

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 1, van de Omgevingswet

Gedeputeerde Staten van Drenthe;

**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**

**Vergunninghouder** : Maatschap Oldenwening Pendjol  
**Bedrijfslocatie** : Oranjekanaal ZZ 1, 9433 TC Zwiggelte

**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 Oranjekanaal ZZ 1 te Zwiggelte. 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<sup>\*1</sup> (tabel 1):**

Bron	Soort	Aantal	Code	Emissiefactor	Totale emissie (kg NH <sub>3</sub> /jaar)
1a ligboxenstal	Melk- en kalfkoeien (beweiden: -5% emissiereductie <sup>*2</sup> )	71	HA1.100	13,0 12,35	923,00 876,85
1a ligboxenstal	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	42	HA2.100	4,4	184,80
2 jongveestal	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	64	HA2.100	4,4	281,60
1b ligboxenstal (nw)	Melk- en kalfkoeien (beweiden: -5% emissiereductie <sup>*2</sup> )	75	HA1.100	13,0 12,35	975,00 926,25
3 kalverstal	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	10	HA2.100	4,4	44,00
2 Iglo's	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	6	HA2.100	4,4	26,40
<b>Totaal stallen</b>					<b>2.339,90</b>

<sup>\*1</sup> = 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.

<sup>\*2</sup> = 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 Maatschap Oldenwening Pendjol (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 Midden-Drenthe (digitaal)
- het college van Gedeputeerde Staten van Fryslân (digitaal)
- Wösten juridisch advies, Postbus 11721, 2502 AS 's-Gravenhage
- Stichting Natuurbeschermingswacht, Gerard Ter Borchstraat 51, 7944 GM Meppel

## 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 Factor 4 Change gemachtigd voor deze aanvraag. Wij hebben de aanvraag ontvangen op 12 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 16 oktober 2024 met kenmerk S4Maft9ciTwS inclusief de bijlagen:
  - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met een hersteldoel';
- AERIUS-verschilberekening met het verschil tussen de referentiesituatie van d.d. 21 juli 1987 en de aangevraagde situatie van 16 oktober 2024 met kenmerk RX9f2uSJkbP1 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. 17 mei 2000 en de aangevraagde situatie van 16 oktober 2024 met kenmerk RWPvcP1xDvrR inclusief de bijlagen:
  - o 'Hulpmiddel beoordeling hexagonen met mogelijk randeffect';
  - 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 van d.d. 12 augustus 1997;
- onherroepelijke vigerende vergunning op grond van de Wet milieubeheer van d.d. 17 mei 2000 en bijbehorende tekening;
- geaccepteerde melding in het kader van het Besluit landbouw milieubeheer van d.d. 23 oktober 2008 en bijbehorende tekening;
- milieutechnische tekening van de aangevraagde situatie d.d. 24 juni 2024;
- document met een toelichting en onderbouwing van de aanvraag en gehanteerde invoergegevens in AERIUS van 11 december 2024.

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

- Bijlage 1: Overzicht planologische regimes Oranjekanaal Z.Z. 1
- Bijlage 2: Luchtfoto beweide percelen Oranjekanaal Z.Z. 1
- Bijlage 3: Plankaart Bestemmingsplan landelijk gebied Beilen nov.76
- Bijlage 4: Planregels Bestemmingsplan landelijk gebied Beilen nov.76
- Bijlage 5: Plankaart Bestemmingsplan Buitengebied Westerbork 1985
- Bijlage 6: Planregels Bestemmingsplan Buitengebied Westerbork 1985
- Bijlage 7: Plankaart Bestemmingsplan Buitengebied sept.1996 Westerbork
- Bijlage 8: Planregels Bestemmingsplan Buitengebied sept.1996 Westerbork
- 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 vier stuks melkvee en acht 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 handhavingprocedure 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. 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 provincie Friesland liggen. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.2, eerste lid, van de Ow wordt de besluitvorming afgestemd met de voornoemde provincie. 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 de betreffende provincie geen reactie ontvangen.

## **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 twee 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 aangepast en vergunningen zijn geactualiseerd, zijn meerdere referentie-data noodzakelijk om recht te doen aan de historische milieurechten van het bedrijf. Hieronder worden deze referentiesituaties en de emissies afzonderlijk toegelicht.

### 5.1 Referentiesituatie 1987

Toestemming: Vergunning Hinderwet van 21 juli 1987.

Natura 2000-gebieden:

- Dwingelderveld (aanwijsdatum: 11 oktober 1996)
- Drents-Friese Wold & Leggelderveld (aanwijsdatum: 24 maart 2000)
- Fochteloërveen (aanwijsdatum: 30 november 1998)

De referentiesituatie is gebaseerd op de emissies die vergund zijn onder de vergunning Hinderwet van 21 juli 1987. De emissiebronnen binnen deze referentie zijn als volgt weergegeven in tabel 2<sup>[1]</sup>:

**Referentiesituatie op basis van de vergunning Hinderwet van 21 juli 1987 (tabel 2):**

Bron	Soort	Aantal	Code	Emissiefactor	Totale emissie (kg NH <sub>3</sub> /jaar)
4a ligboxenstal	Melk- en kalfkoeien	75	HA1.100	13,0	975,00
1 jongveestal	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	60	HA2.100	4,4	264,00
<b>Totaal stallen</b>					<b>1.239,00</b>

[1] Het vergunde project impliceert bijbehorende voertuigbewegingen van en naar het erf en op het erf; deze maken onlosmakelijk deel 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 2000

Toestemming: Vergunning Wet milieubeheer van 17 mei 2000.

Natura 2000-gebieden:

- Drentsche Aa-gebied (aanwijsdatum: 7 december 2004)
- Drouwenerzand (aanwijsdatum: 7 december 2004)
- Elperstroomgebied (aanwijsdatum: 7 december 2004)
- Holtlingerveld (aanwijsdatum: 7 december 2004)
- Mantingerbos (aanwijsdatum: 7 december 2004)
- Mantingerzand (aanwijsdatum: 7 december 2004)
- Norgerholt (aanwijsdatum: 7 december 2004)
- Witterveld (aanwijsdatum: 7 december 2004)

De referentiesituatie is gebaseerd op de emissies die vergund zijn onder de vergunning Wet milieubeheer van 17 mei 2000. De emissiebronnen binnen deze referentie zijn als volgt weergegeven in tabel 3:



### Referentiesituatie op basis van de vergunning Wet milieubeheer van 17 mei 2000 (tabel 3):

Bron	Soort	Aantal	Code	Emissiefactor	Totale emissie (kg NH <sub>3</sub> /jaar)
4a ligboxenstal	Melk- en kalfkoeien	81	HA1.100	13,0	1.053,00
4a ligboxenstal	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	36	HA2.100	4,4	158,40
1 jongveestal	Vrouwelijk jongvee < 2 jaar	10	HA2.100	4,4	44,00
Totaal stallen					1.255,40

#### 5.3 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 habitatype 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 natuurbeschoud.

### *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*

Het betreft het legaliseren van een bestaande situatie. Van een bouwfase is daarom geen sprake.

### *Gebruiksfas*

Het bedrijf te Zwiggelte veroorzaakt een extra depositiebijdrage van maximaal 0,39- mol N/ha/jr op elf 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 Zwiggelte

Natura 2000-gebied	Maximaal	Gemiddeld
Bakkeveense Duinen		
De Wieden		
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	0,15	0,04
Drentsche Aa-gebied	0,39	0,07
Drouwenerzand	0,11	0,05
Dwingelderveld	0,17	0,05
Elperstroomgebied	0,24	0,15
Fochteloërveen	0,08	0,03
Holtingerveld	0,05	0,02
Mantingerbos	0,12	0,08
Mantingerzand	0,07	0,04
Norgerholt	0,05	0,03
Van Oordt's Mersken		
Vecht- en Beneden-Reggegebied		
Wijnjeterper Schar		
Witterveld	0,18	0,07

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, Voedselkwaliteit 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 desbetreffende 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 uitspraak<sup>1</sup> gedaan in een handhavingprocedure 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.

<sup>1</sup> Rechtbank Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, r.o. 18.2.

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

<sup>4</sup> ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, r.o. 18.2.



### *Beweiden en bemesten*

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 aangeleverd waarop beweiding plaats kan vinden.

In de uitspraak van de RvS van 29 mei 2019<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 luchtfoto dat de gronden ten tijde van de referentiedatum daadwerkelijk bemest werden (d).

Derhalve leidt stikstofdepositie veroorzaakt door beweiding niet tot significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen 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 beweide 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 zienswijze 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 ecologisch adviseur Koolstra onvoldoende deskundig, onder verwijzing naar een eerdere uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland.

<sup>5</sup> ECLI:NL:RVS:2019:1604

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2022:2874



### *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 (onder andere ECLI:NL:RVS:2022:3159).

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 milieukeurmerken 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 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 afgestemd met de bevoegde gezagen van zeven 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 twifelen 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.

