

**AANGETEKEND**

Het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe
Postbus 122
9400 AC Assen

Tevens digitaal, via e-Herkenning

Datum : 15 november 2023
Ref. : 264-MI-2023
Betreft : Zienswijze op ontwerpbesluit tot weigering intrekking natuurvergunning P.W. Janssenlaan 41

Geacht College,

Op 4 oktober 2023 heeft u een ontwerpbesluit ter inzage gelegd tot weigering van een verzoek van 10 november 2022 ('verzoek') om de op 23 juli 2012 verleende natuurvergunning met kenmerk VTH/2012005197 voor een melkrundveehouderij aan de P.W. Janssenlaan 41 te Vledderveen ('natuurvergunning') tijdelijk - voor de periode van 1 november 2022 tot 1 november 2024 - in te trekken ('ontwerpbesluit'). Het ontwerpbesluit is op 5 oktober 2023 gepubliceerd (Provinciaal blad 2023, 11677).

Hierbij dient Vermilion Energy Netherlands B.V. ('Vermilion') tijdig een zienswijze op het ontwerpbesluit in.

Achtergrond van het verzoek: extern salderen

Het verzoek is ingediend ten behoeve van de uitvoering van een project van Vermilion, te weten het uitvoeren van twee diepboringen in Wapse (putten LDS-01 en LDS-02), inclusief voorbereidende werkzaamheden, en het opstarten van de gasproductie uit de geboorde putten ('project'). Omdat het project tijdelijk stikstofdepositie zou toevoegen op reeds overbelaste habitattypen en leefgebieden en daardoor significante negatieve effecten niet zijn uit te sluiten, is ervoor gekozen de depositie extern te salderen met de depositie veroorzaakt door twee inrichtingen; Vermilion heeft de emissierechten verkregen van twee agrarische bedrijven door de emissierechten van een agrarisch bedrijf op te kopen en de rechten van het agrarische bedrijf aan de P.W. Janssenlaan 41 te Vledderveen tijdelijk, voor de duur van twee jaar, te leasen.

Voor het project is de minister voor Natuur en Stikstof ('minister') bevoegd gezag (art. 1.3, lid 5, Wnb jo. artt. 1.2 en 1.3, lid 1., sub b onder 3°, Bnb). Vermilion heeft een aanvraag voor een natuurvergunning voor het project bij de minister aangevraagd ('aanvraag'); voor het project is een Passende Beoordeling ('PB') opgesteld. De minister heeft op 1 december 2022 een ontwerpbesluit met kenmerk DGNV-NV/22564988 tot verlening van een natuurvergunning voor het project genomen ('ontwerpbesluit van de minister').



De minister heeft geconstateerd dat de aanvraag van Vermilion voor een natuurvergunning voor het project voldoet aan de Beleidsregel extern salderen zoals vastgesteld door de Minister van LNV d.d. 9 oktober 2020 en gepubliceerd d.d. 15 oktober 2020. De minister is dan ook voornemens de aanvraag te honoreren.

Door de minister wordt het volgende voorschrift aan de vergunning voor Vermilion verbonden:

13. Met de vergunde activiteiten wordt niet gestart dan nadat de vergunning op grond van de Wnb voor de inrichtingen waarmee externe saldering van stikstofdepositie plaatsvindt:

- a. is ingetrokken door het bevoegd gezag voor deze vergunning,*
- b. dit besluit tot intrekking onherroepelijk is, en*
- c. de saldogever de betreffende activiteiten heeft gestaakt, en*
- d. ons dit besluit schriftelijk aan ons heeft doen toekomen.*

De intrekking van de natuurvergunning is derhalve voorwaarde voor het uitvoeren van het project. Daarom is het verzoek bij u ingediend.

Uw oordeel

U acht het tijdelijk intrekken van de natuurvergunning ten behoeve van het mogelijk maken van het project (door middel van verleasen) op dit moment niet mogelijk.

U verwijst naar art. 2.6, lid 4 jo. 2.6a van de Beleidsregels Wet natuurbescherming provincie Drenthe ('Beleidsregels Drenthe').

Vervolgens geeft u aan dat de (in te trekken) natuurvergunning effect op diverse habitattypen en/of leefgebieden van diverse Natura 2000 gebieden in Drenthe, waar in de concept Natuurdoelanalyses ('NDA's') van die Natura 2000 gebieden een oordeel "nee, tenzij" geldt. Er zijn volgens u zodoende aanvullende passende maatregelen nodig om verdere verslechtering te voorkomen van de habitattypen waar melkrundveehouderij aan de P.W. Janssenlaan 41 te Vledderveen effect op heeft. Gelet op jurisprudentie over het zogenoemde "additionaliteitsvereiste" is het volgens u niet mogelijk om een mitigerende maatregel in te zetten voor extern salderen als deze maatregel mogelijk nodig is voor de natuur. U meent dat dat ook geldt bij het tijdelijk intrekken van een vergunning ten behoeve van verleasen.

Ik begrijp uw motivering aldus dat u van mening bent dat uit de concept NDA's blijkt dat de intrekking van de natuurvergunning mogelijk nodig is om (verdere) verslechtering van de natuur in de betreffende Natura 2000 gebieden te voorkomen, en dat daarom het tijdelijk intrekken van de natuurvergunning ten behoeve van extern salderen (verleasen) voor het project niet mogelijk is.

Gelet daarop meent u dat het verzoek (tot tijdelijke intrekking van de natuurvergunning) moet worden geweigerd.

Vermilion is het daar niet mee eens om de volgende redenen.



1. U bent geen bevoegd gezag ten aanzien van het extern salderen

Van belang is dat, zoals reeds uiteengezet, de minister het bevoegd gezag is voor het project, en daarmee ook voor de beoordeling van het extern salderen.

De minister heeft geconstateerd dat de aanvraag van Vermilion voor een natuurvergunning voor het project voldoet aan de Beleidsregel extern salderen zoals vastgesteld door de Minister van LNV d.d. 9 oktober 2020 en gepubliceerd d.d. 15 oktober 2020, en dat na externe saldering het project geen effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000 gebieden.

U bent in onderhavig geval slechts bevoegd te oordelen over het verzoek, dat ziet op tijdelijke intrekking van de natuurvergunning van de melkrundveehouderij aan de P.W. Janssenlaan 41 te Vledderveen. Weliswaar is het verzoek ingediend ten behoeve van het project van Vermilion, maar de toetsing van dat project en de mogelijkheid tot externe saldering met de natuurvergunning, ligt bij de minister, niet bij u.

Dat betekent ook dat de Beleidsregels Drenthe niet van toepassing zijn; deze worden immers (slechts) “toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor natuurvergunningen waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen” (Toelichting beleidsregels salderen). In onderhavig geval gaat het niet om verlening van een natuurvergunning, maar om het intrekken van een natuurvergunning. Artikel 2.6, lid 4 en artikel 2.6a van de Beleidsregels Drenthe zijn dan ook niet van toepassing.

Nu uw weigering wordt gemotiveerd onder verwijzing naar de in onderhavig geval niet geldende Beleidsregels Drenthe en naar jurisprudentie over extern salderen, terwijl uw bevoegdheid niet daartoe strekt, heeft u ten onrechte het verzoek geweigerd.

2. Het ontwerpbesluit is onvoldoende gemotiveerd

U geeft aan dat uit de concept NDA's blijkt dat aanvullende passende maatregelen nodig zijn om verdere verslechtering te voorkomen van de betrokken Natura 2000 gebieden, en dat het definitief intrekken van de natuurvergunning een passende maatregel zou kunnen zijn.

Op geen enkele wijze wordt echter door u onderbouwd dat specifiek deze maatregel (het intrekken van de natuurvergunning) de enige te treffen maatregel is om (verdere) verslechtering van de betreffende Natura 2000 gebieden te voorkomen. Evenmin wordt door u onderbouwd dat dit ook zou gelden voor de tijdelijke intrekking van de natuurvergunning voor de duur van 2 jaar. Tot slot wordt op geen enkele manier aangetoond dat (verdere) verslechtering van de betreffende Natura 2000 gebieden niet met andere maatregelen kan worden bereikt.

U heeft dan ook onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat andere passende maatregelen dan de intrekking van de natuurvergunning niet kunnen worden ingezet, zodat de afwijzing van het verzoek onvoldoende is gemotiveerd.

Tot slot kunt u niet voorsorteren op een definitieve intrekking van de natuurvergunning, terwijl slechts verzocht wordt om een tijdelijke intrekking van de natuurvergunning.



3. De jurisprudentie is in onderhavig geval niet van toepassing

Een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet kan alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd (ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4).

Externe saldering kan daarom alleen als mitigerende maatregel worden ingezet als gemotiveerd kan worden dat voldoende andere maatregelen beschikbaar zijn om een gunstige staat van instandhouding te realiseren en om (verdere) verslechtering van Natura 2000 gebieden te voorkomen. Daarom moet inzichtelijk worden gemaakt met welke andere concrete maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor de relevante Natura 2000 gebieden kan worden gerealiseerd. Dit wordt het additionaliteitsvereiste genoemd, waarnaar u verwijst.

Deze jurisprudentie gaat echter in onderhavig geval niet op.

In de eerste plaats omdat, zoals reeds uiteengezet, de minister het bevoegd gezag is ten aanzien van de beoordeling van de externe saldering, passende beoordeling en of sprake is van een mitigerende of passende maatregel. Uw bevoegdheid ziet i.c. alleen op het intrekken van de natuurvergunning.

In de tweede plaats omdat in de literatuur wordt aangegeven dat het additionaliteitsvereiste alleen geldt als de overheid bij de transactie betrokken is, dus wanneer de overheid de nemer of gever is van stikstofruimte, of de stikstofruimte afkomstig is van overheidsbeleid. Zo was de provincie betrokken bij de transactie in bovengenoemde uitspraak. In onderhavig geval is sprake van een vrijwillig gesloten overeenkomst tussen twee private partijen, de eigenaar van de melkveehouderij en Vermilion. Zonder deze overeenkomst (en de bijbehorende financiële vergoeding) is niet verzekerd dat de saldogever zijn activiteiten voor de duur van twee jaar zou hebben beëindigd. Daarbij komt dat noch verzoeker noch Vermilion inzichtelijk kunnen maken welke andere maatregelen getroffen kunnen of zullen worden om stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000 gebieden te verlagen; zij hebben daarop geen invloed. In bovengenoemde uitspraak gaat de Afdeling ervan uit dat de provincie alsnog haar besluit adequaat kan motiveren. Voor private partijen is dat onmogelijk.

In de derde plaats omdat in onderhavig geval sprake is van een tijdelijke intrekking van de natuurvergunning voor de duur van twee jaar. De jurisprudentie ziet alleen op permanente beëindiging van bedrijven.

Tot slot: 30% van het beschikbare saldo wordt afgeroomd ten gunste van de natuur. Verder is extern gesaldeerd door deels permanent en deels voor de duur van twee jaar de vergunde emissies van twee agrariërs te beperken, terwijl de stikstofdepositie door het project zeer tijdelijk is (ca. 3-6 maanden). Er is dus sprake van een overschatting van de stikstofdepositie. Tot slot blijkt uit de Aerius-berekeningen dat sprake is van een afname van depositie op alle leefgebieden binnen genoemde Natura 2000-gebieden, met uitzondering van twee hexagonen waar een kleine en tijdelijke toename van stikstofdepositie van 0,01 mol/ha/jaar plaatsvindt, maar waar de achtergronddepositie ruimschoots onder de kritische depositiewaarde ligt.

4. Het project is reeds uitgevoerd

Ten tijde van de verlening van de omgevingsvergunning voor het project was de zogenoemde 'bouwvrijstelling' van toepassing. Vermilion heeft sinds het voorjaar van 2022 naar aanleiding van de 'Porthos'



rechtszaak de mogelijkheden onderzocht om het onderwerp stikstof op een andere manier te adresseren dan via de bouwvrijstelling. Daartoe heeft Vermilion contact gelegd met diverse (boeren)bedrijven om 'stikstofrechten' te kopen ten behoeve van extern salderen. De minister was echter niet bereid om onverplicht een natuurvergunning met een andere onderbouwing dan de bouwvrijstelling af te geven. Op 12 oktober 2022 heeft Vermilion toch maar een aanvraag om een natuurvergunning ingediend. Zoals bekend, heeft de Afdeling op 2 november 2022 geoordeeld dat de bouwvrijstelling in strijd is met art. 6 van de Habitatrichtlijn en de bouwvrijstelling in die zaak buiten toepassing gelaten. De ontwerpvergunning lag van 10 december 2022 tot en met 21 januari 2023 ter inzage.

Het project was echter al gaande en is uiteindelijk in het eerste kwartaal van 2023 afgerond.

Vermilion heeft de stikstofdepositie van het project door het toepassen van NOx-scrubbers (SCR-units) bij de dieselgeneratoren met 85% verlaagd. Vervolgens heeft Vermilion door middel van externe saldering met twee agrarische bedrijven bereikt dat de stikstofdepositie op vrijwel alle hexagonen afneemt. 70% van de emissies van deze twee agrarische bedrijven wordt ingezet; 30% komt ten goede aan de natuur. Na saldering is sprake van volledige saldering tot zelfs een afname van stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden, met uitzondering van twee hexagonen waar echter significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. Per saldo is dus sprake van een vermindering van de stikstofdepositie.

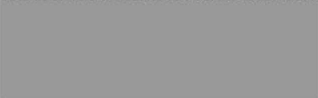
Door het aangaan van verplichtingen in het kader van interne en externe saldering heeft Vermilion zich ervan verzekerd dat er geen sprake zal zijn van extra stikstofdepositie door het project. Thans is enkel nog de formele publiekrechtelijke vastlegging van die verplichtingen in een natuurvergunning nodig. De minister is voornemens de vergunning te verlenen. En dan dient enkel nog de voorwaarde dat de natuurvergunning door u wordt ingetrokken, te worden vervuld.

Nu de externe saldering feitelijk al heeft plaatsgevonden, kán de betreffende maatregel (tijdelijke intrekking van de natuurvergunning) niet (meer) worden ingezet als instandhoudings- of passende maatregel, en is daarmee de additionaliteitstoets niet meer aan de orde. De toets of voldoende andere maatregelen beschikbaar zijn om een gunstige staat van instandhouding te realiseren en om (verdere) verslechtering van Natura 2000 gebieden te voorkomen, is daarmee in onderhavig geval zinledig (geworden).

Conclusie

Op grond van al het bovenstaande concludeert Vermilion dat in het ontwerpbesluit ten onrechte het verzoek wordt geweigerd. Vermilion verzoekt u dan ook in het definitieve besluit het verzoek te honoreren en de natuurvergunning voor de periode van 1 november 2022 tot 1 november 2024 - in te trekken.

Hoogachtend,
Vermilion Energy Netherlands B.V.



Legal & Regulatory Lead / Advocaat