



de Rechtspraak

Rechtbank Oost-Brabant

 AANTEKENEN | | PER POST | | EMAIL

De heer ir. A.K.M. van Hoof
Van Hoof Advies
Postbus 41
6590 AA Gennep

BESTUURSRECHT

bezoekadres
Leeghwaterlaan 8
5223 BA 's-Hertogenbosch

correspondentieadres
Postbus 90125
5200 MA 's-Hertogenbosch

t 088-3621000

www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

datum	16 april 2025
onderdeel	Afdeling II
contactpersoon	mevr E.C.M. de Bont
doorkiesnummer	088-3611833
ons kenmerk	zaaknummer SHE 23 / 3129 NATUUR V162
uw kenmerk	2376GP1
bijlage(n)	
onderwerp	het beroep van Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. te Nijmegen

Geachte heer,

Over het beroep met zaaknummer SHE 23 / 3129 NATUUR V162 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,


de griffier

uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 23/3129

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 april 2025 in de zaak tussen

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu, uit Nijmegen, eisers
(gemachtigden: ir. A.K.M. van Hoof en drs. J.G. Vollenbroek),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant, het college
(gemachtigden: mr. H. Witbreuk en mr. E.C.M. Thoonen).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: **Van Lierop VOF**, uit Heusden, gemachtigde mr. M. Godderij.

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de afwijzing van het verzoek van eisers om met toepassing van met toepassing van artikel 2.4, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) de verplichting op te leggen om de activiteiten van het bedrijf van de derde-partij aan de Kruisbaan 1 te Heusden, te staken dan wel, voor zover de activiteiten worden gereguleerd door een natuurvergunning die niet met toepassing van intern salderen is verleend, die vergunning met toepassing van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb in te trekken. Samen met deze zaak zijn acht zaken gelijktijdig behandeld. Later is daar nog een zaak aan toegevoegd. In negen zaken wordt vandaag uitspraak gedaan. De laatste uitspraak volgt zeer binnenkort.

1.1. Eisers hebben een serie verzoeken ingediend in de provincie Noord-Brabant om de vergunningen van een aantal veehouderijen vlakbij de Natura 2000-gebieden 'Kampina & Oisterwijkse Vennen', 'Deurnsche Peel & Mariapeel', 'Groote Peel' en 'Kempenland-West' in te trekken of te beperken op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn¹.

1.2. Voor het college gaat het intrekken van vergunningen dan wel het beperken van het bedrijf van de derde-partij te ver. Het college hecht veel waarde aan het belang van rechtszekerheid van de derde-partij en wijst op de landelijke en provinciale maatregelen die worden genomen ter vermindering van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden. Volgens het college kan worden volstaan met het bewerkstelligen van een blijvende daling van de stikstofdepositie op de betrokken gebieden. Het college vindt het intrekken van vergunningen of het beperken van het bedrijf van de derde-partij willekeurig, disproportioneel, onevenredig en voorbarig zo lang wordt gewerkt aan de uitvoering van de

¹ Richtlijn 92/43/EEG

landelijke en provinciale maatregelen.

1.3. De derde-partij deelt dit standpunt van het college en heeft ook een beroep gedaan op artikel 1 van het Protocol van 20 maart 1952 (Eerste Protocol) bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 1 EP EVRM). Hierin wordt het recht op eigendom beschermd. Zij vinden het oneerlijk en belastend dat wordt verzocht om hun bedrijf te stoppen. Zij benadrukken dat de bedrijven beschikken over de benodigde vergunningen en voldoen aan wet- en regelgeving.

1.4. De rechtbank staat in deze zaak voor lastige en ingewikkelde keuzes omdat hier het natuurbelang tegenover de belangen van de betrokken veehouders staat. Een keuze voor het ene belang gaat ten koste van het andere belang. Beide belangen zijn beschermd. De rechtbank wil in deze uitspraak duidelijkheid geven over de afwikkeling van dit soort verzoeken. Mede daarom heeft de rechtbank het college tijdens de procedure verzocht om duidelijkheid te verschaffen over de effectiviteit van de belangrijkste andere passende maatregelen, namelijk de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (LBV-plus), om zo meer informatie te verkrijgen over het natuurbelang. Daarnaast heeft de rechtbank bijna alle de betrokken bedrijven bezocht en gesproken met de betrokken veehouders in het bijzijn van eisers en het college.

1.5. De rechtbank komt in deze uitspraak tot de volgende oordelen:

Er is sprake van verslechtering in de betrokken Natura 2000-gebieden die in strijd is met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. In de gebieden 'Deurnsche Peel & Mariapeel' en 'Groote Peel' gaan alle beschermde habitats achteruit. In de andere gebieden gaan habitats achteruit of wordt achteruitgang niet uitgesloten. Dat is niet toegelaten. Er zal in dit geval een blijvende, substantiële daling van stikstofdepositie moeten plaatsvinden binnen één jaar. Het enkel bewerkstelligen van een blijvende daling van stikstofdepositie is in dit geval niet genoeg en te langzaam.

- De LBV en LBV-plus, waarbij de deelnemende bedrijven vrijwillig stoppen, voorzien niet in de noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn (een blijvende, substantiële daling binnen één jaar). Met andere woorden: beide regelingen hebben te weinig effect op de betrokken Natura 2000-gebieden.
- Het treffen van passende maatregelen ten aanzien van het bedrijf van de derde-partij en andere bedrijven bij het betrokken Natura 2000-gebied kan leiden tot een relevante verbetering van het gebied of delen van het gebied.
- Daarbij moet het college artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest), dat correspondeert met artikel 1 EP EVRM, in acht nemen (het recht op eigendom). Dit artikel verzet zich niet tegen iedere vorm van passende maatregelen ten aanzien van het bedrijf.
- Artikel 17 van het Handvest verzet zich naar het oordeel van de rechtbank in beginsel tegen het beperken van de emissies van dit bedrijf tot meer dan 85% als het bedrijf de 15% restemissie niet gebruikt om landbouwhuisdieren te houden.
- Het college zal bij de soort en de omvang van de passende maatregelen verder rekening moeten houden met de omstandigheden van het geval. De rechtbank noemt de gevolgen voor de derde-partij zelf en voor anderen en eventuele andere mogelijkheden om de stikstofdepositie te beperken, bijvoorbeeld met innovatieve technieken.

- De passende maatregel(en) zal het college moeten bepalen in een nieuw besluit op het verzoek van eisers, in overleg met de derde-partij en met eisers. Partijen moeten met elkaar aan tafel.

In de uitspraak geeft de rechtbank een aantal bindende aanwijzingen voor het nieuwe besluit. Het college krijgt daarvoor een half jaar de tijd.

1.6. De uitspraak is als volgt opgebouwd:

- Onder rechtsoverweging 2 staat het procesverloop in deze zaak.
- Onder rechtsoverweging 3 staan de van belang zijnde feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het bestreden besluit. Hierbij beschrijft de rechtbank het agrarische bedrijf en het Natura 2000-gebied.
- In rechtsoverweging 4 geeft de rechtbank het juridische kader voor de beoordeling van het beroep van eisers. Hierbij wordt al een aantal argumenten van partijen behandeld.
- In rechtsoverweging 5 beoordeelt de rechtbank het effect van de andere passende maatregelen. De andere passende maatregelen zijn onvoldoende.
- In rechtsoverweging 6 zal de rechtbank daarom ingaan op de vraag of passende maatregelen moeten worden getroffen met betrekking tot de bedrijven en hoe het college dit zal moeten beoordelen in het licht van artikel 17 van het Handvest. De rechtbank zal ook een aantal aanwijzingen geven voor het nieuwe besluit op het verzoek van eisers.
- In rechtsoverweging 7 volgt de conclusie.
- De wettelijke regels en beleidsregels die van belang zijn voor deze zaak, staan in de bijlage bij deze uitspraak.
- De belangrijkste overwegingen van uitspraken die worden genoemd, staan in een aparte bijlage.

Procesverloop

2. Eisers hebben het college verzocht om de natuurvergunning van het bedrijf van de derde-partij met toepassing van artikel 5.4 tweede lid, van de Wnb in te trekken, dan wel om, als dit niet de referentiesituatie is, toepassing te geven aan artikel 2.4 van de Wnb. In het besluit van 24 oktober 2023 heeft het college dit verzoek afgewezen.

2.1. Eisers hebben hiertegen beroep ingesteld. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Ook verschillende derde-partijen hebben gereageerd.

2.2. De rechtbank heeft het college met toepassing van artikel 8:45 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tweemaal verzocht om inlichtingen te verschaffen over onder meer de resultaten van het effect van de LBV en LBV-plus. Het college heeft deze inlichtingen op 21 november 2024 en 7 maart 2025 verschaft.

2.3. De rechtbank heeft het beroep op 3 december 2024 op zitting behandeld, gelijktijdig met acht andere, soortgelijke beroepen. Alle betrokken partijen (op één derde-partij na) waren hierbij aanwezig.

2.4. Op 8 januari 2025 heeft de rechter-commissaris een bezoek gebracht aan het bedrijf van de derde-partij (een plaatsopneming als bedoeld in artikel 8:50 van de Awb). Hierbij waren een vertegenwoordiger van eisers, de gemachtigden van het college en de derde-partij aanwezig. Van de plaatsopneming is een proces-verbaal opgemaakt.

2.5. De rechtbank heeft de behandeling van het beroep op 20 maart 2025 voortgezet, gelijktijdig met de andere acht beroepen en een negende andere zaak. Hieraan hebben deelgenomen de gemachtigden van eisers, mr. E.C.M. Thoonen namens het college vergezeld door A.P.M. van Boven, D.G. Wegman, M. Sandifort, mr. M. Box en mr. A. Speekenbrink, en P.J.L.H. van Lierop, M.J.C. van Lierop-Siegers, I. van Lierop- van Lieshout, R.P.L. van Lierop en J.P.J. van Lierop met de gemachtigde.

Beoordeling door de rechtbank

Feiten en omstandigheden

3. De rechtbank geeft hieronder de belangrijkste feiten over het bedrijf van de derde-partij. Hierbij benoemt de rechtbank ook de gevolgen van het bedrijf voor de nabijgelegen Natura 2000-gebieden op basis van de door het college verschaft informatie. Partijen hebben ter zitting aangegeven dat zij deze informatie niet betwisten. Daarna geeft de rechtbank een korte samenvatting van de informatie in de natuurdoelanalyse en het advies van de Ecologische autoriteit (EA).² Partijen hebben ter zitting aangegeven dat zij de natuurdoelanalyse en het advies van de EA niet ter discussie stellen.

Het bedrijf

3.1. De rechtbank gaat er van uit dat het bedrijf van de derde-partij ten tijde van het bestreden besluit legaal in werking was, dat wil zeggen in overeenstemming met de op dat moment geldende wet- en regelgeving en de geldende rechtspraak, waaronder de uitspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 20 januari 2021.³ Eisers hebben dit ook niet ter discussie gesteld.

3.2. Derde-partij exploiteert een pluimveehouderij op 1.250 meter afstand van het Natura 2000-gebied 'Groote Peel'. Op 12 oktober 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Asten aan derde-partij een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor het houden van 131 melk- en kalfkoeien ouder dan 2 jaar en 89.500 legkippen, verdeeld over 3 stallen. Verlening van deze vergunning was mogelijk omdat de toename van depositie op de 'Groote Peel' werd gecompenseerd door de milieuvergunning van een ander bedrijf gedeeltelijk in te trekken. Op 17 december 2008 heeft het college aan derde-partij een natuurvergunning verleend voor het houden van 131 stuks melkvee en 143.400 legkippen. Deze vergunning is echter bij besluit op bezwaar van 22 maart 2011 ingetrokken, vanwege het ontbreken van een vergunningplicht. Eisers zijn van deze vergunning uitgegaan maar hebben ter zitting aangegeven dat zij de vergunning van 12 oktober 2005 als referentiesituatie beschouwen in navolging van het college. Overigens heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Asten de derde-partij op 12 augustus 2013 een nieuwe omgevingsvergunning verleend. De ammoniakemissie van de dieren die op grond van deze omgevingsvergunning mogen worden gehouden is gelijk aan de ammoniakemissie in de revisievergunning van 12 oktober 2005. De derde-partij heeft bij de plaatsopneming aangegeven dat zij geen rundvee meer houdt maar dat de stal door een derde in gebruik is genomen.

3.3. Het bedrijf is een familiebedrijf dat van generatie op generatie overgaat. De zonen van de derde-partij willen het bedrijf overnemen en voortzetten. Na 2005 is het bedrijf in

² Te raadplegen via de website www.ecologischeautoriteit.nl.

³ ECLI:NL:RVS:2021:71.

twee grote stappen uitgebreid met nieuwe stallen met warmtewisselaars en een grote machineberging. De gronden naast de stallen worden gebruikt als uitloop voor de legkippen. De derde-partij heeft aangegeven dat het bedrijf voldoet aan de provinciale eisen voor emissiearme stallen. Het bedrijf produceert eieren met een keurmerk en wordt daarom vaak gecontroleerd door certificeringsbedrijven.

3.4. Het college heeft berekend wat de gevolgen van de ammoniak- en stikstofemissies van het bedrijf zijn voor de nabijgelegen Natura 2000 gebieden 'Deurnsche Peel & Mariapeel' en 'Groote Peel' op basis van een lagere ammoniakemissie dan de emissie van het bedrijf zoals dat is vergund in de revisievergunning van 12 oktober 2005.

De emissie van het bedrijf	13.100 kg NH ₃ per jaar
De depositie op de hoogst belaste hexagoon ⁴ in het gebied	Deurnsche Peel: 3,53 mol/hectare/jaar Groote Peel: 23,89 mol/hectare/jaar.
De gemiddelde depositie op het gehele gebied (mol/ha/jaar) ⁵	Deurnsche Peel: 2,45 mol mol/hectare/jaar Groote Peel: 7,5 mol/hectare/jaar

De dichtstbij gelegen Natura 2000-gebieden

3.5. Het Natura 2000-gebied 'Groote Peel' ligt ten zuiden van het bedrijf van de derde-partij en gedeeltelijk in Limburg. De referentiedatum voor het betreffende Natura 2000-gebied is 10 juni 1994 (het is geheel aangewezen in kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn). In tegenstelling tot de 'Deurnsche Peel & Mariapeel' is er voor de "Groote Peel" geen instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype H7110A* Actieve hoogvenen. In de natuurdoelanalyse van het gebied van 28 februari 2023⁶ wordt de staat van instandhouding per habitatype beschreven. In de natuurdoelanalyse wordt met betrekking tot beide twee habitattypen een verslechtering door stikstofdepositie⁷ geconstateerd. Hiervoor moeten urgent aanvullende maatregelen worden genomen tegen verslechtering. In de natuurdoelanalyse zijn bestaande bronmaatregelen om stikstofdepositie te beperken niet kenbaar betrokken. Er is dus geen rekening gehouden met de effecten van de LBV en LBV-plus. In de natuurdoelanalyse wordt aangegeven dat de stikstofdepositie op typen H4030 en H7120 boven de kritische depositiewaarde (KDW) ligt en op basis van prognoses voor 2030 ook komende jaren boven de KDW lijkt te blijven. Voor deze habitattypen is het noodzakelijk om de stikstofdepositie te verlagen. Hiervoor moeten bronmaatregelen worden genomen door het sterk beperken van stikstofdepositie van agrarische bedrijven en industrie op het Natura 2000-gebied.

3.6. De EA heeft een advies uitgebracht over deze natuurdoelanalyse op 27 juni 2023. De EA concludeert dat de stikstofdepositie voor het type H4030 'Droge heide' te hoog is, dat de KDW voor het habitatype 'herstellende hoogvenen' sterk worden overschreden en dat de stikstofdepositie in ieder geval tot 2030 bijna drie keer te hoog blijft. Over stikstofdepositie concludeert de EA specifiek het volgende: *"Geef voor overbelaste, stikstofgevoelige habitattypen naast de actuele totale stikstofbelasting ook aan wat de bijdrage is van zeer lokale bronnen (binnen bijvoorbeeld 1 kilometer), wat de bijdrage is van regionale bronnen (binnen bijvoorbeeld 3 kilometer) en wat de toevoer is van stikstof*

⁴ De grootste toename op basis van de emissie berekend met AERIUS Calculator

⁵ de gemiddelde depositie per oppervlakte relevante (stikstofgevoelige) natuur.

⁶ Geplaatst op www.brabant.nl

⁷ In hoofdstuk 6 van de analyse aangeduid als Nee-tenzij c

door ganzen (zie paragraaf 2.3 van dit advies). Geef ook aan wat de landelijke achtergronddepositie uit Nederland en het buitenland is. Dit geeft inzicht in de meest effectieve maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren”.

3.7. Het college heeft in de inlichtingen aangegeven dat in het gebied 1.010,39 aan relevante hectaren voorkomt. Het college heeft in het verweerschrift aangegeven dat de gemiddelde stikstofdepositie in het gebied is gedaald van 1.400 mol/hectare/jaar in 2020 naar 1.164,29 mol/hectare/jaar⁸ in 2025. Het gebied staat op de ‘Urgentielijst’ als bedoeld in rechtsoverweging 3.34 van het vonnis van de rechtbank Den Haag van 22 januari 2025⁹ (de Urgentielijst).

3.8. Het Natura 2000-gebied ‘Deurnsche Peel & Mariapeel’ ligt in de directe nabijheid van de projectlocatie. De referentiedatum voor het betreffende Natura 2000-gebied voor stikstofdepositie in kader van de Habitatrichtlijn is 7 december 2004. Voor de Vogelrichtlijn is dit 10 juni 1994. In de natuurdoelanalyse van het gebied van 28 februari 2023¹⁰ wordt de staat van instandhouding per habitatype beschreven. In de natuurdoelanalyse wordt met betrekking tot de drie habitattypen een verslechtering door stikstofdepositie¹¹ geconstateerd. Hiervoor moeten urgent aanvullende maatregelen genomen tegen verslechtering. In de natuurdoelanalyse zijn bestaande bronmaatregelen om stikstofdepositie te beperken niet kenbaar betrokken. Er is dus geen rekening gehouden met de effecten van de LBV en LBV-plus. In de natuurdoelanalyse wordt aangegeven dat de stikstofdepositie op typen H4030, H7110A en H7120 boven de kritische depositiewaarde (KDW) ligt en op basis van prognoses voor 2030 ook komende jaren boven de KDW lijkt te blijven. Voor deze habitattypen is het noodzakelijk om de stikstofdepositie te verlagen. Hiervoor moeten bronmaatregelen worden genomen door het sterk beperken van stikstofdepositie van agrarische bedrijven en industrie op het Natura 2000-gebied.

3.9. De EA heeft een advies uitgebracht over deze natuurdoelanalyse op 27 juni 2023. De EA concludeert dat de stikstofdepositie voor het type H4030 ‘Droge heide’ te hoog is, dat de KDW voor het habitatype ‘herstellende hoogvenen’ en ‘actieve hoogvenen’ sterk worden overschreden en dat de stikstofdepositie in ieder geval tot 2030 bijna drie keer te hoog blijft. Er is sprake van een vicieuze cirkel. Over stikstofdepositie concludeert de EA specifiek het volgende: *“Geef voor overbelaste, stikstofgevoelige habitattypen naast de actuele totale stikstofbelasting ook aan wat de bijdrage is van zeer lokale bronnen (binnen bijvoorbeeld 1 kilometer), wat de bijdrage is van regionale bronnen (binnen bijvoorbeeld 3 kilometer) en wat de toevoer is van stikstof door ganzen (zie paragraaf 2.3 van dit advies). Geef ook aan wat de landelijke achtergronddepositie uit Nederland en het buitenland is. Dit geeft inzicht in de meest effectieve maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren”.*

3.10. Het college heeft in de inlichtingen aangegeven dat in het gebied 1.325,25 aan relevante hectaren voorkomt. Het college heeft in het verweerschrift aangegeven dat de gemiddelde stikstofdepositie in het gebied is gedaald van 1.407,14 mol/hectare/jaar in 2020 naar 1.178,57 mol/hectare/jaar¹² in 2025. Het gebied staat op de ‘Urgentielijst’.

⁸ Gegevens van AERIUS Monitor

⁹ ECLI:NL:RBDHA:2025:578

¹⁰ Geplaatst op www.brabant.nl

¹¹ In hoofdstuk 6 van de analyse aangeduid als Nee-tenzij c

¹² Gegevens van AERIUS Monitor

Het juridische kader

4. Na het bestreden besluit zijn op 1 januari 2024 de Omgevingswet (Ow) en de Aanvullingswet natuur Ow in werking getreden. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, volgt dat voor de beoordeling van het beroep het recht zoals dat gold vóór dat tijdstip van toepassing blijft, omdat het verzoek tot het toepassen van artikel 2.4 dan wel artikel 5.4, lid 2, van de Wnb is ingediend voor 1 januari 2024.

4.1. Na de eerste zitting heeft de Afdeling op 18 december 2024¹³ de rechtspraak-lijn over intern salderen gewijzigd. Die wijziging komt er in de kern op neer dat intern salderen niet meer mag worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning nodig is. De rechtbank zal de rechtmatigheid van het bestreden besluit met inachtneming van deze nieuwe rechtspraak-lijn van de Afdeling¹⁴ beoordelen want die is gebaseerd op wetgeving en op rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU)¹⁵ die er ook was ten tijde van het bestreden besluit.

Kader toepassing artikel 2.4 van de Wnb

4.2. Eisers hebben het college verzocht om passende maatregelen te nemen op basis van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb omdat zij van een andere referentiesituatie uitgingen. Zij hebben niet om handhaving van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb gevraagd. Met andere woorden: eisers hebben hun verzoek niet ingediend omdat het bedrijf niet legaal in werking is.

4.3. Het college heeft op de eerste zitting aangegeven dat de revisievergunning uit 2005 moet worden beschouwd als een vergunning als bedoeld in artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb. Dit hebben eisers niet betwist en de rechtbank gaat daar ook van uit. Een besluit als bedoeld in artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb, kan door het bevoegd gezag dat het besluit heeft genomen, worden gewijzigd of ingetrokken in de gevallen, bedoeld in artikel 5.4, eerste of tweede lid. Het bedrijf is echter in werking op grond van een andere vergunning, namelijk de omgevingsvergunning uit 2013. Op basis van artikel 2.4, eerste lid, van de Wnb legt het college, indien dat nodig is voor de bescherming van een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in de provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft een verplichting op om (a) informatie over de handeling te verstrekken, (b) de nodige preventieve herstelmaatregelen te treffen, (c) de handeling volgens daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of (d) de handeling niet uit te voeren. De bevoegdheid strekt ter invulling van de verplichting van het college op basis van artikel 2.2 van de Wnb om instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen te treffen (maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste én tweede lid, van de Habitatrichtlijn). Deze verplichting komt op haar beurt weer voort uit de Habitatrichtlijn.

4.4. Een derde-partij in één van de zaken die gelijktijdig is behandeld op 3 december 2024, heeft aangevoerd dat artikel 2.4 van de Wnb geen grondslag biedt om een omgevingsvergunning op grond van de Wabo in te trekken. Dat zou alleen kunnen op basis van artikel 2.33, eerste lid, van de Wabo. In dit verband wordt er op gewezen dat artikel 2.4,

¹³ ECLI:NL:RVS:2024:4923. Hierna wordt naar de rechtsoverwegingen in deze uitspraak verwezen. De Afdeling heeft op dezelfde dag ook een andere uitspraak over deze materie gedaan. Zie ECLI:NL:RVS:2024:4909.

¹⁴ In de bedoelde uitspraak heeft de Afdeling hetzelfde geoordeeld.

¹⁵ Arresten van 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864 en 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477.

vijfde lid, van de Wnb niet in werking is getreden. Het intrekken of beperken van omgevingsvergunningen vanwege een Unierechtelijke verplichting is volgens deze derde-partij hier niet aan de orde. Daarbij wordt er op gewezen dat eisers geen beroep hebben ingesteld tegen de onherroepelijke omgevingsvergunning of natuurvergunning van een van de derde-partijen en het kader in de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2024.¹⁶ Bovendien is het college volgens deze derde-partij niet bevoegd om een door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente verleende omgevingsvergunning op basis van artikel 2.33, eerste lid, van de Wabo in te trekken.

4.5. De rechtbank overweegt hierover het volgende. De aanschrijvingsbevoegdheid in artikel 2.4 van de Wnb biedt een grondslag voor een algemeen verbindend voorschrift (zoals een provinciale omgevingsverordening) maar kan ook in individuele gevallen worden gebruikt. Met het wetsvoorstel voor het vijfde lid was bedoeld te regelen dat de aanschrijvingsbevoegdheid in het eerste lid niet geldt ten aanzien van een project of een andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, (of een omgevingsvergunning met aanhakende natuurtoestemming) was verleend. Het vijfde lid is nooit in werking getreden. In de nota van toelichting bij het besluit van 11 oktober 2016, houdende de vaststelling van het tijdstip van inwerking treden van de Wnb en het Besluit natuurbescherming¹⁷ is het volgende vermeld: *“Ter voorkoming van discussies na inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming over de gelding van de betrokken provinciale regels ten aanzien van handelingen waarvoor een Natura 2000-vergunning is verleend, is afgezien van inwerkingtreding van artikel 2.4, vijfde lid. Dat laat onverlet dat, ingeval in een individueel geval verplichtingen of beperkingen ten aanzien van een handeling moeten worden opgelegd, aanpassing van de Natura 2000-vergunning de gerede weg is, en niet het gebruik van de bevoegdheid van het eerste lid van artikel 2.4.”*

Uit de nota van toelichting blijkt dat er twijfel bestond of artikel 2.4, vijfde lid, van de Wnb ook zag op algemeen verbindende voorschriften in verordeningen. Teneinde verwarring te voorkomen, is ervoor gekozen om artikel 2.4, vijfde lid, van de Wnb niet in werking te laten treden. Uit de toelichting en de tekst van het niet in werking getreden artikel 2.4, vijfde lid, van de Wnb blijkt naar het oordeel van de rechtbank duidelijk dat in individuele gevallen waarbij nog sprake is van een natuurvergunning, het college alleen met toepassing van artikel 5.4 van de Wnb kan overgaan tot intrekking of wijziging van die natuurvergunning en niet via een aanschrijving op grond van artikel 2.4 van de Wnb.

Net zoals in de uitspraak van 11 oktober 2024¹⁸, leidt de rechtbank mede uit de wetsgeschiedenis rond het niet in werking getreden artikel 2.4, vijfde lid, van de Wnb af dat het instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid in artikel 2.4 van de Wnb geen meerwaarde heeft zolang voor het project een natuurvergunning geldt.

4.6. De rechtbank oordeelde verder in de uitspraak van 20 november 2024¹⁹ dat artikel 2.4 van de Wnb inderdaad geen grondslag biedt om een omgevingsvergunning in te trekken. De mogelijkheden om een omgevingsvergunning in te trekken staan limitatief genoemd in artikel 2.33 van de Wabo. Op grond van de Wnb kunnen omgevingsvergunningen niet worden ingetrokken. Maar artikel 2.4 van de Wnb biedt naar het oordeel van de rechtbank wel een brede bevoegdheid om een individueel bedrijf te verplichten om het uitoefenen van

¹⁶ ECLI:NL:RVS:2024:3745.

¹⁷ Staatsblad 2016, 384.

¹⁸ ECLI:NL:RBOBR:2024:4731.

¹⁹ ECLI:NL:RBOBR:2024:5565.

een activiteit te staken of te beperken. Dit kan betekenen dat de uitoefening van een activiteit die op grond van een andere wettelijke toestemming zoals een omgevingsvergunning is toegestaan, moet worden beperkt of moet worden gestaakt, ook al blijft de omgevingsvergunning dan wel ongewijzigd bestaan. Met andere woorden: het kan betekenen dat geen volledig gebruik mag worden gemaakt van de geldende omgevingsvergunning en dat het vergunde aantal dieren niet, dan wel niet geheel mag worden gehouden. In de omstandigheid dat in de memorie van toelichting op de Wnb niets staat over een verbod om een omgevingsvergunning te gebruiken, ziet de rechtbank geen aanleiding voor een ander oordeel. Het college hoeft hiervoor geen toepassing te geven aan artikel 2.33 van de Wabo en behoorde het verzoek van eisers ook niet door te zenden naar het gezag dat bevoegd is om over de omgevingsvergunning te beslissen.

4.7. De rechtbank neemt bij haar vorige oordeel nog het volgende in aanmerking. De bevoegdheid in artikel 2.4 van de Wnb om (onder andere) passende maatregelen te treffen door het beperken van het gebruik van een omgevingsvergunning is niet hetzelfde als de verplichting om een omgevingsvergunning in te trekken als de uitvoering van het Unierecht dit vereist op grond van artikel 2.33, eerste lid, onder a, van de Wabo. De Wnb biedt een andere, aparte wettelijke grondslag. De verplichting om passende maatregelen te treffen is een nationale wettelijke verplichting die was verankerd in de Wnb en is verankerd in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze verplichting ontstaat niet omdat een reeds verleende natuurvergunning of omgevingsvergunning niet verenigbaar is met het Unierecht, maar is opgenomen om een (dreigende) verslechtering van instandhoudingsdoelstellingen binnen een Natura 2000-gebied te voorkomen dan wel tegen te gaan. Het gaat dus niet om de vraag of de vergunning juist is verleend, het gaat er om of de staat van het Natura 2000-gebied noodzaakt tot passende maatregelen. Bovendien hebben eisers aan hun verzoek niet ten grondslag gelegd dat de omgevingsvergunning niet juist is verleend of dat een natuurvergunning is vereist. De omstandigheid dat partijen geen beroep hebben ingesteld tegen de geldende omgevingsvergunning van de derde-partij is daarom niet relevant en of overigens wordt voldaan aan de criteria in de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2024 is in deze zaak daarom eveneens niet relevant.

4.8. In dit geval beschikt de derde-partij niet over een natuurvergunning. Zijn geldende omgevingsvergunning kan niet worden ingetrokken of gewijzigd of beperkt op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. Artikel 9.4, tiende lid, van de Wnb biedt geen grondslag om deze omgevingsvergunning in te trekken want die vergunning is géén vergunning als bedoeld in artikel 9.4, achtste of tiende lid, van de Wnb. De activiteiten die zijn vergund in de omgevingsvergunning - het houden van dieren - kunnen als passende maatregel worden beperkt op basis van artikel 2.4 van de Wnb. Hierna zal worden beoordeeld of het college de betrokken derde-partij had moeten aanschrijven op grond van artikel 2.4 van de Wnb.

Beoordelingskader passende maatregelen

4.9. In rechtsoverweging 25 van de uitspraak van 18 december 2024 geeft de Afdeling het beoordelingskader weer voor het daar aan de orde zijnde verzoek om intrekking van een natuurvergunning met toepassing van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. De rechtbank zal dit beoordelingskader ook toepassen in een geval als dit. De rechtbank neemt het beoordelingskader in de uitspraak van 18 december 2024 daarom integraal over. Partijen hebben dit beoordelingskader ook niet betwist en zeggen dus niet dat de Afdeling het bij het verkeerde eind heeft, maar verschillen van mening over de invulling van de beoordelingsruimte.

4.10. Volgens eisers kan het verzoek niet worden beoordeeld aan de hand van de criteria in de uitspraken van de Afdeling van 14 februari 2024²⁰ en van 2 oktober 2024²¹ (de additionaliteitstoets). Die uitspraken hadden volgens eisers betrekking op de vraag of de beëindiging van de saldogevende bedrijven bij een externe saldering nodig was als instandhoudingsmaatregel. Volgens eisers moet er meer gebeuren bij de beoordeling van de noodzaak voor een passende maatregel (dus met inachtneming van rechtsoverweging 25 van de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024).

4.11. In het verweerschrift stelt het college zich op het standpunt dat slechts aannemelijk moet worden gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau binnen een afzienbare termijn. Die aannemelijkheidstoets is volgens het college niet zwaarder dan de toetsing aan het additionaliteitsvereiste. Het college haakt aan bij de uitspraak van de Afdeling van 14 februari 2024.²² Volgens het college moet aannemelijk worden gemaakt dat sprake is van een (blijvende) daling van stikstofdepositie. De derde-partij sluit zich aan bij het standpunt van het college in het verweerschrift.

4.12. De rechtbank is van oordeel dat het beoordelingskader voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen (op basis van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn) verschilt van het beoordelingskader voor passende maatregelen. De Afdeling oordeelt dit letterlijk in rechtsoverwegingen 21.2 en 21.3 van de uitspraak van 18 december 2024.²³ In rechtsoverweging 21.2 van die uitspraak geeft de Afdeling het beoordelingskader voor intern salderen als mitigerende maatregel en legt zij het bevoegd gezag de verplichting op om te motiveren dat het behoud van de staat van instandhouding door het treffen van instandhoudingsmaatregelen is gewaarborgd, dan wel dat het herstel van de staat van instandhouding mogelijk blijft. Deze motiveringsplicht geldt ook voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling. Als voorbeeld verwijst de Afdeling naar overweging 48 e.v. van haar uitspraak van 14 februari 2024 die betrekking had op de vraag of de beëindiging van de saldogevende bedrijven bij extern salderen nodig was om de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken Natura 2000-gebieden te behalen. Direct daarna in rechtsoverweging 21.3 geeft de Afdeling het beoordelingskader voor intern salderen als mitigerende maatregel voor het geval die maatregel ook als passende maatregel kan worden ingezet. De Afdeling verwijst hiertoe naar het beoordelingskader in de uitspraak van 20 januari 2021²⁴ en dat kader is overgenomen in de hierboven weergegeven rechtsoverweging 25 van de uitspraak van 18 december 2024.²⁵ Dat kader hanteert de rechtbank ook, evenals andere rechtbanken.²⁶ Dat betekent dat het college niet kan volstaan met de enkele verwijzing naar de uitspraak van 14 februari 2024 en de stelling dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie want die uitspraak heeft betrekking op een ander beoordelingskader. De rechtbank zal hierna wel bespreken of door middel van een blijvende daling van stikstofdepositie wordt voorzien in de noodzakelijke

²⁰ ECLI:NL:RVS:2024:625.

²¹ ECLI:NL:RVS:2024:3981.

²² ECLI:NL:RVS:2024:625.

²³ ECLI:NL:RVS:2024:4923.

²⁴ ECLI:NL:RVS:2021:71.

²⁵ Zie rechtsoverweging 25.4 van de uitspraak van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4409)

²⁶ Zie onder meer de uitspraak van 26 maart 2025 van de rechtbank Limburg.
ECLI:NL:RBLIM:2025:2780.

daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn (met andere woorden, of dit genoeg is).

Het effect van andere stikstofreducerende maatregelen

5. Partijen verschillen van mening over de vraag of zonder het nemen van de gevraagde passende maatregel (beperken of beëindigen van de bedrijfsactiviteiten van de derde-partij) de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn zal worden bereikt.

5.1. Eisers stellen dat verslechtering optreedt of dreigt op te treden zodat passende maatregelen zonder uitstel moeten worden getroffen. De keuze van passende maatregelen moet volgens eisers op habitattypeniveau worden beoordeeld omdat ieder habitatype zijn eigen KDW heeft.

5.2. In het bestreden besluit erkent het college dat binnen de nabijgelegen Natura 2000-gebieden sprake is van verslechtering of verstoring met significante gevolgen voor de natuurwaarden mede door een hoge stikstofdepositie en dat passende maatregelen zullen moeten zorgen voor de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn. In het bestreden besluit heeft het college in algemene zin verwezen naar de volgende (aanvullende) maatregelen:

- De maatregelen vanuit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) in het bijzonder de Contourennota Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (de Contourennota), het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en de maatregelen in de gebiedsplannen in het kader van de Wsn. Op basis van deze doelstellingen zou in 2025 minimaal 40 procent van het areaal van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden een gezond stikstofniveau moeten hebben, in 2030 50% van het areaal en in 2035 moet dat minimaal 74 procent zijn. De rechtbank begrijpt het bestreden besluit aldus dat, als aan de doelstellingen in artikel 1.12a van de Wnb en artikel 2.15a van de Omgevingswet wordt voldaan, geen sprake meer is van overtreding van het verslechteringsverbod.
- Het stopzetten van de vergunningverlening in Noord-Brabant beschouwt het college niet als passende maatregel, maar leidt in ieder geval niet tot verdere verslechtering.
- De maatregelen in de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS 1.0) en Bouwstenen aanpak stikstof Noord-Brabant en de ontwikkeling van een tweede Ontwikkelaanpak (BOS 2.0).
- De opkoopregelingen van piekbelasters (de Maatregel Gerichte Aankoop, verder MGA-1) en de Maatregel Gerichte Aankoop en beëindiging veehouderijen (MGA-2).
- De Landelijke beëindigingsregeling Veehouderijlocaties (LBV), de LBV-plus en de Nationale Grondbank.
- Naast stikstofreducerende maatregelen zullen volgens het bestreden besluit ook beheermaatregelen en andere natuurherstel- en verbeteringsmaatregelen in de Natura 2000-gebieden worden genomen, zoals fysieke maatregelen ter verbetering van de natuurconditie (verwijderen stikstofrijke grondlagen, verhogen grondwaterpeil).

5.3. In het verweerschrift stelt het college dat geen concrete termijn hoeft te worden genoemd noch een bepaalde omvang van de daling van stikstofdepositie, maar dat het voldoende is als aannemelijk is dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie. Het college merkt hierbij op dat overschrijding van de KDW nog niet wil zeggen dat aantasting van de kwaliteit van de habitattypes plaatsvindt maar alleen dat de mogelijkheid

van een aantasting niet zonder meer afwezig is. Met andere woorden: volgens het college is een blijvende daling van stikstofdepositie genoeg.

5.4. De derde-partij sluit zich hierbij aan.

5.5. Deze juridische discussie draait om twee vragen:

- Wat moet er gebeuren? (wat wordt verstaan onder ‘een noodzakelijke daling van stikstofdepositie’?)
- Hoe snel moet dit gebeuren? (wat wordt verstaan onder ‘binnen afzienbare termijn’?)

Wat moet er gebeuren?

5.6. De rechtbank leidt uit het bestreden besluit, de natuurdoelanalyses en de adviezen van de EA af dat ten tijde van het bestreden besluit en op dit moment sprake is van een verslechtering van meerdere habitattypen alsmede een dreigende verslechtering van andere habitattypen in strijd met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat betekent dat noodzakelijke stikstofreducerende maatregelen binnen een afzienbare termijn moeten worden getroffen.

5.7. In het bestreden besluit wordt de verslechtering door het college erkend. In het verweerschrift lijkt het college dit alsnog te betwijfelen, maar het college heeft op geen enkele wijze onderbouwd dat de conclusies van de natuurdoelanalyses niet kloppen. Ook de derde-partij vraagt zich af of het nu zoveel slechter gaat met de Natura 2000-gebieden dan vroeger. Zij hebben er op gewezen dat de grondwaterstand in het gebied ‘Groote Peel’ is verbeterd, maar ook zij heeft de conclusies van de natuurdoelanalyses en de adviezen van de EA niet weerlegd of met meer recente gegevens aannemelijk gemaakt dat de staat van instandhouding in het gebied aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van de natuurdoelanalyse. De rechtbank gaat er verder dus op basis van de natuurdoelanalyses en de adviezen van de EA van uit dat sprake is van verslechtering en een dreigende verslechtering van verschillende habitats.

5.8. In het verlengde van de rechtspraak van de Afdeling²⁷ kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden verlangd dat passende maatregelen worden getroffen teneinde de stikstofdepositie zodanig te laten dalen dat de KDW bij ieder habitatype op iedere hectare van het Natura 2000 gebied wordt gehaald. Maar er moet wel iets gebeuren. Uit de natuurdoelanalyses blijkt dat in beide Natura 2000 gebieden sprake is van een verslechtering ondanks een daling van de gemiddelde stikstofdepositie in de periode 2020-2025 en dat de gemiddelde stikstofdepositie bijna drie keer zo hoog is als de KDW. De rechtbank acht alleen een blijvende daling van stikstofdepositie daarom onvoldoende. Gelet op de staat van de betrokken gebieden is in dit geval een blijvende, substantiële daling van stikstofdepositie noodzakelijk.

Hoe snel moet dit gebeuren?

5.9. Naarmate de (dreiging van) verslechtering groter is, zal het college meer inzichtelijk moeten maken dat met andere passende maatregelen uitvoering wordt gegeven of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie. De rechtbank

²⁷ De uitspraak van 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981

wijst daarnaast op de mededeling van de Europese Commissie van 21 november 2018²⁸ over het beheer van Natura 2000-gebieden en de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG), in het bijzonder paragraaf 3.2 over passende maatregelen. Hierin overweegt de Commissie:

“De lidstaten moeten preventieve maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er geen verslechtering of verstoring optreedt die verband houdt met gebeurtenissen, activiteiten of processen die te voorzien zijn. Deze maatregelen zijn van toepassing op alle soorten en habitats waarvoor de gebieden zijn aangewezen en moeten waar nodig ook buiten de gebieden worden uitgevoerd.”

In deze mededeling ligt besloten dat passende maatregelen ook uit voorzorg en ter voorkoming kunnen worden getroffen. Bij een dreigende verslechtering moet het college snel passende maatregelen treffen en bij een optredende verslechtering moet het college nog sneller passende maatregelen treffen om de verslechtering te stoppen.

5.10. Het gaat niet goed met de beschermde natuur in de betrokken gebieden. In dit geval blijkt uit de natuurdoelanalyses van 2023 dat sprake is van geconstateerde verslechtering van enkele habitats. Ook de EA maakt al melding van de hoge stikstofdepositie (die op sommige locaties bijna drie keer zo hoog is als de KDW). Vanuit AERIUS Monitor is al jaren bekend dat de KDW wordt overschreden. Het college wist dit ten tijde van het bestreden besluit. Dit wordt bevestigd in de natuurdoelanalyses. Het is de hoogste tijd om binnen korte termijn blijvende substantiële maatregelen te treffen. De rechtbank is daarom van oordeel dat het college inzichtelijk zal moeten maken dat andere maatregelen in ieder geval binnen één jaar tot een blijvende, substantiële daling van stikstofdepositie moeten leiden.

5.11. Naar aanleiding van de stellingen van het college in het verweerschrift over de mate van zekerheid over het resultaat van de maatregelen, benadrukt de rechtbank dat de bewijslast bij het college ligt. Het college zal namelijk moeten onderbouwen dat de intrekking of beperking van de vergunning van de derde-partij als passende maatregel niet nodig is. Hiertoe zal het college inzichtelijk moeten maken op gebiedsniveau welke maatregelen worden getroffen en wat het effect is van deze maatregelen. De rechtbank zal hierna bespreken of er voldoende zicht is op de uitvoering van de noodzakelijke andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn.

Bieden de andere passende maatregelen voldoende zicht op een blijvende, substantiële daling binnen afzienbare termijn?

Verwijzing naar landelijke en provinciale maatregelpakketten in bestreden besluit

5.12. De rechtbank is om meerdere redenen van oordeel dat het college in het bestreden besluit niet heeft kunnen volstaan met een verwijzing naar de doelstellingen in artikel 1.12a van de Wnb en de verwijzing naar landelijke en provinciale maatregelpakketten om die doelstellingen te bereiken:

- De omgevingswaarden in artikel 1.12a van de Wnb (en inmiddels in artikel 2.15a van de Omgevingswet) zijn een resultaatsverplichting op landelijk niveau. De verplichting om de verslechtering te stoppen dan wel te voorkomen, is een verplichting die per habitat per Natura 2000-gebied geldt. Met andere woorden: de verwijzing naar de landelijke doelstellingen is te algemeen. Daarmee is ook de enkele verwijzing naar de landelijke maatregelpakketten te algemeen. Bovendien bevat artikel 1.12a weliswaar

²⁸ Mededeling van de Commissie C(2018) 7621.

omgevingswaarden die als resultaatsverplichting kunnen worden beschouwd, maar daarmee is nog niet gezegd dat dit resultaat wordt bereikt. Het behalen van de omgevingswaarden moet vorm krijgen in een programma.

- In het bestreden besluit is weliswaar een algemeen overzicht gegeven van de aantallen deelnemende bedrijven aan de LBV en LBV-plus per provincie, maar dit overzicht biedt geen inzicht in het (verwachte) effect van deze regelingen op de 21 Brabantse Natura 2000-gebieden. Ook de algemene verwijzing naar het landelijke maatregelenpakket volstaat niet. De rechtbank wijst in dit verband op rechtsoverwegingen 27 en 28 van de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024 waarin ook een oordeel werd gegeven over de weigering tot intrekking van de natuurvergunning voor de Amercentrale. In rechtsoverweging 27.3 specificeert de Afdeling de gebiedsanalyse op habitatniveau. De rechtbank Limburg geeft hetzelfde oordeel in de uitspraak van 26 maart 2025.²⁹ De rechtbank volgt dit oordeel. Omdat de gevoeligheid voor stikstofdepositie per habitatype kan verschillen, is het logisch om per habitatype te onderzoeken wat de staat van instandhouding is en of deze verslechtert of dreigt te verslechteren.

De rechtbank is, gelet op rechtsoverweging 28.2 van de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024³⁰, van oordeel dat het college niet kon volstaan met de algemene verwijzing naar de landelijke en provinciale maatregelpakketten. Daarmee maakt het college niet inzichtelijk of deze maatregelpakketten voldoende zijn om de (dreigende) verslechtering op gebiedsniveau te voorkomen of tegen te gaan. Het bestreden besluit is op dit onderdeel onvoldoende gemotiveerd want in het bestreden besluit blijft onduidelijk of de aangekondigde andere maatregelen voldoende effectief zijn en binnen welke termijn ze effectief zijn.

5.13. De rechtbank ziet daarnaast geen aanleiding voor een ander oordeel dan het oordeel over de verwijzing naar maatregelen in de Brabantse ontwikkelaanpak Stikstof 1.0 in de uitspraken van 24 november 2022³¹ en 21 december 2023³² en de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024³³.

5.14. Daarnaast is de rechtbank in navolging van rechtsoverweging 5.51 en verder van het vonnis van de rechtbank Den Haag van 22 januari 2025³⁴ van oordeel dat de landelijke doelstellingen in de gebieden op de Urgentielijst in 2025 niet worden gehaald en dat reeds daarom niet kan worden volstaan met een verwijzing naar de landelijke maatregelen.

5.15. Het bestreden besluit kan reeds om deze reden niet in stand blijven.

Blijvende daling stikstofdepositie in verweerschrift

5.16. In het verweerschrift voert het college aan dat een blijvende daling van de stikstofdepositie in het betrokken gebied met andere (passende) maatregelen voldoende is om af te kunnen zien van gedwongen passende maatregelen. Het college heeft in het verweerschrift aangegeven dat de gebiedsgemiddelde stikstofdepositie in de afgelopen drie jaar is gedaald (zie de informatie bij het feitenoverzicht). De rechtbank is van oordeel dat dit standpunt niet valt te rijmen met de conclusies in de natuurdoelanalyses en de adviezen van

²⁹ ECLI:NL:RBLIM:2025:2780.

³⁰ Eveneens geciteerd in de bijlage bij deze uitspraak.

³¹ ECLI:NL:RBOBR:2022:5151.

³² ECLI:NL:RBOBR:2023:5927.

³³ ECLI:NL:RVS:2024:4909.

³⁴ ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

de EA. De door het college genoemde daling is opgetreden tijdens de beheerplanperiode (die is gestart in 2018) en moet zijn betrokken bij de natuurdoelanalyses. Uit de natuurdoelanalyses en de adviezen hierover van de EA blijkt dat de door het college geschetste daling niet genoeg is om de (dreigende) verslechtering te voorkomen en tegen te gaan. Ondanks de daling vindt verslechtering plaats. Daarom kan niet worden volstaan met het bewerkstelligen van een blijvende daling van de stikstofdepositie in het tempo van de afgelopen jaren. Die daling is te gering en te langzaam. In de natuurdoelanalyses staat duidelijk dat aanvullende bronmaatregelen zijn vereist om de stikstofdepositie af te laten nemen tot onder de KDW. De rechtbank leidt verder uit de natuurdoelanalyses en de adviezen van de EA af dat de bronaanpak van stikstofemissies een maatregel is waarvan zeker is dat deze nodig is om verdere verslechtering tegen te gaan en dreigende verslechtering te voorkomen.

Het college voert nog wel aan dat de natuurdoelanalyses geen duidelijkheid bieden over de omvang en het tempo van de noodzakelijke afname van stikstofdepositie en het tempo daarvan. De rechtbank merkt hierover op dat de natuurdoelanalyses inderdaad niet zijn opgesteld om te bepalen of en wanneer passende maatregelen moeten worden genomen. In de natuurdoelanalyses en de adviezen daarover van de EA wordt echter geen afstand genomen van de KDW als doelstelling. Dat in de natuurdoelanalyses geen tijdstip of hoeveelheid wordt genoemd, wil niet zeggen dat met minder reductie of een langzamere reductie kan worden volstaan en zeker niet dat slechts een blijvende daling van stikstofdepositie genoeg is.

5.17. De rechtbank vindt overigens nog steun voor dit oordeel in het eerder genoemde vonnis van de rechtbank Den Haag van 22 januari 2025. Hierin is geoordeeld dat de Staat (ondanks een daling van de stikstofdepositie in gebieden op de Urgentielijst) onrechtmatig handelt jegens Greenpeace door de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering van de habitattypen en leefgebieden op de Urgentielijst niet tijdig te stoppen.

Overige alternatieve maatregelen

5.18. Het college merkt zelf al terecht op in het bestreden besluit dat het stopzetten van de vergunningverlening in Noord-Brabant niet als passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn kan worden gezien.

5.19. Eisers hebben in hun nadere beroepsschrift betwist dat de Brabantse ontwikkelaanpak Stikstof 2.0 (BOS 2.0), vastgesteld in december 2024, zal leiden tot voldoende stikstofreductie binnen een afzienbare termijn. Het college heeft na de eerste zitting niet meer naar de BOS 2.0 verwezen, maar heeft in het bestreden besluit wel verwezen naar de ontwikkeling van de BOS 2.0. De rechtbank is van oordeel dat de BOS 2.0 niet zal leiden tot een voldoende stikstofreductie binnen een afzienbare termijn. In tabel 5 bij de BOS 2.0³⁵ staat dat het effect van ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening (door innovatieve stalaanpassingen, voer- en managementmaatregelen of door een reductie van het aantal gehouden dieren) leidt tot een effect van 4-5 Kton in 2030. In verhouding, het totale effect van de vrijwillige landelijke bedrijfsbeëindigingsregelingen wordt in deze tabel geraamd op 1,2 Kton. Er is echter veel discussie over het effect van innovatieve maatregelen. Het toepassen van deze maatregelen kost veel geld en kan vaak alleen maar worden terugverdiend door het houden van meer dieren waardoor het netto effect beperkt is. Bovendien vindt de implementatie van deze

³⁵ Te vinden op www.brabant.nl.

maatregelen niet plaats binnen een afzienbare termijn en zeker niet binnen één jaar nu de verplichting om stalmaatregelen te treffen meerdere malen is uitgesteld. Bovendien blijft niet inzichtelijk hoe de BOS 2.0 voor deze betrokken gebieden zal leiden tot de noodzakelijke stikstofreductie binnen een afzienbare termijn.

5.20. Het college heeft aangegeven dat de provincie Noord-Brabant het volledige voor Noord-Brabant beschikbare budget (ruim 15 miljoen euro) in het kader van de Maatregel gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (MGB, ook wel MGA-2 en Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb) genoemd) aangevraagd. Het college heeft op de tweede zitting aangegeven dat zich nog geen veehouderijen hebben ingeschreven voor deze regeling. Daarmee is niet inzichtelijk dat de MGA-2 regeling zal leiden tot een voldoende stikstofreductie binnen een afzienbare termijn, laat staan binnen een jaar.

5.21. Ook overigens ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat andere maatregelen of omstandigheden zullen leiden tot voldoende stikstofreductie binnen een afzienbare termijn. Het college heeft niet inzichtelijk gemaakt wat het effect is van de door het college genoemde regelingen ter ondersteuning van agrarische ondernemers. Het college noemt een groot aantal voorbeelden van beheermaatregelen in de betrokken Natura 2000-gebieden, maar gaat er aan voorbij dat de EA de bronaanpak van stikstofdepositie ziet als een goede maatregel. Meer concreet adviseert de EA om meer inzicht te krijgen in de herkomst van de stikstofbelasting en om voor overbelaste, stikstofgevoelige habitattypen, naast de actuele totale stikstofbelasting ook aan te geven wat de bijdrage is van zeer lokale bronnen (binnen bijvoorbeeld één km) en van regionale bronnen (binnen bijvoorbeeld drie km) en wat de landelijke achtergronddepositie uit Nederland en het buitenland is.³⁶

Wat is het effect van de LBV en LBV-plus?

5.22. Dit brengt de rechtbank bij de vraag of er nu genoeg zicht is op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen die op zeer korte termijn tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie zal leiden. De rechtbank heeft het college deze vraag in andere zaken meermalen gesteld en heeft daarop in geen van die zaken een afdoende antwoord gekregen. Ook andere rechtbanken hebben zich dit afgevraagd en geconcludeerd dat de bevoegde gezagen te weinig inzicht bieden. Dit leidt dan tot een vernietiging van de afwijzing van het intrekkingverzoek maar dat leidt weer tot een nieuw besluit met voorspellingen en weer een procedure. Deze rechtbank heeft de afgelopen jaren steeds geoordeeld dat het college te weinig inzicht biedt.³⁷ De rechtbank acht het niet zinvol deze uitspraken te herhalen, zeker nu de LBV en LBV-plus zijn gesloten voor deelname.

5.23. De rechtbank is namelijk gebleken dat het college in staat is om met de bedrijfsgegevens van concrete deelnemende bedrijven het effect van de beëindigingsregeling in beeld te brengen en te vergelijken met het effect van een mogelijk te nemen passende maatregel ten aanzien van het bedrijf van de derde-partij. Het college heeft dit in het bestreden besluit gedaan door op basis van de cumulatieve gegevens van de acht bedrijven die deelnamen aan de MGA-1 regeling met AERIUS Calculator het effect van deze regeling in beeld te brengen. Tijdens de behandeling van de zaken is de aanmelddatum

³⁶ Hoofdstuk 3 van het advies van de EA met betrekking tot de Kampina & Oisterwijkse Vennen.

³⁷ Zie de eerder genoemde uitspraken van deze rechtbank van 24 november 2022 en 21 december 2023 en de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024.

voor de LBV-plus verstreken (op 20 december 2024). Deze regeling is de belangrijkste andere maatregel die het college heeft voorgesteld. De rechtbank wil inzicht krijgen in het effect van de LBV en LBV-plus. Daarom heeft de rechtbank het college twee keer gevraagd om inlichtingen te verstrekken met toepassing van artikel 8:45 van de Awb. Het college heeft naar aanleiding van het eerste verzoek een berekening met AERIUS Calculator overgelegd van de totale stikstofdepositie en de grootste toename van de afzonderlijke bedrijven, alsmede een berekening van de totale stikstofdepositie en de grootste toename van de bedrijven die deelnemen aan de LBV-plus en al een verzoek om intrekking van hun vergunning hebben ingediend bij de provincie.

5.24. Het college heeft op de eerste zitting aangegeven dat de Minister destijds blijkbaar niet bereid was nadere informatie over de deelnemende bedrijven te verstrekken, hoewel dit openbare informatie is die geanonimiseerd kan worden en die het college nodig heeft om in te kunnen schatten wat het effect van de maatregelen is. De rechtbank heeft mede naar aanleiding van deze uitspraak op de eerste zitting de volgende vragen gesteld:

- Wat is het effect van de andere passende maatregelen, in het bijzonder van de LBV, de LBV-plus en de MGA-2 (de tweede Maatregel gerichte aankoop en beëindiging veehouderijen) op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden (per gebied)? De rechtbank heeft aangegeven dat het college zich kan beperken tot de gebieden 'Kampina & Oisterwijkse Vennen', 'Deurnsche Peel & Mariapeel', 'Groote Peel' en 'Kempenland-West' en emissiebronnen in een straal van 25 kilometer vanaf deze gebieden. De rechtbank heeft gevraagd om de hoogste totale depositie (mol/hectare/jaar), de grootste toename (mol/hectare/jaar) en het aantal berekende hectare weer te geven in meerdere varianten:
 - o Bij een volledige beëindiging van de bedrijven die zich hebben aangemeld voor een van de beëindigingsregelingen.
 - o Bij een beëindiging waarbij 85% wordt ingetrokken van de vergunde emissies van de bedrijven die zich hebben aangemeld voor een van de beëindigingsregelingen.
 - o Bij een beëindiging van de bedrijven waarvan ten tijde van het maken van het overzicht de vergunning(en) al daadwerkelijk was/waren ingetrokken dan wel een verzoek daartoe was ingediend, op grond van een van de beëindigingsregelingen.

De rechtbank heeft hierbij een onderbouwde prognose gevraagd van het percentage bedrijven dat na aanmelding bij een van de beëindigingsregelingen daadwerkelijk overgaat tot vrijwillige beëindiging op basis van ervaringen in het verleden.

De rechtbank heeft verder gevraagd om de (afzonderlijke) stikstofdepositie op de afzonderlijke stikstofgevoelige habitattypes van het betrokken bedrijf in de referentiesituatie in kaart te brengen.

5.25. Het college heeft de gegevens over de effecten van de LBV en LBV-plus ontvangen van de Minister voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (de Minister). Die heeft een aantal kanttekeningen geplaatst bij de cijfers die het college dus ook maakt. Partijen hebben daar op gereageerd. De rechtbank zal direct daarna het oordeel geven over de betreffende kanttekening.

5.26. Het is de Minister onduidelijk of alle deelnemers de volle 15% van de restemissie zullen benutten voor andere activiteiten. Het effect van het gebruik van de restemissie op het betrokken Natura 2000-gebied is onzeker. Dit hangt af van de aard en de plaats van de vervangende activiteit.

De rechtbank kan deze kanttekening onderschrijven. Het maakt uit of de restemissie wordt

aangewend als mitigerende maatregel om met intern salderen een natuurvergunning te verkrijgen voor een woonwijk of een caravanstalling of voor een andere agrarische activiteit. Verder is ook de locatie van de inzet van de restemissie van belang (vlakbij het Natura 2000-gebied of ver weg). De rechtbank neemt wel in aanmerking dat er strenge voorwaarden zijn verbonden aan deelname aan de LBV of LBV-plus, waaronder de voorwaarde dat er geen landbouwhuisdieren meer mogen worden gehouden op de aangemelde locatie.

5.27. De Minister benadrukt dat de LBV-plus na 1 oktober 2024 nog langer voor inschrijving heeft opengestaan, te weten tot en met 20 december 2024. Ook heeft een andere regeling, de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren voor inschrijving opengestaan van 18 november 2024 tot en met 20 december 2024. De rechtbank maakt uit de inlichtingen van het college op dat na 1 oktober 2024 bedrijven zijn aangemeld, waaronder een bedrijf in een zaak die gelijktijdig met deze zaak is behandeld. De rechtbank neemt echter ook in aanmerking dat niet alle bedrijven die zich hebben aangemeld voor inschrijving ook daadwerkelijk overgaan tot bedrijfsbeëindiging. Zij kunnen alsnog besluiten om niet deel te nemen, zelfs na het sluiten van een beëindigingsovereenkomst. De rechtbank merkt hierbij verder op dat het college er voor heeft gekozen om af te gaan op de gegevens van de Minister. Het college heeft de Minister niet gevraagd om de bedrijfsgegevens van de deelnemende bedrijven na het sluiten van de LBV-plus (terwijl hij dit wel had kunnen doen). Het college heeft dus ook niet zelf met AERIUS Calculator berekend wat de hoogste totale depositie en het hoogste effect is van de bedrijven die deelnemen aan de LBV en LBV-plus. Het college had de Minister om meer details van de deelnemende bedrijven kunnen vragen of informatie kunnen vragen op een andere peildatum zoals de sluiting van de LBV-plus. Het college had kunnen verzoeken om beperkte kennisneming (artikel 8:29 van de Awb) of had de rechtbank kunnen vragen om de inlichtingen rechtstreeks bij de Minister op te vragen. De rechtbank heeft deze mogelijkheid geopperd tijdens de procedure en heeft de tweede zitting bewust ná de sluitingsdatum van de LBV-plus gehouden. Het college heeft volstaan met verwijzing naar de door de Minister verschaft inlichtingen. De rechtbank zal het effect van de LBV en LBV-plus met de door het college verschaft gegevens beoordelen. De rechtbank gaat hierbij uit van het effect per 1 oktober 2024. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de door de Minister genoemde onzekerheden ertoe leiden dat het totale uiteindelijke effect van de LBV en LBV-plus daarmee drastisch is overschat of onderschat of heel erg anders zal worden. Ondanks de gemaakte kanttekeningen zijn de gegevens niet onduidelijk, onbruikbaar of onbetrouwbaar. Als niet alle inlichtingen worden verschaft, kan de rechtbank hieraan conclusies verbinden die haar gerade voorkomen. Als achteraf zou blijken dat de regelingen een veel groter (of kleiner) effect hebben, dan komt dit voor rekening van het college.

5.28. De derde-partij heeft twijfels over de betrouwbaarheid van de modellen van AERIUS Calculator en AERIUS Monitor. De rechtbank gaat echter uit van de juistheid van de modellen van AERIUS Calculator en AERIUS Monitor. Eisers hebben de uitgevoerde metingen van het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) overgelegd. Het college en de derde-partijen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de berekeningen met AERIUS Calculator en AERIUS Monitor een verkeerd beeld geven in positieve of negatieve zin.

5.29. Hieronder geeft de rechtbank het overzicht op basis van de verschaft inlichtingen voor wat betreft de effecten van het bedrijf van de derde-partij en de bedrijven van andere derde-partijen nabij het gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel en het gebied 'Groote Peel'.

De rechtbank betreft daarbij de door het college ter zitting verschaft gegevens over de Limburgse bedrijven die deelnemen aan de LBV en LBV-plus.

- De totale gebiedsgemiddelde stikstofdepositie in 2020 op het gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel' bedraagt 1.407,14 mol/hectare/jaar en in 2025 1.178,57 mol/hectare/jaar.³⁸ De totale gebiedsgemiddelde stikstofdepositie in 2020 op het gebied 'Groote Peel' bedraagt 1.400 mol/hectare/jaar en in 2025 1.164,29 mol/hectare/jaar.³⁹
- Het effect van de LBV en LBV-plus per 1 oktober 2024 uitgedrukt in de gemiddelde depositie op het Natura 2000-gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel' bedraagt 93,44 mol/hectare/jaar⁴⁰ als gevolg van de Brabantse deelnemende bedrijven en 24,71 mol als gevolg van de Limburgse deelnemende bedrijven. Dat is in totaal 118,15 mol/hectare/jaar. Het effect van de LBV en LBV-plus per 1 oktober 2024 uitgedrukt in de gemiddelde depositie op het Natura 2000 gebied 'Groote Peel' bedraagt 113,88 mol/hectare/jaar⁴¹ als gevolg van de Brabantse deelnemende bedrijven en 19,76 mol als gevolg van de Limburgse deelnemende bedrijven. Dat is in totaal 133,64 mol/hectare/jaar.
- Bij een reductie van 85% van de emissies van de Brabantse bedrijven die deelnemen aan de LBV en LBV-plus per 1 oktober 2024 bedraagt de potentiële stikstofreductie op het gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel' 79,42 mol/hectare/jaar en op het gebied 'Groote Peel' 96,80 mol/hectare/jaar.
- De bijdrage van het bedrijf van de derde-partij uitgedrukt in de gebiedsgemiddelde depositie op de 'Deurnsche Peel & Mariapeel' bedraagt 2,45 mol/hectare/jaar en op het gebied 'Groote Peel' 7,5 mol/hectare/jaar. De gezamenlijke bijdrage van de vier bedrijven op het gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel' uitgedrukt in de in de gemiddelde depositie per gebied bedraagt 21,15 mol/hectare/jaar. De rechtbank stelt vast dat dit 18% is van het volledige effect van de LBV en LBV-plus. De gezamenlijke bijdrage van de vier bedrijven op het gebied 'Groote Peel' uitgedrukt in de in de gemiddelde depositie per gebied bedraagt 10,12 mol/hectare/jaar. De rechtbank stelt vast dat dit 7,5% is van het volledige effect van de LBV en LBV-plus.
- De MGA-1 regeling heeft geen noemenswaardig effect gehad voor de beide gebieden.
- De hoogste totale depositie (in mol/ha/jaar)⁴² van de 34 Brabantse⁴³ bedrijven die een verzoek om intrekking hebben ingediend van hun natuurvergunning of omgevingsvergunning in kader van de LBV en LBV-plus in het gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel' bedraagt per 7 maart 2025 2.694,81 mol/hectare/jaar en in het gebied 'Groote Peel' 2.360,49 mol/hectare/jaar. De grootste afname (het effect op de hoogst belaste hexagoon in het gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel') bedraagt 172,10 mol/hectare/jaar⁴⁴ en in het gebied 'Groote Peel' 26,46 mol/hectare/jaar⁴⁵.
- De hoogste totale depositie (in mol/ha/jaar) van het bedrijf van de derde-partij op het gebied 'Deurnsche & Mariapeel' bedraagt 2.666,23 mol/hectare/jaar en op het gebied 'Groote Peel' 2.355,49 mol/hectare/jaar. De grootste toename (met andere woorden, het effect op de hoogst belaste hexagoon) door het bedrijf van de derde-partij bedraagt op

³⁸ Afkomstig van AERIUS Monitor.

³⁹ Afkomstig van AERIUS Monitor.

⁴⁰ Afkomstig van AERIUS Monitor. Peildatum is 1 oktober 2024,

⁴¹ Afkomstig van AERIUS Monitor. Peildatum is 1 oktober 2024,

⁴² Berekend met AERIUS Calculator

⁴³ Het college kon tijdens de tweede zitting geen inlichtingen verschaffen over de Limburgse bedrijven.

⁴⁴ Berekend met AERIUS Calculator

⁴⁵ Berekend met AERIUS Calculator

het gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel 3,53 mol/hectare/jaar en op het gebied 'Groote Peel' 23,89 mol/hectare/jaar⁴⁶.

5.30. Het college heeft de berekeningen van de gemiddelde bijdrage van het bedrijf en de gezamenlijke bedrijven zelf gemaakt. Hetzelfde geldt voor de berekening van de totale depositie van de bedrijven die in het kader van de LBV en LBV-plus hebben verzocht om intrekking van hun vergunningen en de berekening van het effect van het bedrijf van de derde-partij. Partijen hebben deze berekeningen niet betwist dus de rechtbank gaat uit van de juistheid van deze berekeningen.

5.31. De LBV en LBV-plus leiden tot een extra daling ten opzichte van de ingezette daling van stikstofdepositie. Maar de rechtbank is van oordeel dat beide regelingen niet binnen afzienbare termijn zullen leiden tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op beide Natura 2000 gebieden, laat staan dat de LBV en LBV-plus regeling ertoe zullen leiden dat de verslechtering wordt tegengegaan, dan wel dat de dreigende verslechtering wordt voorkomen. Zelfs bij een 100% beëindiging van de deelnemende Brabantse en Limburgse bedrijven bedraagt het gecombineerde effect van beëindiging van de deelnemende bedrijven in de LBV en LBV-plus ongeveer 8,3%⁴⁷ van de gebiedsgemiddelde stikstofdepositie op het gebied in 2020⁴⁸ voor wat betreft het gebied 'Deurnsche Peel & Mariapeel' en 9,5%⁴⁹ voor wat betreft het gebied 'Groote Peel'. De gebiedsgemiddelde stikstofdepositie blijft ruimschoots boven de toepasselijke KDW van de betrokken habitattypen dat verslechtert door stikstofdepositie. De rechtbank maakt uit het rapport 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 Herziening 2023' van Wageningen University op dat de KDW⁵⁰ dat de KDW voor 'actief hoogveen' H7110A en voor 'herstellend hoogveen' H7120 500 mol/hectare/jaar bedraagt en voor droge heide H4030 714 mol/hectare/jaar. De rechtbank leest een bevestiging hiervan in het advies van de EA waarin staat dat voor deze habitattypes de KDW inderdaad bijna 3 keer te hoog is. Het effect van de LBV en LBV-plus is niet de benodigde daling binnen afzienbare termijn en leidt niet tot een substantiële daling binnen één jaar.

Tussenconclusie.

5.32. Op basis van de informatie in het bestreden besluit en de verkregen inlichtingen is er naar het oordeel van de rechtbank geen zicht op de uitvoering van afdoende stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn. Dat betekent dat het treffen van gedwongen passende maatregelen met betrekking tot het bedrijf van de derde-partij nadrukkelijk in beeld komt.

Relevante verbetering?

5.33. Het treffen van passende maatregelen ten aanzien van een individueel bedrijf komt nadrukkelijk in beeld met name als dit leidt tot een relevante verbetering al dan niet in samenhang met passende maatregelen met betrekking tot andere bedrijven. De rechtbank

⁴⁶ Berekend met AERIUS Calculator

⁴⁷ 118,15 mol/ha/jaar (gebiedsgemiddelde depositie) LBV en LBV+ / 1.407,14 mol/hectare/jaar (Gebiedsgemiddelde stikstofdepositie in 2020 in mol/ha/jaar)

⁴⁸ De rechtbank hanteert de gebiedsgemiddelde stikstofdepositie uit 2020 omdat op dat moment de vrijwillige beëindigingsregelingen MGA1, LBV en LBV-plus nog geen effect hadden

⁴⁹ 133,64 mol/ha/jaar (gebiedsgemiddelde depositie) LBV en LBV+ / 1.400 mol/hectare/jaar (Gebiedsgemiddelde stikstofdepositie in 2020 in mol/ha/jaar)

⁵⁰ Bijlage bij de kamerbrief van de minister voor natuur & Stikstof van 31 augustus 2023.

merkt op dat hierbij de ligging van het bedrijf en de omvang van het bedrijf afzonderlijke factoren van belang zijn. Zo kan een bedrijf met een grotere veestapel maar op wat grotere afstand van het gebied een meer beperkte depositie hebben op afzonderlijke hexagonen maar wel een grotere depositie hebben op het gehele gebied. Een passende maatregel tegen dat bedrijf leidt tot een relevante verbetering voor het gehele gebied. Een bedrijf met een gemiddelde veestapel op zeer korte afstand van het gebied heeft een hoge depositie op afzonderlijke hexagonen maar een lagere depositie op het gehele gebied. Het zal per bedrijf moeten worden bekeken. Dit blijkt ook uit de door het college overgelegde informatie over de (afzonderlijke) stikstofdepositie van het betrokken bedrijf op de afzonderlijke stikstofgevoelige habitattypes in de referentiesituatie.

5.34. Eisers hebben negen bedrijven uitgekozen met een hoge stikstofdepositie op nabijgelegen natura 2000 gebieden. Dit bedrijf ligt op relatief korte afstand van het gebied 'Groote Peel' en heeft een hoge stikstofdepositie op de hoogst belaste hexagoon binnen dit gebied. De rechtbank ziet geen aanleiding het bedrijf in samenhang te beschouwen met andere bedrijven in deze procedure want die liggen allemaal op een grotere afstand. De rechtbank is van oordeel dat inwilliging van het verzoek van eisers met betrekking tot dit bedrijf kan leiden tot een relevante verbetering van een deel van het gebied 'Groote Peel'. Dit blijkt voldoende uit de vergelijking van de gevolgen van het individuele bedrijf van de derde-partij enerzijds en de effecten van de effecten van de LBV en LBV-plus van de 34 Brabantse deelnemende bedrijven die al hebben verzocht om intrekking van hun vergunning van 26,46 mol/hectare/jaar⁵¹ in het gebied 'Groote Peel' anderzijds.

Moet het college passende maatregelen treffen?

6. Het college en de derde-partijen voeren in deze zaken ook aan dat het intrekken van onherroepelijke vergunningen in strijd is met de rechtszekerheid van de betrokken ondernemers. Ook kan de rechtszekerheid volgens het college een rol spelen bij de invulling van de beoordelingsruimte bij de verplichting tot intrekking ingevolge artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. Volgens het college leidt intrekking ook tot willekeur omdat het afhankelijk is van de bedrijven die eisers in hun verzoek betrekken.

6.1. Volgens eisers verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich niet tegen het treffen van passende maatregelen. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijzen zij naar de uitspraak van 20 januari 2021⁵² van de Afdeling.

6.2. De Afdeling heeft in deze uitspraak overwogen dat de rechtszekerheid moet worden betrokken in de belangenafweging voor het gebruik van de bevoegdheid die is neergelegd in artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb. De rechtszekerheid van de vergunninghouder kan bij de keuze van de te treffen passende maatregelen wel een rol spelen, maar begrenst de invulling van de beoordelingsruimte die het college heeft bij de verplichting ingevolge artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb niet zodanig dat hieraan bij deze keuze altijd een doorslaggevend gewicht moet worden toegekend.

6.3. Bij het kiezen van passende maatregelen kan het college de rechtszekerheid betrekken (en de waarde die vergunninghouders kunnen hechten aan een onherroepelijke vergunning) maar dit is niet alles bepalend en doorslaggevend. Als het college zoveel

⁵¹ Beiden berekend met AERIUS CALCULATOR

⁵² ECLI:NL:RVS:2021:71.

waarde hecht aan de rechtszekerheid dan ligt het op de weg van het college om meer andere passende maatregelen te treffen. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich als zodanig niet tegen het treffen van passende maatregelen. Een andere uitleg zou betekenen dat de artikelen 2.4 en 5.4, tweede lid, van de Wnb geen enkele betekenis hebben, wat in strijd zou zijn met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Overigens zal de rechtszekerheid van de derde-partijen wel moeten worden betrokken bij het beroep op artikel 17 van het Handvest. Het verbod van willekeur staat naar het oordeel van de rechtbank ook niet in de weg aan het treffen van passende maatregelen in de weg in het geval daarom door derden-belanghebbenden, zoals milieuorganisaties, is verzocht. Het college zal een dergelijk verzoek moeten afzetten tegen het effect van andere maatregelen die worden getroffen. Als dat ertoe leidt dat een passende maatregel zoals intrekking in beeld komt, kan het college beleid daarover maken in welke gevallen en onder welke voorwaarden het tot intrekking overgaat om willekeur te voorkomen. De rechtbank is verder van oordeel dat eisers niet willekeurig de derde-partij in hun verzoek hebben betrokken. Op basis van door hen verkregen informatie, hebben zij vastgesteld dat de derde-partij in hun ogen een aanzienlijke bijdrage levert aan de stikstofdepositie van de betrokken gebieden. Dit wordt bevestigd in de door het college overgelegde gegevens en berekeningen. De rechtbank verwijst in dit verband mede naar de vorige rechtsoverweging.

6.4. Het college heeft in het verweerschrift met zoveel woorden gesteld dat het treffen van passende maatregelen bij de betrokken bedrijven in strijd is met artikel 1 EP EVRM, het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. De derde-partijen hebben zich hierbij aangesloten en hebben dit beroep verder gemotiveerd. Er moet sprake zijn van een fair balance (evenwicht) tussen het algemene belang en het belang van de individuele ondernemer. Er moet proportionaliteit bestaan tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee nagestreefd wordt. Aan dit vereiste wordt niet voldaan als sprake is van een individuele, buitensporige last voor het betrokken bedrijf. Zij stellen dat intrekking van de vergunning of het opleggen van een verplichting geen onevenredig zware last voor de derde-partijen mag opleveren ten opzichte van het belang dat is gediend met het intrekken van de vergunning of het opleggen van de verplichting om passende maatregelen te treffen. Dat is hier echter wel het geval, de gevolgen zijn dermate verstrekkend dat ze niet meer in verhouding staan tot het nagestreefde natuurbelang. De derde-partijen wijzen er op dat het eerder in de rede ligt om het effect van de andere passende maatregelen af te wachten, waaronder de planvorming van de huidige regering met betrekking tot de stikstofcrisis.

6.5. Eisers hebben niet uitvoerig op dit argument gereageerd omdat het pas in de beroepsfase is aangevoerd.

6.6. De rechtbank stelt voorop dat het college in het bestreden besluit noch in het verweerschrift het beroep op artikel 1 EP EVRM echt heeft onderbouwd. Eisers valt dan ook niet te verwijten dat zij in hun beroep hier nauwelijks op zijn ingegaan. De rechtbank ziet aanleiding uitgebreid in te gaan op het beroep op artikel 1 EP EVRM. Iedereen heeft behoefte aan duidelijkheid in deze zaken. Zowel eisers maar zeker ook de derde-partijen willen weten waar ze aan toe zijn. Meerdere derde-partijen hebben aangegeven dat zij het heel moeilijk vinden om met de onzekerheid over het lot van hun bedrijf om te gaan. De rechtbank zal daarom niet volstaan met een vernietiging van het bestreden besluit en een opdracht tot het nemen van een nieuw besluit binnen een bepaalde termijn. De rechtbank zal in deze uitspraken duidelijkheid proberen te geven binnen de grenzen van haar

mogelijkheden en haar bevoegdheid om feiten en rechtsgronden aan te vullen. De rechtbank is echter wel van oordeel dat het op de weg van het college ligt om de uiteindelijke afweging te maken. Het gaat namelijk om de uitvoering van een verplichting van het college waarbij dit college beoordelingsruimte heeft. Het college moet ook een goede afweging maken en zorgvuldig beslissen. Helaas kan de rechtbank de derde-partijen daardoor geen volledige duidelijkheid geven. De rechtbank zal zich beperken tot het schetsen van algemene kaders waarbinnen het college het beroep op artikel 1 EP EVRM zal moeten wegen en zal hiertoe bindende aanwijzingen geven als bedoeld in artikel 8:72, vierde lid, van de Awb die het college in acht zal moeten bij het nemen van een nieuw besluit. Alleen als een beroep op artikel 1 EP EVRM duidelijk in de weg staat aan het treffen van passende maatregelen ten aanzien van het bedrijf van de betrokken derde-partij, zal de rechtbank dat oordeel zelf vellen. In de overige gevallen staan artikel 1 EP EVRM en artikel 17 van het Handvest dus niet zonder meer in de weg aan het treffen van passende maatregelen maar zal het college dit moeten onderzoeken en afwegen.

6.7. De rechtbank gaat bij het schetsen van algemene kaders niet “over één nacht ijs”. Mede om deze reden heeft de rechter-commissaris het gros van de betrokken bedrijven bezocht en gesproken met de betrokken ondernemers. Vertegenwoordigers van het college en eisers zijn hierbij aanwezig geweest. De gesprekken vonden veelal plaats aan de keukentafel of kintinetafel en waren gesprekken over mensen en hun belangen, in plaats van onvermijdelijke uitvoerige discussies over juridische aspecten in een zittingszaal. Die gesprekken zijn zeer waardevol geweest en hebben veel informatie opgeleverd die hierna aan bod zal komen.

6.8. Artikel 1 EP EVRM waarborgt het recht op het ongestoord genot van eigendom, beschermt tegen de ontneming van eigendom en regelt de mogelijkheid van regulering van eigendom. Het college is bij de uitoefening van zijn bevoegdheden gebonden aan artikel 1 EP EVRM.⁵³ De Europese Unie (waar de basis ligt voor artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn) is niet aangesloten bij het EVRM maar artikel 1 EP EVRM is wel verankerd in het recht van de Europese Unie, namelijk in artikel 17 van het Handvest. Hierin is bepaald dat niemand zijn rechtmatig verkregen eigendom mag worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist. Artikel 52, eerste lid, van het Handvest bepaalt vervolgens dat beperkingen op de uitoefening van in dit Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In de toelichting bij dit artikel is aangegeven dat artikel 17 van het Handvest correspondeert met artikel 1 EP EVRM. Een geslaagd beroep op artikel 17 van het Handvest kan aan het treffen van passende maatregelen in de weg staan. Hierna zal de rechtbank uitgaan van een beroep

⁵³ De rechtbank verwijst in dit verband naar het tussenvonnis van de rechtbank Den Haag in de zaak tussen enkele belangenverenigingen en individuele veehouders en het college over de vaststelling van emissie-eisen ter bescherming van Natura 2000-gebieden. Bevoegdheid Provincie op grond van artikel 2.4, lid 3, Wnb (tussenvonnis 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, eindvonnis 4 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8278).

op artikel 17 van het Handvest. Bij de behandeling van dit beroep moeten een aantal vragen worden beantwoord:

- is er sprake van een ‘possession’ (eigendom) in de zin van deze bepaling?
- is er sprake van ontneming of regulering van het eigendomsrecht?
- is de inbreuk bij wet voorzien?
- dient de inbreuk een algemeen belang?
- is er sprake van ‘fair balance’, dat wil zeggen bestaat er een redelijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu?

6.9. De rechtbank zal de eerste twee vragen niet beantwoorden. Partijen hebben hierover niets naar voren gebracht en de rechtbank ziet geen aanleiding op dit punt de rechtsgronden aan te vullen of in te vullen. De rechtbank gaat er voorsnog van uit dat een passende maatregel in ieder geval een inbreuk maakt op het economisch belang van de derde-partij, daarom sprake is van “possession” die door artikel 17 van het Handvest wordt beschermd en beperken van het gebruik van een bedrijf al snel als een inbreuk op eigendomsrecht zal worden aangemerkt.⁵⁴ Dit hangt wel af van de aard van de passende maatregel. De rechtbank behoudt zich nadrukkelijk het recht voor om in een andere zaak, als hierover wel argumenten worden aangevoerd, deze vragen uitdrukkelijk te beantwoorden. Ook laat de rechtbank in het midden of sprake is van ontneming of regulering, mede omdat er meerdere vormen van passende maatregelen denkbaar zouden kunnen zijn. Gezien het standpunt dat het college heeft ingenomen, zal de rechtbank zich richten op de laatste drie vragen die hiervoor zijn weergegeven.

6.10. In dit geval is de inbreuk wel bij wet voorzien, namelijk in de artikelen 2.4 en 5.4, tweede lid, van de Wnb en artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

6.11. De rechtbank is van oordeel dat het natuurbelang een algemeen belang is in de zin van artikel 17 van het Handvest. Nederland is op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die zijn geïmplementeerd in de Wnb, verplicht de instandhoudingsdoelstellingen met betrekking tot de Natura 2000-gebieden te halen en passende maatregelen te treffen om verslechtering tegen te gaan en te voorkomen. Dit algemeen belang biedt als zodanig een grondslag voor een inbreuk op een eigendomsrecht.

6.12. Een inmenging door de overheid op het ongestoorde genot van eigendom is slechts toegestaan wanneer er een ‘fair balance’ is getroffen tussen het met de passende maatregelen gediende algemeen belang enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds (de zogenoemde “fair balance-toets”). Een ‘fair balance’ vereist het bestaan van een redelijke mate van evenredigheid tussen de gebruikte middelen en het doel dat daarmee wordt nagestreefd. Er moet een proportionaliteitstoets worden uitgevoerd, waarbij alle omstandigheden van het geval, in onderling verband gezien, in ogenschouw moeten worden genomen. Daarbij moet worden betrokken of de maatregelen die tot een inbreuk leiden geschikt en noodzakelijk zijn. Bij deze keuze van de middelen om het algemeen belang te dienen, komt het provinciebestuur beoordelingsvrijheid toe. Aan het vereiste van een ‘fair balance’ is niet voldaan als één of meer betrokkene(n) een individuele en buitensporige last te dragen hebben als gevolg van de wettelijke maatregel. Overigens dient een soortgelijke

⁵⁴ Zie de arresten van het Europese Hof van de Rechten voor de Mens van 7 juli 1989, nr. 10873/84 (Tre Traktörer Aktiebolag/Zweden) en 18 februari 1991, nr. 12033/86 (Fredin/Zweden).

toets te worden uitgevoerd in kader van het evenredigheidsbeginsel waarbij moet worden gezien of de te treffen maatregel geschikt en noodzakelijk is en evenwichtig is.

6.13. Veel derde-partijen hebben aangegeven dat het beperken van hun bedrijf niet van doorslaggevend belang zal zijn voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Met andere woorden: een passende maatregel ten aanzien van hun bedrijf gaat het Natura 2000-gebied niet redden. Ook al leidt hun bedrijf tot een relatief hoge stikstofdepositie op het gebied, ook zonder deze stikstofdepositie zal het gebied te kampen hebben met een hoge stikstofdepositie. De derde-partijen hebben er in dit verband op gewezen dat vaak meer dan één derde van de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied uit het buitenland afkomstig is. De stikstofdepositie is ook vaak afkomstig van andere bronnen zoals de snelwegen A58 en A67 die op korte afstand van de betrokken Natura 2000-gebieden liggen. Ook hebben zij aangegeven dat beëindiging van hun bedrijf het betrokken Natura 2000-gebied niet zal gaan redden gelet op de hoge stikstofbelasting op het gebied.

6.14. Eisers hebben hierover aangegeven dat Nederlandse bedrijven op hun beurt verantwoordelijk zijn voor een hoge stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in België en Duitsland. Zij erkennen dat er ook andere bronnen van stikstofdepositie zijn waarover zij ook procedures voeren. Zij procederen niet om iedere 'mol' weg te krijgen, maar ze zijn wel van mening dat grote piekbelasters moeten kunnen worden aangepakt.

6.15. Bij de proportionaliteitstoets is van belang wat het effect is van de beoogde passende maatregel. Daarnaast heeft de Afdeling in de uitspraak van 18 december 2024 overwogen dat een passende maatregel ten aanzien van een bedrijf al dan niet in samenhang met passende maatregelen ten aanzien van andere bedrijven nadrukkelijk in beeld komt als er geen zicht is op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden. De rechtbank kijkt eerst naar het effect van de passende maatregelen met betrekking tot meerdere bedrijven gezamenlijk, namelijk de cluster van bedrijven rondom het betreffende Natura 2000-gebied. Daarnaast onderzoekt de rechtbank het effect van de maatregel met betrekking tot het individuele bedrijf.

6.16. Hierboven heeft de rechtbank geoordeeld dat het volledig beëindigen van de bedrijven rondom het betreffende Natura 2000-gebied gezamenlijk kan leiden tot een relevante verbetering voor het gehele gebied, in ieder geval meer oplevert voor de natuur dan beëindiging van de bedrijven die zich hebben aangemeld in kader van de LBV en LBV-plus. Ook heeft de rechtbank hiervoor geoordeeld dat meer maatregelen nodig zijn om een substantiële reductie van de stikstofdepositie te bewerkstelligen, en dat die op korte termijn moeten worden getroffen. Een passende maatregel met betrekking tot het individuele bedrijf van de derde-partij kan leiden tot een relevante verbetering voor een deel van het gebied. Omdat sprake is van een relevante verbetering is er ook sprake van een relevant effect en is het treffen van passende maatregelen met betrekking tot dit bedrijf een geschikt middel om het beoogde doel - noodzakelijke bescherming van de betrokken Natura 2000-gebieden - te bereiken en komt de noodzaak daarvan nadrukkelijker in beeld omdat de andere maatregelen niet voldoende zijn.

6.17. Eisers hebben verzocht om volledige intrekking van de natuurvergunningen van de betrokken bedrijven dan wel het volledig doen staken van de bedrijven die geen natuurvergunning hebben.

6.18. Al is sprake van een relevante verbetering, dat wil nog niet zeggen dat het proportioneel is om zonder meer de natuurvergunning van het betrokken bedrijf geheel in te trekken of het bedrijf te verplichten helemaal te stoppen. De rechtbank kijkt in dit verband ook naar de voorwaarden voor deelname aan de LBV en LBV-plus. Een kenmerk van deze regelingen is dat deelnemende bedrijven maximaal 15% van de restemissie uit de onderliggende vergunning of toestemming mogen gebruiken voor een nieuwe activiteit. Een van de voorwaarden voor deelname aan deze regeling is dat in het kader van deze nieuwe activiteit niet langer landbouwhuisdieren mogen worden gehouden op de locatie waar het houden van landbouwhuisdieren wordt beëindigd. Door een volledige intrekking of beperking zou het bedrijf worden benadeeld ten opzichte van bedrijven die deelnemen aan een vrijwillige beëindigingsregeling. De mogelijkheden voor de derde-partij om na beëindiging nog een nieuwe activiteit te starten worden dan te beperkt. Daarmee wordt ieder toekomstperspectief ontnomen. Dit gaat de rechtbank in zijn algemeenheid te ver. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat ook eisers hebben aangegeven niet tot de laatste 'mol' te willen gaan. Eisers hebben desgevraagd op de tweede zitting ook aangegeven dat zij waarschijnlijk niet zullen gaan procederen tegen de verlening van een natuurvergunning voor de nieuwe activiteit met behulp van saldering met de 15% restemissie als geen landbouwhuisdieren worden gehouden. Artikel 17 van het Handvest verzet zich naar het oordeel van de rechtbank in beginsel tegen het beperken van de emissies van dit bedrijf tot meer dan 85% als het bedrijf de 15% restemissie niet gebruikt om landbouwhuisdieren te houden. Met andere woorden: een bedrijf mag in beginsel 15% restemissie behouden om nieuwe activiteiten te kunnen ontplooiën als er geen landbouwhuisdieren meer worden gehouden op de desbetreffende locatie. Daarnaast maakt de rechtbank een uitdrukkelijk voorbehoud. Er zijn nieuwe activiteiten denkbaar waarbij de volledige resterende 15% stikstofruimte wordt gesaldeerd met de gevolgen van de nieuwe activiteit op dezelfde plek. Bij bedrijven die zeer dicht op het Natura 2000-gebied liggen met een zeer hoge stikstofdepositie op delen van dat gebied, kan ook het volledig benutten van de 15% restemissie een forse impact hebben op de dichtstbij gelegen delen van het gebied. Een definitieve beoordeling van de toelaatbaarheid van de nieuwe activiteit kan dus pas worden gegeven als bekend is wat deze nieuwe activiteit inhoudt.

6.19. Het college zal verder moeten onderzoeken of het bedrijf de volledige onderliggende vergunning benut en het volledige aantal vergunde dieren houdt. Zo zien de onderliggende vergunningen niet alleen op het houden van pluimvee maar ook op het houden rundvee. Bij de plaatsopneming is aangegeven dat de derde-partij niet zelf meer rundvee houdt maar dat de stal wel in gebruik is bij een ander. Bij de plaatsopneming is niet vastgesteld of dieren worden gehouden. De rechtbank is van oordeel dat het op de weg van het college ligt om na te gaan of deze stal wordt gebruikt in het bedrijf van de derde-partij. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat, als de dieren niet worden gehouden, er ook geen stikstofdepositie zal optreden maar dat de vergunde ruimte weer wel de betrouwbaarheid van het AERIUS model beïnvloed. De rechtbank vindt het niet disproportioneel de toestemming voor deze niet gebruikte stallen in te trekken als geen zicht is op het benutten van de leegstaande stallen op korte termijn. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat na 18 december 2024 voor het alsnog benutten van een vergunning onder omstandigheden een natura 2000 vergunning is vereist en dat het niet benutte deel slechts

als mitigerende maatregel kan worden ingezet bij een verandering van het bedrijf (een nieuw project) als tijdig voldoende andere passende maatregelen zijn of zullen worden getroffen. De rechtbank heeft hierboven geoordeeld dat op dat op dit moment niet gebeurt.

6.20. In kader van de toetsing aan artikel 17 van het Handvest moet ook worden gekeken naar de individuele gevolgen voor het betrokken bedrijf. Dit vergt echter een nauwgezet onderzoek met betrekking tot het betrokken bedrijf zelf. Hierbij geeft de rechtbank een aantal aanwijzingen die het college minimaal in acht moet nemen. Dit is geen volledige opsomming, er kunnen omstandigheden bijkomen, maar dat zal het college zelf moeten onderzoeken. De rechtbank onderscheidt op basis van de plaatsopnemingen in ieder geval de volgende omstandigheden:

- Het college zal moeten nagaan wat de gevolgen zijn voor de betrokken agrariërs zelf. Hoe raken eventuele passende maatregelen het gezin van de betrokken agrariër? Nemen de bedrijven deel aan de LBV of LBV-plus?
- Tot slot zal het college goed moeten nagaan welke passende maatregel zou kunnen worden getroffen. Het college kan het bedrijf verplichten de bedrijfsvoering geheel of gedeeltelijk te staken of te beperken of andere maatregelen te treffen. Hierbij zal het college de voor het bedrijf minst bezwarende maatregel moeten treffen. Als het bedrijf de emissie kan beperken door in plaats van minder dieren te houden een innovatieve techniek toe te passen, of door het bouwen en verbeteren van bestaande stallen bovenop de verplichte stalmaatregelen uit hoofde van de landelijke en provinciale regelgeving (de emissie-eisen in de Omgevingsverordening Noord-Brabant) dan zal het college dit bij de afweging moeten betrekken. Bij het treffen van passende maatregelen hoeft er geen 100% zekerheid te zijn over het effect van de maatregelen. Met andere woorden, als een innovatieve techniek wordt voorgeschreven als passende maatregel hoeft het college hierbij niet met 100% zekerheid het effect van deze techniek aan te tonen. Het college kan zelfs de proef op de som nemen en voor een bepaalde tijd een verplichting opleggen. Bij de vraag welke passende maatregel wordt getroffen is ook van belang wie de kosten voor de passende maatregel zal dragen, de derde-partij of het college. Indien wordt gekozen voor het verbeteren van stallen zodat ze voldoen aan emissie-eisen die hoger liggen dan de emissie-eisen die gelden op basis van de huidige wet- en landelijke of provinciale regelgeving, zonder dat er meer dieren (mogen) worden gehouden, dan is van belang wie dat gaat betalen, de derde-partij of het college. Overigens merkt de rechtbank wel op dat, afhankelijk van de aard van de innovatieve techniek sprake kan zijn van een nieuw project waarvoor een nieuwe natuurvergunning nodig is en dat het aanbeveling geniet om dan een dergelijke passende maatregel te treffen in overleg met de derde-partij en eisers.

Dit is geen limitatieve opsomming. Ook andere omstandigheden kunnen een rol spelen. Het college zal hiervoor nader onderzoek moeten doen.

Conclusie

7. De rechtbank verklaart het beroep van eisers gegrond en vernietigt het bestreden besluit. De rechtbank draagt het college op een nieuw besluit te nemen binnen zesentwintig weken na dagtekening van deze uitspraak met inachtneming van de volgende aanwijzingen, met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb:

- Als binnen zesentwintig weken geen andere passende maatregelen dan de hier besproken maatregelen worden getroffen, of als er geen andere passende maatregelen worden aangekondigd die in dit geval leiden tot een blijvende,

substantiële daling van stikstofdepositie binnen één jaar op het betrokken Natura 2000-gebied, zal het college passende maatregelen moeten treffen met betrekking tot het bedrijf van de derde-partij in het nieuwe besluit.

- Bij het bepalen van de aard en omvang van deze maatregelen zal het college een afweging moeten maken of deze passende maatregelen in strijd zijn met artikel 17 van het Handvest met inachtneming van deze uitspraak.
- Deze beperkingen mogen niet strekken tot een beperking van meer dan 85% van de emissieruimte van het bedrijf, als het bedrijf op de huidige locatie daarna geen landbouwhuisdieren meer houdt.
- Als het college van mening is dat door andere passende maatregelen wel een blijvende, substantiële daling binnen één jaar kan worden bewerkstelligd, zal het college dit inzichtelijk moeten maken door de effecten van de passende maatregelen te vergelijken met de gevolgen van het bedrijf overeenkomstig rechtsoverweging 5 van deze uitspraak.
- Ter voorbereiding van het nieuw te nemen besluit dient het college een overleg op het bedrijf van de derde-partij te beleggen met de derde-partij en eisers.

7.1. De laatste aanwijzing is ongebruikelijk. De rechtbank denkt dat deze aanwijzing kan helpen om in deze zaken tot een oplossing te komen waar geen rechter meer aan te pas hoeft te komen. De rechtbank is bij de behandeling van de zaken gebleken dat een bezoek ter plaatse zeer waardevol is. Eisers noch vertegenwoordigers van het college hebben het bedrijf van de derde-partij eerder bezocht. Partijen hebben zich diep ingegraven in loopgraven en zijn daarbij elkaar uit het oog verloren. De derde-partijen verdienen het om te worden gehoord over hun belangen en hun ideeën in het bijzijn van het college en eisers. De rechtbank heeft in andere zaken gezien dat eisers bereid zijn om te overleggen over een oplossing in der minne. Eisers hebben ook aangegeven dat zij niet willen doorgaan tot de laatste 'mol' maar dat zij bereid zijn om met het college en de derde-partij in overleg te treden over een passende maatregel. Zo kunnen eisers aangeven wat zij vinden van een nieuwe activiteit die de derde-partij zou willen starten of van een innovatieve maatregel die de derde-partij zou willen beproeven. Partijen kunnen ook afspraken maken over het al dan niet staken van procederen. Eisers hebben dit eerder in andere zaken ook gedaan. De derde-partij heeft nog steeds de mogelijkheid om deel te nemen aan de MGA-2 regeling of een gerichte uitkoop- of verplaatsingsregeling waarbij het college maatwerk kan toepassen. De rechtbank wil partijen de ruimte bieden om ook die optie te onderzoeken en met elkaar te bespreken. Overigens hoeft het overleg niet te resulteren in een overeenstemming.

7.2. De rechtbank ziet geen aanleiding om de door eisers gevraagde voorlopige voorziening te treffen en het bedrijf van de derde-partij te verbieden om gebruik te maken van de geldende vergunning. Dit is een veel te ver strekkende voorziening. Het college moet nog een afweging maken. Bovendien moeten partijen met elkaar in overleg.

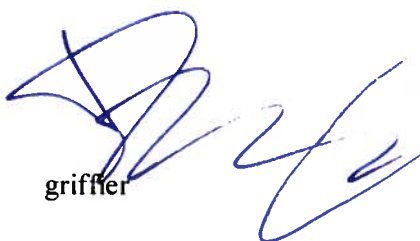
7.3. Omdat de rechtbank het beroep van eisers gegrond verklaart, moet het college aan eisers het door hun betaalde griffierecht vergoeden. Eisers krijgen ook een vergoeding voor de proceskosten die zij hebben gemaakt. Het college moet die vergoeding betalen. De vergoeding wordt met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt berekend. De bijstand door een gemachtigde levert 4 punten op (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 3 punten voor het bijwonen van de plaatsopneming en twee zittingen, met een waarde per punt van € 907,00).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 24 oktober 2023;
- draagt het college op binnen 26 weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het verzoek van eisers met inachtneming van deze uitspraak, in het bijzonder met inachtneming van de aanwijzingen in rechtsoverweging 7 van deze uitspraak;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 365,00 aan eisers moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van € 3.628,00 aan proceskosten aan eisers.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.J.H.M. Verhoeven, voorzitter, en mr. J.A.W. Huijben en mr. R.H.W. Frins, leden, in aanwezigheid van A.J.H. van der Donk, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 16 april 2025.



griffier



voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

16 APR 2025

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Aanvullingswet natuur Omgevingswet

Artikel 2.9

1. Als voor de inwerkingtreding van deze wet een aanvraag om een besluit op grond van de Wet natuurbescherming is ingediend, blijft het oude recht van toepassing:
 - a. als tegen het besluit beroep openstaat, tot het besluit onherroepelijk is,
 - b. als tegen het besluit geen beroep open staat, tot het besluit van kracht is.
- (...)

Wet natuurbescherming

Artikel 2.4

1. Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, 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.
2. [...].
3. [...].
4. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het eerste of derde lid.

Artikel 2.7

- (...).
2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten 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 5.4

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

Handvest van de Europese Unie

Artikel 17 - Recht op eigendom

1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Aan niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits zijn verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan worden geregeld bij de wet voor zover het algemeen belang dit vereist.
2. Intellectuele eigendom is beschermd.

Bijlage belangrijke rechtsoverwegingen uit uitspraken

rechtsoverweging 25.2 tot en met 25.5 en 28.2 van de uitspraak van 18 december 2024⁵⁵

25.2. Uit de woorden "in elk geval" in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb leidt de Afdeling verder af dat de toepassing daarvan niet is beperkt tot die gevallen waarin de gronden uit het eerste lid zich voordoen en uit de herbeoordeling van de vergunde activiteit volgt dat anders dan ten tijde van de vergunningverlening werd verondersteld, de vergunde activiteit leidt tot (een dreigende) verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden. Artikel 5.4, tweede lid, bevat een zelfstandige grond voor intrekking of wijziging van de natuurvergunning, namelijk de dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een soort of habitatype waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Als de intrekking of wijziging van een natuurvergunning kan bijdragen aan het voorkomen van de dreigende achteruitgang van de natuurwaarden, dan kan dat een passende maatregel 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.

25.3. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen (vergelijk HvJ EU 14 januari 2016, Grüne Liga, ECLI:EU:C:2016:10). Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als verslechteringen of verstoringen met significante gevolgen dreigen.

25.4. Omdat het college beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn om verslechteringen en verstoringen met significante gevolgen voor natuurwaarden te voorkomen, zal het als die omstandigheden zich voordoen, moeten

⁵⁵ Zie rechtsoverweging 25.4 van de uitspraak van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4909).

beslissen of de intrekking of wijziging van de natuurvergunning als passende maatregel wordt ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning de enige passende maatregel is om de dreigende achteruitgang van natuurwaarden te voorkomen, dan moet het college de natuurvergunning intrekken of wijzigen.

Het college zal in het besluit op een verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning inzichtelijk dienen 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 het college de intrekking of wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan dient het college 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. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.

25.5. In het geval waarin de toepassing van artikel 5.4, tweede lid, ziet op een natuurvergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op (zwaar) overbelaste natuurwaarden die onder druk staan en dreigen te verslechteren, dan is het volgende van belang.

De te hoge stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van (veel) verschillende activiteiten afkomstig van verschillende bronnen. Daar waar een beperking van de hoge stikstofbelasting nodig is om de verslechtering van natuurwaarden te voorkomen, zijn passende maatregelen nodig die onder meer gericht zijn op de daling van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied. De intrekking of wijziging van natuurvergunningen voor activiteiten die bijdragen aan die verslechtering is een passende maatregel, maar zal in de regel niet de enige mogelijke passende maatregel zijn ter beperking van de stikstofdepositie. Het college 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. Het college 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 het college daar naar verwijzen. Vergelijk 28.2 van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603). 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.

28.2

Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat de weigering om de natuurvergunning uit 2011, al dan niet gedeeltelijk, in te trekken gelet op artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, onvoldoende is gemotiveerd. Hierbij is van belang dat het college

onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. De verwijzing in het besluit tot weigering van de intrekking van de natuurvergunning uit 2011, naar een gebiedsgerichte aanpak om stikstofreductie te bewerkstelligen die nog in voorbereiding is, volstaat daartoe niet. Overigens is ook met de verwijzing door het college in zijn schriftelijke uiteenzetting en op de zitting naar de BOS, die is vastgesteld op 15 december 2022 en dus dateert van na het besluit tot weigering van de intrekking van de natuurvergunning uit 2011 ook onvoldoende onderbouwing gegeven van de stelling dat de intrekking van die vergunning als passende maatregel niet nodig is. Daarmee is immers niet duidelijk gemaakt dat voor de Natura 2000-gebieden die hier aan de orde zijn de vereiste daling van de stikstofbelasting als gevolg van de maatregelen uit de BOS zal worden bewerkstelligd.”

Rechtsoverweging 21.1 tot en met 21.4 uit de uitspraak van 18 december 2024⁵⁶.

21.1. In 13.5 tot en met 13.7 van de PAS-uitspraak is uiteengezet wat het additionaliteitsvereiste inhoudt. Daaruit volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook als instandhoudings- of passende maatregel zou kunnen worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als de maatregel "niet nodig is krachtens artikel 6, eerste of tweede lid, van de Hrl". De Afdeling licht hieronder toe wanneer dat het geval is.

21.2. Artikel 6, eerste lid, van de Hrl verplicht tot het daadwerkelijk treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Het zijn (positieve) maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitatype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen. Hoewel uit artikel 6, eerste lid, van de Hrl een resultaatsverplichting voortvloeit, is het aan de lidstaten te bepalen op welke wijze, en, voor zover de bepaling verplicht tot herstel, in welk tempo, hieraan uitvoering wordt gegeven. De Afdeling leidt hieruit af (1) dat een maatregel die voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden ingezet, als het behoud van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied is gewaarborgd door het treffen van instandhoudingsmaatregelen; en (2) dat een maatregel die zou kunnen worden ingezet voor het herstel van de gunstige staat van instandhouding als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden ingezet als verzekerd is dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstelling mogelijk blijft. Het voorgaande brengt mee dat in de natuurvergunning voor een project waaraan een passende beoordeling ten grondslag ligt waarin intern salderen als mitigerende maatregel is betrokken, gemotiveerd moet worden dat het behoud van de staat van instandhouding door het treffen van instandhoudingsmaatregelen is gewaarborgd, dan wel dat het herstel van de staat van instandhouding mogelijk blijft. Deze motiveringsplicht geldt ook voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling. Als voorbeeld verwijst de Afdeling naar overweging 48 e.v. van haar uitspraak van 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (GOL) en naar haar uitspraak van 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981 (ViA15). In deze uitspraken is het additionaliteitsvereiste toegepast voor extern salderen in gevallen waarin die maatregel ook als instandhoudingsmaatregel kon worden ingezet.

⁵⁶ ECLI:NL:RVS:2024:4923.

21.3. Zoals ook beschreven onder 14.1, verplicht artikel 6, tweede lid, van de Hrl tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen. Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechting of significante verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als significante gevolgen dreigen.

De Afdeling leidt hieruit af dat een maatregel die als passende maatregel zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een dreigende verslechting en verstoring met significante gevolgen voor soorten en habitattypen te voorkomen.

Het voorgaande brengt mee dat het college, die beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn, bij het besluit op de aanvraag voor een natuurvergunning voor een project dat gevolgen kan hebben voor natuurwaarden waarvoor passende maatregelen moeten worden getroffen en waarvan de gevolgen worden gemitigeerd door intern salderen, moet beoordelen of de wijziging of beëindiging van een vergunde activiteit als passende maatregel moet worden ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als het college in zo'n geval beslist dat intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken, dan moet het college bij de verlening van de natuurvergunning motiveren op welke wijze het invulling geeft aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. De Afdeling verwijst hiervoor naar de Logtsebaan-uitspraak (uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71). Deze motiveringsplicht geldt ook voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling.

21.4. Het onder 21.2 en 21.3 gestelde brengt ook mee dat in de passende beoordeling van een project waarin intern salderen als mitigerende maatregel wordt betrokken, de gegevens moeten worden opgenomen op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste.

De Afdeling wijst er tot slot op dat een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl gemotiveerd worden getroffen, behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste. Daarvoor is wel van belang dat het gaat om een plan, programma of pakket van maatregelen dat in uitvoering is en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan), onder 7.3 en van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS), onder 28.2.

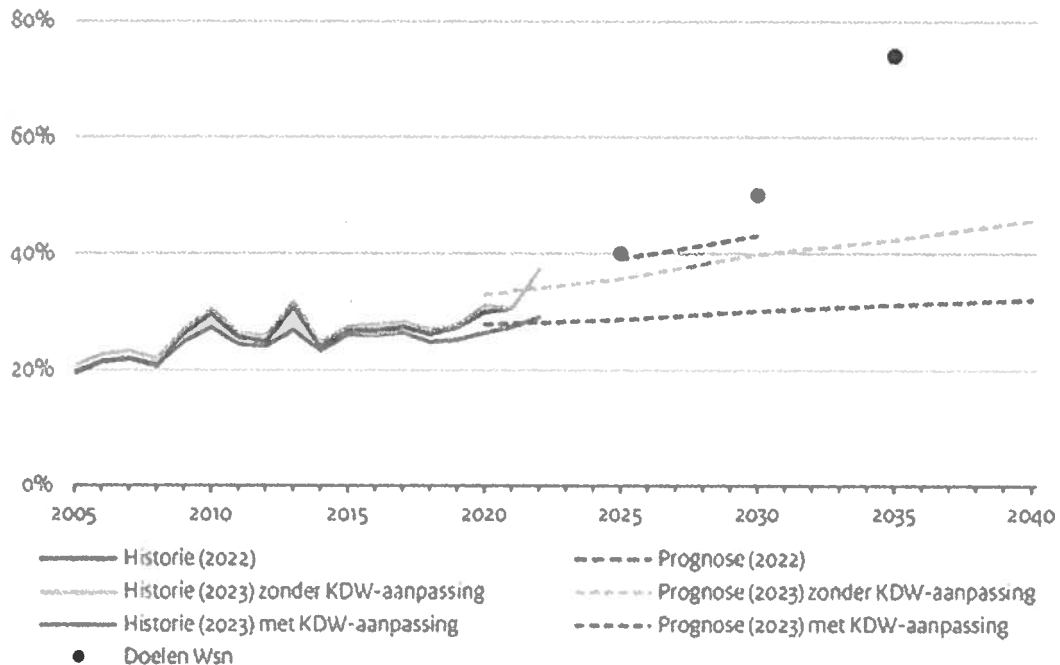
5.50. Het RIVM heeft in het ten behoeve van deze zaak opgestelde kennisnotitie 'Actualisatie rapport 'Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie''⁵⁷ van 10 oktober 2024 de meest recente prognose ten aanzien van de wettelijke doelen schematisch en in grafiekvorm weergegeven:

Tabel 2 Percentage oppervlak stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW), berekeningen met gemiddelde weersomstandigheden. Referentie: te vergelijken met de prognoses; Achtergrond: de meest recente emissiegegevens (2021 voor rapportage 2023 en 2022 voor rapportage 2024). Scenario V-KEV22: variant vastgesteld uit K 2022 (beleid t/m 1 mei 2022), Scenario MESN24: MESN studie 2024 (inclusief stikstofbeleid t/m mei 2023). Bandbreedtes van het scenario V-KEV22 voor 2030 is in blokhaken aangegeven.

Jaar	Scenario	Percentage oppervlak stikstofgevoelige natuur onder de KDW	Wsn-doel
2020 ²	Referentie	28%	-
2021 ²	Achtergrond	28%	-
2022	Achtergrond	28%	-
2025 ²	Prognose, V-KEV22	29%	40%
2030 ²	Prognose, V-KEV22	30% [29-31]	50%
2030 ²	Prognose, MESN24	31%	50%
2035 ²	Prognose, V-KEV22	31%	74%
2040 ²	Prognose, V-KEV22	32%	-

5.51. Hieruit blijkt dat de maatregelen die onder het vorige kabinet zijn vastgesteld, ruim onvoldoende zijn om de wettelijke doelen voor 2025 en 2030 (alsmede 2035 waarop de vorderingen echter niet zijn gericht) te behalen. Deze conclusie is ten aanzien van het wettelijk doel voor 2030 in lijn met wat daarover in het rapport van 26 februari 2024 van het Planbureau voor de Leefomgeving met een ex ante analyse van het NLPG is geconcludeerd, namelijk dat het wettelijke stikstofdoel voor 2030 op basis van het tot en met mei 2022 gevoerde beleid niet wordt behaald en dat, indien rekening gehouden wordt met aanvullend rijksbeleid van na 1 mei 2022 (LBV, LBV-plus en de vervallen derogatie op grond waarvan Nederlandse veehouders meer mest op hun land mochten uitrijden), er nog "een doelgat" overblijft. Dit moet verder worden gezien tegen de achtergrond dat, zoals hiervoor is vastgesteld, in de daaraan voorafgaande periode van 2015 tot 2019 reductie is achtergebleven als gevolg van de onrechtmatige PAS-aanpak. Hiervoor is dan ook al geoordeeld dat onder de vorige regeringen toerekenbaar tekortschietend beleid is gevoerd. Daar komt bij dat door de nieuwe regering is besloten het NLPG en het Transitiefonds niet voort te zetten. Namens de Staat is tijdens de mondelinge behandeling een uitgebreide opsomming gegeven van gehandhaafde en nieuwe (voorgenomen) maatregelen en bijbehorende budgetten. Deze opsomming kan echter niet de stellige indruk wegnemen dat wat betreft de stikstofreductie een stap terug wordt gezet, met name ook omdat de financiële ruimte daarvoor ten opzichte van het Transitiefonds zeer naar beneden is bijgesteld (van 25 miljard naar 5 miljard Euro). Wat daar ook van zij: namens de Staat is niet het standpunt betrokken dat met het nieuwe beleid de wettelijke stikstofdoelen waarschijnlijk wel (bij benadering) zullen worden behaald. Vast staat dus dat de stikstofdoelen voor 2025 niet en van 2030 zeer waarschijnlijk niet gehaald zullen worden bij ongewijzigd beleid. Dat blijkt ook uit onderstaande figuur⁵⁸:

Stikstofgevoelige natuur onder kritische depositiewaarde Verschil tussen rapportage 2022 en 2023



Figuur 23 Ontwikkeling van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW uit rapportage 2022 en de huidige rapportage 2023, waarbij het effect op de cijfers zowel met als zonder KDW-aanpassing is gevisualiseerd. 'Historie' is berekend met weersomstandigheden van het betreffende jaar, waardoor er variatie van jaar tot jaar is.

5.52. De Staat meent dat één en ander niet onrechtmatig kan worden geacht, omdat hij overvallen werd door de onvoorziene bijstelling van de KDW-en in juli 2023, voor welke bijstelling hij op koers lag. De Staat verwijst in dit verband naar de hieronder opgenomen afbeelding⁵⁹, waarbij in de rapportage van 2022 van de oude en in de rapportage van 2023 van de bijgestelde KDW-en is uitgegaan:

Tabel 5 Percentage oppervlak stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW). Verschil tussen rapportage 2022 en 2023. Voor 2030 zijn de bandbreedtes in blokhaken aangegeven.

Jaar	Scenario	Rapportage 2022	Rapportage 2023	Wsn-doel
2020	Achtergrond	33%	28%	-
2021	Achtergrond	-	28%	-
2025	Prognose, Vastgesteld beleid	39%	29%	40%
	Prognose, Vastgesteld en voorgenomen beleid	40%	29%	
2030	Prognose, Vastgesteld beleid	43% [40-49]	30% [29-31]	50%
	Prognose, Vastgesteld en voorgenomen beleid	44% [41-51]	30% [29-31]	
2035	Prognose, Vastgesteld beleid	-	31%	74%
2040	Prognose, Vastgesteld beleid	-	32%	-

5.53. De rechtbank is met Greenpeace van oordeel dat de bijstelling van de KDW-en in juli 2023 geen omstandigheid is die eraan in de weg staat dat de Staat niet langer aan zijn wettelijke verplichtingen kan worden gehouden. Dit geldt bij uitstek ten aanzien van het zeer waarschijnlijk niet behalen van het wettelijk stikstofdoel voor 2030. Zoals eerder overwogen was de reguliere bijstelling al medio 2021 voorzienbaar, en dus ruim voor het jaar 2030. Daarbij komt dat uit de hierboven opgenomen afbeelding blijkt dat ook onder de oude KDW-en het stikstofdoel voor 2030 met de destijds vastgestelde maatregelen niet werkelijk binnen bereik lag. Ten slotte is voor de toerekening nog van bijzonder belang dat de Staat bij het nemen van maatregelen geen enkele marge heeft ingebouwd voor eventuele tegenvallers zoals bedoelde bijstelling of meteorologische afwijkingen, terwijl de Europese Commissie dit wel verlangt. In de onder 5.10 bedoelde richtsnoeren van de Europese Commissie is immers opgenomen dat de lidstaten preventieve maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat er geen verslechtering of verstoring optreedt die verband houdt met gebeurtenissen en processen die te voorzien zijn. Ook het niet behalen van het wettelijke doel voor 2025 is zodoende verwijtbaar aan de Staat. De rechtbank zal dan ook voor recht verklaren dat de Staat onrechtmatig handelt door het wettelijke stikstofdoel voor 2025 van 40% niet te halen en door met de huidige ontoereikende maatregelen het wettelijk stikstofdoel voor 2030 van 50% van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW-en zeer waarschijnlijk niet te halen (vgl. vordering Ic en Id).