MEMO

AAN	:	Brechje Biemans, Esther Vos en Mendy van Liempt (Provincie Noord-Brabant)
VAN	:	Eveline Thoonen en Tycho Lam (advocaten)
DATUM	:	7 november 2025
BETREFT	:	Ammoniakemissie-eisen veehouderijen Omgevingsverordening Noord-Brabant

U heeft ons gevraagd onze bevindingen te geven over: (1) de kwalificatie van de ammoniakemissie-eisen als passende maatregel, (2) de afwezigheid van een vergunningplicht bij een beheermaatregel, (3) de juridische grondslag voor het werken met een melding en een maatwerkvoorschrift, (4) hoe het maatwerk kan worden vormgegeven, en (5) hoe in de toekomst met het maatwerk moet worden omgegaan. Dit in verband met de voorgenomen wijziging van de regels over de ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening Noord-Brabant (artikel 3.98 e.v. en Bijlage VI Technische eisen huisvestingssysteem).

De voorgenomen wijziging van de Omgevingsverordening Noord-Brabant bevat een bijstellingsaanpak waarbij de nu nog geldende natuurvergunningplicht wordt omgevormd in een meldplicht. De veehouder moet gaan melden op welke wijze de veehouderij gaat voldoen aan de ammoniakemissie-eisen die in Bijlage VI van de Omgevingsverordening Noord-Brabant zijn vastgelegd. Vervolgens legt het bevoegd gezag in een maatwerkvoorschrift vast met welke maatregelen de veehouderij gaat voldoen aan Bijlage VI. Als de veehouderij beschikt over een natuurvergunning wordt het maatwerkvoorschrift in de vorm van een vergunningvoorschrift in de natuurvergunning vastgelegd.

In dit memo leggen wij onze bevindingen over de vijf bovenstaande punten vast. Dit memo is als volgt opgebouwd:

Managementsamenvatting 2
1. Ammoniakemissie-eisen en passende maatregelen 4
2. Natura 2000-activiteit en beheermaatregel 5
3. Melding en maatwerkvoorschrift in reactie op de maatwerkregels in de omgevingsverordening 7
3.1. Grondslag maatwerkregels omgevingsverordening 7
3.2. Grondslag melding 8
3.3. Grondslag maatwerkvoorschriften 8
3.4. Inhoud maatwerkvoorschrift 9
3.5. Maatwerk bij een al verleende natuurvergunning 11
3.6. Maatwerk in apart maatwerkvoorschrift 12
3.7. Hoe moet in de toekomst met het maatwerk worden omgegaan? 12

Managementsamenvatting

De kwalificatie van de ammoniakemissie-eisen als passende maatregel
De ammoniakemissie-eisen voor veehouderijen zijn vastgelegd in artikel 3.98 e.v. van de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Deze eisen houden kort gezegd in dat het toegepaste of in werking zijnde huisvestingssysteem in veehouderijen voor de gestelde deadline moet voldoen aan de ammoniakemissie-eisen die zijn vastgelegd in de verordening en Bijlage VI bij die verordening. Deze eisen golden eerder al op grond van artikel 2.4 lid 3 van de Wet natuurbescherming (hierna: *'Wnb'*) en op dit moment op grond van artikel 11.7 en artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: *'Bal'*). De bestuursrechter heeft eerder geoordeeld dat de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant, met de verplichting om bij bestaande stallen stikstofemissiereducerende maatregelen te nemen, een passende maatregel[1] is. Er is sprake van een passende maatregel omdat de uitvoering van de verordening een bijdrage levert aan het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. Dat betekent dat de ammoniakemissie-eisen een passende maatregel (kunnen) zijn.

De afwezigheid van een vergunningplicht bij een beheermaatregel
In artikel 5.1 lid 1 van de Omgevingswet (hierna: *'Ow'*) staat onder meer dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. Een Natura 2000-activiteit is een activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Hrl dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Wanneer sprake is van een maatregel die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied (hierna: *'beheermaatregel'*), is géén sprake van een Natura 2000-activiteit. Er geldt dan géén natuurvergunningplicht.

Maatregelen die beogen de instandhoudings- en hersteldoelstellingen te verwezenlijken zijn beheermaatregelen. Passende maatregelen dragen ook bij aan het behalen van instandhoudings- en hersteldoelstellingen.

Omdat de ammoniakemissie-eisen een passende maatregel zijn, zijn het beheermaatregelen. Daarom is het volgens ons verdedigbaar dat er geen natuurvergunningplicht geldt als een veehouder in zijn bestaande bedrijf een nieuw huisvestingssysteem gaat installeren enkel en alleen om te voldoen aan de ammoniakemissie-eisen.

---

[1] Passende maatregelen als bedoeld in artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn (hierna: *'Hrl'*) zijn maatregelen gericht op het voorkomen van verslechteringen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen.

De juridische grondslag voor het werken met een melding en een maatwerkvoorschrift

Het is mogelijk om in de verordening een meldplicht in te voeren voor de wijze waarop een veehouder wil gaan voldoen aan de ammoniakemissie-eisen. Deze melding resulteert echter niet in een (appellabel) besluit. Naar aanleiding van de melding kan wel een maatwerkvoorschrift worden gesteld. Maatwerkvoorschriften moeten in een beschikking (en daarmee in een appellabel besluit) worden vastgelegd.

Met een maatwerkvoorschrift kan een onderwerp nader worden aan- en ingevuld. Een juridisch vraagpunt is of maatwerk (de maatwerkregels van artikel 3.98 e.v. van de Omgevingsverordening Noord-Brabant) op maatwerk (het maatwerkvoorschrift) mag worden gestapeld. Artikel 4.5 lid 1 van de Ow biedt onder meer de mogelijkheid om in de omgevingsverordening onderwerpen aan te wijzen waarvoor maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Dat is in de huidige Omgevingsverordening Noord-Brabant al gebeurd, namelijk in artikel 3.4 lid 3. Wij adviseren het maatwerkvoorschrift dat naar aanleiding van de melding over de ammoniakemissie-eisen wordt gesteld, te baseren op artikel 4.5 lid 1 van de Ow in combinatie met artikel 3.4 lid 3 van de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Een andere optie is om het maatwerkvoorschrift te stellen op grond van artikel 11.9 in samenhang met artikel 11.6 van het Bal. Die route betekent echter dat eerst maatwerkregels worden gesteld over de specifieke zorgplicht van artikel 11.6 van het Bal, waarna vervolgens maatwerkvoorschriften over de specifieke zorgplicht worden gesteld op grond van datzelfde artikel 11.6 van het Bal. Ook dan is dus sprake van het stapelen van maatwerk op maatwerk. Omdat in de Omgevingsverordening Noord-Brabant al een regeling is opgenomen voor maatwerkvoorschriften, adviseren wij op die systematiek voort te borduren.

Verder is voor de inhoud van het maatwerkvoorschrift van belang dat in de beschikking tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift duidelijk wordt gemaakt waar degene die de activiteit verricht zich aan moet houden, ook voor andere belanghebbenden.

Hoe kan het maatwerk worden vormgegeven?

Wij vinden het verdedigbaar dat wanneer de veehouder al beschikt over een natuurvergunning, het maatwerk als vergunningvoorschrift kan worden opgenomen in de eerder al verleende natuurvergunning. De Ow maakt dit mogelijk, terwijl de Hrl er niet aan in de weg staat.

Wanneer de veehouder alleen beschikt over een milieutoestemming, moet een apart maatwerkvoorschrift worden gesteld.

Hoe moet in de toekomst met het maatwerk worden omgegaan?

Een maatwerkvoorschrift is geen expliciete toestemming als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Hrl. De reden daarvoor is dat niet van tevoren een passende beoordeling is verricht in overeenstemming met artikel 6 lid 3 van de Hrl. Dat betekent dat aan

een afzonderlijk maatwerkvoorschrift naar onze inschatting in principe geen referentiesituatie kan worden ontleend.

Dat kan anders zijn als het maatwerk wordt vastgesteld als natuurvergunningvoorschrift. Wanneer het maatwerk als vergunningvoorschrift is opgenomen in een natuurvergunning, is onze inschatting dat daaraan een referentiesituatie kan worden ontleend.

Een en ander zou betekenen dat er een verschil ontstaat tussen projecten met een al verleende natuurvergunning en projecten met alleen een milieutoestemming. In het eerste geval zou het maatwerk worden opgenomen in de natuurvergunning (waaraan een referentiesituatie kan worden ontleend); in het tweede geval zou een apart maatwerkvoorschrift worden opgesteld (waaraan in principe geen referentiesituatie kan worden ontleend). Wij adviseren om als bevoegd gezag een vergelijkbaar resultaat na te streven voor de verschillende situaties.

Gelet daarop geven wij u argumenten mee voor het standpunt dat ook aan een afzonderlijk maatwerkvoorschrift een referentiesituatie kan worden ontleend. De argumenten daarvoor zijn dat maatwerk (1) op grond van de Ow mogelijk wordt gemaakt, en (2) bij besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: *'Awb'*) wordt vastgesteld. Dat zijn ons inziens steekhoudende argumenten voor het standpunt dat aan een maatwerkvoorschrift een referentiesituatie moet kunnen worden ontleend. Het laatste woord hierover is aan de bestuursrechter. Een vergelijking met de PAS-meldingen gaat naar onze inschatting in ieder geval mank. Maatwerk wordt namelijk op grond van de wet en met een appellabel besluit mogelijk gemaakt. Bij de PAS-meldingen was geen sprake van een appellabel besluit.

Verder is relevant dat voor toekomstige nieuwe activiteiten de beoordeling van de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de toestemming voor het project in de referentiesituatie, moet plaatsvinden aan de hand van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Dat betekent voor veehouderijen ook dat kan worden gekeken naar de emissiefactor van het huisvestingssysteem die ten tijde van de nieuwe aanvraag geldt. Mocht deze emissiefactor ter discussie staan en te laag zijn, dan is er alleen om die reden al een passende beoordeling nodig voor de nieuwe activiteit. Die beoordeling is echter aan de orde wanneer de nieuwe activiteit wordt aangevraagd en waarbij dus de vraag kan zijn wat de referentiesituatie is. Bovendien is die situatie niet anders dan de situatie dat een emissiearm huisvestingssysteem eerder is vergund in het natuurspoor en later discussie ontstaat over de emissiefactor bij/de werking van dat systeem.

1. Ammoniakemissie-eisen en passende maatregelen

Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn (hierna: *'Hrl'*) verplicht tot het treffen van passende maatregelen. Passende maatregelen zijn maatregelen gericht op het voorkomen van verslechteringen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: *'HvJ EU'*) noemt deze maatregelen ook wel 'preventieve maatregelen'. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt. Lidstaten hebben bij de toepassing van artikel 6 lid 2 van de Hrl wel een beoordelingsmarge. Deze beoordelingsmarge ligt besloten in de term 'passende maatregel'.[2]

De ammoniakemissie-eisen voor veehouderijen zijn vastgelegd in artikel 3.98 e.v. van de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Het toegepaste of in werking zijnde huisvestingssysteem in veehouderijen moet voor de gestelde deadline voldoen aan de ammoniakemissie-eisen die zijn vastgelegd in de verordening en Bijlage VI bij die verordening. Aan de emissie-eisen kan voor bestaande stallen onder meer worden voldaan door aanpassing van huisvestingssystemen of door minder dieren te houden.

Uit de toelichting bij artikel 3.98 van de Omgevingsverordening Noord-Brabant blijkt dat de ammoniakemissie-eisen uit de IOV (nu opgenomen in de omgevingsverordening) worden gesteld op grond van artikel 2.4 lid 3 van de Wnb. In de Omgevingsverordening Noord-Brabant zijn de ammoniakemissie-eisen op dit moment als maatwerkregels gekwalificeerd (zie ook hierna paragraaf 3.1). De Afdeling oordeelde eerder dat de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant, met de verplichting om bij bestaande stallen stikstofemissiereducerende maatregelen te nemen, een passende maatregel is, omdat de uitvoering van de verordening een bijdrage levert aan het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied.[3]

Dat betekent dat de ammoniakemissie-eisen uit de Omgevingsverordening Noord-Brabant een passende maatregel (kunnen) zijn.[4]

2. Natura 2000-activiteit en beheermaatregel

Artikel 5.1 lid 1 van de Omgevingswet (hierna: *'Ow'*) bepaalt onder meer dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten.

Een Natura 2000-activiteit is een activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Hrl dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in

---

[2] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 7.1, 13.4 (*PAS*). Zie ook HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10, r.o. 40-41 (*Grüne Liga Sachsen*).

[3] Zie onder meer ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3654, r.o. 6-6.4; ABRvS 24 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:408, r.o. 5.1. Zie verder ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 10.24: *"De Afdeling beschouwt de PAS-bronmaatregelen in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn als passende maatregel of instandhoudingsmaatregel, als bedoeld in lid 1 en 2. De maatregelen leiden in het algemeen tot een afname van stikstofemissie door agrarische bedrijven, die kan leiden tot een afname van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De afname kan een bijdrage leveren aan het behoud of herstel van de stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden."*

[4] De ammoniakemissie-eisen kunnen naar onze inschatting ook als instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in artikel 6 lid 1 van de Hrl kwalificeren.

combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.[5]

Wanneer sprake is van een maatregel die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied (hierna: *'beheermaatregel'*), is géén sprake van een Natura 2000-activiteit. Er geldt dan géén natuurvergunningplicht.

De Afdeling heeft op 14 mei 2025 een uitspraak gedaan over het te hanteren toetsingskader voor beheermaatregelen, waarvoor geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is.[6] In deze kwestie had Staatsbosbeheer een vergunning als bedoeld in artikel 2.7 lid 2 van de Wnb aangevraagd voor het uitvoeren van vernattingsmaatregelen in de Oostvaardersplassen. Het vernatten van de Oostvaardersplassen is volgens Staatsbosbeheer nodig voor de instandhoudingsdoelstellingen van de beschermde vogelsoorten. Het gaat om het aanleggen van een inundatiegebied en poelen. De Afdeling oordeelt dat:

(1) Het bevoegd gezag beoordelingsruimte heeft bij de invulling van het criterium 'direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied'. Deze ruimte is niet onbegrensd. De rechter kan in beroep toetsen of het bevoegd gezag de maatregelen daadwerkelijk als beheermaatregel heeft kunnen aanmerken (r.o. 13.1);

(2) Het bevoegd gezag moet voor een beheermaatregel vaststellen:
   a. Wat het project of de activiteit inhoudt;
   b. Of het project dan wel de activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelen van een gebied; en
   c. Of dit ook het hoofddoel is van het project of de activiteit.

Alleen als de vragen b en c bevestigend worden beantwoord, mag het bestuursorgaan het project of de activiteit kwalificeren als beheermaatregel.

Bij de beoordeling van de vraag of een project of activiteit een beheermaatregel is, zijn verder de volgende aandachtspunten van belang:

I. Het beheerplan is niet het enige document waarin kan worden beschreven hoe de instandhoudingsdoelstellingen worden bereikt. Ook buiten het beheerplan zijn beheermaatregelen mogelijk (r.o. 12);

II. Voor de vraag of sprake is van een beheermaatregel, zijn de gevolgen van de maatregel voor alle instandhoudingsdoelstellingen relevant. Ook andere instandhoudingsdoelstellingen dan die waarop de maatregel is gericht moeten in de beoordeling worden betrokken (r.o. 13.1);

III. Het enkele feit dat de maatregel significante negatieve gevolgen kan hebben voor andere soorten/doelstellingen dan waarvoor de maatregel wordt genomen, heeft niet tot gevolg dat die maatregel geen beheermaatregel kan zijn. De vraag naar de significante gevolgen komt namelijk pas aan de orde als een plan of project geen direct

[5] Zie onderdeel A van de Bijlage bij artikel 1.1 van de Ow.
[6] ECLI:NL:RVS:2025:2198.

verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied (r.o. 13.2);

IV. Uitsluitend de onderdelen van het project of de activiteit die verband houden met de instandhoudingsdoelen of hiervoor nodig zijn, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. En tellen dus als beheermaatregel. Maatregelen die verband houden met of nodig zijn voor het beheer mogen tegelijk - secundair - een ander doel dienen, zolang de maatregelen primair voor het beheer worden genomen. (r.o. 17-17.1).

Hiervoor gaven wij aan dat een maatregel die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, geen Natura 2000-activiteit is en dus niet natuurvergunningplichtig is. Maatregelen die beogen de instandhoudings- en hersteldoelstellingen te verwezenlijken zijn maatregelen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied. Zie daarvoor onder meer HvJ EU 4 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:114, r.o. 44-56 (*Commissie/Frankrijk*).[7] Daarvan uitgaande vinden wij het goed verdedigbaar dat onder het beheer van een Natura 2000-gebied, zoals bedoeld in de definitie van een Natura 2000-activiteit, ook passende maatregelen vallen die uitsluitend worden getroffen om verslechtering en verstoring met significant effect voor Natura 2000 te voorkomen.

Dat betekent dat als sprake is van passende maatregelen, er geen sprake is van een Natura 2000-activiteit, en dus geen sprake is van een natuurvergunningplicht.

Dat de ammoniakemissie-eisen uit de Omgevingsverordening Noord-Brabant een passende maatregel (kunnen) zijn (zie hiervoor paragraaf 1), betekent volgens ons ook dat deze maatregel nodig is voor het beheer van Natura 2000-gebieden. Dat betekent volgens ons ook dat het verdedigbaar is dat wanneer een veehouder in zijn bestaande bedrijf een nieuw huisvestingssysteem gaat installeren enkel en alleen om te voldoen aan de ammoniakemissie-eisen, daarvoor géén vergunningplicht geldt op grond van artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder e van de Ow.

3. Melding en maatwerkvoorschrift in reactie op de maatwerkregels in de omgevingsverordening

3.1. Grondslag maatwerkregels omgevingsverordening

Op grond van artikel 4.6 lid 2 van de Ow in samenhang met artikel 4.3 van de Ow en artikel 11.7 lid 3 van het Bal kunnen maatwerkregels worden gesteld met het oog op natuurbescherming (bij de specifieke zorgplicht in artikel 11.6 van het Bal).

Artikel 4.6 lid 2 van de Ow luidt als volgt:

"2 Bij regels als bedoeld in artikel 4.3 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen

[7] Zie ook Europese Commissie, *Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG),* 2019/C 33/01, p. 26-27.

onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkregels."

Artikel 4.3 lid 1 van de Ow luidt als volgt:

"Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:
(…)
j. Natura 2000-activiteiten en activiteiten met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied,
(…)"

Artikel 11.7 van het Bal luidt als volgt:

"1 Een maatwerkregel kan in de omgevingsverordening worden gesteld over de artikelen 11.6, 11.12, 11.13 en 11.14.
2 Met een maatwerkregel kan worden afgeweken van de artikelen 11.13 en 11.14.
3 Een maatwerkregel kan worden gesteld met het oog op natuurbescherming."

Passende maatregelen kunnen dus worden vastgelegd in maatwerkregels in de omgevingsverordening. Dat is met de ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening Noord-Brabant ook gebeurd. Zie ook hiervoor paragraaf 1.

3.2. Grondslag melding

De regels in een omgevingsverordening kunnen ook inhouden dat het verboden is om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten. Dat staat in artikel 4.4 lid 1 van de Ow:

"Regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten."

Een melding op grond van artikel 4.4 lid 1 van de Ow resulteert niet in een (appellabel) besluit. Naar aanleiding van de melding kan wel een maatwerkvoorschrift worden gesteld.[8]

Maatwerkvoorschriften moeten in een beschikking (en daarmee in een appellabel besluit) worden vastgelegd.[9]

3.3. Grondslag maatwerkvoorschriften

Artikel 4.5 lid 1 van de Ow biedt onder meer de mogelijkheid om in de omgevingsverordening onderwerpen aan te wijzen waarvoor maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld of voorschriften aan een omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.[10]

---

[8] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 300.
[9] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 271.
[10] Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.

3.4. Inhoud maatwerkvoorschrift

Van belang is de vraag of maatwerk op maatwerk gestapeld mag worden. In de parlementaire geschiedenis hebben wij geen concrete en expliciete aanknopingspunten gevonden om de verhouding tussen de maatwerkregels en maatwerkvoorschriften nader te bepalen; wel blijkt uit de memorie van toelichting dat maatwerk een nadere invulling van of afwijking voor concrete gevallen (maatwerkvoorschrift) of voor aangewezen gevallen of gebieden (maatwerkregel) is.[11]

Verder staat in de memorie van toelichting bij de Ow dat maatwerkvoorschriften in vier vormen kunnen voorkomen:

1. Maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld;
2. Maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels;
3. Maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels, en;
4. Maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.[12]

Tegen deze achtergrond vinden wij het juridisch houdbaar om met een maatwerkvoorschrift in reactie op een melding die is voorgeschreven in de omgevingsverordening, een maatwerkregel uit de omgevingsverordening nader in te vullen. Dat maatwerkvoorschrift is dan een nadere concretisering van de maatwerkregel op individueel niveau.

Met andere woorden, in de omgevingsverordening zijn maatwerkregels gesteld ter bescherming van de natuur als bedoeld in artikel 11.7 in samenhang met artikel 11.6 van het Bal. Vervolgens wordt in het maatwerkvoorschrift nader ingevuld op welke wijze (in dit geval) de individuele veehouder moet voldoen aan de maatwerkregels. Zie hiervoor ook de memorie van toelichting bij de Ow over het stellen van maatwerkvoorschriften naast de regels in het omgevingsplan (onze onderstreping):

> *"De gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap hebben een brede regelgevende bevoegdheid. Deze bevoegdheid gaat uit van het werken met zowel geboden als verboden, van de mogelijkheid om regels te wijzigen, in te trekken of tijdelijke regels te stellen. Al deze mogelijkheden hebben ook betrekking op functies en de daarbij behorende regels. Samen met een ruime, nader door de gemeenteraad in te vullen delegatiegrondslag, continueert het wetsvoorstel de binnen het bestemmingsplan gebruikte mogelijkheden van tijdelijke of voorlopige bestemmingen, van voorwaardelijke verplichtingen, van de wijzigingsbevoegdheid (in*

[11] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 53.
[12] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.

de zin van de Wro), van de uitwerkingsplicht en van de nadere eisen, wanneer het stellen daarvan binnen het omgevingsplan voor de hand ligt. De mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften kan worden gebruikt waar nadere concretisering individueel buiten het omgevingsplan meer geëigend is."[13]

Een andere optie is om de maatwerkvoorschriften te stellen op grond van artikel 11.9 in samenhang met artikel 11.6 van het Bal. Dus ter invulling van de specifieke zorgplicht. In dat geval zijn de maatwerkregels in artikel 3.98 e.v. van de Omgevingsverordening Noord-Brabant gesteld ter invulling van de specifieke zorgplicht in artikel 11.6 van het Bal én worden de maatwerkvoorschriften gesteld ter invulling van de specifieke zorgplicht van artikel 11.6 van het Bal. Ook die grondslag voorkomt geen 'maatwerk op maatwerk'. Artikel 4.5 lid 1 van de Ow biedt de mogelijkheid om in de omgevingsverordening onderwerpen aan te wijzen waarvoor maatwerkvoorschriften worden gesteld. Wij zien niet in dat onder 'onderwerpen' als bedoeld in artikel 4.5 lid 1 van de Ow niet ook onderwerpen in maatwerkregels kunnen vallen. Bovendien is in de Omgevingsverordening Noord-Brabant al geregeld dat gedeputeerde staten in reactie op een melding maatwerkvoorschriften kunnen stellen. Zie artikel 3.4 lid 3 van de Omgevingsverordening Noord-Brabant:

"Artikel 3.4 Meldplicht
1 Een melding wordt ten minste vier weken voordat de activiteit, waarop de melding betrekking heeft, wordt gestart, gedaan aan Gedeputeerde Staten en bevat:

a. een ondertekening;
b. de naam en het adres van degene die de activiteit verricht;
c. de dagtekening;
d. een beschrijving van de activiteit waarop de melding betrekking heeft;
e. het adres en de kadastrale gegevens waar de activiteit wordt verricht, ook aangegeven op een of meer kaarten met een dusdanige schaal dat dit een duidelijk beeld geeft van de locatie;
f. de startdatum van de activiteit en de verwachte duur van de activiteit;
g. de naam en het adres van degene die een zakelijk of persoonlijk recht heeft op de locatie;
h. de gegevens en bescheiden opgenomen in Bijlage III;
i. een onderbouwing dat wordt voldaan aan de algemene regels in dit hoofdstuk die gelden voor de activiteit.

2 Tenzij Gedeputeerde Staten aan indiener binnen vier weken na het doen van de melding hebben medegedeeld dat niet volstaan kan worden met de melding, wordt eerst aangevangen met het verrichten van de activiteit na afloop van de termijn van vier weken en op de in de melding aangegeven startdatum.
3 De mededeling bedoeld in het tweede lid kan maatwerkvoorschriften bevatten of aankondigen.
4 Ten minste twee weken voordat de startdatum voor het verrichten van de activiteit, bedoeld in het eerste lid, onder f, wijzigt, wordt de gewijzigde startdatum verstrekt aan Gedeputeerde Staten."

[13] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 152.

Met andere woorden, in de Omgevingsverordening Noord-Brabant is al bepaald dat voor bepaalde onderwerpen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Namelijk voor de onderwerpen waarbij een meldplicht op grond van de verordening geldt. Daaronder zou – gelet op de concept wijziging van de Omgevingsverordening Noord-Brabant - ook de meldplicht over de wijze waarop wordt voldaan aan de ammoniakemissie-eisen vallen.

Verder is voor de inhoud van het maatwerkvoorschrift van belang dat in de beschikking tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift duidelijk wordt gemaakt waar degene die de activiteit verricht zich aan moet houden, ook voor andere belanghebbenden.[14] Ook dat pleit ervoor om naar aanleiding van de melding een maatwerkbesluit te nemen.

3.5. Maatwerk bij een al verleende natuurvergunning

In (onder meer) de omgevingsverordening kan worden bepaald dat een maatwerkvoorschrift niet kan worden gesteld als over het betreffende onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden. Zie artikel 4.5 lid 3 van de Ow.[15] In onderdeel A van de bijlage bij artikel 1.1 van de Ow is omgevingsvergunning gedefinieerd als omgevingsvergunning als bedoeld in afdeling 5.1 van de Ow. Afdeling 5.1 van de Ow regelt onder meer om de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit. Zie artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder e van de Ow.

Dat betekent dat als van de mogelijkheid in artikel 4.5 lid 3 van de Ow gebruik wordt gemaakt in de omgevingsverordening, er geen apart maatwerkvoorschrift wordt vastgelegd, maar dat het maatwerk wel als voorschrift aan een omgevingsvergunning (waaronder dus ook de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit valt – dus de natuurvergunning) kan worden verbonden. Wanneer het maatwerkvoorschrift wordt gesteld op grond van artikel 4.5 lid 1 van de Ow in combinatie met artikel 3.4 lid 3 van de Omgevingsverordening Noord-Brabant, adviseren wij dus om in de Omgevingsverordening Noord-Brabant te bepalen dat een maatwerkvoorschrift niet kan worden gesteld als over het betreffende onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden. Een regel met deze strekking zou – wat betreft het maatwerk om te voldoen aan de

[14] *Kamerstukken II* 2015/16, 33 962, E, p. 42.
[15] Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470. In de parlementaire geschiedenis staat over de achtergrond van artikel 4.5 lid 3 van de Ow (onze onderstreping): *"In verband met de hiervoor genoemde wijzigingen is artikel 4.5, derde lid, niet langer nodig. Wel wordt het bij nader inzien nodig geacht een bepaling toe te voegen die de grondslag biedt om te bepalen dat bij algemene regels kan worden bepaald dat een maatwerkvoorschrift niet kan worden gesteld als over een onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden. Hiermee kan worden bereikt dat voor die activiteiten waarvoor het van belang is dat de activiteit als geheel integraal wordt beoordeeld, elke nadere detaillering, aanvulling of andere afwijking van de algemene regels als vergunningvoorschrift in de omgevingsvergunning terecht komt. Dit zorgt ervoor dat het maatwerk optimaal kan worden afgestemd op de andere vergunningvoorschriften die geen verband houden met algemene regels. Bovendien leidt dit voor degene die de activiteit verricht tot concentratie van de voorschriften in één document; er ontstaat geen stapeling van de omgevingsvergunning met losse maatwerkvoorschriften."* Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 161.

ammoniakemissie-eisen - kunnen worden toegevoegd aan artikel 3.4 lid 3 van de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Wanneer het maatwerkvoorschrift wordt gesteld op grond van artikel 11.9 en artikel 11.6 van het Bal volgt uit artikel 11.9 lid 3 van het Bal dat een maatwerkvoorschrift niet wordt gesteld als over dat onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning als bedoeld in afdeling 11.9 van het Bal (dus de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit) kan worden verbonden. Een aparte regeling is in dat geval niet nodig.

Wij zien dus ruimte om maatwerk op te nemen in een al eerder verleende natuurvergunning. Wij weten echter niet zeker of het houdbaar is een beheermaatregel via maatwerk in een natuurvergunning op te nemen. Vanuit de huidige systematiek van de wet zou het – ervan uitgaande dat met een maatwerkvoorschrift een emissiereducerende maatregel mogelijk kan worden gemaakt - mogelijk moeten zijn, maar overeind blijft de vraag hoe de beheermaatregel zich verhoudt tot de al verleende natuurvergunning. Met de vaststelling dat de emissiereducerende maatregel een beheermaatregel is, is namelijk geen sprake van een natuurvergunningplicht. Dat maatwerk zou het bevoegd gezag vervolgens wel opnemen in een al verleende natuurvergunning. Wij zien daar dus een risico, maar vinden het gelet op de wetssystematiek pleitbaar om het maatwerk (desondanks) als voorschrift aan een al verleende natuurvergunning te verbinden. De Hrl bevat hierover in ieder geval geen regels die dit uitsluiten.

3.6. Maatwerk in apart maatwerkvoorschrift

Wanneer de veehouder een milieutoestemming[16] heeft, is onze inschatting dat het niet mogelijk is om maatwerk op te nemen in deze toestemming. Met andere woorden, maatwerk ten behoeve van natuur kan niet worden opgenomen in een milieutoestemming. Dat zou namelijk niet stroken met het beoordelingskader dat voor een natuurtoestemming versus een milieutoestemming[17] geldt.

Dat betekent dat in deze gevallen (dus gevallen zonder een al verleende natuurtoestemming) een apart maatwerkvoorschrift zou moeten worden gesteld.

3.7. Hoe moet in de toekomst met het maatwerk worden omgegaan?

Een maatwerkvoorschrift is geen expliciete toestemming als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Hrl. De reden daarvoor is dat niet van tevoren een passende beoordeling is verricht in overeenstemming met artikel 6 lid 3 van de Hrl. Zie HvJ EU 26 april 2017, ECLI:EU:C:2017:301, r.o. 33 (*Commissie/Duitsland*):

---

[16] Wij merken op dat er verschillende situaties denkbaar zijn voor het vormgeven van het maatwerk. Wanneer de initiatiefnemer een natuurvergunning heeft, is de situatie naar onze inschatting anders dan wanneer de initiatiefnemer alleen een milieutoestemming heeft of eerder een melding op basis van de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet heeft ingediend. Denk verder ook aan een verklaring van geen bedenkingen voor het onderdeel natuur. Gelet op deze variëteit aan mogelijke situaties hebben wij voor de beeldvorming alleen de situatie uitgewerkt waarin de initiatiefnemer al een natuurvergunning of een milieutoestemming heeft.

[17] Onder de Ow een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

> *"Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, geven de bevoegde nationale autoriteiten immers slechts toestemming voor de aan beoordeling onderworpen activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat deze activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied. Dat is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken (zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak)."*

Dat betekent dat aan een afzonderlijk maatwerkvoorschrift naar onze inschatting in principe geen referentiesituatie[18] kan worden ontleend.

Dat kan anders zijn als het maatwerk wordt vastgesteld als natuurvergunningvoorschrift gelet op de regeling in artikel 4.5 lid 3 van de Ow. Wanneer het maatwerk als vergunningvoorschrift is opgenomen, is onze inschatting dat daaraan een referentiesituatie kan worden ontleend.

Een en ander zou betekenen dat er een verschil ontstaat tussen projecten met een al verleende natuurvergunning en projecten met alleen een milieutoestemming. In het eerste geval zou het maatwerk worden opgenomen in de natuurvergunning (waaraan een referentiesituatie kan worden ontleend); in het tweede geval zou een apart maatwerkvoorschrift worden opgesteld (waaraan in principe geen referentiesituatie kan worden ontleend). Wij adviseren om als bevoegd gezag een vergelijkbaar resultaat na te streven voor de verschillende situaties.

Gelet daarop geven wij u argumenten mee voor het standpunt dat ook aan een afzonderlijk maatwerkvoorschrift een referentiesituatie zou kunnen worden ontleend. Argumenten daarvoor zijn dat maatwerk (1) op grond van de Ow mogelijk wordt gemaakt, en (2) bij besluit in de zin van de Awb wordt vastgesteld. Dat zijn ons inziens steekhoudende argumenten voor het standpunt dat aan een maatwerkvoorschrift een referentiesituatie moet kunnen worden ontleend. Het laatste woord hierover is aan de bestuursrechter.

> NB
> Een vergelijking met de PAS-uitspraak[19] en de PAS-meldingen gaat ons inziens mank. Wij lichten toe waarom dat zo is. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat artikel 2 van het Besluit grenswaarden onverbindend is. In dat

[18] In het projectspoor voor natuurbescherming wordt de referentiesituatie ontleend aan de natuurvergunning voor het toegestane project op de locatie waar de beoogde activiteit is voorzien. Bij het ontbreken van een natuurvergunning wordt de referentiesituatie ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum. Onder het verlenen van een milieutoestemming moet de vergunning of de melding op basis van de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet worden verstaan. Wanneer daarna een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum toegestane activiteit, geldt die latere toestemming als referentiesituatie. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd. Zie onder meer: ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 12 (*Rendac*).
[19] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, i.h.b. r.o. 33 – 33.3.

artikel waren de waarden en afstand opgenomen voor de uitzonderingen op de vergunningplicht voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die de grens- of drempelwaarde niet overschrijdt of die op een grotere afstand dan de vastgestelde afstand worden gerealiseerd. Deze activiteiten zijn daardoor alsnog vergunningplichtig geworden. Dit geldt ook voor activiteiten waarvoor de meldingsplicht gold. De Afdeling wijst erop dat de meldingsbevestiging niet op rechtsgevolg is gericht en geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 van de Awb. Anders dan bij een PAS-vergunning, is er bij de meldingsplichtige activiteiten dus geen besluit over de voorgenomen activiteit dat in rechte onaantastbaar kan zijn geworden.[20] Dat is bij een maatwerkvoorschrift dat is gebaseerd op de Ow en in een besluit is vastgelegd, dus anders.

Verder is relevant dat voor toekomstige nieuwe activiteiten de beoordeling van de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de toestemming voor het project in de referentiesituatie, moet plaatsvinden aan de hand van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Dat betekent voor veehouderijen ook dat kan worden gekeken naar de emissiefactor van het huisvestingssysteem die ten tijde van de nieuwe aanvraag geldt.[21] Mocht deze emissiefactor ter discussie staan en te laag zijn, dan is er alleen om die reden al een passende beoordeling nodig voor de nieuwe activiteit.[22] Die beoordeling is echter aan de orde wanneer de nieuwe activiteit wordt aangevraagd en waarbij dus de vraag kan zijn wat de referentiesituatie is. Bovendien is die situatie niet anders dan de situatie dat een emissiearm huisvestingssysteem eerder is vergund in het natuurspoor en later discussie ontstaat over de emissiefactor bij/de werking van dat systeem.

[20] Met verwijzing naar ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2903.
[21] ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3687, r.o. 9.2.
[22] Wij wijzen erop dat wanneer een referentiesituatie wordt ingezet voor een nieuwe activiteit, uit de Rendac-uitspraak volgt dat in ieder geval een passende beoordeling moet worden gemaakt en een natuurvergunning nodig is. Zie ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 17.3, 18 – 18.1.