

Besluit op verzoek intrekking natuurvergunning

Datum

10 augustus 2026

Zaaknummer

2025-005009

Onderwerp

Wet natuurbescherming –
intrekkingsverzoek Wnb-vergunning

Inlichtingen bij

Provincieloket
026 359 99 99
post@gelderland.nl

Blad

1 van 18

Stichting Animal Rights

T.a.v. [REDACTED]

Oder 20

Unit A8188

2491 DC DEN HAAG

Beste [REDACTED]

Op 1 april 2025 ontvingen wij uw verzoek tot intrekking van de natuurvergunning voor de locatie Middelaar 2 te Terschuur. Het gaat om de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming van 10 april 2013 met zaaknummer 2012-021850. Wij hebben besloten om dit verzoek om intrekking te weigeren. Dat betekent dat de hiervoor genoemde natuurvergunning blijft gelden en de exploitant van de inrichting op de locatie Middelaar 2 te Terschuur deze mag blijven gebruiken. Hierna leggen wij uit hoe wij tot dit besluit zijn gekomen.

1 Procedure

Op uw verzoek is de uitgebreide voorbereidingsprocedure, zoals neergelegd in afdeling 3.4. Algemene Wet bestuursrecht (hierna: Awb), van toepassing.

1.1 Omgevingswet

U heeft verzocht om intrekking van de natuurvergunning die is verleend op grond van de Wet natuurbescherming. Deze vergunning is vanaf 1 januari 2024 van rechtswege een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder e van de Omgevingswet (hierna: Ow) voor een Natura 2000-activiteit.

1.2 Uw verzoek in het kort

U heeft primair verzocht om gehele intrekking van de natuurvergunning die is verleend op grond van de Wet natuurbescherming. Subsidiair heeft u verzocht om gedeeltelijke intrekking van deze vergunning. U voert de volgende gronden aan:

1. Intrekking is nodig ter uitvoering van artikel 6 lid 2 van de Hrl (artikel 5.40 lid 2 sub a Ow in combinatie met artikel 1.1 a lid 1 en 8.103 lid 1 Bkl).
2. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning (artikel 5.40 lid 2 sub b Ow).

Markt 11 | 6811 CG Arnhem
Postbus 9090 | 6800 GX Arnhem

026 359 99 99
post@gelderland.nl
www.gelderland.nl

BNG Bank Den Haag
NL74BNGH0285010824
BIC-code BNG Bank: BNGHNL2G

Btw-nummer: NL001825100.B03
KvK-nummer: 51468751

 provincie
Gelderland

Wij hebben uw verzoek beoordeeld aan de hand van artikel 8.103, lid 1, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) in samenhang met artikel 5.40, lid 2, aanhef en onder a en b, Ow.

1.3 Juridisch kader

Uw verzoek gaat over de toepassing van artikel 8.103, lid 1, Bkl in samenhang met artikel 5.40, lid 2, aanhef en onder a, Ow. Dit artikellid gaat over de verplichting tot het intrekken van een natuurvergunning indien dit nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid van de Habitatrictlijn. De vraag is dus wanneer er uitvoering moet worden gegeven aan dit artikel uit de Europese Habitatrictlijn. Dit betekent dat wij passende maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat er geen verslechtering optreedt in Natura 2000-gebieden die verband houdt met gebeurtenissen, activiteiten of processen die te voorzien zijn. Deze passende maatregelen zijn van toepassing op alle soorten en habitats waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen en moeten waar nodig ook buiten de gebieden worden uitgevoerd. Bij het nemen van deze passende maatregelen hebben wij beoordelingsruimte bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Als wij niet overgaan tot het intrekken van een natuurvergunning, maar kiezen voor andere passende maatregelen, dan moeten wij inzichtelijk maken welke andere passende maatregelen wij nemen. We gaan hieronder verder op in.

Daarnaast beroept u zich op artikel 5.40, lid 2, onder b, Ow. Een reactie hierop vindt u in paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..**

2 Beoordeling van uw verzoek

In uw verzoek merkt u op dat het vergunde project aan de locatie Middelaar 2 te Terschuur voor stikstofdepositie zorgt in Natura 2000-gebieden, waaronder de Veluwe. Hiervoor is aan dit bedrijf een vergunning verleend in 2013.

Om te beginnen merken wij op dat het klopt dat in dit gebied en andere gebieden stikstofgevoelige habitats aanwezig zijn waarvan de kritische depositiewaarden (hierna: KDW's) worden overschreden. In dit besluit lichten wij toe dat wij kiezen voor andere passende maatregelen om invulling te geven aan artikel 6, tweede lid van de Habitatrictlijn.

2.1 Het beoordelingscriterium uit de Logtsebaan-uitspraak

Voor de motivering van de keuze voor andere maatregelen dan intrekken of wijziging van de natuurvergunning is blijkens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') nodig dat wij inzichtelijk maken met welke andere maatregelen uitvoering wordt gegeven of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Daarbij hoeft niet concreet aangegeven te worden welke maatregel tot dezelfde reductie van stikstofdepositie leidt als de intrekking of wijziging van een natuurvergunning.

De vraag wat de noodzakelijke daling van stikstofdepositie is die binnen een afzienbare termijn moet worden bereikt, is in de Logtsebaan-uitspraak van de Afdeling niet beantwoord. Uiteraard bevinden zich – idealiter – geen enkele stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden boven de KDW. Dat is gelet op de overbelaste staat van veel stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden echter niet iets dat op korte termijn kan worden bereikt.

Het doel uit onze Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS) is om in 2025 tot een reductie van 25% van de emissies van de Gelderse stikstofbronnen te komen. De definitieve realisatie hiervan wordt momenteel via de reguliere monitoringscyclus van het Gelders Datahuis en het RIVM modelmatig en feitelijk in kaart gebracht. Onverminderd de uitkomsten daarvan, blijft de provincie Gelderland sturen op de wettelijke resultaatsverplichtingen voor de langere termijn, waarbij landelijk in 2030 ten minste 50% en in 2035 ten minste 74% van de stikstofgevoelige hectares onder de kritische depositiewaarde (KDW) gebracht moet zijn.

2.2 Staat van de natuur

Het vergunde project aan de locatie Middelaar 2 te Terschuur zorgt voor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden Veluwe, Binnenveld, Kolland & Overlangbroek, Oostelijke Vechtplassen en Rijntakken.

Zoals gesteld merken wij op dat het klopt dat in deze gebieden stikstofgevoelige habitats aanwezig zijn waarvan de kritische depositiewaarden (hierna: KDW's) worden overschreden. Daarbij is van belang dat het enkele feit dat de KDW wordt overschreden niet hoeft te betekenen dat sprake is van een dreigende verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden. De mate en duur van de overschrijding zijn wel belangrijke indicatoren bij de beoordeling of maatregelen nodig zijn om verslechtering van stikstofgevoelige natuurwaarden te voorkomen. Als in een gebied sprake is van een autonome trend op basis van staand beleid wat binnen afzienbare tijd leidt tot daling, dan zijn passende maatregelen minder snel bepalend voor het voorkomen van verslechtering dan in een gebied waar deze autonome dalende trend niet gaande is. Ten aanzien van de Natura 2000-gebieden waar het vergunde project effect op heeft, werken wij dat hieronder verder uit.

2.2.1 Natuurdoelanalyses

In de Natuurdoelanalyses staan eendoordelen voor elk habitatype. Deze eendoordelen geven aan of de instandhoudingsdoelen voor elk habitatype worden gehaald met de uitvoering van de vastgestelde maatregelen uit het beheerplan en de voorziene daling van de stikstofuitstoot tot 2030.

De volgende eendoordelen zijn mogelijk:

- “Ja”: Verslechtering van habitats is niet aan de orde, instandhoudingsdoelstellingen zijn binnen bereik en kunnen op termijn worden behaald.

Datum

10 augustus 2026

Zaaknummer

2025-005009

Blad

4 van 18

- “Ja, mits”: Het vastgestelde pakket maatregelen voorkomt verslechtering van stikstofgevoelige habitats, behoud is gewaarborgd, maar aanvullende maatregelen zijn nodig voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen op lange termijn.
- “Nee, tenzij”: Verslechtering valt met het vastgestelde pakket maatregelen niet met zekerheid uit te sluiten. Er zijn aanvullende bron- en natuurherstelmaatregelen nodig om verslechtering te stoppen en eventuele uitbreiding en/of verbetering te kunnen realiseren. Instandhoudingsdoelstellingen zijn niet binnen bereik.

De Natuurdoelanalyses voor de gebieden waar Middelaar 2 te Terschuur effect op heeft leiden tot de volgende conclusies:

Natuurgebied	code	habitattype	oordeel nda
Binnenveld	H6410	Blauwgraslanden	Nee, tenzij
	H7140B	Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden)	Nee, tenzij
Kolland & Overlangbroek	H91E0C	Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen)	Nee, tenzij
Oostelijke Vechtplassen	H6410	Blauwgraslanden	Nee, tenzij
	H91D0	Hoogveenbossen	Nee, tenzij
	H7140A	Overgangs- en trilvenen (trilvenen)	Nee, tenzij
	H3150	Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden, buiten afgesloten zeearmen	Nee, tenzij
	H3140	Kranswierwateren	Nee, tenzij
Rijntakken	H6120	Stroomdalgraslanden	Ja
	H6510A	Glanshaver- en vossenstaarthooilanden (glanshaver)	Ja
	H9120	Beuken-eikenbossen met hulst	Nee, tenzij
	H91E0B	Vochtige alluviale bossen (essen-iepenbossen)	Ja
	H91F0	Droge hardhoutoibossen	Ja
Veluwe	H2310	Stuifzandheiden met struikhei	Nee, tenzij
	H2320	Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	Ja, mits
	H2330	Zandverstuivingen	Nee, tenzij
	H3130	Zwakgebufferde vennen	Nee, tenzij
	H3160	Zure vennen	Nee, tenzij
	H4010A	Vochtige heiden	Ja, mits
	H4030	Droge heiden	Nee, tenzij
	H5130	Jeneverbesstruwelen	Ja, mits

Datum

10 augustus 2026

Zaaknummer

2025-005009

Blad

5 van 18

H6230dka	Heischrale graslanden, droog kalkarm	Nee, tenzij
H6230vka	Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	Nee, tenzij
H6410	Blauwgraslanden	Nee, tenzij
H7110B	Heideveentjes	Nee, tenzij
H7150	Pioniervegetaties met snavelbiezen	Ja, mits
H9120	Eiken-Beukenbossen met hulst	Nee, tenzij
H9190	Oude eikenbossen	Nee, tenzij
H91D0	Hoogveenbossen	Nee, tenzij
H91E0C	Beekbegeleidende bossen	Nee, tenzij

Conclusie 'ja' en 'ja-mits'

Gelet op het voorgaande geldt dat voldoende andere maatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypen met een 'ja' of 'ja-mits' eindoordeel niet in gevaar te brengen en verslechtering te voorkomen. Voor deze habitattypen en -soorten is intrekking van de voorliggende vergunning daarom niet noodzakelijk.

Conclusie 'nee-tenzij'

Ten aanzien van de habitattypen en -soorten met een 'nee-tenzij' eindoordeel valt verslechtering niet uit te sluiten en zijn passende maatregelen nodig om verslechtering van natuurwaarden te voorkomen. In dit besluit lichten wij verder toe dat wij niet kiezen voor het intrekken van deze natuurvergunning, maar kiezen voor andere passende maatregelen om invulling te geven aan artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn. Dat betekent niet dat het door u onderstreepte belang van de natuur en de door u gesignaleerde problematiek niet onze aandacht heeft. Het tegendeel is waar. Wij werken op dit moment aan het plan-/programmamatig (én gericht op uitvoering) oplossen van dit zeer ingewikkelde maatschappelijke probleem. Echter, de intrekking van deze vergunning is hier (als passende maatregel) op dit moment niet voor in beeld.

2.3 De pakketten aan maatregelen

2.3.1 Versnellingsaanpak stikstof

De beleidsregels zijn onderdeel van de Gelderse programma aanpak 'Versnellingsaanpak stikstof' (hierna: VAS). De VAS is in december 2024 aangekondigd en bestaat uit verschillende onderdelen met onder andere als doel de natuur sterker te maken en wonen en werken vlot te trekken door stikstof te reduceren.

Momenteel zijn er vanuit de VAS verschillende sporen opgepakt:

- Het strokenbeleid: 60-70% reductie van stikstofemissies t.o.v. 2018 in 500 meter stroken rondom de Veluwe, Landgoederen Brummen, Willinks Weust en Bekendelle. In oktober 2026 zullen de maatregelen worden vastgesteld. Tot die tijd geldt het voorbereidingsbesluit, waarin

een verbod op alle nieuwe en wijzigingen van stikstof emitterende activiteiten binnen deze gebieden is vastgelegd.

- Beleidsregels salderen: het wegnemen van ruimte die niet structureel in gebruik is of genomen kan worden en verplichting van 35% reductie voor nieuwe ontwikkelingen met effecten op Natura 2000-gebieden waar verslechtering niet kan worden uitgesloten. Dit is dus het beleid over het afkomen van de omvang van de referentiesituatie in relatie tot projecten. Omgekeerd geldt dus dat in deze gevallen 65% of minder van de depositie van de referentiesituatie niet wordt gebruikt als instandhoudings- of passende maatregel.
- Bronmaatregelen: Voor de provincie Gelderland geldt dat op grond van wettelijke doelen en vereisten Gelderse agrarische bedrijven gemiddeld 42% ten opzichte van 2018 van de stikstofemissie moet reduceren. Voor bronnen uit de sector industrie geldt een reductiedoel van 38% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 2019. Voor mobiliteit en wonen geldt een 25% reductie in 2030 ten opzichte van 2019. Naast het strokenbeleid en de Gebiedsgerichte Aanpak Veluwe zal een combinatie van kortetermijnmaatregelen en een ontwikkelaanpak worden uitgewerkt om de uitstoot van stikstof bij de bron te verminderen.

2.3.2 Andere maatregelen

In zowel de Contourennota¹, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN)² als in de Uitvoeringsagenda GMS is inzichtelijk gemaakt binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd, alsmede wat het effect van de maatregelen is. De periode tussen 2021 en nu kenmerkt zich als de aanlooptijd van het bovengenoemde maatregelenpakket: er zijn veel maatregelen uitgewerkt en klaargezet om ook daadwerkelijk resultaat te behalen. Hoewel de opstartfase van de omvangrijke maatregelenpakketten complexiteitsfactoren kende, zijn de belangrijkste regelingen (zoals de LBV+ en MGO) inmiddels gesloten en in de uitvoeringsfase aanbeland. De feitelijke effecten hiervan worden conform de systematiek de komende jaren zichtbaar. Aangezien de meeste van deze maatregelen nu wel openstaan en in uitvoering zijn, verwachten wij binnen één à twee jaar de eerste resultaten op weg naar het bereiken van de totale reductiedoelstelling in 2035. Met de reeds verstrekte rijks gelden geven wij voortgang aan de onderstaande reeds ingezette maatregelen³:

- Vrijwillige aankoop agrarische bedrijven (regelingen omschakeling, gedeeltelijke beëindiging en verplaatsing);
- Stimulering innovatie en modernisering brongerichte maatregelen stalemissies;
- Regeling managementmaatregelen melkveehouders Veluwe;
- Vergroten en vergoeden landschapselementen agrarisch gebied⁴;

¹ Raadpleegbaar via de website van de Rijksoverheid:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/16/contourennota-programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering>

² Raadpleegbaar via de website van de Rijksoverheid:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-en-nota-van-antwoord>

³ Uitvoeringsagenda GMS 2021-2024 (zie onder voetnoot 1)

⁴ Dit leidt tot vermindering van oppervlakte van landbouwgrond met hoge mestgiften.

- Drukfactoren aanpak anders dan stikstof buiten N2000⁵.

2.3.3 Natuurherstelmaatregelen

Naast de hiervoor genoemde maatregelen, die gericht zijn op de noodzakelijke reductie van stikstof op de afzienbare termijn, worden er op dit moment ook Natura 2000-herstelmaatregelen getroffen. In de beheerplannen van alle Natura 2000-gebieden is beschreven welke maatregelen het gebied nodig heeft om de instandhoudingsdoelen die zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit van het gebied, te behalen. In de beheerplannen, wordt overigens ook de link gelegd met bredere (natuur)ontwikkelingen.

Voor de Natura 2000-gebieden buiten de provincie Gelderland werken de daarvoor bevoegde provincies zelf aan natuurherstelmaatregelen. Voor het Gelderse Natura 2000-gebieden Veluwe, het natuurgebied waar deze locatie de meeste depositie op heeft, zijn bijvoorbeeld, ten behoeve van stikstofgevoelige natuurwaarden, de volgende natuurherstelmaatregelen reeds getroffen en/of in uitvoering:

- Grootschalig bosherstel in historische boscomplexen, herstel en uitbreiding van de eikenstrubbenboscomplexen, herstel van hardhoutooibossen en revitaliseringsmaatregelen;
- Beperken zwijnendruk in oude eikenbossen en regionaal verlagen van de omvang van wilde hoefdierpopulaties;
- Inrichting en omvorming natuur zoals de maatregelpakketten voor duurzame heide, voor stuifzandlandschap, voor herstel van vochtige en natte heidelandschappen, voor jeneverbesstruweel en de aanleg van tijdelijke heideakker;
- Extensivering en aankoppelen van landbouwgrond;
- Opstellen en uitvoeren plannen voor het herstel en behoud van kwetsbare vennen;
- Optimaliseren hydrologisch systeem, tegengaan van verdroging en verbeteren waterkwaliteit ten behoeve van vennen, venen en beken;
- Opheffen versnippering door onder ander de aanleg verbindingen tussen heidegebieden;
- Diverse aanvullend beheermaatregelen zoals exotenbestrijding (Amerikaanse eik, vogelkers, robinia), extra chopperen, inzet van gescheperde begrazing en opslag verwijderen op heide en stuifzand.
- Aanpassen van padenstructuur en gericht beperken van de openstelling van sommige deelgebieden, om verstoring door recreanten te verminderen;
- Maatregelen specifiek gericht op het versterken van leefgebied en soorten;
- Stellen randvoorwaarden aan beheer.

2.4 Nadere toelichting passende maatregelen

In navolging van de Logtsebaan-uitspraak is in diverse uitspraken (waaronder in de uitspraak ECLI:RBGEL:2024:2061 in rechtsoverweging 11) nadere inkleuring gegeven aan de mate waarin

⁵ Deze maatregelen leiden zelf niet tot reductie van atmosferische stikstofdepositie. Wel kunnen bepaalde (delen van) gebieden door systeemherstel minder gevoelig worden voor stikstof. Deze maatregelen kunnen wel bijdragen aan vermindering van andere stikstofbronnen, zoals met meststoffen belast grond- en oppervlaktewater, mineralisatie van veen en interne eutrofiering.

wij concreet moeten zijn. Welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad worden de maatregelen uitgevoerd en wanneer wordt verwacht dat deze effectief zijn. In het onderstaande gaan wij verder in op een aantal concrete passende maatregelen.

2.4.1 LBV (plus)- en MGO-regeling

De Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) is een subsidieregeling voor veehouders die willen stoppen met hun bedrijf of met een locatie van hun bedrijf. Het doel van de regeling is om de stikstofuitstoot vanuit de veehouderij te verlagen, zodat natuur die daarvoor gevoelig is, kan herstellen. MGO-1 staat voor Maatregel Gerichte Opkoop, eerder MGA-I genoemd. Deze regeling is gericht op de vrijwillige opkoop van piekbelastende veehouderijbedrijven zodat dit bijdraagt aan de verlaging van de depositie van ammoniak op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden. Deze maatregel is gericht op selectieve opkoop van veehouderijbedrijven die een hoge stikstofdepositie veroorzaken op één of meerdere natuurgebieden in de nabijheid van het bedrijf, de zogenoemde piekbelasters.

In de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 11 april 2024 in rechtsoverweging 11.1 (ECLI:RBGEL:2024:2061) zet het rechtscollege uiteen op welke wijze we de verwijzing naar de LBV-(plus) regeling kunnen concretiseren. Dit hebben wij gedaan in de bijlage bij dit besluit, waarbij wij de effecten uiteen hebben gezet van de LBV(plus)- en MGO-regelingen.

Daarbij zijn wij uitgegaan van 208 LBV+ bedrijven en 6 MGO bedrijven die zich tot op heden hebben aangemeld, waarvan de aanvraag is goedgekeurd en een intrekkingverzoek bij de provincie Gelderland is ingediend. Deze bedrijven hebben een intrekkingverzoek ingediend bij de provincie en daarom kan met redelijke zekerheid gesteld worden dat zij hun bedrijfsvoering ook gaan beëindigen en de vergunningen worden ingetrokken. Inmiddels (na sluiting van de regeling op 21 december 2024) is duidelijk dat er 481 LBV(+)-aanvragen zijn gedaan door Gelderse bedrijven. Op basis van ervaringscijfers veronderstellen wij dat in totaal 272 bedrijven definitief gaan deelnemen aan de regeling en zullen overgaan tot een intrekking. Deze effecten zijn meegenomen voor de toekomstjaren.

Datum
10 augustus 2026

Zaaknummer
2025-005009

Blad
9 van 18

Tabel 2. Vergunde emissie maatregelenreductie vs. Middelaar 2

Maatregel				
Naam maatregel	Emissie-reductie t/m 2025	Emissie-reductie 2025-2035	Emissiewinst totaal 2035	Emissiewinst totaal 2035 als "N"
	ton NH3/jr	ton NH3/jr	ton NH3/jr	ton N/jr
Afschaffen derogatie na 2026		1.330	1.330	1.095
Aanpak Veluwe (excl. Foodvalley)		736	736	606
Gelderse gemeenten - aanpak Foodvalley		908	908	748
Stikstofbeperkingsgebied Veluwe en Brummen (aandeel landbouw)		217	217	179
Beleidsregel intern salderen (afroming 35%) en intrekking latente ruimte (30%)		1.468	1.468	1.209
LBV+ vanaf dec 2025, prognose		224	224	184
LBV+ t/m nov 2025 obv intrekkingsverzoeken	728		728	599
MGO	25		25	20
afroming VOKG (65%)	17		17	14
van	770	4.883	5.653	4.655
Intrekkings-verzoek				
Locatie	Vergunde emissie		Emissie totaal als "N"	
	ton NH3/jr	ton NOx/jr	ton N/jr	
Middelaar 2	3.12	0.00	2.57	

*) op basis van moleculair gewicht

Uit deze resultaten blijkt dat de totale emissiereductie van al ingezet beleid is vele malen groter dan de vergunde situatie van Middelaar 2 te Terschuur. In 2035 is op basis van het al ingezette en het verwachte beleid een totale emissiereductie te verwachten van de onderzochte maatregelen van circa 1.813 keer de vergunde situatie van Middelaar 2 te Terschuur.

Ook het effect van de in de bijlage meegenomen maatregelen op de depositievracht op de Natura 2000 gebieden waarop Middelaar 2 depositie veroorzaakt is in 2025 al veel groter dan de depositie veroorzaakt door Middelaar 2.

Tabel 3. Depositievracht vs. effect van maatregelen op alle habitattypes per natuurgebied (mol N/jr)

Natuurgebied	Depositievracht Middelaar 2	Effect maat- regelen t/m 2025	Effect maat- regelen t/m 2035
Binnenveld	0,6	187	1.646
Kolland en Overlangbroek	1,3	183	1,484,1
Oostelijke Vechtplassen	0,7	126,4	502
Rijntakken	0,02	5,4	42,0
Veluwe	5.686,6	1.849.152,6	10.339.744,1

Overige/aankomende beëindigings- en verplaatsingsregelingen

Op 18 november 2024 is de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) kleinere sectoren opengesteld. De Lbv kleinere sectoren richt zich op een vijftal diercategorieën die niet onder de LBV(+)-regeling vallen en waarvan de stikstofvracht op of boven een vastgestelde drempelwaarde uitkomt.

Verder is op 6 januari 2025 de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp) opengesteld. Deze regeling is bedoeld voor piekbelasters die hun veehouderij willen verplaatsen naar een locatie in Nederland (of een ander land in de Europese Unie), waarbij de bedrijfsactiviteiten op de nieuwe locatie in Nederland niet onder de aanpak piekbelasting vallen.

Per 6 oktober 2025 is daarnaast de MGB (Maatregel Gerichte Beëindiging) opengesteld. Dit is een vrijwillige beëindigingsregeling vanuit Provincie Gelderland. De regeling is bedoeld voor veehouderijen die in één van de Gelderse Natura 2000-gebieden of daaromheen liggen. Met deze regeling worden ondernemers met een veehouderij gestimuleerd om volledig of gedeeltelijk te stoppen met hun bedrijf. Hiermee wordt de neerslag van stikstof verminderd in en om Natura 2000-gebieden in Gelderland.

2.4.2 Regeling Circulaire Mestverwerking

Naast maatregelen die leiden tot een lagere emissie uit de stal, zijn er ook maatregelen nodig die leiden tot een lagere input van stikstof via het veevoer en een lagere emissie uit de opslag en aanwending van mest. Via pilots werkt de provincie aan kennisontwikkeling om op die manier de uitstoot van stikstof omlaag te brengen. Verder heeft provincie Gelderland in 2023 een subsidieregeling Circulaire mestverwerking opengesteld. Deze regeling stimuleert stalaanpassingen en het plaatsen van stikstofstrippers. Beide maatregelen zullen bijdragen aan minder depositie van stikstof op de natuur. In de ante evaluatie van deze regeling is berekend dat via deze openstelling een emissiereductie van 51.000 kg NH₃/jaar wordt bereikt. De emissiereductie door stikstofstrippers zal overigens niet zichtbaar zijn in de stalvergunningen.

Landelijke regelingen mestverwerking

Naast voornoemde regeling Circulaire Mestverwerking zijn er ook een aantal landelijke regelingen die hierop zien: de subsidieregeling Hoogwaardige mestverwerking (HMV) en de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv). De HMV is bedoeld voor bedrijven die een hoogwaardige mestverwerkingsinstallatie laten bouwen, zoals een mestvervoerder of een mestverwerkend bedrijf. Door mest centraal te verwerken kan de landelijke uitstoot van ammoniak beperkt worden. De SBV richt zich op veehouderijen die middels maatregelen en aanpassing van stalsystemen hun stikstofuitstoot verminderen.

2.4.3 Kadernota Agrifood

Vanuit de Kadernota Agrifood wordt ingezet op de omschakeling naar een natuur inclusieve (kringloop) landbouw (NIL). Hierdoor vindt minder input van stikstof in de vorm van (kunst)mest plaats. Een lagere aanbreng van deze stikstofbronnen betekent dat er daardoor minder in het water of de natuur terechtkomt. Door de bodem minder intensief te gebruiken draagt NIL bij aan stikstofreductie en aan de doelen voor natuur, landschap, water en bodem. Samen met boeren kijken we gebiedsgericht naar mogelijkheden voor de ontwikkeling voor de vormen van NIL. Voor 10 gebiedsprocessen rondom de Veluwe, Rijntakken en Achterhoek zijn er momenteel voor 39 bedrijven bedrijfsplannen opgesteld voor de omschakeling naar NIL. Vanuit genoemde gebiedsprocessen worden momenteel aanvragen opgesteld om deze bedrijfsplannen uit te voeren. Er is geld voor de uitvoering beschikbaar via de GLB-regeling 'Samenwerking voor Integrale Gebiedsontwikkeling', die provincie Gelderland in november 2024 open heeft gesteld.

2.5 Monitoring

Wij informeren u er graag over dat het monitoren van voortgang en zo nodig bijsturen van beleid in de vorm van maatregelen ook steeds plaatsvindt. In de Voortgangsrapportage Gelderse Maatregelen Stikstof 'We zijn onderweg' is inzicht gegeven in de voortgang van de uitvoering van de Uitvoeringsagenda GMS. In de laatste rapportage is geconstateerd dat veel maatregelen zijn voorbereid en klaar staan voor gebruik, maar dat vooralsnog weinig concrete resultaten zijn geregistreerd. Die constatering is aanleiding voor een intensivering van de stikstofaanpak door de provincie, zowel wat betreft te nemen maatregelen als wat betreft het beter registreren van de stikstofreductie die al is gerealiseerd.

Monitoringsgegevens worden ook gebruikt om de voortgang van het beleid te monitoren en ook anderszins te kunnen sturen, bijvoorbeeld ten aanzien van de meest effectieve inzet van eigen budgetten en te nemen Gelderse maatregelen.

2.6 Voldoen aan Logtsebaan-uitspraak

Wij zijn van mening dat we met dit alles invulling geven aan passende maatregelen die beogen de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn in te zetten, zoals bedoeld in de Logtsebaan-uitspraak en in de daarop volgende lijn in de lagere rechtspraak. Daarbij is het

einddoel uiteraard dat de instandhoudingsdoelstellingen van alle stikstofgevoelige natuurwaarden worden behaald.

2.6.1 artikel 5.40, lid 2, onder b, Ow.

Ten aanzien van uw verzoek om op grond van artikel 5.40, lid 2, onder b, Ow de vergunning in te trekken, overwegen wij het volgende. Op grond van artikel 5.40, tweede lid, onder b, Ow kan een omgevingsvergunning voor (o.a.) een Natura 2000-activiteit worden ingetrokken als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Voor het toepassen van dit artikel komt beoordelingsruimte toe aan het bevoegd gezag. Wij kunnen ervoor kiezen om op grond van dit artikel een omgevingsvergunning (deels) in te trekken, maar dit betreft geen verplichting.

In dit geval hebben wij het natuurbelang afgewogen tegenover het bedrijfsbelang. Het natuurbelang hebben wij hierboven reeds inzichtelijk gemaakt. Daarbij hebben wij uitgewerkt welke passende maatregelen wij treffen ten behoeve van het natuurbelang en dit afgezet tegen de depositiebijdrage van de vergunde situatie van Middelaar 2 te Terschuur. Wij hebben in dat kader inzichtelijk gemaakt dat de totale emissiereductie van al ingezet beleid vele malen groter is dan de vergunde situatie van Middelaar 2 te Terschuur. De verwachte extra reductie in de toekomstige jaren van al ingezet beleid is daarbovenop nog groter. Het effect van de genoemde maatregelen tegenover een gedeeltelijke intrekking op grond van artikel 5.40, lid 2, onder b, Ow, omdat de vergunning niet volledig benut wordt, zal bovendien relatief nog groter zijn. Het natuurbelang wordt slechts beperkt gediend door de gevraagde gedeeltelijke intrekking. Dit beperkte natuurbelang moet afgewogen worden tegen het bedrijfsbelang, dat erin bestaat om de bedrijfsvoering ongewijzigd te kunnen voortzetten. Het behouden van bedrijfsruimte om ontwikkelingen (verder) te realiseren, maakt onderdeel uit van dit bedrijfsbelang. Het bedrijfsbelang om de bedrijfsvoering voort te kunnen zetten, weegt in dit geval zwaarder.

3 Zienswijzen

U hebt op 28 januari 2026 een zienswijze ingediend. Hieronder vatten wij uw argumenten samen en reageren wij op deze argumenten.

3.1.1 Ontwerpbesluit berust ten onrechte niet op een deugdelijke belangenafweging

U stelt dat wij in de belangenafweging het gewicht van het belang van de vergunninghouder niet zwaarder mogen laten wegen dan het natuurbelang en het ontwerpbesluit daarom niet in overeenstemming is met artikel 3:2 en 3:4 van de Awb is voorbereid. U voert daarvoor de volgende argumenten aan:

1. In 2030 zal er nog steeds ernstige overbelasting zijn
2. De vergunde activiteiten dragen substantieel bij aan overbelasting

Datum

10 augustus 2026

Zaaknummer

2025-005009

Blad

13 van 18

3. Wij onderbouwen niet waarom de bijdrage van deze activiteit aan de stikstofdepositie buiten beschouwing mogen blijven bij de keuze van instrumenten die wij inzetten om natuurherstel te bewerkstelligen.
4. Bij belangenafweging houdt het college geen rekening met het feit dat er ogenschijnlijk gedurende minimaal een jaar geen activiteiten meer worden verricht, en met feit dat het een eendenhouderij betreft, terwijl deze sector in een afbouwfase verkeert.
5. U stelt dat een aangevraagde natuurvergunning is geweigerd en er een last onder dwangsom is opgelegd wegens exploitatie zonder de vereiste vergunningen
6. Het college heeft niet de mogelijkheid van een gedeeltelijke intrekking overwogen

Reactie

Ad 1, 2 en 3)

In de rechtspraak van de Afdeling over additionaliteit is bepaald dat wij kunnen verwijzen naar een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering op voorwaarde dat het voldoet aan de onderstaande voorwaarden (rechtsoverweging 28.2 van de PAS-uitspraak):

1. Het is gericht op een daling van stikstofdepositie.
2. Het gaat zo nodig vergezeld van een monitoring van de uitvoering en effecten daarvan.
3. Het voorziet in een bijsturing of een aanvulling indien nodig.

Als er geen zicht is op de uitvoering van andere stikstofdepositie reducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of een wijziging van de natuurvergunning nadrukkelijk in beeld, waarbij ook de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen in de afweging kan worden betrokken. Dat geldt in het bijzonder als dergelijke intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot een relevante verbetering kan of kunnen leiden, aldus de Afdeling.

Wij hebben in ons besluit aangegeven welke maatregelen er zijn en worden genomen om invulling te geven aan artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn. Daarbij hebben wij uitgewerkt welke passende maatregelen wij treffen ten behoeve van het natuurbelang en dit afgezet tegen de depositiebijdrage van de vergunde situatie. Wij hebben in dat kader inzichtelijk gemaakt dat de totale emissiereductie van al ingezet beleid vele malen groter is dan de vergunde situatie van de Middelaar 2, zie paragraaf 2.6.1.

Ad 4)

Op grond van artikel 5.40, tweede lid, aanhef en onder b, Ow heeft het college de bevoegdheid om een vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken als de activiteiten gedurende één jaar (of de in de vergunning bepaalde termijn) niet zijn uitgevoerd. Deze bevoegdheid is nadrukkelijk discretionair van aard; er geldt geen wettelijke verplichting tot intrekking. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid dient het college een evenredige belangenafweging te maken. Het bedrijfsbelang weegt bij het behoud van de vigerende vergunningsrechten in dit specifieke geval zwaarder dan het natuurbelang dat met een gedwongen (gedeeltelijke) intrekking zou worden

gediend. Hoewel aangetoond wordt aan de hand van feitelijke registraties wat wijst op een (tijdelijke) onderbenutting of leegstand binnen de inrichting, rechtvaardigt dit naar ons oordeel niet de ingrijpende sanctie van een formele intrekking. Een agrarisch ondernemer moet de nodige operationele en strategische flexibiliteit behouden om in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden. Als een specifieke tak, zoals in dit geval de eendenhouderij, economisch niet langer rendabel is, dient de ondernemer de ruimte te krijgen om te kunnen omschakelen naar andere (wellicht duurzame) agrarische activiteiten. Het louter hanteren van een strikte grens van één jaar leegstand zou deze transitie onmogelijk maken. Het uitwerken van nieuwe bedrijfsplannen, het doorlopen van de benodigde ruimtelijke procedures en het verkrijgen van nieuwe toestemmingen vergt in de praktijk immers aanzienlijk meer tijd. Daarnaast moet het behoud van vigerende rechten worden gewaarborgd in het kader van een eventueel lopend proces tot bedrijfsoverdracht of verkoop van het bedrijf. Het direct ontnemen van deze mogelijkheid tast de economische continuïteit en de rechtszekerheid van de vergunninghouder op onevenredige wijze aan.

Omdat het natuurbelang en de noodzakelijke daling van de achtergrondstikstofdepositie op gebiedsniveau structureel en effectiever worden geborgd via de lopende provinciale en landelijke gebiedsprogramma's (zoals uiteengezet in paragraaf 2.3), is een aanvullende, individuele inbreuk op de vigerende rechten van deze vergunninghouder niet noodzakelijk en bovendien disproportioneel.

Ad 5)

U stelt dat er een aangevraagde natuurvergunning is geweigerd. Wellicht wijst u op de aanvraag d.d. 8 november 2022, zaaknummer 2022-015464, waarop wij hebben gereageerd met een weigering omdat de aanvraag onder het toenmalige recht niet vergunningplichtig was, een zogenoemde positieve weigering. Deze is niet relevant voor dit besluit.

Van een last onder dwangsom wegens exploitatie zonder de vereiste vergunningen is ons niets bekend.

Ad 6)

Wij hebben aangegeven dat het effect van de genoemde maatregelen vele malen groter is dan het effect van een volledige intrekking van de vergunning. Dit geldt in versterkte mate wanneer men dit effect afzet tegen het effect van een gedeeltelijke intrekking op grond van artikel 5.40, lid 2, onder b, Ow, omdat de vergunning niet volledig benut wordt. Het natuurbelang wordt daarom slechts beperkt gediend door de gevraagde gedeeltelijke intrekking.

3.1.2 Intrekking nodig ter uitvoering van artikel 6 tweede lid van de Hrl

Datum

10 augustus 2026

Zaaknummer

2025-005009

Blad

15 van 18

1. U stelt dat op ons de verplichting rust te motiveren welke depositiedaling per Natura 2000-gebied nodig is, binnen welke termijn die gerealiseerd moet zijn en waarom de maatregelen waarop wij ons beroepen dit resultaat waarborgen.
2. U stelt dat wij moeten aangeven dat het maatregelenpakket de verslechtering stopt, en dat daartoe een ecologische beoordeling nodig is.
3. U stelt dat het niet relevant is dat het effect van de gevraagde intrekking kleiner is dan het effect van het maatregelenpakket, maar of de maatregelen voldoende zijn om verdere verslechtering te voorkomen.
4. U stelt dat de maatregelen waarnaar wij verwijzen en het effect van deze maatregelen onvoldoende zeker zijn en niet alle relevant zijn voor de stikstofproblematiek.
5. U stelt dat uit de natuurdoelanalyse is gebleken dat er op de Veluwe verslechtering is opgetreden en dat nu reeds is te voorzien dat ons maatregelenpakket onvoldoende zal zijn.
6. U stelt dat niet kan worden volstaan met een 'algemene daling', maar dat de depositie tenminste tot onder de kdw moet worden teruggebracht.
7. U stelt dat uit ecologisch onderzoek is gebleken dat een emissiereductie van circa 70% uiterlijk in 2035 noodzakelijk is, en dat ons maatregelenpakket hiervoor onvoldoende is.

Reactie

Wij erkennen dat we de plicht hebben tot het inzichtelijk maken van de totale daling op gebiedsniveau en de toereikendheid van maatregelen in het kader van het verslechteringsverbod. Echter, dit leidt niet tot wijziging van ons besluit tot weigering van de intrekking van de Wnb-vergunning van Middelaar 2.

Deze inzichtelijkheid wordt geborgd binnen de gebiedsprogramma's die gericht zijn op het structureel herstellen van de stikstofgevoelige gebieden en voldoen aan de eisen van additionaliteit.

Hoewel de noodzakelijke daling nader moet worden gespecificeerd in de gebiedsprogramma's, is dit gebrek aan gedetailleerde uitwerking geen zelfstandige en toereikende grond om de intrekking van deze specifieke natuurvergunning te eisen. De beoordeling tot intrekking van een Wnb-vergunning op grond van artikel 5.4 Wnb richt zich op de aantoonbare bijdrage van de vergunde activiteit aan de verslechtering.

In de rechtspraak van de Afdeling over additionaliteit is bepaald dat wij kunnen verwijzen naar een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering op voorwaarde dat het voldoet aan de onderstaande voorwaarden (rechtsoverweging 28.2 van de PAS-uitspraak):

1. Het is gericht op een daling van stikstofdepositie.
2. Het gaat zo nodig vergezeld van een monitoring van de uitvoering en effecten daarvan.
3. Het voorziet in een bijsturing of een aanvulling indien nodig.

Zoals al aangeven bij de beantwoording van zienswijze 1.1 blijkt uit onze gegevens dat de vergunde activiteit van Middelaar geen toename van stikstofdepositie veroorzaakt ten opzichte van het

moment van vergunningverlening, noch overschrijdt deze de verslechteringsdrempel op een wijze die de intrekking noodzakelijk maakt. De bijdrage is bovendien marginaal in relatie tot de totale depositie en de benodigde daling op gebiedsniveau.

Wij concluderen dat het intrekken van deze specifieke vergunning een disproportionele inbreuk zou zijn op de economische belangen van de vergunninghouder, terwijl het ecologische effect van deze individuele intrekking zeer beperkt is zoals omschreven in de beantwoording van zienswijze 1.1.

Als er geen zicht is op de uitvoering van andere stikstofdepositiereducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of een wijziging van de natuurvergunning nadrukkelijk in beeld, waarbij ook de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen in de afweging kan worden betrokken. Dat geldt in het bijzonder als dergelijke intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot een relevante verbetering kan of kunnen leiden, aldus de Afdeling.

De plicht tot intrekking geldt alleen dan wanneer de vergunde activiteit aantoonbaar bijdraagt aan een actuele, voortgaande verslechtering van de kwaliteit van de habitats. De actuele slechte staat van instandhouding (bevestigd door het EA-oordeel) is het resultaat van historische en cumulatieve depositie.

Dit, in combinatie met het feit dat intrekking van deze vergunning slechts een marginaal effect zou hebben in vergelijking met het maatregelenpakket, betekent dat intrekking van deze vergunning niet zal (kunnen) leiden tot een relevante verbetering binnen afzienbare termijn. Intrekking komt daarom niet in beeld. De noodzakelijke, grootschalige daling wordt gerealiseerd via de in dit besluit genoemde geborgde gebiedsprogramma's, die de juiste schaal en structurele aanpak bieden voor herstel.

Wij hebben terecht ook maatregelen genoemd die niet gericht zijn op stikstofdepositie. Onze wettelijke plicht is het bewerkstelligen van natuurbehoud en -herstel in de volledige zin van de Habitatrichtlijn. Het terugdringen van stikstofdepositie is hierin niet het enige middel, maar moet worden gecombineerd met de aanpak van andere structurele knelpunten (zoals hydrologie en verzuring).

Om de staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen duurzaam te verbeteren, is een integrale aanpak vereist, waarbij maatregelen ter verbetering van de waterhuishouding en de bodemkwaliteit direct bijdragen aan de effectiviteit van de stikstofreductie. Het is daarom noodzakelijk en rechtmatig dat maatregelen als hydrologische herstelprogramma's ook in het kader van het totale herstelpakket worden genoemd.

Datum

10 augustus 2026

Zaaknummer

2025-005009

Blad

17 van 18

3.2 Conclusie

De beantwoording van uw zienswijze vormt geen aanleiding voor ons om het voorgenomen besluit te wijzigen. Ons definitieve besluit luidt als volgt:

Wij gaan niet over te tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van de op 10 april 2013 verleende vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 met zaaknummer met 2012-021850, op grond van artikel 5.40 lid 2 sub a of b. Ow in combinatie met artikel 1.1 a lid 1 en 8.103 lid 1 Bkl). We wijzen uw verzoeken af.

Vragen?

Indien u vragen heeft over of naar aanleiding van dit voorgenomen besluit, dan kunt u zich wenden tot post@gelderland.nl. We verzoeken u hierbij het zaaknummer dat bovenaan deze brief staat, te vermelden.

Met vriendelijke groet,
namens Gedeputeerde Staten van Gelderland,



Martine Jongman
Teammanager Vergunningverlening

Beroep

Degenen die een zienswijze hebben ingediend en andere belanghebbenden kunnen binnen zes weken na de dag waarop het besluit ter inzage is gelegd hiertegen een beroepschrift indienen bij de rechtbank Gelderland (Postbus 9030, 6800 EM Arnhem). Zij die partij zijn in de hoofdzaak kunnen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland (Postbus 9030, 6800 EM Arnhem) een verzoek indienen om een voorlopige voorziening te treffen.

Voor individuele burgers (niet voor advocaten en ook niet voor gemachtigden namens een bedrijf of een organisatie) bestaat de mogelijkheid digitaal beroep of een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen. Meer informatie kunt u vinden op www.rechtspraak.nl.

Voor het behandelen van een verzoek om een voorlopige voorziening wordt griffierecht geheven. Over de hoogte en de wijze van betaling van het griffierecht kunt u informatie verkrijgen bij de rechtbank Gelderland via telefoonnummer (088) 361 2000 of op www.rechtspraak.nl.

Datum

10 augustus 2026

Zaaknummer

2025-005009

Blad

18 van 18

Bijlagen

- Vergunning Natuurbeschermingswet d.d. 10 april 2013 met zaaknummer 2012-021850
- Indicatieve AERIUS-berekening vergunde situatie d.d.31 juli 2025 met kenmerk S6VyHfLFhKwx
- Achtergronddocument bij besluit Middelaar 2 te Terschuur d.d. 1 juni 2026