

Van:

Vereniging Natuur en Milieu / IVN-afdeling Wijk bij Duurstede

Aan:

Provincie Utrecht
Domein Leefomgeving,
Team Vergunningverlening Natuur en Landschap
Postbus 80300
3508 TH Utrecht

Onderwerp: Zienswijze ten aanzien van voorgenomen besluit Gedeputeerde Staten van Utrecht op ons verzoek tot passende maatregelen in de vorm van het inperken van natuurvergunningen

Uw referentie: zakenmerk Z2023-00000742, nummer D2023-00006126

Wijk bij Duurstede, 14 juni 2023

Geacht college van Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Op 5 september 2022 zonden wij u een verzoek om passende maatregelen te nemen ten aanzien van het Natura 2000-gebied Kolland en Overlangbroek. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er in dit gebied sprake is van verslechtering (Baayen & Verheugt, 2022)¹. Uit een arrest van de rechtbank Midden-Nederland² op 10 mei 2022 blijkt dat buiten geding is dat verdere verslechtering dreigt voor het Natura 2000-gebied Kolland en Overlangbroek. Op grond van artikel 2.2 Wet natuurbescherming (Wnb) bent u het bevoegd gezag voor het uitvoeren van passende maatregelen in het Natura 2000-gebied.

Wij hebben u als bevoegd gezag verzocht om onmiddellijk de noodzakelijke passende maatregelen te nemen die in het rapport zijn benoemd, namelijk de aanbevelingen in hoofdstuk 5 van Baayen & Verheugt, waaronder het inperken van vergunningen van omliggende projecten op grond van artikel 5.4, eerste en tweede lid Wnb totdat de kritische depositiewaarde (KDW) voor het habitat op alle plekken in het gebied is gehaald. Op het moment van ons schrijven was die KDW volgens het rapport van Baayen & Verheugt (2022) maximaal 24,5 kg N/ha/j. In deelgebied Kolland werd de waarde van 24,5 kg N/ha/j volgens Aeries Monitor in 2022 in circa 40% van de hexagonen overschreden, in deelgebied Oud Kolland in circa 20% van de hexagonen en in deelgebied Overlangbroek in circa 80% van de hexagonen.

Op 11 mei 2023 zond u ons een brief met het voornemen om ons verzoek tot (gedeeltelijke) intrekking af te wijzen. U stelde ons in deze brief in de gelegenheid om onze zienswijze op uw

¹ R.P. Baayen & W. Verheugt, Verslechtering van het habitattypen H91E0C in het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek: een ecologische en juridische analyse, juni 2022, <https://www.krommerijnecorridor.nl/wp-content/uploads/2022/06/Rapport-verslechtering-Natura-2000-gebied-Kolland-en-Overlangbroek-21-juni-2022-1.pdf>.

² ECLI:NL:RBMNE:2022:1791.

voorgenomen besluit naar voren te brengen. Wij willen hier uiteenzetten waarom uw ontwerpbesluit niet juist is.

Uw positie

U bent voornemens om ons verzoek af te wijzen om de vergunningen van omliggende projecten in te perken.

U bent van mening dat de intrekkingsgronden uit artikel 5.4, eerste lid Wnb niet van toepassing zijn en dat in ons verzoek niet wordt onderbouwd waarom dit het geval zou zijn.

U stelt dat op grond van artikel 5.4, tweede lid Wnb ten algemene dat een natuurvergunning wordt ingetrokken wanneer dit nodig is als passende maatregel ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (Hrl). Onder verwijzing naar de Logtsebaanuitspraak stelt u dat daar waar hoge stikstofbelasting leidt tot verslechtering van natuurwaarden, passende maatregelen nodig zijn die onder meer gericht zijn op daling van de stikstofdepositie in het betrokken Natura 2000-gebied. De intrekking van een natuurvergunning voor een activiteit die bijdraagt aan die verslechtering is een passende maatregel. Bij de keuze welke passende maatregelen nodig zijn komt het bevoegd gezag beoordelingsruimte toe. Alleen als intrekking van een natuurvergunning de enig mogelijk passende maatregel is, moet het bevoegd gezag daartoe overgaan. Als er ook nog andere passende maatregelen getroffen kunnen worden mag intrekking onder bepaalde voorwaarden achterwege blijven.

U constateert vervolgens dat in Natura 2000-gebied Kolland en Overlangbroek stikstofgevoelige natuurwaarden overbelast zijn en dat er dus passende maatregelen nodig zijn.

U meent echter dat er voldoende andere passende maatregelen getroffen zijn en worden om de verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden in het gebied te voorkomen, waardoor (gedeeltelijke) intrekking van natuurvergunningen niet nodig is. U refereert daarbij aan het volgende:

- Ten algemene bepaalt niet alleen de stikstofuitstoot de staat van de natuur, maar ook waterkwaliteit en – kwantiteit, de verbondenheid van habitats en de grootte van leefgebieden voor soorten. Mogelijke maatregelen zijn daarom ook het verhogen van de grondwaterstand, het ontsnipperen van de natuur of het vergroten van het natuurareaal. U wilt het stikstofvraagstuk aanpakken met een mix van maatregelen, waarbij nog moet blijken welke mix het meeste effect sorteert.
- U verwijst naar het Beheerplan Kolland & Overlangbroek 2019-2025, waarin verschillende herstelmaatregelen zijn uitgewerkt. Met name wijst u op hydrologische maatregelen die zijn of worden uitgevoerd.
- U verwijst naar de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn), waarin van 2025 naar 2040 oplopende doelstellingen zijn vastgelegd ten aanzien van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, met als einddoel dat de instandhoudingsdoelstellingen van de stikstofgevoelige natuurwaarden worden behaald. Eén en ander zal vorm krijgen in het Programma stikstofreductie en natuurverbetering. Voor de reductiedoelstelling in 2030 is in 2020 landelijk een structureel maatregelenpakket vastgesteld met bijbehorende middelen, leidend tot een verwachte stikstofdepositiereductie van 103-180 mol/ha/j in 2030. Hiervoor zijn en worden regelingen opengesteld in samenwerking met de bevoegde provinciale gezagen. Dit zal ook in het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek tot depositiedaling leiden. Deelname aan de regelingen is vrijwillig.
- U verwijst naar het Coalitieakkoord (2021), waarin een transitiefonds van 25 miljard in het vooruitzicht is gesteld, mede voor stikstofdepositiereductie.

- U verwijst naar de gebiedsplannen, waarin de benodigde maatregelen gebiedsgericht zullen worden uitgewerkt en die uiterlijk op 1 juli 2023 moeten worden vastgesteld, en naar het Handelingskader gebiedsgerichte aanpak stikstof (2022) van de provincie Utrecht.

U stelt op grond hiervan dat deze (herstel)maatregelen en de gebiedsgerichte aanpak ter reductie van stikstofdepositie zijn en worden gerealiseerd met het doel om de (dreigende) verslechtering van de natuurkwaliteit van stikstofgevoelige habitats te voorkomen of te herstellen en dat dit dus passende maatregelen zijn, ook al betreft het deels ook instandhoudingsmaatregelen en gaat het niet om beschermingsmaatregelen. U bent van mening dat duidelijk is wanneer de maatregelen zijn of zullen worden uitgevoerd en wat het effect daarvan zal zijn. Omdat er naar uw mening sprake is van een concreet tijdpad met concrete maatregelen en doelstellingen kan volgens u vooralsnog van intrekking op grond van artikel 5.4 Wnb worden afgezien.

Voorts wijst u erop dat het in het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek om habitattypen H91EOC gaat en dat voor de AERIUS Calculator, versie 2022 die sinds januari 2023 beschikbaar is slechts op één hexagoon de kritische depositiewaarde (KDW) van 1.857 mol/ha/j (*dit komt overeen met circa 26,5 kg N/ha/j*) wordt overschreden. Aangezien reeds andere maatregelen worden genomen is (gedwongen) intrekking van natuurvergunningen momenteel volgens u niet nodig.

Ten slotte stelt u dat u bij de beoordeling van ons verzoek de natuurdoelanalyse voor het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek nog niet heeft meegenomen bij de beoordeling van ons verzoek omdat die eerst door de Ecologische Autoriteit zou moeten worden beoordeeld.

Onze zienswijze

Uw argumentatie ten aanzien van artikel 5.4 Wnb deugt niet

Wij verzoeken om de noodzakelijke passende maatregelen te nemen en verwijzen op het punt van stikstofdepositie expliciet naar artikel 5.4 van de Wnb. De stelling dat ons verzoek om het eerste lid toe te passen onvoldoende is onderbouwd, is onjuist. Wij vragen om een doel te bereiken en geven aan op welke gronden u ten minste hiertoe bevoegd bent. Uit het deskundigenrapport blijkt dat het nodig is om deze maatregelen te nemen en het niet slechts de enkele overschrijding van de KDW betreft.³ Wij geven u graag de mogelijkheid om zelf af te wegen welke keuze beleidsmatig hierin het meest geschikt is. Dat weet de provincie het beste. Wat betreft art. 5.4, eerste lid, van de Wnb hebt u beleidsruimte om aan te geven waarom de gekozen maatregel nodig is.⁴ Uit de jurisprudentie blijkt al dat artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb, onderdeel c toegepast kan worden bij vergunningen die onder verwijzing naar het PAS zijn afgegeven.⁵ De uitkomsten van het deskundigenrapport en de concept-NDA zijn redenen die bij verleende vergunningen het mogelijk maken om onderdeel d van het artikel toe te passen. Hieruit blijkt dat de genoemde intrekkingsgronden wel degelijk van toepassing zijn, maar dat u op goede gronden zou kunnen argumenteren dat u de vergunning alsnog niet wilt intrekken. Dat vereist wel dat u per vergunning die hiervoor in aanmerking komt aangeeft waarom u afziet van (gedeeltelijke) intrekking en welke equivalente maatregelen (in omvang en tijd) u dan wel neemt.⁶ Indien u aangeeft dat geen enkele vergunning op deze gronden gewijzigd hoeft te worden, dan rest u - gezien de uitkomsten van het deskundigenrapport - geen andere mogelijkheid dan artikel

³ Vgl. ECLI:NL:RVS:2019:1603, ECLI:NL:RBDHA:2022:1139, r.o. 7.5.

⁴ ECLI:NL:RVS:2021:71.

⁵ ECLI:NL:RBLIM:2022:2463, r.o. 13.

⁶ Vgl. ECLI:NL:RBMNE:2022:1791, r.o. 14.

5.4, tweede lid, van de Wnb toe te passen of het deskundigenrapport goed gemotiveerd ecologisch te weerleggen.⁷

U hanteert een onjuiste KDW

Om te beginnen constateren wij dat u een verkeerde KDW hanteert voor het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek, namelijk 26,5 kg N/ha/j. In het rapport van Baayen & Verheugt (2022) wordt toegelicht dat voor het habitatype H91E0C op kleigrond op grond van de wetenschappelijke literatuur een KDW van 24,5 kg N/ha/j geldt en dat zelfs die waarde vrijwel zeker te hoog is in het licht van recent wetenschappelijk onderzoek (Wamelink et al., 2021)⁸. De auteurs van het rapport geven aan hiervoor de erkende KDW-experts Wamelink en Van Dobben⁹ te hebben geconsulteerd. Wamelink heeft hun rapport bovendien wetenschappelijk gereviewed.

U had dus als KDW op zijn hoogst 24,5 kg N/ha/j moeten aanhouden. In uw voorgenomen besluit gaat u op geen enkele wijze in op de vraag waarom u, in strijd met de wetenschappelijke literatuur, vasthoudt aan een onjuiste, te hoge KDW.

Uit recent wetenschappelijk onderzoek is sinds kort gebleken dat een KDW van 24,5 kg N/ha/j inderdaad nog altijd veel te hoog is, zoals het rapport van Baayen & Verheugt (2022) al aangaf. Als bijlage bij onze zienswijze treft u een deskundigenverklaring aan van Dr. Han van Dobben van 27 mei 2023, waarin hij stelt dat de KDW voor het habitatype H91E0C in Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek volgens de meest recente wetenschappelijke inzichten onder de 20 kg N/ha/j ligt, en dat de bovengenoemde waarde van 24,5 kg N/ha/j een overschatting is. Van Dobben stelt tevens dat het in hoge mate aannemelijk is dat de rol van stikstofdepositie een aanzienlijke rol speelt in de zeer slechte staat van instandhouding van het habitat H91E0C in Kolland & Overlangbroek.

Volgens de AERIUS Calculator, versie 2022 die sinds januari 2023 beschikbaar is wordt de werkelijke KDW van hooguit 20 kg N/ha/j momenteel op 43 van de 121 hexagonen in het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek overschreden, deels zelfs tot meer dan 7 kg N/ha/j boven de KDW. De prognose voor 2025 van AERIUS Calculator is dat in 2025 nog altijd 23 uit 121 hexagonen een hogere stikstofdepositie zullen kennen dan 20 kg N/ha/j. Wanneer de werkelijke KDW nog lager ligt, in lijn met de modellen van Wamelink et al. (2021) die op een KDW van 10-15 kg N/ha/j wijzen¹⁰, is het aantal hexagonen dat de KDW overschrijdt nog hoger. Alle hexagonen kennen in 2020 en als prognose voor 2025 een stikstofdepositie hoger dan 15 kg N/ha/j. Het aandeel hexagonen dat boven de KDW ligt bedraagt dus niet 1 uit 121, maar tenminste 43 uit 121 en mogelijk zelfs 121 uit 121.

Wij merken voorts op dat de KDW als wetenschappelijk concept ervan uitgaat dat alle overige omstandigheden die van invloed zijn op de goede staat van instandhouding gunstig zijn. In het geval van het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek is dat geenszins het geval, zoals u in uw brief met het voorgenomen besluit zelf ook stelt. De hydrologie van het gebied is ongunstig (te droog en onvoldoende kwel uit de Nederrijn) en het beheer laat ernstig te wensen over. In het gebied komen

⁷ Vgl. ECLI:NL:RBOBR:2021:6389, r.o. 6.3; ECLI:NL:RBLIM:2022:2463, r.o. 11 en 12.

⁸ Wamelink, G.W.W., P.W. Goedhart, H.D. Roelofsen, R. Bobbink, M. Posch, H.F. van Dobben, Data providers, 2021. Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 3089. <https://edepot.wur.nl/547752>

⁹ Wamelink en Van Dobben werken als wetenschappelijk onderzoekers bij Wageningen Environmental Research aan de stikstof- en KDW-problematiek, publiceren daar regelmatig over en zijn meermalen door de Raad van State als erkend stikstofexpert gehoord.

¹⁰ Zie Figuur 22 op pag. 52 in Baayen & Verheugt (2022), waar al vanaf 10 kg N/ha/j de biodiversiteit en dus de goede staat van instandhouding van habitatype H91E0C afneemt.

verschillende invasieve exoten voor (o.a. dijkviltbraam en reuzenberenklauw). Er zal dus gerekend moeten worden met een lagere KDW dan de maximale waarde van 20 kg/ha/j.

Sterker nog, het te lage waterpeil versterkt zelfs het effect van de neerdalende stikstof ten opzichte van de onderzoekssituatie waarin de KDW wetenschappelijk is bepaald voor habitatype H91E0C. Er wordt door het gebrek aan kwelwater en de algehele verdroging onvoldoende stikstof afgevoerd en er komt door die verdroging ook nog eens meer stikstof vrij als gevolg van mineralisatie van organische stof in de bodem. Dit versterkt op zijn beurt de woekering van o.a. de dijkviltbraam, die het beschermde habitat verstikt.

De 'normale' KDW voor habitatype H91E0C is in dit geval dus minder bruikbaar en het niet halen van de KDW (i.e. overschrijding van de werkelijke KDW op tenminste 43 uit 121 hexagonen) laat zien dat er zeker een probleem is met stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek. Dit probleem heeft geleid tot verslechtering en zal leiden tot verdere verslechtering, zoals uit het rapport van Baayen & Verheugt blijkt. Dit is zoals gezegd ook de conclusie van stikstofexpert Van Dobben. De depositie zal minimaal tot 20 kg N/ha/j moeten worden teruggebracht, aangezien dit wetenschappelijk de bovenste grens is waarbij de stikstofdepositie misschien al veilig is. Waarschijnlijk zal de stikstofdepositie nog veel verder moeten worden teruggebracht om verdere verslechtering van het gebied te voorkomen en de weg naar herstel in te slaan.

Wij concluderen dat uw besluit alleen al op dit punt onjuist en onvoldoende gemotiveerd is. Er zal zeker reductie nodig zijn van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek. In het voorgenomen besluit zal door u moeten worden aangegeven hoeveel reductie er plaats gaat vinden (zoals gezegd zeker tot onder 20 kg N/ha/j op alle hexagonen), op welke termijn en waarom dit voldoende zou zijn om verdere verslechtering te voorkomen.

De herstelmaatregelen uit Beheerplan Kolland & Overlangbroek 2019-2025 zijn onvoldoende

U stelt dat een aantal herstelmaatregelen uit het vastgestelde Beheerplan zijn of zullen worden uitgevoerd, met als doel om de grondwaterstand te verhogen en de afvoer van overtollig (zuur) regenwater te verbeteren. Daarbij is en wordt een hydrologische scheiding aangebracht tussen het agrarische gebied en de natuurgebieden. In dit kader zijn in 2022 twee peilbesluiten vastgesteld.

Uit het deskundigenrapport (Baayen & Verheugt, 2022) blijkt echter dat de genomen maatregelen niet voldoende zijn om verslechtering tegen te gaan. De beheerplanmaatregelen zijn gedeeltelijk al uitgevoerd en worden gedeeltelijk nog uitgevoerd. Het deskundigenrapport neemt juist deze beheerplanmaatregelen en de verwachte/gerealiseerde effecten mee in de beoordeling. De hydrologische maatregelen zijn volstrekt onvoldoende om te bereiken dat het beschermde habitat voldoet aan de wetenschappelijke eis dat de kweldruk wordt hersteld en dat alle delen van het gebied kwalificeren als vochtig, nat, zeer nat dan wel 's winters inunderend (Beije et al., 2012).¹¹ Een deel van de scheisloten is ten behoeve van de landbouw in de percelen ernaast op agrarische niveau ingesteld, ook al leidt dit tot wegzijging van (kwel)water uit het beschermde habitat. Zelfs als die scheisloten op natuurpeil zouden worden gehouden zijgt er nog water weg naar de landbouwpercelen daarnaast, als gevolg van het veel lagere agrarisch peil dat daar wordt aangehouden. Het deskundigenrapport onderbouwt in groot detail waarom de hydrologische

¹¹ Beije, H.M., P.W.F.M. Hommel, R.W. de Waal, N.A.C. Smits, 2012. Herstelstrategie H91E0C: Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen), pp. 871-888 in N.A.C. Smits & D. Bal, Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Deel 2: Herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats. Wageningen: Alterra Wageningen UR & Programmadiirectie Natura 2000 (Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) deel 2 april-versie), 1189 pp. <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Herstelstrategieen/Deel%20II-1/H91E0C.pdf>.

maatregelen uit het Beheerplan volstrekt onvoldoende zijn. Ons verzoek om passende maatregelen betrof voor wat betreft de hydrologie juist het tekortschieten van de door u genomen maatregelen. In uw voorgenomen besluit gaat u op geen enkele manier inhoudelijk in op onze onderbouwing van de door ons gevraagde passende maatregelen ten aanzien van het waterpeil. U herhaalt enkel wat u in het verleden heeft besloten en in gang gezet en waar de peilbesluiten van 2022 deel van uitmaken. Het feit dat u niet op onze argumenten, namelijk de onderbouwing in het deskundigenrapport, ingaat maakt dat uw voorgenomen besluit op het punt van de hydrologie ondeugdelijk gemotiveerd is.

Uw voorgenomen besluit is bovendien aantoonbaar onjuist waar u voor het achterwege laten van het inperken van natuurvergunningen verwijst naar door u genomen hydrologische maatregelen. In uw brief van 28 april 2023 (kenmerk UTSP-1794653814-5396) inzake uw besluit op ons verzoek om passende maatregelen voor wat betreft het waterpeil en hakhoutbeheer erkent u namelijk dat veel verdergaande hydrologische maatregelen nodig zijn dan tot dusver door u genomen:

“De noodzaak voor het verder inrichten van het gebied naar een groter hydrologisch systeem afgestemd op de natuurwaarden en de daaraan gekoppelde Europese verplichting is ook uit de natuurdoelanalyse (NDA) van het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek en de Blauwe Agenda gebleken. Zo zal het peil rondom percelen behorend tot het Natura 2000-gebied moeten worden verhoogd om wegzijging van de kwel te verminderen. Echter [er] spelen ook andere factoren een rol in de huidige verdroging van het Natura 2000-gebied. Zo liggen er meerdere drainerende wetingen en sloten rondom het Natura 2000-gebied waardoor een deel van de kwel het Natura 2000-gebied niet bereikt. [...] Uit het onderzoek zal onder andere blijken met hoeveel het peil moet worden verhoogd om wegzijging te verminderen, hoe het verhogen van het peil de kwelstromen naar het Natura 2000-gebied beïnvloedt en welke sloten en wetingen er verondiept moeten worden zodat alle delen van het Natura 2000-gebied kwalificeren als vochting, nat, zeer nat dan wel 's winters inunderend. [...]

Kortom wij onderschrijven de noodzaak van maatregelen op het gebied van het waterpeil en om bovengenoemde redenen wijzen wij uw verzoek om *onmiddellijk* het peil te verhogen vooralsnog af.”

Aan de door u genomen dan wel nog te nemen hydrologische maatregelen ten aanzien van het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek kunt u dus geen grond ontleen om af te zien van de gevraagde inperking van de natuurvergunningen van omliggende projecten op grond van artikel 5.4, eerste en tweede lid van de Wnb totdat de KDW voor het habitat is gehaald. U onderschrijft in uw brief van 28 april 2023 over passende maatregelen inzake het waterpeil dat die maatregelen onvoldoende zijn. Dan kunt u in uw voorgenomen besluit over het inperken van vergunningen niet opeens het tegendeel beweren en die tekortschietende hydrologische maatregelen als grond aanvoeren waarom stikstofmaatregelen niet nodig zouden zijn. Ook de andere maatregelen zijn al meegenomen in het deskundigenrapport en onvoldoende geacht.

U verwacht voornemens met passende maatregelen

U baseert uw voorgenomen besluit voor een deel ook op de inwerkingtreding van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, de daarin vervatte doelstellingen en de budgetten die hiervoor zijn gereserveerd in het kader van regelingen voor opkoop door de overheid waaraan boeren vrijwillig kunnen deelnemen.

Deze redenering is niet draagkrachtig in het licht van de jurisprudentie. De Raad van State heeft in zijn Porthos-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:3159) uitvoerig onderbouwd dat dergelijke voornemens niet mogen worden meegeteld bij de beoordeling of natuurvergunningen kunnen worden afgegeven. De

Raad vat de argumentatie – die hier niet in alle detail wordt herhaald – voor het publiek als volgt samen:

“Zo is het overgrote deel van de genoemde maatregelen niet concreet uitgewerkt en is een flink deel van de maatregelen afhankelijk van vrijwillige keuzes van ondernemers. Deze onzekerheid is niet op te lossen met wettelijke regels waarin doelstellingen zijn vastgelegd, en ook niet met monitoring of bijsturing. [...] Al met al staat niet vast dat de toekomstige verbetering van de natuur zo groot is, dat de stikstofneerslag van bouwactiviteiten daartegen wegvalt.”

In deze uitspraak beoordeelt de Raad van State expliciet de door u aangevoerde maatregelen van de Wet stikstofreductie en natuurherstel, het structurele maatregelenpakket van het Rijk en het coalitieakkoord. In analogie daarmee kunnen dergelijke voornemens evenmin draagkrachtig worden aangevoerd als reden om af te zien van het (gedeeltelijk) intrekken van natuurvergunningen. De onderbouwing van uw voorgenomen besluit om ons verzoek om passende maatregelen in de vorm van het inperken van natuurvergunningen is dus al door de Raad van State beoordeeld en te licht bevonden.

De jurisprudentie voor vergelijkbare gevallen leidt bij onder meer de rechtbanken Den Haag,¹² Gelderland,¹³ Limburg,¹⁴ Midden-Nederland,¹⁵ Noord-Nederland,¹⁶ en Oost-Brabant¹⁷ tot dezelfde

¹² ECLI:NL:2022:1139, r.o. 8.

¹³ ECLI:NL:RBGEL:2023:340, r.o. 13-18.

¹⁴ ECLI:NL:RBLIM:2022:2460 en 2463, r.o. 6.1, 8.1 en 16.1.

¹⁵ Een voorbeeld is de behandeling door de rechtbank Midden-Nederland van een verzoek om intrekking van de natuurvergunning voor een biovergistingsinstallatie in Cothen, met het oog op de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied Kolland en Overlangbroek (ECLI:NL:RBMNE:2022:1791). De rechter volgt de overwegingen van de bezwaarschriftencommissie over de gebiedsgerichte aanpak: daarvan is onduidelijk wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn en wat de effecten zijn. Gedeputeerde staten hebben niet inzichtelijk gemaakt op welke wijze de maatregelen bijdragen aan de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied. Hoewel het niet nodig is om concreet aan te geven welke maatregel tot dezelfde reductie van de stikstofdepositie leidt als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning zou leiden, moet wel duidelijk worden gemaakt of de maatregelen effectief zijn en op welke termijn. De rechtbank verwijst hierbij naar de Logtsebaan-uitspraak, waaruit volgt dat het eerste en tweede lid van artikel 5.4 van de Wnb in samenhang moeten worden gelezen: “De Afdeling heeft overwogen dat als de c- of d-grond uit het eerste lid van toepassing is én uit de herbeoordeling van de vergunde activiteit volgt dat deze, anders dan ten tijde van de vergunningverlening werd verondersteld, leidt tot een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden, dat dan ook artikel 5.4, tweede lid, van belang is. In artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb ligt besloten dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden. Anders dan bij het eerste lid, hebben gedeputeerde staten bij toepassing van het tweede lid geen ruimte voor een belangenafweging. Uit de Logtsebaan-uitspraak volgt dat gedeputeerde staten bij toepassing van dit artikel wel beoordelingsruimte hebben bij de keuze van de maatregelen die passend zijn om verslechteringen of verstoringen met significante gevolgen voor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied te voorkomen. Het intrekken of wijzigen van een natuurvergunning is in het licht daarvan niet altijd een passende maatregel die moet worden getroffen. Uit de Logtsebaan-uitspraak volgen duidelijke kaders voor de vraag waaraan de motivering van het bevoegd gezag moet voldoen als het niet kiest voor intrekking of wijziging van de natuurvergunning als passende maatregel. *De enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen, is onvoldoende. Het bevoegd gezag moet inzichtelijk maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen afzienbare tijd.*”

¹⁶ ECLI:NL:RBNNE:2023:317, r.o. 7.3.

¹⁷ Een ander voorbeeld is het oordeel van de Rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2022:5151) over een verzoek om intrekking van een natuurvergunning, omdat er geen passende maatregelen werden genomen om de verslechtering van het nabijgelegen Natura 2000-gebied te voorkomen. Het verweer van het college dat er voldoende andere passende maatregelen (zouden) worden genomen zodat intrekking van de natuurvergunning

conclusie. Uit deze jurisprudentie blijkt dat u moet aangeven welke concrete maatregelen u zal nemen en hoe deze op tijd zijn om de dreigende verslechtering tegen te gaan.

Verder verwijst u als onderbouwing om de gevraagde inperking van de natuurvergunningen af te wijzen naar de gebiedsplannen van de Natura 2000-gebieden, die uiterlijk op 1 juli 2023 moeten zijn vastgesteld en naar het Handelingskader gebiedsgerichte aanpak stikstof dat hiervoor door u in 2022 is vastgesteld. Deze argumentatie is onzes inziens om een aantal redenen onzuiver, onjuist en niet draagkrachtig. Allereerst gaat het om plannen voor de toekomst, waarvan de Raad van State in zijn Porthos-uitspraak heeft geoordeeld dat die niet meetellen bij afwegingen over natuurvergunningen. Daarnaast geldt dat u de gebiedsprocessen in uw provincie zelf heeft stilgelegd, naar aanleiding van de verkiezingswinst van de Boer Burger Beweging. Ook heeft de Tweede Kamer bij motie de uiterste datum van 1 juli 2023 gevraagd uit te stellen. Er is dus geen enkele zekerheid dat de processen waar u naar verwijst zullen worden afgerond binnen een concrete termijn.

Het is daarmee niet voldoende concreet welke maatregelen u zult nemen tegen welke problemen en binnen welke termijn, en waarom die maatregelen voldoende zouden zijn om niet tot de gevraagde inperking van natuurvergunningen van omliggende projecten te hoeven overgaan. U beweert dat wel in uw voorgenomen besluit, maar uw onderbouwing daarvoor is ondeugdelijk.

Vele rechtbanken, waaronder de hoogste rechter, hebben al eerder geoordeeld dat een motivering zoals u hier geeft, een besluit als hetgeen u nu van plan bent te nemen niet kan dragen (zie de eerder genoemde uitspraken de noten 12-17).

Uw conclusie dat er “zodoende voor Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek een concreet tijdspad met concrete maatregelen en doelstellingen is zodat vooralsnog van intrekking op grond van artikel 5.4, tweede lid van de Wnb kan worden afgezien” is dus ondeugdelijk gemotiveerd en onjuist.

Uw voorgenomen besluit voldoet in samenhang met uw andere besluiten op ons verzoek om passende maatregelen niet aan de eisen uit de jurisprudentie

Ten slotte wijzen wij u erop dat u bij herhaling heeft erkend dat er sprake is van verslechtering van het Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek, getuige de uitspraken hierover in (i) uw voorgenomen besluit over het inperken van natuurvergunningen en (ii) uw besluit van 28 april 2023 over de aspecten waterpeil en beheer, maar ook (iii) de natuurdoelenanalyse die u voor dit gebied heeft ingediend bij de Ecologische Autoriteit en (iv) de positie die u hierover heeft ingenomen in de zaak over een co-vergister in Cothen (ECLI:NL:RBMNE:2022:1791).

In weerwil van uw erkenning dat er sprake is van verslechtering van het Natura-2000 gebied en van de noodzaak tot het nemen van passende maatregelen, heeft u op alle aspecten van ons verzoek om passende maatregelen negatief besloten dan wel het voornemen kenbaar gemaakt om negatief te

niet nodig was faalde. Verwijzend naar een uitspraak van de Afdeling van 2 november 2022 constateerde de rechtbank dat die maatregelen, namelijk gerichte opkoop van piekbelasters op basis van vrijwilligheid, geen zekerheid boden of deze maatregelen in gang waren gezet, wat de positieve effecten van deze maatregelen zouden zijn voor het Natura 2000-gebied en of deze positieve effecten binnen afzienbare termijn zouden worden bereikt. De enkele stelling dat de maatregelen zouden worden uitgevoerd, was voor de rechtbank onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat het college kon afzien van intrekking. De rechtbank nam hierbij ook in aanmerking dat het ging om een vrijwillige regeling en dat het college niet had onderbouwd dat er gegadigden waren of zouden zijn. Als het college niet inzichtelijk maakte welke andere concrete landelijke of provinciale maatregelen worden genomen om de dreigende achteruitgang van natuurwaarden te voorkomen, was de gedeeltelijke intrekking van de natuurvergunning de enige passende maatregel.

besluiten. Tegelijkertijd stelt u dat de hydrologie van het gebied inderdaad niet op orde is, het beheer niet goed is en de stikstofbelasting te hoog is. Ook stelt u dat ontsnippering van het gebied nodig is.

Kort en goed stelt u dus dat alle drukfactoren uit het deskundigenrapport (Baayen & Verheugt, 2022) inderdaad passende maatregelen nodig maken, zoals door ons gevraagd, maar dat u deze niet neemt omdat u bezig bent met een gebiedsproces en daar niet op wilt vooruitlopen.

Dit botst met de jurisprudentie ter zake. Zo beschrijft de rechtbank (ECLI:NL:RBNNE:2021:1466) wat er moet gebeuren bij een verzoek om passende maatregelen op grond van artikel 5.4 Wnb:

“3.4.2. Of verweerder gehouden is om de vergunning in te trekken is blijkens artikel 5.4, tweede lid, Wnb afhankelijk van de vraag of dit nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat Nederland (en de andere EU-staten) passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor deze zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank dat wanneer er een verzoek komt als het onderhavige het bevoegd gezag gehouden is om, wanneer door verzoeker met reden wordt gesteld dat er sprake is van verslechtering of storende factoren met significante effecten, te onderzoeken of daarvan inderdaad sprake is in de betrokken Natura 2000-gebieden en indien dat het geval is vervolgens daartoe toereikende passende maatregelen te treffen.

[...]

Voor het oordeel dat verweerder in die keuze een zekere beoordelingsruimte heeft, ziet de rechtbank ook bevestiging in het arrest van 14 januari 2016 van het HvJ, kenbaar uit ECLI:EU:C:2016:10, waarin in rechtsoverweging 40 wordt overwogen dat de termen “passende maatregelen” een beoordelingsmarge impliceren en in rechtsoverweging 45 ten aanzien van een specifieke passende maatregel uitdrukkelijk wordt overwogen dat het aan de nationale rechter is om te beoordelen of de passende maatregel in geding de enige passende maatregel is in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn ter voorkoming van de waarschijnlijkheid of het gevaar van een verslechtering van de kwaliteit van habitats of van verstoringen van soorten, die, gelet op de doelstellingen van die richtlijn, een significant effect kunnen hebben.

In die zin kan worden geconcludeerd dat er voor verweerder een zekere ruimte bestaat bij het kiezen van een passende maatregel en dat daarbij ook de algemene belangen en de belangen van een vergunninghoudster een rol kunnen spelen. *Een en ander staat echter niet in de weg aan het feit dat wanneer de staat van instandhouding daartoe aanleiding geeft, passende maatregelen moeten worden genomen.”*

In strijd hiermee neemt u in weerwil van wetenschappelijk bewezen en door u erkende verslechtering geen enkele passende maatregel.

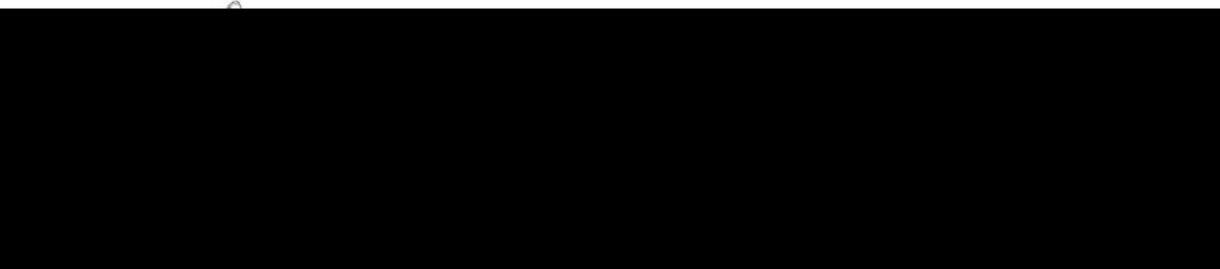
De Raad van State (ECLI:NL:RVS:2021:71) stelt over een vergelijkbaar verzoek om inperking van de natuurvergunning:

“7.2. Het college zal in het besluit op een verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning inzichtelijk dienen te maken op welke wijze het invulling heeft gegeven aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Als het

college de intrekking of wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan dient het college inzichtelijk te maken dat de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen of het pakket van maatregelen dat wel wordt getroffen. *Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn."*

In weerwil hiervan kiest u ervoor om geen enkele passende maatregel te nemen en te volstaan met verwijzingen naar staand beleid waarvan wetenschappelijk vast staat dat het onvoldoende is, en naar toekomstig beleid waarvan de Raad van State heeft geoordeeld dat het niet mag worden meegeteld.

Hoogachtend,



Vereniging Natuur en Milieu /
IVN-afdeling Wijk bij Duurstede

Vereniging Natuur en Milieu /
IVN-afdeling Wijk bij Duurstede

Bijlage: Verklaring van KDW-expert Dr. Han van Dobben van 27 mei 2023

CC (via mail):

- Ministerie van LNV (team Natura 2000)
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
- Staatsbosbeheer
- Kolland N.V.
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug
- Gemeente Wijk bij Duurstede

U mag elektronisch met ons communiceren via groenberaad@vnmw.nl.

Schatting van de KDW van N2000 gebied Kolland en Overlangbroek volgens de meest recente wetenschappelijke inzichten

Het N2000 gebied Kolland en Overlangbroek zijn twee landgoederen met bossen en graslanden in het stroomgebied van de Kromme Rijn, gelegen op oude rivierarmen van de Nederrijn tussen Wijk bij Duurstede en de Utrechtse Heuvelrug. Het gebied ontleent zijn waarde vooral aan de actief beheerde essenhakhoutbosjes op voedselrijke kleigrond, met een vegetatietype dat gekarakteriseerd wordt als *Pruno-Fraxinetum*. Dit vegetatietype valt onder Habitatype H91E0C, Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen). De meest recente KDW schatting van dit Habitatype bedraagt de KDW 26 kg N/ha/j (Van Dobben et al. 2012). In het aanwijzingsbesluit wordt de vegetatie gekarakteriseerd als *Fraxino-Elmetum* hetgeen een typefout is voor *Fraxino-Ulmetum*, vallend onder H91E0B, Vochtige alluviale bossen (essen- iepenbossen) waarvan volgens Van Dobben et al. de KDW 28 kg N/ha/j bedraagt.

Nadere beschouwing van de gegevens waar de KDW schattingen van Van Dobben et al. op zijn gebaseerd leert dat er een meer specifieke KDW beschikbaar is voor de vegetatie / bodem combinatie van Kolland en Overlangbroek (*Pruno-Fraxinetum* op kalkloze klei) namelijk 24,5 kg N/ha/j (Van Dobben et al. 2012, Bijlage 2) (voor het 'alternatieve' vegetatietype *Fraxino-Ulmetum* geldt op kalkloze klei een KDW van 23,6 kg N/ha/j).

Alle bovengenoemde waarden zijn het resultaat van modelberekeningen, omdat er ten tijde van het opstellen van het rapport van Van Dobben et al. (2012) nog geen betrouwbare empirische schattingen voor deze typen beschikbaar waren (zie voetnoot [n] van Bijlage 1 van Van Dobben et al. 2012). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de modelschattingen van de KDW'n voor de bossen meestal aan de hoge kant zijn (Van Dobben et al. 2006). De recente herziening van de empirische KDW'n (Bobbink et al. 2022) bevat wel een schatting die met dit type in verband gebracht kan worden. Omdat Bobbink et al. (2022) is gebaseerd op de Europese EUNIS typologie dient hiertoe eerst het Habitatype vertaald te worden naar EUNIS type. Volgens de recent door LNV opgestelde vertaaltabel (zie Van Dobben et al. in press: Bijlage 3) komt H91E0C overeen het EUNIS type T12 (*Alnus glutinosa-Alnus incana forest on riparian and mineral soils*). Voor dit type wordt weliswaar geen KDW gegeven, maar wel voor het 'bovenliggende' type T1 (*Deciduous broadleaved forest*) namelijk 10 - 15 kg N/ha/j. Aangezien EUNIS een hiërarchisch systeem is vormt T12 een onderdeel van T1 dus is deze KDW in principe ook toepasbaar op H91E0C. Wel kan men zich hierbij afvragen of het breed gedefinieerde type *Deciduous broadleaved forest* ook echt van toepassing is op het zeer specifieke type beekbegeleidend bos van H91E0C (Van Dobben et al. in press).

Een argument om toch een lagere KDW te hanteren kan ontleend worden aan de recente 'DOREN' studie (Wamelink et al. 2022). In deze studie zijn responskrommen tov N depositie geschat per Habitatype, en hier vertoont H91E0C een duidelijk dalende respons vanaf 10 kg N/ha/jaar (Figuur 50 en Bijlage 8). Ondanks het feit dat deze kromme als 'matig betrouwbaar' wordt gekwalificeerd is het, gezien de empirische schatting voor EUNIS T1 van 10 - 15 kg N/ha/j, toch aannemelijk dat de werkelijke KDW van dit type onder de 20 kg N/ha/j ligt, en dat de bovengenoemde waarde van 24,5 kg N/ha/j een overschatting is.

Thans verkeert het N2000 gebied Kolland en Overlangbroek in zeer slechte staat van instandhouding. Zonder twijfel is dit een gevolg van de combinatie van N depositie, verdroging (door drinkwaterwinning op de heuvelrug en peilverlaging in de aangrenzende rivieroever), essentaksterfte, en verkeerd beheer. Gezien de zeer sterke toename van

eutrafente plantensoorten is het in hoge mate aannemelijk dat de rol van N depositie hierin aanzienlijk is.

Van Dobben, H., Wamelink, W., Van der Zee, F., Van Hinsberg, A., Bobbink, R. in press. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000: herziening 2023. Rapport WENR, in press.

Van Dobben, H.F., R. Bobbink, D. Bal en A. van Hinsberg. 2012. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Alterra-rapport 2397, 68 p.

Bobbink, R., Loran, C., Tomassen, H. (eds.). 2022. Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe. Umwelt Bundesamt Texte 110/2022, 258 p.

Utrecht, 27-5-2023

