

Assen, 24 juni 2025

Ons kenmerk 5.5/2025000847 (1001786)

Behandeld door Thema Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Onderwerp: Besluit van Gedeputeerde Staten van Drenthe inzake omgevingsvergunning voor een Natura 2000-vergunning op grond van artikel 5.1, lid 1, onder e, van de Omgevingswet

Gedeputeerde Staten van Drenthe;

BESLUIT VAN GEDEPUTEERDE STATEN VAN DRENTHÉ INZAKE OMGEVINGSVERGUNNING VOOR EEN NATURA 2000-VERGUNNING OP GROND VAN ARTIKEL 5.1, LID 1, ONDER E, VAN DE OMGEVINGSWET**Vergunninghouder** : Mts. D. en D. de Graaf en C.J. de Graaf-van Zijtveld**Bedrijfslocatie** : Fluitenbergseweg 73, 7931 PA Fluitenberg**Aangevraagde situatie**

De initiatiefnemer heeft een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor een Natura 2000-activiteit in de zin van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet (Ow), zijnde het in werking hebben en wijzigen van een melkrundveehouderij aan de Fluitenbergseweg 73 te Fluitenberg. Het maximale aantal dieren en de diersoorten en de overige bronnen van stikstofemissie zijn vermeld in tabel 1 en de bij de vergunning behorende AERIUS-berekeningen.

Aangevraagde situatie*1 (tabel 1):

Bron	Soort	Aantal	Code	Emissiefactor	Totale emissie (kg NH ₃ /jaar)
Stal A	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	10	HA2.100	4,4	44,00
Stal B	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	40	HA2.100	4,4	176,00
Stal C	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	17	HA2.100	4,4	74,80
Stal C	Overig rundvee > 2 jaar	1	HA6.100	6,2	6,20
Stal C	Melk- en kalfkoeien (beweiden: -5% emissiereductie*2)	7	HA 1.100	13,00 12,35	91,00 86,45
Stal E	Melk- en kalfkoeien (beweiden: -5% emissiereductie*2)	19	HA1.100	13,00 12,35	247,00 234,65
Stal E	Overig rundvee > 2 jaar	1	HA6.100	6,2	6,20
Stal F	Melk- en kalfkoeien (beweiden: -5% emissiereductie*2)	108	HA1.100	13,00 12,35	1.404,00 1.333,80
Stal F	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	2	HA2.100	4,4	8,80
Stal G	Melk- en kalfkoeien (beweiden: -5% emissiereductie*2)	2	HA1.100	13,00 12,35	26,00 24,70
Totaal stallen					1.995,65

*1 = Bij agrarische bedrijfsvoering horen ook emissies door vervoersbewegingen, de inzet van mobiele werktuigen binnen de inrichting en het gebruik van een cv-ketel. Deze zijn (indien van toepassing) voor zowel de referentiesituatie als de beoogde situatie omschreven in de aanvraag en meegenomen in de bij dit besluit horende AERIUS-berekeningen.

*2 = Beweiden ten minste 720 uur in een kalenderjaar.

Besluit

Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben met inachtneming van artikelen 5.1, eerste lid, en onder e, van de Ow en 8.74b, lid 1, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) besloten om op basis van bijgevoegde motivering (bijlage 1) aan Mts. D. en D. de Graaf en C.J. de Graaf-van Zijtveld (hierna: vergunninghouder) een omgevingsvergunning te verlenen voor de aangevraagde Natura 2000-activiteit.





De aanvraag en bijlagen, inclusief de passende beoordeling en de AERIUS-berekening, maken integraal deel uit van dit besluit.

Vergunningvoorschriften

Aan deze omgevingsvergunning worden de volgende voorschriften verbonden.

1. *Uitvoering overeenkomstig beschikking*

De voorgenomen activiteiten op de hierboven vermelde bedrijfslocatie moeten worden uitgevoerd, zoals in deze beschikking en de bijbehorende stukken is aangegeven. Indien er wijzigingen in het project worden overwogen, dient eerst te worden onderzocht of hiervoor een nieuwe omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit moet worden aangevraagd en verleend, alvorens tot uitvoering over te gaan.

2. *Registratie van dierenaantallen en emissies*

Het aantal aanwezige dieren per diersoort moet minimaal eens per maand worden geregistreerd, waarbij de registratiemomenten op vergelijkbare tijdstippen plaatsvinden. De registraties moeten op de bedrijfslocatie aanwezig zijn en dienen gedurende tien jaren te worden bewaard. Hiermee moet worden aangetoond dat de in bovenstaande voorwaarden genoemde emissies (tabel 1) als gevolg van het aantal dieren niet worden overschreden.

3. *Realisatietermijn*

Vergunninghouder is verplicht om de aangevraagde situatie binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van dit besluit te hebben gerealiseerd.

Zienswijze

Dit besluit wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Van 27 januari 2025 tot en met 9 maart 2025 en vanwege een onvolledige publicatietekst nogmaals van 14 april 2025 tot en met 25 mei 2025 heeft het ontwerpbesluit ter inzage gelegen.

Op 5 maart 2025 is een zienswijze binnengekomen. De zienswijze heeft niet geleid tot aanpassingen van dit besluit. Zie paragraaf 7 van bijlage 1 voor inhoud en beantwoording van de zienswijze.

Gedeputeerde Staten voornoemd,

, voorzitter

, secretaris

Afschrift aan:

- vergunninghouder
- het college van Burgemeester en Wethouders van Hoogeveen (digitaal)
- het college van Gedeputeerde Staten van Fryslân (digitaal)
- het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel (digitaal)
- Wösten juridisch advies, Postbus 11721, 2502 AS 's-Gravenhage
- Stichting natuurbeschermingswacht

Beroep

Belanghebbenden die het niet eens zijn met dit besluit kunnen binnen zes weken na publicatie van dit besluit beroep indienen bij Rechtbank Noord-Nederland. Een beroepschrift moet zijn ondertekend en bevat daarnaast tenminste naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen u beroep indient en de gronden van het beroep. Voor meer informatie over de beroepsprocedure zie <http://provincie.drenthe.nl/loket/bezwaarschriften/>.



BIJLAGE 1: MOTIVERING BIJ BESLUIT

1.a Aanvraag en procesverloop

De vergunninghouder heeft Agra-Matic B.V. gemachtigd voor deze aanvraag. Wij hebben de aanvraag ontvangen op 17 december 2024. Onderstaande documenten, relevant voor deze omgevingsvergunning, zijn onlosmakelijk verbonden aan de aanvraag:

- DSO samenvatting van de aanvraag;
- AERIUS-projecteffect berekening van het voornemen van 3 oktober 2024 met kenmerk S1zSoNj2xwN3 inclusief de bijlagen:
 - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met een hersteldoel';
- AERIUS-verschilberekening met het verschil tussen de referentiesituatie van d.d. 26 januari 1994 en de aangevraagde situatie van 3 oktober 2024 met kenmerk RmjqeSR5rVkp inclusief de bijlagen:
 - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met mogelijk randeffect';
 - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met een hersteldoel';
- AERIUS-verschilberekening met het verschil tussen de referentiesituatie van d.d. 10 juni 1997 en de aangevraagde situatie van 3 oktober 2024 met kenmerk RRLHajvhfLkT inclusief de bijlagen:
 - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met mogelijk randeffect';
 - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met een hersteldoel';
- AERIUS-verschilberekening met het verschil tussen de referentiesituatie van d.d. 26 april 2004 en de aangevraagde situatie van 3 oktober 2024 met kenmerk RqEWEH1kCkmE inclusief de bijlagen:
 - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met mogelijk randeffect';
 - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met een hersteldoel';
- AERIUS-projecteffect berekening van de aanlegfase van 3 oktober 2024 met kenmerk RsR5MDtn5QEn inclusief de bijlagen:
 - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met een hersteldoel';
- passende beoordeling PAS-melders Drenthe, door: Koolstra Advies ecologie en natuurwetgeving d.d. 9 december 2024;
- onherroepelijke vigerende vergunning op grond van de Wet milieubeheer d.d. 10 juni 1997 en bijbehorende tekening;
- onherroepelijke vigerende vergunning op grond van de Wet milieubeheer d.d. 26 april 2004;
- melding ingevolge het besluit landbouw milieubeheer geaccepteerd op 12 januari 2007;
- milieutechnische tekening van de aangevraagde situatie d.d. 9 september 2024;
- Het document 'TOELICHTING AANVRAAG N2000 ACTIVITEIT FLUITENBERGSEWEG 73 TE FLUITENBERG' met een onderbouwing van de aanvraag en een overzicht van de beweide percelen van d.d. 10 december 2024;
- het document 'Invoergegevens verkeersbewegingen, mobiele werktuigen en CV's' met een onderbouwing van de in AERIUS gebruikte invoergegevens;
- het document 'Diertabel' van 10 december 2024 met een overzicht van de vergunde dieraantallen van alle vergunde situaties en de aangevraagde situatie;
- drie documenten waarin de invoergegevens van de stallen voor de verschillende referentiesituaties en de beoogde situatie zijn omschreven;
- het document 'AANLEGFASE FLUITENBERGSEWEG 73 TE FLUITENBERG' met een onderbouwing van de aanlegfase.

Ambtshalve zijn door ons de volgende documenten toegevoegd aan deze vergunning:

- Bijlage 1: Overzicht planologische regimes Fluitenbergseweg 73
- Bijlage 2: Luchtfoto beweide percelen Fluitenbergseweg 73
- Bijlage 3: Bestemmingsplankaart Buitengebied Ruinen 1987
- Bijlage 4: Planregels Buitengebied Ruinen 1987
- Bijlage 5: Legenda Buitengebied Ruinen 1987
- Addendum passende beoordeling PAS-melders Drenthe, door: Koolstra Advies ecologie en natuurwetgeving d.d. 10 juni 2025, kenmerk 2023-195-14.



De aanvraag en bovengenoemde documenten maken integraal onderdeel uit van deze omgevingsvergunning.

1.b Context van de aanvraag

Bij de behandeling van deze aanvraag is rekening gehouden met de bijzondere situatie van de aanvrager, die eerder een melding in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) heeft gedaan. Doordat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) in 2019 het PAS onverbindend heeft verklaard, is de aanvrager onverwacht geconfronteerd met het verlies van rechten die verbonden waren aan deze PAS-melding. Het bevoegd gezag is zich bewust van de impact die dit kan hebben gehad en waardeert de inspanning van de aanvrager om binnen de huidige regelgeving alsnog tot een houdbare vergunning te komen.

Daarnaast heeft de aanvrager, ten opzichte van de oorspronkelijke PAS-melding, vrijwillig afstand gedaan van 14 stuks melkvee en 39 stuks jongvee. Deze keuze is gemaakt na overleg met de provincie om te komen tot een ecologisch passende beoordeling zonder latente ruimte. Hierbij is zorgvuldig gezocht naar een balans tussen enerzijds het behoud van natuurwaarden en anderzijds het bieden van perspectief voor een reële en werkbare bedrijfsvoering voor de ondernemer.

Ten aanzien van deze PAS-melder is eerder een handhavingsverzoek ingediend. Gezien de bijzondere positie van de PAS-melder en de lopende handhavingsprocedure hebben wij in samenspraak met de ondernemer opdracht gegeven voor het opstellen van de passende beoordeling. Met deze vergunning ontstaat concreet zicht op legalisatie, waarmee een belangrijke stap wordt gezet richting een juridisch en ecologisch houdbare situatie.

2.a Bevoegd gezag

Omdat het project plaatsvindt in de provincie Drenthe, zijn wij bevoegd om een beslissing te nemen op de aanvraag. Dit is bepaald in artikel 4.6, eerste lid, aanhef, en onder e, van het Omgevingsbesluit. Bij ons besluit betrekken wij ook de gevolgen voor Natura 2000-gebieden buiten onze provinciegrens en/of buiten Nederland.

De aangevraagde activiteit kan nadelige gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden die geheel of gedeeltelijk in de provincies Friesland en Overijssel liggen. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.2, eerste lid, van de Ow wordt de besluitvorming afgestemd met de voornoemde provincies. Van het ontwerpbesluit hebben wij een afschrift gezonden naar de provincies waar effect op Natura 2000-gebieden kan zijn. De betrokken provincies kunnen binnen zes weken na publicatie van het ontwerpbesluit een reactie uitbrengen. Indien er geen formele reactie wordt uitgebracht binnen die termijn, gaan wij er, gezien de aard en locatie van de activiteit, vanuit dat stilzwijgende instemming wordt verleend door de betrokken provincies. Wij hebben na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit van provincie Friesland geen reactie ontvangen.

2.b Reactie op brief Overijssel

De provincie Overijssel heeft laten weten niet in te stemmen met het ontwerpbesluit, vanwege een (beperkte) toename van stikstofdepositie op twee Overijsselse Natura 2000-gebieden waar de kritische depositiewaarden reeds overschreden zijn. Omdat het project mogelijk significante gevolgen heeft voor gebieden buiten de provinciegrens, schrijft artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet voor dat afstemming met de betrokken provincie plaatsvindt. Deze afstemming is uitgevoerd in de vorm van overleg en het toezenden van het ontwerpbesluit.

Formele instemming van Overijssel is juridisch niet vereist, omdat zij geen medebevoegd gezag is in de zin van de wet en ook geen formeel instemmingsrecht heeft ten aanzien van besluiten van een ander bevoegd gezag. Hieronder zullen wij nader onderbouwen waarom wij het standpunt van Overijssel niet volgen.



De provincie Overijssel stelt - kort gezegd - dat als reeds sprake is van een overbelaste situatie, iedere toename in de omvang van de stikstofdepositie kan leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied. Zo stelt de provincie Overijssel: *'Door de langjarige overschrijding van de KDW's is er sprake van verlies van de kenmerkende waarden en de buffercapaciteit van de gebieden. Elke toename in stikstofdepositie, hoe klein dan ook, is hierdoor voor de betreffende gebieden niet aanvaardbaar en niet mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving.'* De provincie Overijssel licht daarbij niet toe waarom een toename niet aanvaardbaar is en waarom dat niet mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving.

Hieronder wordt een reactie gegeven op de bovengenoemde stelling van de provincie Overijssel. Tal van onderzoeken¹ laten zien dat ecosystemen pas reageren bij een grote verandering van de opvang van de depositie. Een beperkte verandering van de jaarlijkse depositie kan op geen enkele wijze leiden tot een meetbare of merkbare verandering van de kwaliteit van de habitats. Jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (onder meer Porthos², Kustzone Petten³ en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland⁴) laat zien dat er ruimte is om toestemming te verlenen voor plannen of projecten die een kleine extra depositiebijdrage veroorzaken, mits onderbouwd is dat dit geen significante gevolgen heeft, ofwel, niet tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken leidt.

De Afdeling gebruikt daar bij het antwoord op de vraag of wel of geen sprake kan zijn van significante gevolgen termen als 'concreet waarneembaar' en 'meetbaar'. Zo concludeert de Afdeling in de Porthos-uitspraak (zie voetnoot 2, r.o. 15.2). 'De conclusie is dat de aanleg van het Porthos-project, gezien in het licht van de drie omschreven ecologische processen, geen meetbare gevolgen heeft, zodat significante effecten op Natura 2000-gebieden op voorhand zijn uitgesloten.'

In de uitspraak Kustzone Petten (Zie voetnoot 3, r.o. 31.2) geeft de Afdeling aan dat een habitat zich niet in een goede staat van instandhouding hoeft te bevinden om een aantasting van de natuurlijke kenmerken door een depositiebijdrage te kunnen uitsluiten. Vast moet staan dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied als gevolg van het project niet worden aangetast. Die conclusie kan ook worden getrokken als de huidige kwaliteit van het habitattype niet als 'goed' beoordeeld is. In een recente uitspraak over het Tracébesluit Ring Utrecht wordt deze bestendige lijn door de Raad van State bevestigd⁵.

Depositie van de projecten versus de al aanwezige achtergronddepositie

De provincie Overijssel geeft in haar reactie het volgende aan: 'De kritische depositiewaarde voor stikstof (hierna: KDW) wordt voor bijna alle betrokken habitattypen overschreden. Deze langjarige overbelasting heeft de kwaliteit van de aanwezige natuur al aangetast door opstapeling van stikstof in de bodem, planten en het bodemvocht.' Vervolgens verbindt de provincie Overijssel daaraan de conclusie dat iedere verdere depositietoename binnen de huidige wet- en regelgeving ontoelaatbaar is. Hier lijkt de provincie Overijssel geen onderscheid te maken tussen de achtergronddepositie en de depositie van de projecten die in ontwerp vergund zijn.

Dat de stikstofproblematiek het gevolg is van vele kleine (en grote) bronnen die samen leiden tot een depositie die op veel plaatsen aanzienlijk hoger is dan de kritische depositiewaarde (KDW) is een gegeven.

¹ Zie bijvoorbeeld:

- Wamelink et al. 2021. Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitats (Alterra-rapport 3089);
- Bobbink & Lamers 1999. Effecten van stikstofhoudende luchtverontreiniging op vegetaties. TCB-rapport 13;
- Bobbink & Lamers 2002. Effects of increased nitrogen deposition. Artikel in Air pollution and Plant Life;
- Bobbink et al 2010. Global assessment of nitrogen deposition effects on terrestrial plant diversity: a synthesis. Artikel in Ecological applications 20/1;
- Kros et al., 2008. Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur, achtergrondrapport. Alterra-rapport 1698.

Uit deze rapporten en alle veldexperimenten en ander empirisch onderzoek waarnaar in deze bronnen wordt verwezen blijkt dat vegetaties pas verandering van de kwaliteit laten zijn bij een grote veranderingen van de hoogte van de stikstofdepositie. Zo worden bij veldonderzoeken doses stikstof toegediend van 5 of 10 kilo en veelvouden daarvan en zijn hebben grafieken waarmee de effecten in beeld worden gebracht een schaal met stappen van 5 of 10 kilo.

² ECLI:NL:RVS:2023:3129, 16 augustus 2023

³ ECLI:NL:RVS:2022:3914, 21 december 2022

⁴ ECLI:NL:RVS:2022:2752, 21 september 2022

⁵ (ECLI:NL:RVS:2025:1971, 30 april 2025 r.o. 69.1.



De effecten van de al aanwezige depositie zijn zichtbaar in de huidige kwaliteit van de habitats en vormen op die manier de context voor de beoordeling. De vraag die in de passende beoordeling beantwoord moet worden is of - rekening houdend met de huidige kwaliteit van de habitat die in veel gevallen mede bepaald wordt door de te hoge stikstofdepositie - de extra depositiebijdrage van de projecten kan leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken.

Het beoordelen van de gevolgen van een bestaande overbelasting hoort niet plaats te vinden bij de toets van een afzonderlijk voornemen (Habitatrichtlijn artikel 6.3) maar bij het afwegen van de te nemen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen (Habitatrichtlijn artikel 6.1 en 6.2). Als die natuurlijke kenmerken al worden aangetast of bedreigd door een te hoge achtergronddepositie, wil dat niet zeggen dat iedere toename automatisch ontoelaatbaar is, of kan leiden tot een sterkere aantasting van de natuurlijke kenmerken dan al het geval is door de al aanwezige depositie. Het gaat dus om de vraag of het additionele effect van het voornemen ten opzichte van de huidige situatie significante gevolgen kan hebben.

Niet iedere kleine toename leidt tot een meetbaar of merkbaar effect. In de hierboven aangehaalde uitspraak Kustzone Petten concludeert de afdeling (r.o. 20.3) dan ook dat het enkele feit dat de stikstofdepositie op een aantal habitattypen toeneemt terwijl de KDW al wordt overschreden, niet ook zonder meer betekent dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast. Verderop (r.o. 30.2) concludeert de Afdeling dat het standpunt dat bij elke toename, hoe gering ook, van de stikstofdepositie in een overbelaste situatie, steeds sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied, niet juist is.

In de passende beoordeling die voor de zeven PAS-melders is opgesteld, is onderbouwd dat de projecten niet zullen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden waarop een extra depositiebijdrage plaats zal vinden.

Wijze van beoordelen

In de passende beoordeling wordt voor de habitats in de Natura 2000-gebieden geconcludeerd dat de lage depositiebijdrage door de projecten van een zodanig beperkte omvang is dat deze geen nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de habitats. Op basis daarvan is geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast en de vergunningen kunnen worden verleend. Hoewel de beoordeling mede is gebaseerd op de (getalsmatig) zeer geringe omvang van de depositie is de beoordeling niet gebaseerd op een rekenkundige benadering. De conclusie dat de geringe depositiebijdrage geen gevolgen heeft is gebaseerd op wetenschappelijke ecologische principes over de verandering die in de vegetatie en bodem kunnen ontstaan als de totale depositie in geringe mate verandert. Deze ecologische principes zijn in de passende beoordeling uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.2. Daarin is toegelicht en op basis van wetenschappelijke literatuur gemotiveerd dat een kleine toename van stikstofdepositie:

- niet leidt tot directe bladschade aan planten;
- zelden de enige reden is van een slechte habitatkwaliteit;
- verwaarloosbaar is ten opzichte van de jaarlijkse fluctuaties van de totale achtergronddepositie;
- niet kan leiden tot meer dan verwaarloosbare extra groei van planten, waardoor er geen verschuiving in concurrentieposities tussen planten ontstaat;
- niet kan leiden tot het meetbaar versnellen van het "omklappen" van een habitat, dat wil zeggen in een situatie van versneld kwaliteitsverlies geraken;
- niet afhankelijk is van de mate van overbelasting van het habitat.

In de passende beoordeling is vervolgens voor ieder afzonderlijk habitat onderzocht of de hierboven samengevatte ecologische principes ook in de betreffende situatie gelden. Daarbij is de huidige kwaliteit, de bestaande knelpunten en de lokale milieuomstandigheden betrokken.



Conclusie

Door de langjarige overbelasting door te hoge stikstofdepositie is in veel Natura 2000-gebieden verlies van kenmerkende waarden opgetreden en de buffercapaciteit verlaagd. Dat wil echter niet zeggen dat elke toename in stikstofdepositie, hoe klein dan ook, onaanvaardbaar is en hierdoor voor de desbetreffende gebieden niet aanvaardbaar of onmogelijk zou zijn binnen de huidige wet- en regelgeving. Deze stelling van de provincie Overijssel is zoals hiervoor is uiteengezet, zowel juridisch als ecologisch onjuist. Om deze reden nemen wij het standpunt van de provincie Overijssel niet over.

3. Wettelijke bepalingen

De Ow stelt een vergunningplicht in voor een Natura 2000-activiteit, zoals omschreven in de Bijlage bij artikel 1.1 jo. artikel 5.1, eerste lid en onder e, van de Ow. Een Natura 2000-activiteit omvat een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, dat niet direct verband houdt met of noodzakelijk is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Dit geldt voor projecten die, alleen of samen met andere plannen of projecten, mogelijk significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. In het onderdeel "*Bepalen vergunningplicht en beoordeling van de passende beoordeling*" wordt hier nader op ingegaan.

Bij het verlenen van deze vergunning is conform artikel 2.1 van de Ow een evenwichtige afweging gemaakt, waarbij natuurbehoud prioriteit heeft boven economische, sociale, of culturele belangen.

4. Toetsingskader en grondslag beschikking

De aanvraag is getoetst aan de belangrijkste wetten en regels voor deze vergunning. Dat zijn:

- artikel 5.1, lid 1, onder e, van de Ow en artikel 16.53c van de Ow;
- artikel 8.74b van het Bkl;
- paragraaf 7.2.1 en artikel 7.197h van de Omgevingsregeling;
- de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden, zoals beschreven in de AERIUS-berekening in paragraaf 1;
- de beheerplannen en natuurdoelanalyses van de betrokken Natura 2000-gebieden, zoals genoemd in de AERIUS-berekening;
- de beleidsregels bescherming natuur provincie Drenthe.

5. Uitgangssituatie (referentiesituatie)

Uit de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 (Amercentrale (ECLI:NL:RVS:2024:4909) en Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) volgt dat intern salderen een mitigerende maatregel is die in een passende beoordeling gebruikt mag worden. Deze saldering mag alleen plaatsvinden als deze saldo niet ook nodig is om de natuur te behouden, herstellen of verslechtering te voorkomen. Onder punt 6 werken wij deze beoordeling nader uit.

Het voornemen betreft een wijziging van een bestaande activiteit. Voor het bedrijf is niet eerder een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit verleend. Daarom wordt de uitgangssituatie bepaald op basis van de milieutoestemmingen die vigerend waren op de Europese referentiedata van de betrokken Natura 2000-gebieden. Deze toestemmingen zijn sindsdien onafgebroken aanwezig geweest.

Voor dit project zijn drie vigerende toestemmingen relevant, die gelden als referentie voor verschillende Natura 2000-gebieden. Dit komt doordat de aanwijsdata van deze gebieden verschillen, wat betekent dat voor elk gebied de milieutoestemming op de specifieke referentiedatum bepalend is. Omdat de bedrijfs-situatie in de loop der jaren is gegroeid en vergunningen zijn geactualiseerd, zijn meerdere referentiedata noodzakelijk om recht te doen aan de historische milieurechten van het bedrijf. Hieronder worden deze referentiesituaties en de emissies afzonderlijk toegelicht.



5.1 Referentiesituatie 1994

Toestemming: geaccepteerde melding in het kader van het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer van 26 januari 1994.

Natura 2000-gebieden:

- Dwingelderveld (aanwijdsdatum: 11 oktober 1996)

De referentiesituatie is gebaseerd op de emissies die vergund zijn onder de melding in het kader van het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer van 26 januari 1994. De emissiebronnen binnen deze referentie zijn als volgt weergegeven in tabel 2^[1]:

Referentiesituatie op basis van de melding in het kader van het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer van 26 januari 1994 (tabel 2):

Bron	Soort	Aantal	Code	Emissiefactor	Totale emissie (kg NH ₃ /jaar)
Stal G	Melk- en kalfkoeien	65	HA1.100	13,0	845,00
Stal D	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	56	HA2.100	4,4	246,40
Stal E	Overig vleesvee jonger dan 2 jaar	60	HA5.100	5,3	318,00
Totaal stallen					1.409,40

[1] Het vergunde project impliceert bijbehorende voertuigbewegingen van en naar het erf en op het erf; deze maken onlosmakelijk onderdeel uit van de bedrijfsvoering en liggen daarmee mee ten grondslag aan de actuele omgevingsvergunning voor een Natura 2000 activiteit ook al zijn ze destijds niet expliciet in de aanvraag of in de beschikking benoemd.

5.2 Referentiesituatie 1997

Toestemming: Vergunning Wet milieubeheer van 10 juni 1997.

Natura 2000-gebieden:

- De Wieden (aanwijdsdatum: 24 maart 2000)
- Drents-Friese Wold & Leggelderveld (aanwijdsdatum: 24 maart 2000)

De referentiesituatie is gebaseerd op de emissies die vergund zijn onder de vergunning Wet milieubeheer van 10 juni 1997. De emissiebronnen binnen deze referentie zijn als volgt weergegeven in tabel 3:

Referentiesituatie op basis van de vergunning Wet milieubeheer van 10 juni 1997 (tabel 3):

Bron	Soort	Aantal	Code	Emissiefactor	Totale emissie (kg NH ₃ /jaar)
Stal G	Melk- en kalfkoeien	58	HA1.100	13,0	754,00
Stal D	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	66	HA2.100	4,4	290,40
Stal E	Overig vleesvee jonger dan 2 jaar	75	HA5.100	5,3	397,50
Stal C	Schapen	30	HB1.100	0,7	21,00
Totaal stallen					1.462,90

5.3 Referentiesituatie 2004

Toestemming: Vergunning Wet milieubeheer van 26 april 2004.

Natura 2000-gebieden:

- Elperstroomgebied (aanwijdsdatum: 7 december 2004)
- Holtingerveld (aanwijdsdatum: 7 december 2004)
- Mantingerbos (aanwijdsdatum: 7 december 2004)
- Mantingerzand (aanwijdsdatum: 7 december 2004)
- Olde Maten & Veerslootslanden (aanwijdsdatum: 7 december 2004)
- Vecht- en Beneden-Reggegebied (aanwijdsdatum: 7 december 2004)
- Witterveld (aanwijdsdatum: 7 december 2004)



De referentiesituatie is gebaseerd op de emissies die vergund zijn onder de vergunning Wet milieubeheer van 26 april 2004. De emissiebronnen binnen deze referentie zijn als volgt weergegeven in tabel 4:

Referentiesituatie op basis van de vergunning Wet milieubeheer van 26 april 2004 (tabel 4):

Bron	Soort	Aantal	Code	Emissiefactor	Totale emissie (kg NH ₃ /jaar)
Stal G	Melk- en kalfkoeien	84	HA1.100	13,0	1.092,00
Stal D	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	66	HA2.100	4,4	290,40
Stal E	Overig vleesvee jonger dan 2 jaar	75	HA5.100	5,3	397,50
Stal C	Schapen	30	HB1.100	0,7	21,00
Totaal stallen					1.800,90

5.4 Feitelijk gerealiseerd en structureel in gebruik

De uitspraken van 18 december 2024, hierboven vermeld, hebben gevolgen voor de wijze waarop intern salderen met een milieutoestemming wordt beoordeeld. Bij intern salderen met een milieutoestemming mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de vergunde activiteit in de referentiesituatie worden betrokken, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en, voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen. Wij hebben geen aanwijzingen dat er in dit geval sprake is van onderdelen die structureel niet meer in gebruik zijn of dat de omvang van de referentiesituatie hierdoor wordt beperkt.

Conclusie

De uitgangssituatie omvat drie verschillende referentiesituaties: 1994, 1997 en 2004. Elk van deze referenties is gekoppeld aan specifieke Natura 2000-gebieden en vergunningsdata. De drie vergunde situaties worden in aanmerking genomen bij de toetsing van de effecten van het aangevraagde project. Wij hebben geen aanwijzingen dat de referentiesituatie in omvang beperkt is. Daarom hanteren wij de gehele referentiesituatie als basis voor mitigerende maatregelen.

6. Bepalen vergunningplicht en beoordeling van de passende beoordeling

Vergunningplicht

Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Ow bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Omdat de activiteit niet in een algemene maatregel van bestuur is aangewezen, geldt voor deze activiteit een vergunningplicht.

Op basis van de aangeleverde AERIUS-berekeningen hebben wij vastgesteld dat de aangevraagde situatie meer dan 0,00 mol/ha/ja stikstofdepositie veroorzaakt op één of meerdere Natura 2000-gebieden. Hierdoor wordt de activiteit aangemerkt als een project dat mogelijk significante gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden, wat de vergunningplicht bevestigt.

Voorwaarden voor vergunningverlening

Voor een project dat afzonderlijk of in cumulatie kan leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen, kan alleen een vergunning verleend worden als de aanvrager een passende beoordeling heeft overgelegd, waaruit zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden geconcludeerd dat het project niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Passende beoordeling

De vergunningaanvraag is vergezeld van een ecologische passende beoordeling. Deze beoordeling bevat een ecologische analyse van de mogelijke effecten van het project op de instandhoudingsdoelstellingen van de relevante Natura 2000-gebieden, zoals beschreven in de aanwijzingsbesluiten. Per Natura 2000-gebied en per habitattypen is een gedetailleerde effectbeoordeling uitgevoerd.



In de volgende secties bespreken wij de resultaten van de passende beoordeling en gaan wij in op mogelijke andere specifieke effecten.

Referentiesituatie als mitigerende maatregel

Wij hebben onderzocht of de referentiesituatie als mitigerende maatregel kan worden ingezet. Hierbij is beoordeeld of de referentiesituatie niet dubbel wordt ingezet en of deze niet tegelijkertijd noodzakelijk is om de natuur te behouden, herstellen of verslechtering te voorkomen. Dubbele inzet is in deze aanvraag niet aan de orde, aangezien het gaat om dezelfde locatie en intern salderen geen vergroting van de referentiesituatie oplevert. Daarnaast is in de passende beoordeling (inclusief het addendum) beoordeeld of de referentiesituatie kan worden ingezet zonder afbreuk te doen aan de instandhoudingsdoelstellingen. Wij verwijzen hier kortheidshalve naar deze beoordeling, waarin wordt geconcludeerd dat het interne saldo kan worden ingezet als passende maatregel zonder dat dit ten koste gaat van generieke maatregelen of de doelen voor natuurbehoud.

Beoordeling passende maatregelen

Een specifieke bedrijfsgerichte passende maatregel, zoals het beëindigen of sterk reduceren van emissies, is in dit geval niet noodzakelijk vanwege de geringe stikstofdepositiebijdrage van de betrokken bedrijven. Dit is beoordeeld aan de hand van het uitgangspunt dat dergelijke maatregelen voornamelijk effectief en doelmatig zijn bij bedrijven met een hoge depositiebijdrage. PAS-melders vallen per definitie niet in deze categorie. Naast specifieke bedrijfsgerichte maatregelen zijn ook generieke emissie reducerende maatregelen relevant. Deze generieke maatregelen kunnen worden uitgevoerd onafhankelijk van het intern salderen, dus ook nadat deze vergunning is verleend. De bedrijfsvoering van de betrokken bedrijven, inclusief het deel dat als intern saldo wordt ingezet, verandert door het intern salderen namelijk niet. Een generieke maatregel die leidt tot emissiereductie heeft daarmee hetzelfde effect, ongeacht of intern wordt gesaldeerd. Het intern salderen in deze situatie belemmert de mogelijkheid tot het opleggen van generieke passende maatregelen dus niet. Generieke maatregelen blijven mogelijk en zijn indien nodig aanvullend in te zetten.

Conclusie inzetten referentiesituatie als mitigerende maatregel

De inzet van de referentiesituatie in deze aanvraag voldoet aan de criteria zoals neergelegd in de Rendac en Amercentrale uitspraken. Uit ons onderzoek blijkt dat:

- de referentiesituatie niet dubbel wordt ingezet en geen vergroting van de referentiesituatie veroorzaakt;
- de referentiesituatie niet tegelijkertijd nodig is om de natuurdoelen te behalen, zoals het behouden, herstellen of voorkomen van verslechtering;
- intern salderen geen belemmering vormt voor het opleggen van generieke passende maatregelen aan deze bedrijven.

Omdat een specifieke bedrijfsgerichte maatregel vanwege de geringe stikstofdepositiebijdrage niet passend is, en intern salderen generieke maatregelen niet uitsluit, is de inzet van de referentiesituatie te beschouwen als additioneel ten opzichte van nog te nemen maatregelen voor de natuur. Zodoende wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste en kunnen wij de referentiesituatie verantwoord inzetten als mitigerende maatregel.

Bouwfase

Uit de bij de vergunning behorende AERIUS-verschilberekening voor de tijdelijke bouwfase blijkt dat het aangevraagde project in de bouwfase qua depositie op alle hexagonen in de relevante Natura 2000-gebieden een afname heeft en/of dat de depositie minimaal gelijk blijft in vergelijking met de referentiesituatie. Hiermee zijn significant negatieve effecten op de te beschermen habitattypen en leefgebieden van soorten in alle Natura 2000 gebieden als gevolg dit project uitgesloten.

Gebruiksfasen

Het bedrijf te Fluitenberg veroorzaakt een extra depositiebijdrage van maximaal 0,24 mol N/ha/jr op negen Natura 2000-gebieden. De depositiebijdrage per Natura 2000-gebied is weergegeven in onderstaande tabel.



Tabel 1 Maximale en gemiddelde extra depositiebijdrage van het bedrijf in Fluitenberg

Natura 2000-gebied	Maximaal	Gemiddeld
Bakkeveense Duinen		
De Wieden	0,02	0,01
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	0,04	0,02
Drentsche Aa-gebied		
Drouwenerzand		
Dwingelderveld	0,24	0,07
Elperstroomgebied	0,02	0,01
Fochteloërveen		
Holtingerveld	0,02	0,01
Mantingerbos	0,03	0,02
Mantingerzand	0,06	0,02
Norgerholt		
Van Oordt's Mersken		
Vecht- en Beneden-Reggegebied	0,01	0,00
Wijnjeterper Schar		
Witterveld	0,01	0,01

Uit de passende beoordeling blijkt dat deze depositiebijdrage -zowel afzonderlijk als in cumulatie met andere plannen en projecten- geen nadelige gevolgen heeft voor het behalen van de instandhoudingsdoelstelling van de desbetreffende Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat het project de natuurlijke kenmerken van deze Natura 2000-gebieden niet aan zal tasten.

Dat betekent dat aan dit bedrijf een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit kan worden verleend.

Cumulatieve effecten

Op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient beoordeeld te worden of het voorgenomen project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, tot significante negatieve gevolgen kan leiden voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Dit wordt ook wel de cumulatietoets genoemd.

Om te bepalen of er projecten zijn die kunnen cumuleren met de zeven projecten (PAS-melders) die in de passende beoordeling zijn getoetst, is navraag gedaan bij de daarvoor relevante bevoegd gezagen. Cumulatie is alleen mogelijk met projecten die in hetzelfde gebied als de zeven PAS-melders een extra depositiebijdrage kunnen hebben. Vanwege de maximale rekenafstand van AERIUS Calculator gaat het om projecten die vergund maar nog niet gerealiseerd zijn en die binnen een afstand van 25 km liggen van het gebied waarop de zeven PAS-melders voor een extra depositiebijdrage zorgen. Dit gebied omvat de provincies Fryslân, Groningen, Drenthe, Flevoland, Overijssel en Gelderland. Dat betekent dat door deze provincies en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) verleende vergunningen relevant kunnen zijn voor het cumulatie-onderzoek. Daarom is bij deze zeven bevoegde gezagen per brief navraag gedaan of er projecten zijn die wel vergund maar nog niet gerealiseerd zijn. Alle relevante correspondentie is opgenomen in Bijlage 3 (bij de passende beoordeling). Uit de correspondentie blijkt dat geen van de gevraagde provincies vergunningen heeft verleend die relevant kunnen zijn voor de cumulatietoets en dat alleen het Ministerie van LVVN vergunningen heeft verleend die mogelijk relevant zijn. De betreffende vergunningen zijn beschouwd in de passende beoordeling. Uit de beschouwing blijkt dat geen van de aangedragen projecten relevant zijn voor de beoordeling van cumulatieve effecten.



Aanvulling naar aanleiding van de uitspraak rechtbank Noord-Nederland

Op 25 april 2025 heeft de rechtbank Noord-Nederland uitspraak⁶ gedaan in een handhavingsprocedure over onderhavig project. In die uitspraak is de onderliggende passende beoordeling beoordeeld. De rechtbank is van oordeel dat de cumulatietoets in de passende beoordeling onvolledig is, omdat niet alle PAS-melders in Drenthe daarin betrokken zijn. De rechtbank overweegt dat de PAS-melders die zich hebben aangemeld voor het legalisatietraject in beeld zijn bij Gedeputeerde Staten (GS) en dat uit artikel 1.13a van de Wnb en artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming volgt dat GS (samen met de minister) er zorg voor moeten dragen dat zij worden gelegaliseerd. De situatie van de Drentse PAS-melders die zich hebben aangemeld voor het legalisatietraject verschilt daarmee van de situatie van niet-PAS-melders die een aanvraag doen om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, aldus de rechtbank.

Het oordeel van de rechtbank ten aanzien van cumulatie is volgens ons onjuist. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) volgt dat in een cumulatietoets natuurvergunde, maar nog niet (volledig) gerealiseerde projecten betrokken moeten worden.⁷ De PAS-melders in Drenthe voldoen niet aan dit criterium. Zij hebben immers geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit en hebben zelfs nog geen aanvraag daartoe gedaan. Hoewel de overige Drentse PAS-melders bekend zijn bij GS vanuit het legalisatietraject, zijn GS niet op de hoogte van de exacte gevolgen voor Natura 2000-gebieden omdat bijvoorbeeld een recente AERIUS-berekening pas bij een aanvraag om een natuurvergunning wordt aangeleverd. Ook valt op voorhand niet aan te geven voor welk project een aanvraag zal worden ingediend. Het is daardoor ook praktisch gezien niet goed mogelijk om de overige Drentse PAS-melders in de cumulatietoets te betrekken.

De rechtbank overweegt verder in r.o. 12.4.2 dat de wettelijke inbedding van het legalisatietraject maakt dat de situatie van de Drentse PAS-melders zich onderscheidt van niet-PAS-melders die een aanvraag doen om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Het legalisatietraject biedt verschillende denkbare oplossingsrichtingen, waar het aanvragen van een natuurvergunning er een van is.⁸ Vervolgens is het nodig dat er besluitvorming plaatsvindt over de verlening van de natuurvergunning, net zoals het geval is bij een aanvraag van een niet-PAS-melder. Wanneer de natuurvergunning is verleend en het project nog niet (volledig) is gerealiseerd, moet het project worden betrokken in de cumulatietoets van andere projecten waarvoor een natuurvergunning is aangevraagd. Het maakt daarbij niet uit of het vergunde project van een PAS-melder of niet-PAS-melder is. De rechtbank maakt aldus een onderscheid tussen PAS-melders en niet-PAS-melders dat voor de cumulatietoets niet relevant is.

Ten overvloede merken wij nog de twee volgende zaken op. Ten eerste zijn de zeven veehouderijen die in de passende beoordeling zijn beoordeeld volledig gerealiseerd. Het zijn dan ook geen natuurvergunde, maar nog niet gerealiseerde projecten. Dat in de passende beoordeling een cumulatietoets is uitgevoerd van de effecten van deze bedrijven tezamen, is op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling dus eigenlijk niet vereist. Volledigheidshalve hebben wij dat wel beoordeeld. Ten tweede zijn de bedrijven van de overige Drentse PAS-melders ook al gerealiseerd. De effecten daarvan zijn reeds in de omgeving verdisconteerd, zoals de Afdeling dan overweegt.⁹ Met andere woorden, de eventueel negatieve effecten van die projecten hebben invloed gehad op de staat van instandhouding van de habitattypen (die per habitatype in de passende beoordeling ook is beschreven). Ook daarom hoeven de Drentse PAS-melders niet in de passende beoordeling van de onderhavige zeven bedrijven te worden betrokken.

Uit het uitgevoerde cumulatie-onderzoek blijkt zodoende dat geen sprake is van andere plannen en projecten waarvan de effecten kunnen cumuleren met de extra stikstofdepositiebijdrage van de zeven PAS-melders.

Beweiden en bemesten

⁶ Rechtbank Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525.

⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, r.o. 18.2.

⁸ Kamerbrief van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, 'Kamerbrief PAS-melders', 28 november 2024, blz. 3.

⁹ ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, r.o. 18.2.



Uit de aanvraag blijkt dat de initiatiefnemer in de beoogde situatie voornemens is om zijn landerijen te gaan beweiden doordat op grond van de voer- en managementmaatregel een reductie van de stal-emissies is toegepast op de emissiefactor van melkkoeien. Ook is er een overzicht van percelen aan-geleverd waarop beweiding plaats kan vinden.

In de uitspraak van de RvS van 29 mei 2019¹⁰ heeft de Afdeling overwogen dat de oprichting, wijziging of exploitatie van de melkveehouderij en het *weiden van vee* één project is. Op 12 oktober 2022 heeft de Afdeling uitspraken gedaan over het onderwerp beweiden van vee en bemesten.¹¹ Samenvattend heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen dat als voor de percelen die in de beoogde situatie zullen worden beweide de referentiesituatie wordt gevormd door een toestemming voor bemesten. Dan kan - als aan de voorwaarden voor intern salderen wordt voldaan - met de afname van de emissie van bemesten op die gronden die het gevolg is van het beweiden, intern gesaldeerd worden.

Bij deze vergunning zijn bewijsstukken toegevoegd waaruit blijkt dat het planologisch regime van voor de vroegste referentiedatum tot op heden agrarisch gebruik toestaat (a); Dat latere planologische regimes geen beperkingen stellen aan het bemesten (b); Dat het planologische regime vanaf 2006 onafgebroken het gebruik van grasland toestaat (c); En dat daarnaast blijkt uit de door de aanvrager overgelegde lucht-foto dat de gronden ten tijde van de referentiedatum daadwerkelijk bemest werden (d).

Derhalve leidt stikstofdepositie veroorzaakt door beweiding niet tot significante effecten op de instand-houdingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Voorgaande betekent dat het is toegestaan de aan-gevraagde hoeveelheid vee te beweiden op de aangedragen percelen.

In de aanvraag is een voldoende aantal percelen met agrarische bestemming opgegeven, waaruit blijkt dat niet elk perceel jaarlijks beweide hoeft te worden. Hierdoor kan de stikstofgebruiksnorm per perceel jaarlijks variëren. Deze natuurvergunning beperkt daarom niet de gebruiksmogelijkheden van de be-weide percelen. Het blijft toegestaan om te wisselen tussen beweiding en volledig maaien van grasland, zodat er flexibiliteit is in het beheer en gebruik van de percelen.

Overige effecten

Naast de effecten van stikstofdepositie zijn er geen andere significante effecten te verwachten voor de Natura 2000-gebieden. Er staat op voorhand vast dat er uitsluitend effecten door stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kunnen zijn, gezien de afstand tussen de bedrijven en de Natura 2000-gebieden en de reikwijdte van andere effecten, zoals verstoring door geluid of verdroging.

7. Zienswijzen

Ontvangen zienswijze

Op 5 maart 2025 heeft de Stichting Natuurbeschermingswacht een zienswijze ingediend over het ontwerpbesluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. De ziens-wijze is inhoudelijk gelijklopend voor zeven ontwerpbesluiten. In de zienswijze wordt betoogd dat de passende beoordeling die aan de ontwerpbesluiten ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Volgens de stichting ontbreekt de vereiste wetenschappelijke zekerheid, bevat de beoordeling leemten en ontbreken definitieve constatering en conclusies. Verder wordt gesteld dat de gebruikte onderbouwing deels is overgenomen uit het Belgische INEOS-project, dat juist door Nederlandse overheden is bekritiseerd. Tot slot acht de stichting de ecologisch adviseur Koolstra onvoldoende deskundig, onder verwijzing naar een eerdere uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland.

Reactie op de zienswijze

Wij zijn van oordeel dat de passende beoordeling die aan dit besluit ten grondslag ligt wél voldoet aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (o.a. ECLI:NL:RVS:2022:3159).

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2019:1604

¹¹ ECLI:NL:RVS:2022:2874



De beoordeling is verricht op basis van de beste wetenschappelijke kennis en bevat per betrokken Natura 2000-gebied en per habitat een analyse van de effecten van de stikstofdepositie op de instandhoudingsdoelstellingen, zowel afzonderlijk als in cumulatie met andere plannen en projecten. Een en ander in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van de betrokken Natura 2000-gebieden. De beoordeling bevat voorts volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies.

Daarnaast is voor elk bedrijf afzonderlijk het effect op Natura 2000-gebieden beoordeeld. Hoewel er sprake is van een gezamenlijke passende beoordeling, zijn de projecteffecten per bedrijf inzichtelijk gemaakt, zoals blijkt uit de geodatabase en toelichting in de passende beoordeling en de individuele AERIUS berekeningen per bedrijf. De toetsing voldoet daarmee aan de eisen voor de individuele beoordeling per project.

Wat betreft de deskundigheid van de adviseur merkt GS op dat de inhoud van de passende beoordeling doorslaggevend is en niet de persoon van de opsteller. In het voor de stichting relevante vonnis van de rechtbank Noord-Nederland (ECLI:NL:RBNNE:2024:2552) werd niet de adviseur als zodanig verworpen, maar een specifieke cumulatietoets in die zaak vanwege een gebrek aan transparantie. In de onderhavige beoordeling is wél expliciet en controleerbaar beschreven welke cumulatieve projecten zijn meegenomen en waarom bepaalde projecten buiten beschouwing zijn gelaten. Deze motivering, opgesteld door een ter zake kundige en ervaren ecologisch adviseur met aantoonbare expertise, is bovendien voor wat betreft de cumulatie afgestemd met de bevoegde gezagen van zes provincies en het Rijk. De beoordeling is gebaseerd op de meest actuele wetenschappelijke inzichten en methodieken, waardoor de inhoud zowel juridisch als ecologisch verantwoord is.

De verwijzing naar het INEOS-project is niet relevant. Dat betrof een grootschalig industrie-initiatief met een toename van circa 10 mol stikstof per hectare per jaar, wat een veel hogere depositie is dan de beperkte en nauwkeurig berekende projecteffecten in deze zaak. Bovendien had het INEOS-project geen betrekking op de hier aan de orde zijnde Natura 2000-gebieden. Dit verschil in orde van grootte en gebiedsaanduiding onderstreept dat het INEOS-project niet vergelijkbaar is met de onderhavige situatie. Tot slot wordt de onderbouwing van de stichting zelf gekenmerkt door speculatieve aannames, zoals de stelling dat "elke extra depositie" onaanvaardbaar zou zijn. Deze benadering vindt géén steun in de rechtspraak. In het Maritieme Zeehaven-arrest (ECLI:NL:RVS:2022:2752) is bevestigd dat een geringe toename aan stikstof, ook bij overschrijding van de KDW, niet automatisch tot significante gevolgen leidt als ecologisch kan worden onderbouwd dat er geen negatieve effecten optreden. In een recente uitspraak over het Tracébesluit Ring Utrecht wordt deze bestendige lijn door de Raad van State bevestigd (ECLI:NL:RVS:2025:1971, r.o. 69.1). Die lijn is in de onderhavige passende beoordeling gevolgd.

Conclusie

De zienswijze geeft geen aanleiding om te twijfelen aan de inhoud of juridische houdbaarheid van de passende beoordeling. De beoordeling voldoet aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak. Wij handhaven het besluit en verlenen de gevraagde vergunning.

8. Conclusie

Op basis van de aanvraag, de passende beoordeling en de ambtshalve bijgevoegde documenten zijn de effecten van de aangevraagde activiteit getoetst aan de relevante wet- en regelgeving. De resultaten tonen aan dat, mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan, er geen significante negatieve effecten zijn te verwachten voor de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. Wij komen hierdoor tot de conclusie dat de aangevraagde vergunning, met de gestelde voorschriften, kan worden verleend.