

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 23/1546

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 APR. 2024

in de zaak tussen

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., uit Nijmegen,
Vereniging Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast, uit Rotterdam,
eisers,

(gemachtigde: mr. drs. _____),

en

de minister voor Natuur en Stikstof, de minister
(gemachtigde: mr. _____).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel:

Rotterdam Airport B.V., uit Rotterdam

(gemachtigden: _____)

Inleiding

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eisers tegen de afwijzing van de aanvraag van eisers om toepassing te geven aan artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming (Wnb).

De minister heeft deze aanvraag met het besluit van 6 januari 2022 afgewezen. Met het bestreden besluit van 3 februari 2023 op het bezwaar van eisers is de minister bij de afwijzing van de aanvraag gebleven.

De minister heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

De rechtbank heeft het beroep tegelijk met de beroepen met zaaknummers 23/1469 (Schiphol Airport) en 23/2031 (Eindhoven Airport) op 8 februari 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen:

Totstandkoming van het besluit

1. De derde-partij heeft op 1 oktober 2020 bij de minister een aanvraag ingediend voor een natuurvergunning. Op 15 februari 2021 heeft de minister de ontwerp-natuurvergunning ter inzage gelegd.
2. Coöperatie Mobilisation for the Environment en de Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast hebben op 25 maart 2021 tegen de ontwerp-natuurvergunning een gezamenlijke zienswijze ingediend.
3. In de zienswijze staat het volgende verzoek onder de kop “passende maatregelen”:
“Cliënten verzoeken U dan ook om op grond van art. 2.4 Wnb maatregelen te treffen, teneinde te voorkomen dat de bestaande activiteiten van RTHA significante effecten veroorzaken, en voor zover er geen sprake is van significante effecten maar wel van effecten, de stikstofdepositie vanwege de bestaande activiteiten van RTHA op overbelaste stikstofgevoelige Natura2000-gebieden waar een (dreigende) verslechtering of verstoring met significante gevolgen van de natuurwaarden optreedt als gevolg van de (totale) stikstofbelasting, zo ver als in redelijkheid haalbaar is terug te dringen en in ieder geval er voor te zorgen dat er conform het advies van het Adviescollege een vermindering van de huidige NOx-emissies wordt veroorzaakt, en daarmee een vermindering van de huidige NOx-deposities, die passend bijdraagt aan de noodzakelijke daling van stikstofdeposities op de betrokken Natura2000-gebieden binnen een afzienbare termijn. Cliënten denken dan met name aan het type maatregelen als is opgenomen in art. 2.4 lid 1 onder b, c en/of d.”
4. De minister heeft in het primaire besluit van 6 januari 2022 het verzoek in de zienswijze van 25 maart 2021 aangemerkt als een aanvraag om toepassing te geven aan artikel 2.4 van de Wnb en overwogen dat, hoewel in dit geval geen sprake is van een verzoek om intrekking van een natuurvergunning op grond van artikel 5.4, tweede lid, Wnb, hij het kader uit de Logtsebaan-uitspraak¹ volgt bij de behandeling van het verzoek. Zowel de intrekking als de aanschrijvingsbevoegdheid zijn volgens de minister instrumenten om te voldoen aan de verplichting uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn om verslechtering van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen. Bovendien vallen projecten waarvoor toestemming is verleend voor de Europese referentiedatum en die (grotendeels) zijn vrijgesteld van de verplichting uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn volgens vaste Europese jurisprudentie onder de beschermingsverplichting van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn, aldus de minister. De minister heeft het verzoek van eisers in het primaire besluit afgewezen.
5. In het bestreden besluit heeft de minister aangegeven dat de rekenresultaten van een depositieberekening met AERIUS-Calculator op een grotere afstand dan 25 km van de bron niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid aan een individueel project of een mitigerende maatregel kunnen worden toegerekend. De minister heeft daarom alleen die gebieden bij de beoordeling betrokken die binnen een straal van 25 km rondom Rotterdam The Hague Airport zijn gelegen. Volgens de minister dient daarnaast de stikstofdepositie van vliegtuigen op grotere hoogte dan 3000 voet (= 914,40 meter) niet in de berekening te worden meegenomen.

¹ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71).

De minister overweegt verder dat aan de twee voorwaarden uit de Logtsebaan-uitspraak wordt voldaan, zodat het noodzakelijk kan zijn om passende maatregelen ten aanzien van Rotterdam The Hague Airport te treffen. Daarom dient volgens de minister te worden beoordeeld of het (gedeeltelijk) stoppen van de activiteiten die samenhangen met de exploitatie van Rotterdam The Hague Airport of het beperken ervan, doelmatig en doeltreffend zijn in het licht van de te realiseren instandhoudingsdoelstellingen en om (verdere) verslechtering te voorkomen.

In het bestreden besluit staat het volgende over de passende maatregelen:

“Uit de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 volgt dat intrekking of wijziging [in dit geval beperking van de referentiesituatie] van natuurvergunningen voor activiteiten die bijdragen aan die verslechtering een passende maatregel kan zijn. Wanneer niet voor maatregelen ten aanzien van een specifiek project wordt gekozen, dient inzichtelijk te worden gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. In dit geval worden er andere maatregelen getroffen die meer passend zijn. In dat verband wijs ik op de (innovatieve) maatregelen die door de verschillende provincies worden getroffen, naast de generieke maatregelen die door het Rijk worden genomen en de voortgang die wordt gemonitord.² In het bijzonder wijs ik op de recente Kamerbrief van 25 november 2022³, waarin onder meer de korte termijn aanpak staat beschreven. Deze is gericht op het versneld beëindigen van de emissies van piekbelasters, niet alleen binnen de agrarische sector maar ook de industrie. Hieraan wordt uitvoering gegeven door piekbelasters de ruimte te geven om te innoveren of andere bedrijfsvoering in te voeren totdat er nauwelijks sprake is van uitstoot, door het bedrijf te verplaatsen naar een ander gebied, of vrijwillig te stoppen overeenkomstig de daardoor geldende regels. Hiervoor worden harde deadlines gesteld. Het kabinet richt zich op het wegnemen van 500-600 piekbelasters. Uiterlijk januari 2023 zal het kabinet dit doel kwantificeren en een termijn hiervoor vaststellen. Het kabinet streeft ernaar voor bedrijven die zich kwalificeren als piekbelaster in april 2023 (of eerder als mogelijk) een financieel ruimhartig beëindigingregeling open te stellen. Uiterlijk in januari 2024 start de verplichte aanpak, indien de vrijwillige aanpak onvoldoende oplevert. Daarnaast worden bronmaatregelen versterkt. (...)”

Beoordeling door de rechtbank

Wettelijk kader

6. Artikel 2.4 van de Wnb luidt als volgt:

“1. Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

- a. informatie over de handeling te verstrekken;
- b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;
- c. de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of
- d. de handeling niet uit te voeren of te staken.

² De minister verwijst naar de Kamerbrief van 24 april 2020, kenmerk: BZP/20120075, de Kamerbrief 12 november 2021, kenmerk DGS/21272270 en van 7 februari 2022, kenmerk DGS/22008106

³ Kamerbrief met kenmerk LGS/22558512

2. Ingeval in het belang van de bescherming van een Natura 2000-gebied een onverwijld tenuitvoerlegging van een besluit als bedoeld in het eerste lid noodzakelijk is, kunnen gedeputeerde staten het besluit bekendmaken door mondelinge mededeling aan degene die de handeling verricht of het voornemen daartoe heeft. Gedeputeerde staten stellen het besluit zo spoedig mogelijk alsnog op schrift en zenden dit toe of reiken dit uit aan de belanghebbenden.
3. Provinciale staten stellen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, ten aanzien van categorieën van handelingen bij verordening regels, houdende verplichtingen als bedoeld in het eerste lid. Ten aanzien van deze handelingen geven gedeputeerde staten geen toepassing aan het eerste lid.
4. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het eerste of derde lid.”

Wat is het toetsingskader voor de aanschrijvingsbevoegdheid?

7. De rechtbank is het met de minister eens dat het kader uit de Logtsebaan-uitspraak, die ziet op de intrekkingbepaling uit artikel 5.4 van de Wnb, ook kan worden toegepast bij de aanschrijvingsbevoegdheid op grond van artikel 2.4, eerste lid, van de Wnb. Artikel 2.4 van de Wnb geeft namelijk net als artikel 5.4 van de Wnb invulling aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De rechtbank zal daarom, net als de minister, het in de Logtsebaan- uitspraak gegeven kader hanteren.

Logtsebaan-uitspraak

8. Uit de Logtsebaan-uitspraak volgt dat in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb besloten ligt dat een zelfstandige 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. Als aan deze twee voorwaarden is voldaan, staat vast dat ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechteringen of verstoringen met significante gevolgen voor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied te voorkomen.

Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte bij de keuze van de maatregelen die passend zijn. Dit betekent dat het intrekken of wijzigen van een natuurvergunning als passende maatregel kan worden ingezet, maar dat ook andere passende maatregelen kunnen worden getroffen. Als intrekking of wijziging van de natuurvergunning echter de enige passende maatregel is, moet de vergunning worden ingetrokken. Als het bevoegd gezag niet voor intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest, moet hij inzichtelijk maken op welke wijze hij invulling heeft gegeven aan zijn beoordelingsruimte. Uit de Logtsebaan-uitspraak volgt dat het bevoegd gezag dat kan doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdspad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat die effectief zijn. Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.

Is er sprake van een (dreigende) verslechtering en heeft Rotterdam The Hague Airport invloed op de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden?

9. De rechtbank merkt allereerst op dat in het bestreden besluit wordt aangegeven dat voor de reikwijdte van de stikstofdepositie moet worden gekeken naar de gebieden in een straal van 25 km rondom Rotterdam The Hague Airport. In het bestreden besluit wordt echter niet duidelijk gemaakt om welke Natura 2000-gebieden het gaat. Tussen partijen is echter niet in geschil dat een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in de omliggende Natura 2000-gebieden dreigt, en ook is niet in geschil dat Rotterdam The Hague Airport vanwege de stikstofdepositie op deze Natura 2000-gebieden van maximaal 0,4 mol/ha/jaar effecten heeft op de natuurwaarden. Dit betekent dat passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechteringen of verstoringen met significante gevolgen voor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied te voorkomen.

Passende maatregelen

10. Eisers betogen dat de minister niet inzichtelijk heeft gemaakt met welke andere maatregelen de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn wordt bereikt.

Voor wat betreft de piekbelaster-aanpak geven eisers aan dat deze maatregel nog niet in uitvoering is. Voor wat betreft de belangstelling voor de beëindigingsregeling is volgens eisers van belang dat dit getal uitsluitend een beeld geeft van de belangstelling voor de subsidies. Zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland schrijft is dit niet hetzelfde als het aantal veehouders dat een of meer locaties gaat beëindigen.

Voor wat betreft de stalmaatregelen geven eisers aan dat uit jurisprudentie volgt dat niet van de veronderstelde emissiereductie vanwege de emissiearme stalsystemen kan worden uitgegaan.

Daarnaast blijkt volgens eisers ook uit de voortgangsrapportage waar de minister op wijst dat de resultaten tegenvallen. Niet alle maatregelen zijn in uitvoering. In de begeleidende brief bij de voortgangsrapportage stelt de minister dat slechts twee derde van de maatregelen zich in de uitvoeringsfase bevinden. Bovendien staat in die brief dat bij verscheidene maatregelen sprake is van oponthoud vanwege twijfels over de uitvoerbaarheid van de maatregel. Tevens blijkt uit de voortgangsrapportage dat de reductieopbrengst van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) aanzienlijk lager is dan van tevoren ingeschat. De minister gaat in het verweerschrift nog uit van een stikstofreductie binnen een bandbreedte van 103-180 mol/ha/j. Dit is inmiddels bijgesteld naar een reductie tussen de 82-155 mol/ha/j. Gelet op de onzekerheden omtrent de maatregelen uit het PSN is het aannemelijk dat deze reductie in werkelijkheid nog minder zal betreffen, aldus eisers.

Voor wat betreft de maatregelen uit het klimaatakkoord heeft de Afdeling in de Porthos-uitspraak geoordeeld dat niet duidelijk is om welke concrete maatregelen het hier gaat. Ook constateert de Afdeling dat niet inzichtelijk is gemaakt welke vermindering van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden precies wordt verwacht en wanneer die vermindering zich zal voordoen. Ook de uitvoering en effecten van de maatregelen uit het Klimaatakkoord zijn daarom onvoldoende inzichtelijk, aldus eisers.

11. De minister heeft verwezen naar het landelijke maatregelenpakket. Daarin staan de volgende maatregelen:

Tabel 4.1 Opsomming maatregelen basispakket 24 april 2020 (in sommige gevallen is de naam inmiddels aangepast)

Maatregel	Eigenaar	Prognose gemiddeld verwacht generiek effect in 2030 (mol/ha/jr) ²⁰
Landbouw		96,5 – 167,3
Tweede verhoging budget Subsidierегeling sanering varkenshouderijen (Srv)	LNV	2,1
Gerichte opkoop piekbelasters rond N2000 gebieden (wordt Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav)	LNV	9,1
Landelijke beëindigingsregeling piekbelasters veehouderij (Lbv)	LNV	31,7
Verlagen ruw eiwitgehalte (RE) in veevoer	LNV	18 – 67 ²¹
Vergroten aantal uren weidegang	LNV	0,8 – 3,7
Verdunnen mest met water bij zodenbemester in zandgebieden	LNV	2,3 – 9,2
Omschakelprogramma	LNV	3,5
Stalmaatregelen: innoveren, investeren en normeren emissiearme stallen	LNV	29 – 41
Centrale mestverwerking (kunstmestvervanging)	LNV	
Industrie		0 – 5,4
Verkenning aanpassing huidige BBT aanpak	EZK/lenW	0 – 5
Specifieke maatwerk aanpak voor de piekbelasters industrie	EZK	0 – 0,3
Subsidiestop ISDE (pelletkachels en biomassaketels)	EZK	0,1
Mobiliteit		6,8 – 6,9
Gerichte handhaving defecte en gemanipuleerde AdBlue systemen vrachtwagens	lenW	2
Retrofit binnenvaart (nu: subsidierегeling verduurzaming binnenvaartschepen)	lenW	4,2
Stimuleren elektrisch taxiën (technisch potentieel)	lenW	0,3-0,4 ²²
Walstroom zeevaart (nu: Subsidierегeling walstroom zeevaart)	lenW	0,3
Bouw		
Innovatierегeling pilots bouw en GWW	lenW	n.v.t. ²³
Schoon en emissieloos bouwen	lenW/BZK	

11.1. De minister is in het bestreden besluit alleen ingegaan op de maatregel Landelijke Beëindigingsregeling Piekbelasters Veehouderij (Lbv). De rechtbank zal daarom eerst ingaan op deze maatregel.

11.2. In het bestreden besluit wordt over de Lbv-regeling aangegeven dat het kabinet in januari 2023 dit doel zal kwantificeren en een termijn hiervoor zal vaststellen. Het kabinet

streeft ernaar voor bedrijven die zich kwalificeren als piekbelaster in april 2023 (of eerder als mogelijk) een financieel ruimhartig beëindigingregeling open te stellen. Uiterlijk in januari 2024 start de verplichte aanpak, indien de vrijwillige aanpak onvoldoende oplevert, aldus de minister.

11.3. De rechtbank stelt vast dat een begin is gemaakt met uitvoering van deze passende maatregel. Uit het bestreden besluit blijkt echter niet binnen welke termijn de positieve effecten van deze maatregel zullen worden bereikt omdat niet is aangegeven wanneer de piekbelasters hun activiteiten zullen gaan beëindigen. Ook blijft onduidelijk wat de positieve effecten van deze maatregel zullen zijn voor de Natura 2000-gebieden rondom Rotterdam The Hague Airport. Uit de stukken blijkt namelijk niet of ook piekbelasters rondom de Natura 2000-gebieden in kwestie worden beëindigd.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister daarom niet voldaan aan zijn verplichting om inzichtelijk te maken of met deze maatregel uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn binnen de betrokken Natura 2000-gebieden.

De beroepsgrond slaagt.

Conclusie en gevolgen

12. Het beroep is gegrond wegens strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit. De bestuursrechter is verplicht om een geschil zoveel mogelijk definitief te beslechten.⁴ Dat houdt onder andere in dat de bestuursrechter moet onderzoeken of de gevolgen van het besluit in stand kunnen blijven⁵. Als in het verweerschrift wel een afdoende motivering is opgenomen, dan kan de rechtbank de rechtsgevolgen in stand laten. Dan blijft het weigeringsbesluit in stand.

13. In deze zaak is de procedure voor een natuurvergunning gestart en op 15 februari 2021 heeft de minister een ontwerp-natuurvergunning voor Rotterdam The Hague Airport ter inzage gelegd. Tot op heden is echter nog geen natuurvergunning verleend met toepassing van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Dit betekent dat de minister nog steeds bevoegd is om toepassing te geven aan de aanschrijvingsbevoegdheid uit artikel 2.4, eerste lid, van de Wnb.

14. In het verweerschrift en op de zitting heeft de minister over de Lbv een verdere uitwerking gegeven van de maatregelen die hij onderzoekt en treft en van de voortgang van deze maatregelen. De minister heeft in het verweerschrift aangegeven dat de Lbv niet is gericht op 500 tot 600 ondernemers, maar op circa 3.000 ondernemers. Deze krijgen op basis van vrijwilligheid de mogelijkheid te komen tot stikstofreductie binnen de aanpak (Lbv-plus). De beëindigingsregelingen Lbv en de Lbv-plus zijn sinds 3 juli 2023 opengesteld. Op 11 januari 2024 hebben in totaal 1.255 veehouders een aanvraag ingediend

⁴ Artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

⁵ Artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb.

voor de Lbv en de Lbv-plus. Het gaat om 509 aanvragen voor de Lbv, 475 voor de Lbv-plus en 271 waarbij nog niet is vastgesteld om welke regeling het gaat, aldus de minister. De minister heeft voor wat betreft de voortgang van de bronmaatregelen ook verwezen naar de Kwartaalrapportage Implementatie bronmaatregelen van 6 juni 2023 en de daarin op pagina 6 opgenomen tabel waarin de voortgang van alle maatregelen wordt weergegeven. In paragraaf 5.2 van de rapportage wordt per maatregel ook een prognose van de potentie van de stikstofreductie gegeven:

kwartaalrapportage Q1 2023	Potentie stikstofreductie + ambtelijke inschatting groepiad																		Structurele Aanpak stikstof 24 april 2020				
	2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		2028		2029			2030		2020	
	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max		min	max	min	max
Totaal bronmaatregelen	0	0	1	3	14	21	33	43	42	54	53	76	60	91	87	115	74	131	82	105	109	180	
Industrie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Effect subsidieop ISDE																							
NIE regeling		0,1		0,1		0,1		0,1		0,1		0,1		0,1		0,1		0,1		0,1	0,0	0,1	
Verkenning aanpak BB																					0,0	0,3	
Verkenning aanpak BB																					0,0	5,0	
Verhoging subsidieopslag sanering varkenshouderijen	6	8	0	15	20	31	40	38	51	40	72	56	81	41	110	64	128	76	141	86	167		
Gerichte opkoop piekbelasters non N2000 gebieden (MGGA)																					0,0	0,0	
Landelijke beëindigingsregeling veehouderij (Lbv)			0,0	0,0	3,0	3,0	5,0	5,0	7,0	7,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	2,1	2,1	
Verdueren strot			0,0	0,0	1,0	1,0	2,0	4,0	2,3	9,2	2,3	9,2	2,3	9,2	2,3	9,2	2,3	9,2	2,3	9,2	31,7	31,7	
Stalmaatregelen			0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	10,0	10,0	15,0	15,0	20,0	30,0	25,0	36,0	29,0	41,0	29,0	41,0	29,0	41,0	
Verlagen ruw eiwitgehalte (RE) in veevoer			0,0	0,0	11,0	14,0	12,0	16,0	13,0	18,0	14,0	25,0	15,0	12,0	15,0	19,0	18,0	19,0	18,0	19,0	18,0	19,0	
Vergroten aantal uien weidegang	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	2,8	0,6	3,3	0,8	3,7	0,8	3,7	0,8	3,7	0,8	3,7	0,8	3,7	0,8	3,7	0,8	3,7	
Omstapelprogramma																					3,5	3,5	
Minscherming																					3,5	3,5	
Lbv-plus																					NTB	NTB	
Landbouw & bosbouw																					32,0	32,0	
Verduurzaming biomassa	0,0	0,0	0,5	0,5	0,7	0,7	1,0	1,0	1,5	1,5	2,1	2,1	3,1	3,1	3,5	3,5	3,8	3,8	4,2	4,2	4,2	4,2	
Elektrisch taaien																					0,3	0,4	
Gerichte handhaving AdBlue systemen			0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,1	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	
Woltraan zeesaai			0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Pilots verduurzaming Bosbouw																					NVT	NVT	
Landbouw																					NVT	NVT	
Landbouw																					NTB	NVT	

De rechtbank zal hierna ingaan op deze aanvullende motivering.

Lbv en Lbv-plus

14.1. In de kwartaalrapportage staat het volgende over deze maatregelen:

“Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties

De status van de maatregel verschuift van rood naar oranje. De notificatie verloopt voortvarend en de verwachting is dat de regeling daarmee komend kwartaal gepubliceerd gaat worden. Daarnaast is er de afgelopen periode gewerkt aan het bijsturen en daarmee gelijk oplopen van deze maatregel met de Lbv-plus.

Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties plus

Eind februari is de Lbv-plus formeel genotificeerd bij de Europese Commissie. Er is intensief nagedacht over de invulling van de Lbv-plus regeling. Er zijn beslissingen genomen rondom de spreidingsvariant en hierop heeft RIVM een drempelwaarde gezet. Er is gekozen voor de simpelste variant: de 3000 grootste piekbelasters zonder geografische afbakening. De status van de maatregel is groen.”

14.2. Ook uit de voortgangsrapportage blijkt dat een begin is gemaakt met de uitvoering van deze passende maatregel. Op pagina 16 van de voortgangsrapportage staat over de planning dat openstelling plaatsvindt in het derde kwartaal van 2023, dat de afgifte van beschikkingen plaatsvindt in het eerste kwartaal van 2024, dat de overeenkomsten worden ondertekend in het derde kwartaal van 2024, dat de productiecapaciteit in het vierde kwartaal van 2024 wordt beëindigd en dat de sloop van de productielocaties in het vierde kwartaal van 2025 gereed is. Er wordt een prognose gegeven dat al in 2024 een reductie van minimaal 7 mol/ha/jaar zou moeten plaatsvinden.

Daargelaten de vraag of deze reductie daadwerkelijk al in 2024 wordt gerealiseerd, overweegt de rechtbank dat nog steeds onduidelijk blijft wat de positieve effecten van deze maatregel zullen zijn voor de Natura 2000-gebieden rondom Rotterdam The Hague Airport. Uit de stukken blijkt namelijk niet of ook veehouderijen rondom deze Natura 2000-gebieden worden beëindigd. Als er geen veehouders zijn rondom deze Natura 2000-gebieden die willen stoppen met hun bedrijf, dan is ook niet aannemelijk dat deze passende maatregel zal bijdragen aan een afname van de stikstofdepositie in deze Natura 2000-gebieden. De rechtbank is daarom van oordeel dat de minister onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat met deze maatregel uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie in deze Natura 2000-gebieden binnen een redelijke termijn.

Opkoop piekbelasters (Maatregel Gerichte Aankoop)

Voor wat betreft de gerichte aankoop van piekbelasters rond Natura 2000-gebieden wordt in de kwartaalrapportage aangegeven dat deze maatregel op "rood" staat. Daarover wordt verder aangegeven:

"In het kader van de 1e tranche van de maatregel gerichte aankoop (MGA-1) lijken met 54 veehouderijen koopovereenkomsten te zijn afgesloten in de provincies. De verdere planning voor een 2^e tranche is sterk afhankelijk van besluitvorming en benodigde afstemming met de aanpak piekbelasters. De MGA-2 dient aanvullend te zijn op subsidieregeling voor de beëindiging van de piekbelasters Lbv-plus. Ook de notificatie in Brussel zal de nodige tijd vergen. De aankoop van grond maakt het de notificatieproces complex. Vanwege de onzekerheid over het verloop van deze maatregel blijft de status rood behouden."

14.3. De maatregel voor de gerichte aankoop van piekbelasters heeft geleid tot de aankoop van veehouderijen door de provincies. Op pagina 16 van de voortgangsrapportage staat over de planning dat de openstelling van MGA-2 verder is vertraagd naar het eerste kwartaal van 2024. Dit komt door de beoordeling van de Europese Commissie met betrekking tot staatssteun en de vormgeving van de Lbv-plus regeling. Door de vertraagde openstelling is het sluiten van de aankoopovereenkomsten, het afvoeren van dieren en de sloop van stallen vertraagd naar het tweede kwartaal van 2024. Er wordt een prognose gegeven dat in 2023 een reductie van 3 mol/ha/jaar zou moeten plaatsvinden en in 2024 een reductie van 5 mol/ha/jaar.

14.4. Daargelaten de vraag of deze reductie daadwerkelijk zal worden gerealiseerd, overweegt de rechtbank dat nog steeds onduidelijk blijft wat de positieve effecten van deze maatregel zullen zijn voor de Natura 2000-gebieden rondom Rotterdam The Hague Airport. Uit de stukken blijkt namelijk niet of ook piekbelasters rondom deze Natura 2000-gebieden zijn gelegen en zullen worden opgekocht. Als dit niet het geval is, dan is ook niet aannemelijk dat deze passende maatregel zal bijdragen aan een afname van de stikstofdepositie in deze Natura 2000-gebieden. De rechtbank is daarom van oordeel dat de minister onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat met deze maatregel uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een redelijke termijn.

Stalmaatregelen

14.5. In de voortgangsrapportage staat het volgende over stalmaatregelen:

“De conceptrapportages van de sectoranalyses voor pluimvee en vleeskalveren zijn besproken met betrokken stakeholders en worden op korte termijn afgerond. De eerste fase van de sectoranalyse melkvee is afgerond. Aan de tweede fase wordt gewerkt. Zoals in de brief van 25 november 2022 is aangegeven, is vergunningverlening voor emissiearme stalsystemen alleen mogelijk onder strikte voorwaarden. De maatregel blijft rood. Het is van belang dat er stappen worden gezet in het kader van toestemmingsverlening. Daarnaast dient er helderheid te komen over de emissiereductie aan de hand van de WUR analyse over de inzetbaarheid van emissiearme systemen die op dit moment nog plaatsvindt. Als deze stappen zijn gezet kan op deze bronmaatregel weer vooruitgang worden geboekt.” In de prognose is aangegeven dat in 2024 een reductie van 5 mol/ha/jaar zou moeten plaatsvinden.

14.6. De rechtbank heeft in de uitspraak van 24 januari 2023 (ECLI:NL:RBGEL:2023:340) al twijfels uitgesproken over deze innovatiemaatregel gelet op recente jurisprudentie van de Afdeling over emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij.⁶ Daaruit volgt dat het onduidelijk is of voor bepaalde emissiearme stalsystemen voor melkveehouderijen de verwachte emissiereductie wel kan worden gehaald. De Afdeling heeft nadien in de uitspraken van 4 oktober 2023⁷ vergelijkbaar geoordeeld over bepaalde emissiearme stallen voor pluimvee en varkens. Ook in de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat er helderheid dient te komen over de daadwerkelijke emissiereductie.

Hierbij komt dat, zoals de rechtbank Oost-Brabant in overweging 10.5 van haar uitspraak van 24 november 2022 (ECLI:NL:RBOBR:2022:5151) ook al heeft aangegeven, het positieve effect voor de natuur van stalmaatregelen vaak grotendeels teniet wordt gedaan doordat meer dieren worden gehouden. Deze dure stalmaatregelen moeten immers worden bekostigd. Zolang de eventuele stikstofwinst wordt opgevuld door meer dieren te houden, leiden deze niet tot minder stikstofdepositie. Daarnaast blijft onduidelijk wat de positieve effecten van deze stalmaatregelen zullen zijn voor de Natura 2000-gebieden rondom Rotterdam The Hague Airport.

De rechtbank is van oordeel dat de minister onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat met deze maatregel uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een redelijke termijn.

14.7. Tot slot overweegt de rechtbank dat uit de voortgangsrapportage blijkt dat ook de overige maatregelen vertraagd zijn of leiden tot minder stikstofreductie dan in eerste instantie ingeschat. Daar komt bij dat een deel van de kritische depositiewaarden nadat de rapportage is uitgebracht naar beneden zijn bijgesteld, zodat mogelijk nog meer maatregelen nodig zijn om de stikstofdoelen te halen.

14.8. De rechtbank concludeert dat de minister met de verwijzing naar het landelijke maatregelenpakket ten behoeve van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en de voortgangsrapportage niet inzichtelijk heeft gemaakt dat door de uitvoering hiervan zodanige positieve effecten voor de Natura 2000-gebieden rondom Rotterdam The Hague Airport optreden dat de minister daarom kan afzien van het toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid ten aanzien van Rotterdam The Hague Airport.

⁶ Zie de uitspraken van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557

⁷ Onder meer ECLI:NL:RVS:2023:3689 en ECLI:NL:RVS:2023:3699

15. Gelet op wat de rechtbank onder 11.3 heeft overwogen, is het beroep van eisers gegrond. De minister heeft in het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd dat met de aangegeven maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden binnen een afzienbare termijn. Daarom zal het bestreden besluit op dit punt worden vernietigd. Omdat met het verweerschrift niet alsnog een toereikende motivering is gegeven, ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit op dit punt in stand te laten. Dit betekent dat de minister het verzoek van eisers om op grond van artikel 2.4, eerste lid, van de Wnb over te gaan tot gedeeltelijke intrekking dan wel wijziging van de natuurvergunning, opnieuw zal moeten beoordelen.

De rechtbank laat wat eisers hebben aangevoerd over de omvang van de referentiesituatie, de begrenzing tot Natura 2000-gebieden op maximaal 25 km van Rotterdam The Hague Airport en het niet meenemen van de depositie van vliegtuigen boven 3000 voet buiten beschouwing omdat het bestreden besluit al op andere gronden wordt vernietigd.

De rechtbank zal in deze uitspraak ook niet verder ingaan op de belangenafweging die de minister heeft gemaakt. De minister heeft beoordelingsruimte bij de keuze welke passende maatregel wordt getroffen, maar in het kader van die afweging moeten eerst de gevolgen van de passende maatregelen goed in kaart worden gebracht. Zoals de rechtbank hiervoor heeft overwogen is dat nog niet goed gebeurd.

Proceskosten

16. Omdat het beroep gegrond is moet de minister het griffierecht en de proceskosten aan eisers vergoeden. Deze vergoeding bedraagt € 1.750,- omdat de gemachtigde een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen. De reiskosten en deskundigenkosten van eisers zijn in het beroep met zaaknummer 23/1469 al vergoed.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- veroordeelt de minister in de proceskosten van eisers voor een bedrag van € 1.750,-;
- draagt de minister op de door eisers betaalde griffiekosten van € 365,- aan eisers te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. _____, voorzitter, en _____ en _____, leden, in aanwezigheid van _____, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op **16 APR. 2024**



griffier



voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **16 APR. 2024**

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.