt gehandeld in strijd met de verleende natuurvergunning en/of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen. Derhalve is niet voldaan aan de voorwaarde om op basis van artikel 5.4, eerste lid, onder a. van de Wnb de aan Rockwool verleende vergunning in te trekken.
- b. Niet gesteld of gebleken is dat de gegevens op grond waarvan de aan ROCKWOOL verleende natuurvergunning is verleend zodanig onjuist of onvolledig zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, door ons college een andere beslissing op de vergunningaanvraag zou zijn genomen. Gelet daarop is evenmin voldaan aan de voorwaarde om op basis van artikel 5.4, eerste lid, onder b. van de Wnb de aan Rockwool verleende vergunning in te trekken;
- c. De aan Rockwool verleende natuurvergunning is niet in strijd met wettelijke voorschriften verleend. In dit verband wordt primair verwezen naar het gestelde onder 4.1. In aansluiting daarop wordt gememoreerd dat, voor zover het gaat om de door verzoeker gewraakte verzurende effecten van de toegestane activiteiten door de emissie en depositie op de relevante Natura 2000-gebieden, de aan Rockwool verleende natuurvergunning louter is gebaseerd op een bestaand recht en ten opzichte van het bestaand recht (= de referentiesituatie) geen sprake is van een toename. Dat laatste betekent volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Afdeling dat in zoverre een significant negatief effect op enig Natura 2000-gebied op voorhand uitgesloten kan worden geacht én geen passende beoordeling is vereist om tot verlening van de vergunning te kunnen



- besluiten. Daarmee biedt artikel 5.4, eerste lid, onder c. van de Wnb ons college eveneens geen bevoegdheid om tot intrekking van de aan Rockwool verleende natuurvergunning over te gaan.
- d. De omstandigheden zijn sedert het tijdstip waarop de natuurvergunning aan Rockwool is verleend niet zodanig gewijzigd, dat deze niet of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning is verleend zouden hebben bestaan. In dit verband wordt voorop gesteld dat volgens de beschikbare jurisprudentie twijfel niet voldoende is om vast te stellen dat is voldaan aan de voorwaarde om een vergunning op basis van deze intrekkingsgrond in te trekken. Echter, ook van enige twijfel is in relatie tot de aan Rockwool verleende natuurvergunning geen sprake. Immers, zoals hiervoor meermaals is toegelicht, is de aan natuurvergunning van Rockwool, voor zover het gaat om de door de daarbij toegestane activiteiten veroorzaakte verzurende effecten door de emissie en depositie op de relevante Natura 2000-gebieden, verleend louter op basis van bestaande rechten. Dat betekent volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Afdeling, ten tijde van het verlenen van de vergunning en sindsdien, dat een significant negatief effect op enig Natura 2000-gebied in zoverre op voorhand uitgesloten kan worden geacht. Nu een zodanig significant negatief effect in zoverre - onverkort - op voorhand uitgesloten kan worden geacht, doet zich geen situatie voor die aanleiding kan geven om de aan Rockwool verleende natuurvergunning op basis van artikel 5.4, eerste lid, onder d, in te trekken.

Overigens wordt, onder verwijzing naar het gestelde onder 4.3.1, herhaald dat de aan Rockwool verleende natuurvergunning, voor deze door verzoeker ter discussie is gesteld, dient te worden aangemerkt als eenzgn. verslechteringsvergunning. Dat laatste betekent dat de toegestane activiteiten sinds de wijziging van de Wnb per 1 januari 2020 in zoverre niet langer vergunningplichtig zijn. Inherent daaraan is dat geen enkele van de intrekkingsgronden genoemd in artikel 5.4 van de Wnb aanleiding kan geven om thans tot intrekking van de aan Rockwool verleende natuurvergunning te besluiten.

4.4 Conclusie

Artikel 2.4 van de Wnb voorziet niet (mede) in de bevoegdheid om een natuurvergunning in te trekken. Reden waarom het voorliggende verzoek om intrekking van de aan Rockwool verleende natuurvergunning, voor zover dat is gebaseerd op artikel 2.4 van de Wnb, dient te worden geweigerd. Daarnaast geldt dat de aan Rockwool verleende natuurvergunning, voor zover de daarbij toegestane activiteiten leiden tot de door verzoeker gewraakte emissie en depositie op de relevante Natura 2000-gebieden, moet worden aangemerkt als verslechteringsvergunning en de intrekking van die vergunning in zoverre niet als passende maatregel kwalificeert, intrekking van deze vergunning mede vanwege andere passende maatregelen die (zullen) worden genomen niet nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en ook op basis van de intrekkingsgronden genoemd onder het eerste lid van artikel 5.4 van de Wnb en een afweging van de betrokken belangen geen aanleiding bestaat om tot intrekking van de aan Rockwool verleende natuurvergunning te besluiten. Tegen deze achtergrond dient het voorliggende verzoek om intrekking, voor zover dat is gebaseerd op artikel 5.4 van de Wnb, te worden afgewezen.





5. Besluit

Gelet op het bepaalde in de Wet natuurbescherming en voorgaande overwegingen, besluiten wij

1. het voorliggende bij brief van 28 juni 2022 ingediende verzoek om intrekking van de bij besluit van 13 juli 2017, zaaknummer 2014-1382, aan Rockwool verleende natuurvergunning voor zover gebaseerd op artikel 2.4 van de Wnb, te weigeren,
2. het voorliggende bij brief van 28 juni 2022 ingediende verzoek om intrekking van de bij besluit 13 juli 2017, zaaknummer 2014-1382, aan Rockwool verleende natuurvergunning voor zover gebaseerd op artikel 5.4 van de Wnb, af te wijzen.

Gedeputeerde Staten van Limburg


Voorzitter


Secretaris



6. Afschriften

Dit besluit is verzonden aan de indiener van het verzoek. Een afschrift van dit besluit is verzonden aan:

- Rockwool B.V., XXX, Postbus 1160, 6040 KD te Roermond;
- Burgemeester en Wethouders van de gemeente Roermond, Postbus 900, 6040 AX te Roermond.