

De Stikstofuitspraken van de Raad van State

Analyse, commentaar, conclusies en aanbevelingen

Augustus 2022

Mr.dr.s. J.H. van Put

SVP Consultancy
Elzenlaan 74
2612 VX Delft

Voorwoord

In 1968 ben ik met mijn rechtenstudie gestart aan de toenmalige Rijksuniversiteit Leiden, de oudste universiteit van Nederland. Door persoonlijke omstandigheden heb ik echter deze studie moeten staken en ben vervolgens Geologie en Geofysica gaan studeren aan dezelfde universiteit. Ik studeerde vier en een half jaar later af als geoloog, maar liep tegen de z.g. oliecrisis aan. Nu is er een gascrisis aan de gang. Na een jaar voor de klas te hebben gestaan als leraar Aardrijkskunde, besloot ik mijn rechtenstudie weer op te pakken. In 1979 heb ik mijn studie afgerond en ben ik afgestudeerd met specialisaties in het burgerlijk recht en rechtssociologie. Het belangrijkste doel van dit boek is de stikstofuitspraken (arresten) van de Raad van State uit mei 2019 te onderzoeken en de consequenties ervan in een toekomstig perspectief te plaatsen. Voorts heb ik een poging gedaan de uitspraken wat leesbaarder te maken, zowel voor juristen als niet juristen. Daarbij wordt waar nodig bij elke overweging (gekoppeld aan de inhoudsopgave bij de arresten van de Raad van State) een annotatie geschreven, alsook een commentaar naar aanleiding van de discussies binnen en buiten het parlement (Tweede Kamer) over de stikstofproblematiek in de Nederlandse Landbouw. Het gaat daarbij om discussies tot het moment van het verschijnen van dit boek. Voorts heb ik de bevindingen van de Raad van State in een systeem van vraag en antwoord geplaatst. Dit ter ondersteuning van de lezer van het arrest van 29 mei 2019 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de bijlagen bij dit boek zijn alle relevante documenten opgenomen. Mocht er op een document een auteursrecht rusten dan is alleen de titelpagina weergegeven.

Gelet op de vele pagina's van deze documenten zijn de belangrijkste ervan in z'n geheel opgenomen.

De arresten van het Europese Hof van Justitie waarnaar de Raad van State heeft verwezen zijn volledig in de bijlagen opgenomen.

INHOUD	Blz.
Hoofdstuk 1 Onderzoeksmethodiek	5
Hoofdstuk 2 De Europese Habitatrichtlijn	5-10
Hoofdstuk 3 Historie van de Natura 2000-gebieden in Nederland	10-12
Hoofdstuk 4 Implementatie van de Habitatrichtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving	12-103
Hoofdstuk 5 Annotaties en commentaar op de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019	103-126
Hoofdstuk 6 Analyse van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 in de vorm van vraag en antwoord over de belangrijkste onderwerpen van die uitspraak	126-150
Hoofdstuk 7 De stikstofplannen van het kabinet voor de aanpak van de stikstofcrisis in de Nederlandse Landbouw	126-150
Hoofdstuk 8 Gevolgen voor toekomstige plannen en projecten gelet op de inhoud van de Brochure 'Beheer van Natura 2000-gebieden van de Europese Commissie	150-192
Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen	192-199
§ 1 Conclusies m.b.t. de door de Raad van State toegepaste methoden van rechtsvinding	§ 2 Conclusies
m.b.t. de stikstof uitspraken van de Raad van State	§ 3
Conclusies m.b.t. de Brochure 'Beheer van Natura 2000-gebieden' van de Europese Commissie	
§ 4 Aanbevelingen naar aanleiding van de stikstof arresten van de Raad van State en naar aanleiding van het uitbrengen van de Brochure 'Beheer van Natura 2000-gebieden', versie 2019, door de Europese Commissie	
Nawoord	200
Lijst van bijlagen	201-207

Deel 1 van de Bijlagen bevat de bijlagen nr. 1 t/m 17a

Deel 2 van de Bijlagen bevat de bijlagen nrs. 18 t/m 44

Lijst van afkortingen (limitatief)

ABRvS Administratiefrechtelijke Beslissingen Raad van State

Bnb Besluit natuurbescherming

BPM Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen

CDM Commissie van Deskundigen Meststoffenwet

ECLI:EU:C: jaartal: nummer aanduiding van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de database van de Europese Gemeenschappen

ha hectare

Hbr Habitatrichtlijn

HvJ Europese Hof van Justitie

kton kilo ton = 1000 ton

jr jaar

kst kamerstukken (van Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal)

MEB Milieu Effect Beoordeling

N Nitrogenium, scheikundig symbool voor Stikstof

Nbw 1998 Natuurbeschermingswet 1998

NEMA National Emission Model for Agriculture

NOx-emissies Stikstofverbindingen emissies

PAS Programma Aanpak Stikstof

Pbl Publicatie blad

RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Rnb Regeling natuurbescherming

r.o. rechtsoverweging

RvS Raad van State

SBZ Speciale Beschermings Zone

SER Sociaal Economische Raad

SGF Standaard Gegevens Formulier

Tk Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wnb Wet natuurbescherming

Hoofdstuk 1 Onderzoeksmethodiek

Al schrijvende herinnerde ik mij een klein, maar nog steeds actueel boekje van Mr. G.J. Wiarda¹. Zijn methoden van rechtsvinding zijn mij altijd bijgebleven, ook in het kader van mijn onderzoek naar de gevolgen van de stikstof uitspraken van de Raad van State. Waar het uiteindelijk om gaat is welke methoden de Raad van State heeft toegepast in het kader van zijn 'rechtsvinding' m.b.t. de wet- en regelgeving inzake de instandhouding van de Natura 2000-gebieden in Nederland. Hieronder volgen enkele citaten.

1. 'Interpretatie is een werkzaamheid die niet alleen tot het domein van de jurist behoort. Geen wetenschap en geen praktijk kan het buiten interpretatie stellen: interpretatie van teksten, gedragingen en voorvallen.'
2. 'Wetsinterpretatie is daarom nooit alleen een belangenloos (*de rechter heeft geen eigen belang*) luisteren en vragen naar wat de tekst te zeggen heeft, zoals men dat verwacht van een literator of historicus die een literaire of historische tekst interpreteert, maar altijd ook het zoeken van een antwoord, waarmede men iets kan doen.'
3. 'Zolang het daarbij (= belangenloos en zonder voor-ingenomenheid luisteren en vragen) blijven kan en de uitlegger er nog alleen maar op uit is om wat de wetgever in zijn voorschrift heeft willen neerleggen zo goed en duidelijk mogelijk te verstaan om er daardoor beter aan te kunnen gehoorzamen, blijft de rechtsvinding in beginsel een nog grotendeels heteronoom bepaalde aangelegenheid.'
4. 'Dit is het geval zowel wanneer men door grammaticale interpretatie tracht vast te stellen wat de tekst betekent, als ook wanneer men door wetshistorisch onderzoek tracht op te sporen wat de opsteller van de tekst bedoeld heeft. Ook de systematische interpretatie kan men nog beschouwen als een methode die, door het wettelijk voorschrift te stellen in zijn verband met andere voorschriften, tot een beter verstaan van de tekst, tot een betere duiding van de bedoeling kan leiden.'
5. 'Dit alles neemt niet weg dat het bij de interpretatie van de wet grammaticaal, historisch, systematisch, restrictief en rechtsverfijnd of extensief en analogisch, al naar gelang de ratio'

Hoofdstuk 2 De Europese Habitatrichtlijn

§ 1 Juridische en beleidsmatige context

De belangrijkste juridische en beleidsmatige context van de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019 is te vinden in de Europese Habitatrichtlijn. Zie bijlage 5. Deze richtlijn is gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 22 juli 1992 (22.7.92) Nr. L 206/7. Europese Richtlijnen hebben geen citeertitel, zoals Nederlandse wetten in formele zin². De volledige titel van de Habitatrichtlijn luidt: RICHTLIJN 92 / 43 / EEG VAN DE RAAD van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Een Europese Richtlijn moet unaniem zijn vastgesteld door het

¹ Drie typen van rechtsvinding, Tjeenk Willink Zwolle, 1972, ISBN 90 271 0693 2.

² In Nederland komt een formele wet tot stand door de samenwerking van de Regering, het Parlement en het Staatshoofd. Een wet in formele zin wordt ondertekend door de politiek verantwoordelijke minister(s) en de minister van Justitie. Het Staatshoofd voorziet een wet in formele zin van zijn contraseign.

Europese Parlement op voordracht van de Europese Commissie, d.w.z. dat alle lidstaten ermee moeten hebben ingestemd. Verder wordt een Europese Richtlijn pas van kracht binnen een lidstaat als die door een lidstaat is geïmplementeerd in de nationale wet- en regelgeving. Genoemde richtlijn is door Nederland geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en later in 2018 in de Wet natuurbescherming³.

Het belangrijkste artikel waaraan de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, de bij haar aangebrachte kwestie heeft getoetst is artikel 6. Dat luidt als volgt:

Artikel 6

- 1 . De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
- 3 . Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied , wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4 , geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
- 4 . Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd , neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie , andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

³ Zie bijlage 34.

Uit de inleidende overwegingen van de Habitatrichtlijn blijkt overduidelijk dat het Europese Parlement waarvan ook Nederland nog steeds lid van is dat een wezenlijk doel van algemeen belang is waarnaar de (Europese) Gemeenschap overeenkomstig artikel 130 R van het Europese Verdrag het streven het behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna is. De beleidssectoren Landbouw en Milieu zijn ondergebracht bij twee verschillende ministeries, d.w.z. het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit⁴ (LNV) en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer⁵ (VROM). De beleidssector Natuur is ook ondergebracht bij het Ministerie van LNV, Directoraat-Generaal Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk gebied. Conform de derde overweging van de Habitatrichtlijn is het **hoofddoel** van deze richtlijn: **met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het bevorderen van het behoud van de biologische diversiteit.**

Om dit hoofddoel te verwezenlijken bevat de Habitatrichtlijn twee soorten bepalingen: gebiedsbeschermende (artt. 3 t/m 11) en soortenbeschermende (artt. 12 t/m 16) bepalingen. Bij de z.g. stikstof arresten van Raad van State (zie verderop in dit boek) ligt het accent op de gebiedsbeschermende bepalingen. De artt. 17 t/m 23 van de Habitatrichtlijn bevatten bepalingen m.b.t. informatie, onderzoek en wijzingen van de bijlagen bij de richtlijn.

Het Europese Parlement ziet echter de beleidssectoren Milieu en Natuur als een onverbreekelijke eenheid. Dat deze beleidssectoren in Nederland zijn gescheiden, verklaart grotendeels de politieke spanningen tussen de betrokken ministeries en als gevolg daarvan het ontstaan van de stikstofcrisis in o.a. de Nederlandse landbouw, vooral in de melkveehouderij.

Verder maakt de Habitatrichtlijn gewag van het milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap voor de periode 1987-1992 dat gericht was op natuurbehoud en bescherming van de natuurlijke rijkdommen. In Nederland zijn plannen opgesteld door aparte ministeries, waaronder het Natuurbeleidsplan en het Nationaal Milieubeleidsplan. Bij de opstelling van beide plannen ben ik betrokken geweest.

§2 Natura 2000-gebieden

Wie naar de term Natura 2000-gebied of -gebieden zoekt in de Habitatrichtlijn zoekt te vergeefs. De Habitatrichtlijn kent wel het begrip Natura 2000-netwerk. De richtlijn hanteert in artikel 1 onder k het volgende begrip: gebied van communautair belang: een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het in artikel 3 bedoelde Natura 2000-netwerk, en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of

⁴ Aanvankelijk was dit Visserij, maar deze sector is niet langer vertegenwoordigd, omdat de visserij volledig door Europese wet- en regelgeving is komen te vallen.

⁵ Milieubeheer is uit de naamgeving van de ministeries verdwenen, omdat de politiek aandacht in verband met terrorisme is verschoven naar het onderwerp 'veiligheid'. Het Directoraat-Generaal Milieubeheer maakt thans onderdeel uit van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

regio's. Voor de diersoorten met een zeer groot territorium komen de gebieden van communautair belang overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn.

Artikel 1, onder j van de Habitatrichtlijn definieert gebied als een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend.

§ 3 Definities van de Habitatrichtlijn

Voor een goed begrip van de terminologie van deze richtlijn is het van belang de definities te kennen, niet alleen om de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie te kunnen volgen en begrijpen, maar ook met betrekking tot de verklarende documenten van de Europese Commissie. Zie met name Artikel 1 van de richtlijn.

a) **instandhouding**: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantesoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e) en i) ;

b) **natuurlijke habitats**: land- of waterzones met bijzondere geografische , abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als half natuurlijk kunnen zijn;

c) **typen natuurlijke habitats van communautair belang**: habitats die op het in artikel 2 bedoelde grondgebied:

i) gevaar lopen in hun natuurlijke verspreidingsgebied te verdwijnen;

of

ii) een beperkt natuurlijk verspreidingsgebied hebben ten gevolge van hun achteruitgang of wegens hun intrinsiek beperkte areaal ;

of

iii) opmerkelijke voorbeelden zijn van een of meer van de volgende vijf biogeografische regio's: Alpiene gebied, Atlantische zone , continentale zone , Macaronesië en Middellandse-Zeegebied.

Deze typen habitats zijn of kunnen worden opgenomen in bijlage I;

d) **prioritaire typen natuurlijke habitats**: op het in artikel 2 bedoelde grondgebied voorkomende typen natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen en voor welke instandhouding de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het in artikel 2 bedoelde grondgebied ligt. Deze prioritaire typen natuurlijke habitats zijn in bijlage I met een sterretje (*) gemerkt;

e) **staat van instandhouding van een natuurlijke habitat**: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan

op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De „staat van instandhouding" van een natuurlijke habitat wordt als „gunstig" beschouwd wanneer:

- het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en
- de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i);

f) **habitat van een soort:** een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft;

g) **soorten van communautair belang:** soorten die op het in artikel 2 bedoelde grondgebied:

i) bedreigd zijn, uitgezonderd de soorten waarvan het natuurlijke verspreidingsgebied slechts een marginaal gedeelte van dat grondgebied beslaat en die in

het west-palearktische gebied niet bedreigd of kwetsbaar zijn of

ii) kwetsbaar zijn, dat wil zeggen waarvan het waarschijnlijk wordt geacht dat zij in de naaste toekomst bij voortbestaan van de bedreigende factoren zullen overgaan naar de categorie van bedreigde soorten,

of

iii) zeldzaam zijn, dat wil zeggen waarvan de populaties van kleine omvang zijn en die, hoewel zij momenteel noch bedreigd noch kwetsbaar zijn, in die situatie dreigen te komen. Deze soorten leven in geografische gebieden die van beperkte omvang zijn, of zijn over een grotere oppervlakte versnipperd, of

iv) endemisch zijn en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat, en /of de potentiële gevolgen van hun exploitatie voor hun staat van instandhouding.

Deze soorten zijn of kunnen worden opgenomen in bijlage II en / of IV of V;

h) **prioritaire soorten:** de in letter g), onder i), bedoelde soorten voor welke instandhouding de Gemeenschap bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het in artikel 2 bedoelde grondgebied ligt. Deze prioritaire soorten zijn in bijlage II met een sterretje (*) gemerkt;

i) **staat van instandhouding van een soort:** het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde

grondgebied.

De „staat van instandhouding" wordt als „gunstig"

beschouwd wanneer:

— uit populatie dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en

— het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden , en

— er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

l) **speciale beschermingszone**: een door de Lid-Staten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en /of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en / of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen , in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen;

m) **specimen**: elk dier of elke plant, levend of dood, van de in de bijlagen IV en V genoemde soorten, elk deel van een dier of plant van deze soorten of elk daaruit verkregen produkt, alsmede alle andere goederen, voor zover uiteen begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of planten van deze soorten of daaruit verkregen produkten;

n) **comité**: het bij artikel 20 ingestelde comité .

Hoofdstuk 3 Implementatie van de Habitatrictlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving

Volgens het Handboek Natuurbeschermingsrecht ⁶ , zie pag. 20 zijn ‘in beginsel alle verplichtingen die uit de Vogel- en Habitatrictlijn voortvloeien geïmplementeerd in de Wnb (Wet natuurbescherming⁷). Welke verplichtingen wel en niet zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving en waarom wel of niet, zijn te vinden in de transponeringstabellen bij het Besluit natuurbescherming⁸ (een Algemene Maatregel van Bestuur AMvB). De betreffende verplichtingen zijn ook verwerkt in de Regeling Natuurbescherming⁹ (een Ministeriële Regeling). Kennelijk zijn echter niet alle verplichtingen geïmplementeerd want op dezelfde pagina van genoemd boek staat de volgende zin: ‘Desondanks blijven beide richtlijnen – jurisprudentie van het HvJ EU (het Europese Hof van Justitie) en richtsnoeren van de Europese Commissie daarbij inbegrepen – onverminderd van groot belang voor de uitleg en toepassing van het Nederlands natuurbeschermingsrecht.’ In dit kader merk ik op dat bij de toepassing van dit recht de bepalingen en voorschriften m.b.t. natuur en milieu het primaat hebben en niet de landbouwwet- en regelgeving. Nogmaals: de z.g. transponeringstabellen eu—wetgeving en

⁶ Gepubliceerd in 2017 door Berghauser Pont Publishing, Auteurs: Paul Herder e.a., ISBN:9789491930881.

⁷ Zie bijlage 34.

⁸ Zie bijlage 35.

⁹ Zie bijlage 36.

verdragen (zie de betreffende bijlage bij het Besluit natuurbescherming¹⁰) geven aan welke artikelen of onderdelen ervan wel of niet zijn geïmplementeerd en de redenen daarvan.

Hoofdstuk 3 Historie van de Natura 2000-gebieden in Nederland

Een natuurgebied komt via de volgende procedure onder de bescherming van Natura 2000:

1. Aanmelding

Nederland meldt onder de Habitatrichtlijn een gebied aan bij de Europese Unie. De EU zet het gebied op een lijst van beschermde gebieden (de zogenaamde Communautaire lijst). Vanaf het moment van plaatsing op deze lijst geldt de bescherming van de Habitatrichtlijn. **De gebieden op het land en langs de kust zijn in 2003 aangemeld, de gebieden verder op de Noordzee in 2008.** Inspraak op deze aanmelding is niet meer mogelijk. Gebieden die aangewezen worden onder de Vogelrichtlijn worden direct aangewezen (zie hieronder).

2. Aanwijzing

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wijst een aangemeld Habitatrichtlijngebied of een nieuw Vogelrichtlijngebied aan als Natura 2000-gebied onder Nederlandse wetgeving (Wet natuurbescherming¹¹). Dit gebeurt via een aanwijzingsbesluit. In het aanwijzingsbesluit staan de doelen voor de habitattypen en (vogel-)soorten waarvoor het gebied is aangewezen en de begrenzing van het gebied. De aanwijzing gaat gepaard met een inspraakprocedure. De meeste gebieden in Nederland zijn inmiddels definitief en onherroepelijk aangewezen.

3. Beheerplan

Is het gebied aangewezen, dan wordt een beheerplan opgesteld. Dit doet het bevoegd gezag (meestal heeft de provincie het voortouw) in samenwerking met alle betrokken partijen in en om het Natura 2000-gebied. In het beheerplan staan de maatregelen beschreven die nodig zijn om de beoogde doelen te halen. Voor veel gebieden zijn beheerplannen inmiddels beschikbaar.

4. Vergunningen

Is een gebied aangemeld of aangewezen, dan geldt de bescherming van de Habitatrichtlijn. Dit betekent dat men mogelijk een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming¹² moet aanvragen als men een project of plan wil uitvoeren in of nabij het gebied. Over het algemeen doet men dit bij de provincie. Uitzonderingen hierop zijn vastgelegd in het Besluit natuurbescherming¹³. Voorbeelden zijn werkzaamheden aan een hoofdnetwerk infrastructuur (weg, water, energie), delfstoffenwinning of militaire activiteiten.

Inspraakmogelijkheden

¹⁰ Zie bijlage 35.

¹¹ Zie bijlage 34.

¹² Zie bijlage 34.

¹³ Zie bijlage 35.

In het hele proces om te komen tot een aanwijzingsbesluit en een beheerplan worden alle belanghebbenden (overheden, bewoners, bedrijven, recreanten, etc.) zo intensief mogelijk betrokken.

Daarnaast bestaat voor belanghebbenden de mogelijkheid om via het inspraaktraject op het ontwerp-aanwijzingsbesluit een zienswijze in te dienen. Voor het ontwerp-beheerplan staat deze mogelijkheid open voor eenieder. Daarna kan nog tegen de definitieve versie van het aanwijzingsbesluit of het beheerplan in beroep worden gegaan door degenen die een zienswijze ingediend hebben.

Nederland kent op dit moment 162 Natura 2000-gebieden. Deze zijn op alfabetische volgorde te vinden op de website van Natura 2000.

Hoofdstuk 4 Annotaties en commentaar op de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019

Deze uitspraak is opgenomen in bijlage 3..



ECLI ECLI:NL:RVS:2019:1603

Datum uitspraak 29 mei 2019

Inhoudsindicatie Bij verschillende besluiten van 14 december 2015 heeft het college vergunningen krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het exploiteren en/of uitbreiden en wijzigen van zes verschillende agrarische bedrijven.

Volledige tekst

201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2.

Datum uitspraak: 29 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Werkgroep Behoud de Peel, gevestigd te Deurne,

appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, verweerder.

Procesverloop

Bij verschillende besluiten van 14 december 2015 heeft het college vergunningen krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het exploiteren en/of uitbreiden en wijzigen van zes verschillende agrarische bedrijven.

Tegen deze besluiten heeft de Werkgroep beroep ingesteld.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht in deze zaken uitgebracht.

De Werkgroep en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de bovengenoemde zaken op 30 november 2016 en 1 december 2016 ter zitting behandeld.

De Afdeling heeft bij uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259¹⁴ (hierna: de verwijzingsuitspraak) het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de door haar gestelde vragen en de behandeling van de beroepen geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan.

Bij arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882¹⁵ (hierna: het arrest) heeft het Hof de gestelde vragen beantwoord.

De Werkgroep en het college hebben een reactie op het arrest ingediend.

De Werkgroep en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de bovengenoemde zaken met de zaken in nrs. 201506170/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 op 14 februari 2019 gevoegd ter zitting behandeld.

Ter zitting zijn de Werkgroep, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door ir.

A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener te Gennep, en het college, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en bijgestaan door onder meer ir. D. Bal, ir.

S.J.M. Breukel, mr. A.E. de Groot-Valenteijn en M.J. Wilmot, verschenen.

Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

¹⁴ Zie bijlage 1

¹⁵ Zie bijlage 11.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding

De vergunningen voor de betrokken bedrijven

Beschrijving van het PAS

De verwijzingsuitspraak en het arrest van het Hof

Toestemmingverlening op basis van een programma

De passende beoordeling

Maatregelen in een passende beoordeling

Reactie Werkgroep en college op het arrest

Rol van maatregelen in een passende beoordeling: duiding arrest

Rol van instandhoudings-, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling van het PAS

Duiding instandhoudings- en passende maatregelen in het licht van artikel 6 Hrl: algemeen

Duiding herstel- en PAS-bronmaatregelen in het licht van artikel 6 Hrl

Duiding herstel- en PAS-bronmaatregelen in relatie tot de Peelgebieden

Samenvatting rol en duiding van de maatregelen

Staan de verwachte voordelen van de maatregelen vast? Algemeen

Maatregelen in een passende beoordeling: rol en uitgangspunten voor beoordeling of de verwachte voordelen vaststaan

Staan de verwachte voordelen van de herstelmaatregelen vast?

Staan de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen vast?

Staan de verwachte voordelen van de autonome ontwikkelingen vast?

Staan de verwachte voordelen van stoppende agrarische bedrijven vast?

Samenvatting staan de verwachte voordelen van de maatregelen vast

Conclusie passende beoordeling

Overige beroepsgronden

Gevolgen voor toestemmingen gebaseerd op het PAS

Gevolgen voor de aan de orde zijnde vergunningen

Bijlage

Overwegingen

INLEIDING

1. In deze uitspraak worden de beroepen van de Werkgroep tegen zes vergunningen voor verschillende agrarische bedrijven in de provincie Noord-Brabant behandeld. De bedrijven veroorzaken stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, waaronder de Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel. Beide gebieden zijn aangewezen voor het stikstofgevoelige habitatype herstellend hoogveen¹⁶.

De vergunningen zijn verleend met toepassing van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021¹⁷ (hierna: het PAS) en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 van kracht is. Met de toepassing en uitvoering van het PAS is volgens het college gewaarborgd dat de stikstofdepositie die de bedrijven kunnen veroorzaken niet zal leiden tot een aantasting van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.

De Werkgroep heeft de beroepen ingesteld omdat zij vreest dat de stikstofdepositie die de agrarische bedrijven veroorzaken zal leiden tot een aantasting van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel. De toepassing van het PAS biedt volgens de Werkgroep niet de zekerheid dat deze aantasting wordt voorkomen. De Werkgroep is van mening dat het PAS in strijd is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn en dat de vergunningen niet onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt konden worden verleend.

Annotatie

In dit arrest gaat het om één appellant (Stichting Werkgroep Behoud de Peel), één verweerder (het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Brabant) en 6 voornamelijk agrarische bedrijven met 6 Wet natuurbescherming¹⁸ vergunningen, door het College van GS verleend op basis van het Programma Aanpak Stikstof.

1.1. Het PAS¹⁹ voorziet in een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek in Natura 2000-gebieden. Het PAS heeft een zogenoemde dubbeldoelstelling. Het is enerzijds gericht op het behoud en waar mogelijk het herstel van natuurwaarden die voor stikstofgevoelig zijn en anderzijds op het scheppen van depositieruimte voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Het PAS voorziet in herstelmaatregelen voor de natuur en in bronmaatregelen die gericht zijn op een daling van de stikstofdepositie. Een deel van de depositiedaling door de bronmaatregelen en een deel van de autonome depositiedaling wordt in het programma als depositieruimte beschikbaar gesteld voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Aan het PAS is een **passende beoordeling** ten grondslag gelegd waarin staat dat de bestaande depositie en de depositie die kan ontstaan door toedeling van de depositieruimte niet zal leiden tot een aantasting van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.

¹⁶ Zeer waarschijnlijk wordt hier bedoeld habitat 51.2: Aangetast hoogveen (natuurlijke regeneratie nog mogelijk). Zie *BIJLAGE 1* bij de Habitatrichtlijn.

¹⁷ Zie bijlage 1.

¹⁸ Zie bijlage 34.

¹⁹ Zie bijlagen 2 en 2a (Inwerkingtredingsbesluit PAS).

Vanaf de inwerkingtreding van het programma kan bij de verlening van toestemming voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken gebruik worden gemaakt van het programma in de daaraan ten grondslag gelegde passende beoordeling. Als een activiteit past binnen de depositieruimte die in het PAS is onderzocht, kan het bevoegd gezag onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt de vergunning verlenen.

Annotatie

Het programma aanpak stikstof 1 juli 2015-1 juli 2021 verbindt economische ontwikkeling met het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitattypen en (leefgebieden van) soorten voor de Natura 2000-gebieden die zijn opgenomen in dit programma. Het gaat daarbij om het voorkomen van achteruitgang (behoud) en om het op termijn waar nodig realiseren van herstel, om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor deze habitattypen en soorten te bereiken. Het programma bevat daartoe brongerichte maatregelen die leiden tot een afname van stikstofdepositie en herstelmaatregelen die leiden tot een versterking van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Door deze maatregelen kunnen in en rondom de Natura 2000-gebieden ook nieuwe economische activiteiten worden toegelaten die stikstofemissie met zich brengen. Deze ruimte voor nieuwe activiteiten wordt 'depositie- en ontwikkelingsruimte' genoemd. Niet alle Natura 2000-gebieden zijn in het PAS opgenomen. In een bijlage bij het PAS is ook een overzicht opgenomen van Natura 2000-gebieden die waarvoor het PAS niet geldt. Dit betekent wel dat het PAS een totaal overzicht bevat van alle Natura 2000-gebieden van Nederland!

1.2. De beroepen van de Werkgroep gaven de Afdeling aanleiding om aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen te stellen over de verenigbaarheid van het PAS met artikel 6 van de Habitatrictlijn. Dat artikel verplicht tot het treffen van maatregelen om de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te behouden en te herstellen of om achteruitgang daarvan te voorkomen. Daarnaast vereist het artikel dat voor elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling van die gevolgen wordt gemaakt voordat toestemming wordt verleend voor dat plan of project.

De vragen zijn door het Hof beantwoord in het arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882²⁰. De Afdeling beoordeelt in deze uitspraak of de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, gelet op de uitleg die het Hof daaraan heeft gegeven.

Annotatie

De Habitatrictlijn is als bijlage 41 bijgevoegd. Artikel 6 van de Habitatrictlijn

²⁰ Zie bijlage 11.

luit als volgt:

1 . De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3 . Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4 , geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de. natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4 . Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd , neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

1.3. Het Hof heeft in het zojuist genoemde arrest ook antwoord gegeven op prejudiciële vragen over het begrip project in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en over de ruimte die dat artikel biedt om projecten categoriaal uit te zonderen van de vergunningplicht.

De antwoorden van het Hof op deze vragen staan centraal in de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2019:1604. In die uitspraak wordt beoordeeld of het weiden van vee en het bemesten van gronden projecten kunnen zijn en of deze activiteiten categoriaal kunnen worden uitgezonderd van de vergunningplicht, gelet op de uitleg die het Hof heeft gegeven aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Annotatie

Het arrest van het Europese Hof van Justitie, gepubliceerd onder ECLI:NL:RVS:2019:1604 is als bijlage 3 gevoegd bij dit boek.

1.4. Deze uitspraak is als volgt opgebouwd. Na een korte beschrijving van de vergunningen voor de betrokken bedrijven volgt de beschrijving van het PAS, en een beschrijving van de prejudiciële vragen en de antwoorden van het Hof daarop. Daarna volgt de bespreking van de reactie van de Werkgroep en het college op de door het Hof gegeven antwoorden, waarbij eerst aan de orde komt of artikel 6 van de Habitatrichtlijn zich verzet tegen de verlening van een vergunning onder verwijzing naar de passende beoordeling van een programma. Daarna komen de verschillende vragen over de eisen die aan een passende beoordeling moeten worden gesteld aan de orde. De rol van instandhoudings-, passende maatregelen, beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen in een passende beoordeling wordt eerst besproken. Vervolgens wordt in het algemeen bezien of de herstelmaatregelen en PAS bronmaatregelen als instandhoudings-, passende maatregel of beschermingsmaatregel kunnen worden geduid. Daarna wordt dit bezien voor de maatregelen die voor de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel zijn voorzien. Dat zijn de gebieden waarvoor de Werkgroep zich in het bijzonder inzet.

Na de bespreking van de rol en de duiding van de verschillende maatregelen en de autonome ontwikkelingen komt de vraag aan de orde of de verwachte voordelen van de maatregelen en de autonome ontwikkelingen die in de passende beoordeling van het PAS zijn betrokken vaststonden ten tijde van die beoordeling. Op basis van een analyse van de rechtspraak van het Hof formuleert de Afdeling een aantal uitgangspunten of factoren die relevant zijn voor de beantwoording van die vraag. Die uitgangspunten worden vervolgens toegepast bij de behandeling van de beroepsgronden dat de verwachte voordelen van de herstelmaatregelen, de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen niet vaststonden ten tijde van de passende beoordeling.

Tot slot worden de gevolgen van deze uitspraak voor het PAS en toestemmingsbesluiten die gebaseerd zijn op het PAS, zoals tracébesluiten en bestemmingsplannen, en de gevolgen van deze uitspraak voor de aan de orde zijnde vergunningen besproken.

1.5. Uit deze uitspraak volgt dat het arrest van het Hof nieuwe inzichten biedt over de eisen waaraan een passende beoordeling moet voldoen. Het arrest leidt daarom tot bijstelling van de rechtspraak van de Afdeling, die ook voor andere zaken dan zaken waarin het PAS een rol speelt relevant is. De Afdeling heeft er daarom voor gekozen om in deze richtinggevende uitspraak zoveel mogelijk duiding te geven aan het arrest, ook daar waar dat wellicht voor de behandeling van deze pilotzaken niet strikt noodzakelijk is.

Samenvatting uitspraak

1.6. Uit het arrest volgt dat het Hof het toestaan van activiteiten op basis van een programmatische aanpak zoals het PAS niet principieel in strijd acht met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Uit het arrest moet echter ook worden afgeleid dat een programma zoals het PAS zich moeilijk laat verenigen met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De uit die bepaling voortvloeiende eisen voor een passende beoordeling staan in ieder geval in de weg aan een programma, zoals het PAS, dat enerzijds gericht is op het treffen van maatregelen voor het behoud en herstel van natuurwaarden op termijn en anderzijds op het direct mogelijk maken van nieuwe activiteiten. Het Hof onderkent weliswaar dat een programma zoals het PAS, waaraan een integrale effectbeoordeling ten grondslag ligt van alle voorgenomen maatregelen en ontwikkelingen, beter geschikt is voor de beoordeling van de cumulatieve gevolgen van stikstofveroorzakende activiteiten, maar dit neemt volgens het Hof niet weg dat de passende beoordeling aan alle eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient te voldoen. De passende beoordeling van een programma dient met andere woorden aan dezelfde eisen te voldoen als de passende beoordeling van een individueel plan of project.

1.7. In het arrest verduidelijkt het Hof de rol die de verschillende maatregelen die artikel 6 van de Habitatrichtlijn onderscheidt in een passende beoordeling kunnen hebben. Uit het arrest volgt dat in de passende beoordeling de verwachte voordelen van instandhoudings- en passende maatregelen en van autonome ontwikkelingen niet mogen worden betrokken bij de beoordeling of de negatieve gevolgen van de toedeling van de depositieruimte, kunnen worden voorkomen of verminderd. Deze maatregelen en ontwikkelingen kunnen alleen een rol spelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de natuurwaarden. De Afdeling komt tot de conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt op dit punt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt.

1.8. Uit het arrest volgt voorts dat de verwachte voordelen van instandhoudings-, passende en beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen alleen dan in een passende beoordeling mogen worden betrokken als deze voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. Met dit oordeel preciseert het Hof zijn rechtspraak over de voorwaarden waaronder maatregelen in een passende beoordeling mogen worden betrokken. Die rechtspraak werd ingezet met het arrest Briels in 2014, de enige rechtspraak die ten tijde van de opstelling van de passende beoordeling voor het PAS bekend was, en is daarna in vijf arresten door het Hof verder verduidelijkt.

De Afdeling komt tot de conclusie dat in de passende beoordeling van het PAS de verwachte voordelen van PAS-bronmaatregelen, herstelmaatregelen en van autonome ontwikkelingen zijn betrokken die volgens de maatstaf die het Hof geeft niet vaststonden ten tijde van die beoordeling. De redenen die tot deze conclusie leiden verschillen per maatregel. Bij de herstelmaatregelen is een belangrijke reden dat deze nog niet uitgevoerd waren of dat de verwachte voordelen niet met zekerheid in kaart konden worden gebracht ten tijde van de passende beoordeling. Bij de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen, beide relevant voor de depositiedaling en de daaraan ontleende depositieruimte, is een belangrijke reden dat ze deels nog niet van kracht waren ten tijde van de passende beoordeling, dat de verwachte voordelen niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau

in kaart kunnen worden gebracht, en dat het PAS het mogelijk maakt dat de depositieruimte op voorhand kan worden uitgegeven. Met dat laatste wordt bedoeld dat de depositieruimte kan worden toegedeeld voordat de depositiedaling zich heeft gemanifesteerd. De constatering dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen niet vaststonden leidt bovendien tot de conclusie dat aan de verwachte emissiedaling die hieraan is toegeschreven geen depositieruimte kan worden ontleend.

1.9. De Afdeling komt tot de conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt. Omdat deze passende beoordeling de onderbouwing is voor de verlening van alle toestemmingen die passen binnen de bestaande en beschikbaar gestelde depositieruimte betekent dit - kort weergegeven - dat een vergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied niet mocht worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die vóór het PAS is gemaakt. Het maakt daarbij niet uit of sprake is van een prioritair of overig project.

Verder betekent dit dat de grens- en drempelwaarde en de afstand die de basis vormen voor de uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die grens- en drempelwaarde niet overschrijden of die op een grotere afstand dan de vastgestelde afstand worden gerealiseerd, niet konden worden vastgesteld.

1.10. Voor de zes vergunningen die aan de orde zijn betekent het voorgaande dat het college bij de verlening van de vergunningen niet kon verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. Het college zal met in achtname van deze uitspraak nieuwe besluiten op de aanvragen moeten nemen.

Wettelijk kader

1.11. De relevante bepalingen uit de Habitatrichtlijn²¹, Nbw 1998²², het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof²³, de Regeling programmatische aanpak stikstof, de Wet natuurbescherming²⁴, het Besluit natuurbescherming²⁵ en de Regeling natuurbescherming²⁶ zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van de uitspraak.

Annotatie

De Habitatrichtlijn. De Natuurbeschermingswet 1998, het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, het Besluit natuurbescherming²⁷ en de Regeling natuurbescherming²⁸ zijn als bijlage opgenomen in dit boek.

DE VERGUNNINGEN VOOR DE BETROKKEN BEDRIJVEN

2. De zes aan de orde zijnde vergunningen zijn verleend voor de exploitatie en/of uitbreiding van agrarische bedrijven die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige

²¹ Zie bijlage 5.

²² Zie bijlage 6.

²³ Zie bijlage 7.

²⁴ Zie bijlage 34.

²⁵ Zie bijlage 35.

²⁶ Zie bijlage 36.

²⁷ Zie bijlage 35.

²⁸ Zie bijlage 36.