

Publicatie

Auteur: R. Olivier
Verschenen in: Jurisprudentie Milieurecht, JM 2022/82
Datum: 4 april 2022
Titel: Noot bij Rb. Limburg 30 maart 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2460 (De beslistermijn voor een aanvraag om wijziging of intrekking van een natuurvergunning is acht weken)

Rechtbank Limburg
30 maart 2022, AWB - 20/ 2159,
ECLI:NL:RBLIM:2022:2460
(mr. Seerden)
Noot R. Olivier

Natuurvergunning. Wijziging. Intrekking. Beslistermijn.

[Wnb art. 5.1, 5.4; Awb art. 4:13] Noot R. Olivier

Bij besluit van 19 december 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseressen, om een natuurvergunning van vergunninghouder in te trekken of te wijzigen, afgewezen. Verweerder, GS van Limburg, beroept zich op art. 5.1 lid 1 Wnb op grond waarvan op een aanvraag om een bij of krachtens deze wet vereiste vergunning of ontheffing binnen dertien weken na de datum van ontvangst wordt beslist. De rechtbank ziet mede in het licht van de wetsgeschiedenis geen reden om deze termijn mede van toepassing te achten op aanvragen tot wijziging of intrekking van natuurvergunningen. Een aanvraag om verlening kan immers niet gelijk worden gesteld aan een aanvraag om wijziging of intrekking. De rechtbank onderschrijft het standpunt van eiseressen dat in de Wnb een bepaling, zoals art. 3.15 Wabo voor de intrekking en wijziging van omgevingsvergunningen, voor de intrekking en wijziging van Wnb-vergunningen ontbreekt. Daarom moet volgens de rechtbank worden teruggevallen op art. 4:13 Awb op grond waarvan een redelijke beslissingstermijn van maximaal acht weken geldt. De Awb gaat als algemene wet vóór de bijzondere Wnb en er is geen grond van die lijn af te wijken. Eiseressen hebben verweerder op 17 juli 2019 verzocht om intrekking of wijziging van

de natuurvergunning en verweerder na acht weken namelijk bij brief van 17 september 2019 in gebreke gesteld. Verweerder heeft op 17 oktober 2019 de door hem genomen beslistermijn van dertien weken verlengd met zeven weken en heeft op het verzoek beslist op 19 december 2019. Dit betekent dat verweerder te laat heeft beslist en de ingebrekestelling niet prematuur was.

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 30 maart 2022 in de zaak tussen
Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A.,
te Nijmegen,
Vereniging Leefmilieu, te Nijmegen,
eiseressen,
(gemachtigde: [naam 5]),
en
het college van gedeputeerde staten van de provincie Limburg, verweerder.
Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: [naam 1], te [plaats]
(gemachtigde: [naam 2]).

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseressen, om de natuurvergunning van [naam 1] (verder: vergunninghouder) in te trekken of te wijzigen, afgewezen.

Bij besluit van 7 juli 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseressen tegen het primaire besluit ongegrond verklaard. Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 februari 2022.

VAN DER FELTZ

advocaten

Voor eiseressen was hun gemachtigde aanwezig. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door [naam 3] en [naam 4]. Vergunninghouder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

Samenvatting

1. In deze zaak staat de vraag centraal of intrekking of wijziging van een aan vergunninghouder verleende natuurvergunning aan de orde is of niet. Dat is geregeld in artikel 5.4, eerste lid, onder c, en artikel 5.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb). Daarbij is van belang dat deze natuurvergunning is verleend op grond van het Programma Aanpak Stikstof 2021-2025 (PAS) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) in haar uitspraak van 29 mei 2019 over het PAS geoordeeld heeft dat dit - kort gezegd - in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn (Hrl). De rechtbank betreft hierbij ook artikel 6, tweede lid, van de Hrl en de uitspraak van de Afdeling in dit verband van 20 januari 2021. Ook moet de rechtbank een oordeel geven over de vraag of verweerder te laat beslist heeft op het verzoek van eiseressen om intrekking of wijziging van de aan vergunninghouder verleende natuurvergunning.

1.1. De rechtbank vindt dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het verzoek van eiseressen tot intrekking of wijziging niet voor toewijzing in aanmerking komt. De door verweerder genoemde andere maatregelen zijn volgens de rechtbank niet passend omdat geen sprake is van reductie van stikstofdepositie op bepaalde stikstof gevoelige habitats van relevante (overbelaste) Natura 2000-gebieden en daarom kan niet volstaan worden met het standpunt dat intrekking of wijziging van de natuurvergunning onevenredig is. De rechtbank oordeelt voorts dat verweerder niet tijdig op het verzoek van eiseressen heeft besloten en er daarom een dwangsom is verbeurd.

1.2. Het beroep van eiseressen is dus gegrond. De rechtbank voorziet ten aanzien van de dwangsom zelf in de zaak en stelt de hoogte daarvan vast. Ten aanzien van de intrekking of wijziging ligt het niet op de weg

van de rechtbank tot een finale geschiloplossing te komen en zal verweerder opnieuw moeten besluiten met inachtneming van de overwegingen van de rechtbank hierover.

Leeswijzer

2. De rechtbank zal eerst de relevante feiten schetsen (ro 3. t/m 3.3.) en daarna ingaan op de besluitvorming (ro 4. en 4.1.). Vervolgens worden de beroepsgronden (ro 5.1 t/m 5.3.) en de (aanvullende) standpunten van eiseressen en verweerder (ro 6. t/m 9.) besproken. Daarna volgt de omvang van het geschil (ro 10. en ro 10.1.), het oordeel (ro 11. t/m 23.) en de beslissing van de rechtbank.

Wat aan deze zaak voorafging

3. Aan vergunninghouder is op 16 februari 2017 een Wnb-vergunning verleend voor de exploitatie van een veehouderij met 92 zoogkoeien, 50 stuks jongvee, 217 vleeskalveren en 95 vleesstieren en overig vee met een totale ammoniakemissie van 1.860,2 kg ([adres] te [plaats]). Daarbij is aangegeven dat de inrichting van vergunninghouder is gelegen nabij de Nederlandse Natura 2000-gebieden Grensmaas, Abdij Lilbosch & voormalig klooster Mariahoop, Roerdal, en de Belgische Natura 2000-gebieden Uiterwaarden langs de Limburgse Maas met Vijverbroek, Hamonterheide, Hageven, Buitenheide, Stramprooierbroek en Mariahof, Abeekvallei met aangrenzende moerasgebieden en Itterbeek met Brand, Jagersborg, Schootsheide en Bergerven.

3.1. Op 9 mei 2019 is een vergunning op grond van de Wnb en het PAS verleend voor het wijzigen van de exploitatie van de veehouderij naar 150 zoogkoeien, 48 stuks jongvee, 254 vleeskalveren, 309 vleesstieren en overig vleesvee en 114 fokstieren en overig rundvee met een totale ammoniakemissie van 4.059,7 kg. Het projecteffect bestaat uit het uitbreiden met 61 zoogkoeien, 112 vleeskalveren, 285 stuks vleesstieren en overig vleesvee en 114 fokstieren en overig rundvee en derhalve uit een toename van de totale ammoniakemissie van 2.859,4 kg. In dit besluit is opgenomen dat de inrichting geen (significante) negatieve effecten heeft op meerdere Natura

2000-gebieden. Die gebieden zijn niet expliciet benoemd maar wel impliciet door verwijzing naar de AERIUS Calculator.

3.2. Eiseressen hebben tegen de natuurvergunning van 9 mei 2019 (hierna: natuurvergunning) beroep ingesteld bij deze rechtbank. Zij hebben vervolgens op 17 juli 2019 bij verweerder een verzoek ingediend om deze natuurvergunning met toepassing van artikel 5.4 van de Nbw in te trekken of te wijzigen. Bij brief van 30 augustus 2019 heeft de rechtbank meegedeeld dat het door eiseressen ingestelde beroep tegen de natuurvergunning is ingetrokken.

3.3. Op 17 september 2019 hebben eiseressen verweerder in gebreke gesteld omdat niet binnen acht weken na het verzoek tot intrekking of wijziging is beslist. Verweerder heeft bij brief van 17 oktober 2019 de in zijn ogen geldende beslistermijn van dertien weken met zeven weken verlengd.

Besluitvorming

4. Bij het primaire besluit heeft verweerder het verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning afgewezen omdat de betreffende vergunning niet in strijd met de ten tijde van het verlenen daarvan geldende, nationale, wettelijke voorschriften is verleend. Met betrekking tot de uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl is verweerder van mening dat in de betrokken Natura 2000-gebieden reeds maatregelen, gericht op de behoud- en herstelopgave voor stikstofgevoelige habitattypen, zijn of (versneld) worden genomen, en andere passende (PAS)-maatregelen van kracht zijn. Verwezen wordt naar landelijke ontwikkelingen over de aanpak van de stikstofproblematiek (Commissie Remkes, brieven van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)). In het licht daarvan is het intrekken of wijzigen van de onherroepelijke natuurvergunning gelet op de rechtszekerheid die vergunninghouder aan de verleende natuurvergunning mocht ontleen een te vergaande maatregel ook omdat dat slechts leidt tot een zeer klein effect van maximaal 0,63 mol/ha/jaar. Verweerder is van mening dat alleen intrekking of wijziging aan de orde is als dat de enige passende maatregel zou zijn. Verweerder vindt dat het intrekken van deze

vergunning niet een noodzakelijke passende maatregel is zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Verweerder concludeert dat gezien de betrokken belangen en de rechtszekerheid in redelijkheid geen aanleiding bestaat om deze natuurvergunning in te trekken of te wijzigen. In reactie op de ingebrekestelling van eiseressen heeft verweerder beslist dat er geen dwangsom is verschuldigd, omdat de beslistermijn dertien weken bedraagt en tijdig is verlengd met zeven weken.

4.1. Bij het thans bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiseressen tegen het primaire besluit ongegrond verklaard. Het standpunt van verweerder is nagenoeg hetzelfde als bij het primaire besluit. Verweerder geeft nog aan dat zelfs als er sprake zou zijn van strijd met wettelijke voorschriften (artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb) het een facultatieve bevoegdheid betreft en geen verplichting. Voorts zou het willekeurig intrekken van vergunningen als de onderhavige niet passen binnen de gebiedsgerichte aanpak van het Aanvalsplan Stikstof Limburg. Verweerder verwijst naar het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften Provincie Limburg waarin dat standpunt wordt gevolgd en ook het standpunt van verweerder dat de ingebrekestelling prematuur was en er derhalve geen dwangsom is verschuldigd.

Gronden van beroep

5. Eiseressen zijn het niet eens met het bestreden besluit.

5.1. In beroep voeren eiseressen aan dat de natuurvergunning waarvan intrekking of wijziging is verzocht leidt tot een toename van stikstofdepositie. Eiseressen spitsen dat met name toe op enkele habitats in het Natura 2000-gebied Roerdal en het Natura 2000-gebied Leudal. Ook op andere habitats in deze en andere omliggende Natura 2000-gebieden neemt volgens eiseressen de stikstofdepositie door de natuurvergunning toe. Eiseressen stellen in dat verband dat er op grond van artikel 6, tweede lid, van de Hrl door Nederland passende maatregelen getroffen moeten worden om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert

en er geen storende effecten optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect kunnen hebben. Als dat het geval is, heeft het bevoegd gezag geen keuze, gelet op de dwingende formulering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Dit volgt ook uit artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. Volgens eiseressen is dat door de stikstoftoename het geval en dat geldt eens te meer nu de natuurvergunning op grond van het PAS is verleend en er daardoor geen passende beoordeling is geweest die voldoet aan artikel 6, derde lid, van de Hrl. Eiseressen verwijzen daarbij naar de PAS-uitspraak van de Afdeling. Intrekking of wijziging van natuurvergunningen kan een passende maatregel zijn, die zonder uitstel kan worden genomen. Andere passende maatregelen zijn mogelijk maar dan moet vaststaan dat de aantasting van de natuur wordt gestopt. Die zekerheid heeft verweerder in het bestreden besluit niet gegeven. Het gaat slechts om aangekondigde maatregelen die bovendien niet op alle Natura 2000-gebieden zien en/of nog moeten worden uitgewerkt en niet afdoen aan de stikstoftoename door het onderhavig project op en daarmee de verslechtering van (met name) het (overbelaste) Leudal. De verwachte voordelen van deze herstelmaatregelen staan bovendien niet vast en daarom zijn het minder geschikte passende maatregelen dan intrekking of wijziging van de natuurvergunning. Van een willekeurige intrekking is geen sprake. Het gaat om een specifieke situatie omdat het een vergunning betreft die met het PAS en daarmee in strijd met artikel 6, derde lid, van de Hrl is verleend. Artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb moet in die zin gelezen worden. Volgens eiseressen komt daar nog bij dat de natuurvergunning ten tijde van het verzoek om intrekking of wijziging nog niet onherroepelijk was. Eiseressen hebben het beroep pas na indiening van het verzoek ingetrokken. Eventuele investeringen zijn op eigen risico gedaan en het rechtzekerheidsbeginsel wordt dus niet geschonden. De afwijzing van het verzoek is ook onvoldoende onderbouwd omdat verweerder alleen gekeken heeft naar de mogelijkheid de natuurvergunning in te

trekken en niet is bekeken of de vergunning moet worden gewijzigd bij voorbeeld door aanvullende voorschriften te stellen die zien op de beperking van de ammoniakemissie en/of beperking van het aantal dieren dat mag worden gehouden en waarmee ook de strijd met artikel 6, tweede lid, van de Hrl opgeheven zou kunnen worden. Er zou terug moeten worden gegaan naar het stikstofdepositieniveau van de onderliggende natuurvergunning omdat dat de meest zekere en adequate maatregel is om de mogelijke significante effecten en daarmee de strijd met artikel 6, tweede lid, van de Hrl te beëindigen. Andere passende maatregelen worden niet uitgesloten maar die moeten dan wel zonder uitstel worden uitgevoerd en dat is niet gebeurd. Uit het voorgaande volgt volgens eiseressen dat verweerder artikel 5.4, eerste lid, onder c, en artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb onjuist heeft toegepast.

5.2. Ten aanzien van de ingebrekestelling stellen eiseressen dat artikel 5.1, eerste lid, van de Wnb alleen geldt voor de verlening van een vergunning of ontheffing en niet op het wijzigen of intrekken daarvan. Nergens in de Wnb is een vergelijkbare bepaling als artikel 3.15 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te vinden en dat betekent dat de algemene bepaling van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Verweerder had op grond van artikel 4:14 van de Awb de termijn van acht weken kunnen verlengen, maar heeft dat niet tijdig gedaan. Ten tijde van de ingebrekestelling was de termijn verstreken en deze ingebrekestelling was dus niet prematuur. Verweerder komt ten onrechte tot de conclusie dat geen dwangsom verschuldigd is.

5.3. Eiseressen concluderen dat het bestreden besluit moet worden vernietigd en verweerder opgedragen moet worden een nieuw besluit te nemen over de intrekking of wijziging van de aan vergunninghouder verleende natuurvergunning en dat de rechtbank zelf voorziend de hoogte van de dwangsom vast dient te stellen.

Verweerschrift

6. Verweerder heeft op de gronden van beroep gereageerd.

6.1. In verband met artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb komt volgens verweerder aan lidstaten keuzevrijheid toe bij het bepalen van passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Daarbij is van belang dat het intrekken van vergunningen een inbreuk vormt op de rechten van vergunninghouders (het rechtzekerheidsbeginsel).

Volgens verweerder geldt dat herstelmaatregelen die reeds in het kader van het PAS zijn of worden uitgevoerd in de betrokken Natura 2000-gebieden nog steeds van kracht zijn of (versneld) worden uitgevoerd, zoals de omzetting naar hoogwaardigere natuurgraslanden in bij voorbeeld Roerdal en projecten ten aanzien van hoogveen in de Groote Peel. Er wordt verwezen naar landelijke ontwikkelingen over de aanpak van de stikstofproblematiek (Commissie Remkes) en de op basis daarvan in het leven geroepen Adviescommissie Stikstofproblematiek, verlaging van de maximumsnelheid, een regeling over de provinciale aankoop van veehouderijen nabij natuurgebieden, en brieven van de Minister van LNV van eind 2019 en begin 2020. Begin 2020 heeft verweerder het Aanvalsplan Stikstof Limburg vastgesteld om de stikstofdepositie in de stikstofgevoelige natuurgebieden in Limburg substantieel te verminderen. Daarbij wordt gekeken naar alle sectoren en worden andere passende maatregelen aangereikt en wordt er rekening gehouden met het rechtzekerheids- en gelijkheidsbeginsel. Het op dit moment willekeurig intrekken van vergunningen past niet bij de voorgestelde gebiedsgerichte aanpak. Verweerder vraagt zich af of het intrekken van de onderhavige vergunning een effectieve passende maatregel is voor Roerdal. Volgens verweerder kan er geen sprake zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit Natura 2000-gebied en kunnen er effectievere maatregelen worden getroffen dan het intrekken van deze vergunning. Dat geldt ook voor het wijzigen van de vergunning. Mede in relatie tot de eind 2019 vastgestelde Beleidsregels intern en extern salderen Limburg impliceert het voorgaande dat er in redelijkheid geen aanleiding bestaat om de betrokken vergunning in te trekken of te wijzigen. Verweerder voegt daaraan toe dat nu er geen zienswijzen door eiseressen

zijn ingediend tegen het ontwerp voor de natuurvergunning (ter inzage van 22 februari 2019 tot en met 4 april 2019) het beroep tegen de verleende natuurvergunning niet ontvankelijk zou zijn en daarmee de vergunning onherroepelijk.

6.2. Ten aanzien van artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb stelt verweerder zich op het standpunt dat ten tijde van het bestreden besluit voldaan werd aan de toen geldende wettelijke bepalingen (van het PAS) en de vergunning dus niet in strijd met wettelijke voorschriften is verleend. Als dat al zo zou zijn, gaat het om een facultatieve bevoegdheid die een belangenafweging met zich brengt. Hier verwijst verweerder naar hetgeen ten aanzien van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb is gesteld over andere passende maatregelen. Daarbij is van belang dat vergunninghouder financiële verplichtingen is aangegaan met werkzaamheden in het veld ter voorbereiding van het bouwen van een stal. Verweerder verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2011.

6.3. Ten aanzien van de tijdigheid van beslissen handhaaft verweerder het standpunt van een beslistermijn van 13 weken omdat die termijn van artikel 5.1 van de Wnb ook geldt voor intrekkingbesluiten. Gezien het bepaalde in paragraaf 4.1.3.2. van de Awb is derhalve geen dwangsom verschuldigd.

Aanvullend standpunt van eiseressen

7. Eiseressen hebben in de aanvullende reactie het volgende gesteld.

7.1. Eiseressen verwijzen ten aanzien van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb naar de Logtsebaan-uitspraak van de Afdeling. Een grond voor intrekking is aanwezig als een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en de activiteit waarvoor vergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden. In dit geval is sprake van een (dreigende) verslechtering of verstoring met significante gevolgen van de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden Leudal en Groote Peel en dat wordt volgens eiseressen door verweerder ook niet bestreden. Gezien de stikstofdepositie die het bedrijf van vergunninghouder door de natuurvergunning op deze gebieden veroorzaakt, heeft de

activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten op deze gebieden (ro 14.8. van de Logtsebaan-uitspraak). Verweerder heeft beoordelingsruimte bij de keuze van passende maatregelen maar ook wanneer intrekking niet de enige passende maatregel is, kan daarvoor toch worden gekozen en de rechtszekerheid van vergunninghouder hoeft daaraan niet in de weg te staan (ro 8.1. van de Logtsebaan-uitspraak). Van groot belang is dat verweerder dient te motiveren/inzichtelijk te maken met welke passende maatregelen (maatregelenpakket of programma) dan wel uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn: welke maatregelen worden of zullen worden uitgevoerd, binnen welk tijdpad en wanneer zijn die effectief (ro 7.2. en 14.3. van de Logtsebaan-uitspraak). Verwijzen naar het PAS of een pakket van maatregelen volstaat niet. Ook dienen daarbij de resultaten van het MAN-netwerk te worden betrokken. Die zijn voor het Natura 2000-gebied de Groote Peel ongunstig. Er is eerder sprake van een toename dan afname. Voor het Natura 2000-gebied Leudal zijn geen metingen bekend, maar dat zal daar niet anders zijn. Van de in het PAS verwachte daling blijkt dus niets. Een verwijzing daarnaar en naar de nog niet uitgewerkte gebiedsgerichte aanpak (Aanvalsplan) is onvoldoende. Daarmee wordt niet inzichtelijk gemaakt met welke passende maatregelen de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn wordt bereikt. Daar komt bij dat het maatregelenpakket een ecologische onderbouwing mist tot welk niveau per habitat de stikstofdepositie moet dalen en wanneer. Zolang niet verwezen kan worden naar een maatregelenpakket dat leidt tot de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn zijn aanvullende passende maatregelen nodig en dan kan niet voorbij worden gegaan aan intrekking of wijziging van een vergunning als de onderhavige. De stikstofdepositietoename vanwege de natuurvergunning is immers in ieder geval zodanig dat significante effecten als gevolg daarvan niet uitgesloten kunnen worden.

7.2. Ten aanzien van artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb stellen eiseressen dat

niet pas vanaf de datum van de PAS-uitspraak de relevante nationaalrechtelijke bepalingen onverbindend waren, maar ze dat altijd al waren: dus ook al op het moment van het verzoek om intrekking van de onderhavige vergunning. Verweerder dient alle belangen en omstandigheden af te wegen. Dat vergunninghouder wist, of wordt geacht te weten, dat de intrekkingprocedure is gestart voordat de natuurvergunning onherroepelijk werd, is een relevante omstandigheid.

Aanvullend verweerschrift

8. Verweerder heeft in het aanvullend verweerschrift het volgende gesteld.

8.1. Ten aanzien van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb en onder verwijzing naar de Logtsebaan-uitspraak van de Afdeling neemt verweerder aan dat hij beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de te treffen nodige passende maatregelen. Hij geeft daarbij het volgende overzicht. Er wordt verwezen naar de op 1 juli 2021 in werking getreden Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering, die voorziet in een aantal verplichtingen als het gaat om stikstofreductie. Dit is in de Contourennota Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering nader toegelicht. Behalve op landelijk niveau is er op provinciaal niveau het al eerder vermelde Aanvalsplan Stikstof Limburg. Limburg hanteert op dit moment een eigen stikstofbronbeleid door middel van de Verordening veehouderijen en Natura2000, waarmee bij voorbeeld een stikstof verlagende bijdrage van de veehouderij wordt afgedwongen bij (ver-) nieuwbouw van stallen. Uiterlijk 2030 moeten alle stallen, ook bestaande, voldoen aan de scherpere emissie-eisen. Daarnaast worden er herstelmaatregelen getroffen in Limburgse natuurgebieden. Het SPUK 2021-2023 voorziet in extra uitgaven voor natuurherstel en stikstofreductie. Voor het Leudal wordt onder andere ten behoeve van H91E0C en H9160A op dit moment donker naalddhout omgevormd naar loofbos/heide en wordt de belangrijkste bijdrage voor behoud en uitbreiding van de habitatgebieden geleverd door hydrologische maatregelen. Voor Roerdal is ten behoeve van H91E0C in het gebied een bufferzone aangelegd en ook anderszins wordt de hydrologie hersteld. Ook wordt verwezen naar beheermaatregelen

voor Herstellende Hoogvenen in de Grootte Peel. Verweerder herhaalt wat eerder is gesteld namelijk dat het de vraag is of intrekking of wijziging wel een effectieve passende maatregel zou zijn gezien de zeer geringe toename van stikstofdepositie en nauwelijks een positief effect heeft. Volgens verweerder levert deze intrekking of wijziging geen 'relevante verbetering' van de natuurkwaliteit op in de desbetreffende gebieden en is het derhalve geen passende maatregel volgens de criteria van de Afdeling in de Logtsebaan-uitspraak. Verweerder neemt aan dat, nu er geen zienswijzen zijn ingediend tegen het ontwerp van de natuurvergunning, de vergunning onherroepelijk was ten tijde van het indienen van het beroepschrift (artikelen 6:13 en 8:1 van de Awb) en dat de stelling van eiseressen dat vergunninghouder geen rechtszekerheid mocht ontlenen aan de vergunning hiermee vervalt.

8.2. Verweerder handhaaft ten aanzien van artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb zijn standpunt dat aan de onverbindend verklaring van het PAS geen terugwerkende kracht toekomt en als dat al anders zou zijn dat de belangenafweging ertoe moet leiden dat de toepassing van dit artikel achterwege moet blijven. Verweerder verwijst in dit verband naar ro 18. van de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 22 oktober 2021, waarin dit artikel onder vergelijkbare omstandigheden geen toepassing behoefde.

Zitting

9. Partijen hebben ter zitting, mede in het licht van vragen en opmerkingen van de rechtbank, nog op elkaars standpunten gereageerd.

Omvang van het geschil

10. Op basis van de gedingstukken en de zitting stelt de rechtbank het volgende vast.

10.1. Niet in geschil is dat de natuurvergunning waarvan de intrekking of wijziging wordt verzocht een met het PAS verleende vergunning is die in ieder geval een toename van stikstofdepositie veroorzaakt in Natura 2000-gebied Roerdal van 0,63 mol per hectare per jaar op leefgebied Lg02 Geïsoleerde meander en petgat en een toename van 0,52 mol per hectare per jaar op habitat H91E0C Vochtige alluviale bossen.

Voorts is er een toename van stikstofdepositie van 0,28 mol per hectare per jaar op de met stikstof overbelaste habitat H9160A Eiken-haagbeukenbossen in Natura 2000-gebied Leudal en van 0,08 mol per hectare per jaar op de zeer kwetsbare habitat H7120ah Herstellend hoogveen in Natura 2000-gebied de Grootte Peel. Door de natuurvergunning is er dus sprake van een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van de desbetreffende natuurwaarden. Tussen partijen is voorts niet in geschil dat gezien de overbelaste stikstofdepositie ter plaatse er (in ieder geval) voor deze habitats (betrokken gebieden) passende maatregelen nodig zijn om die (dreigende) verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden te voorkomen (artikel 6, tweede lid, van de Hrl). Daarbij verschillen partijen voorts niet van mening dat van passende maatregelen alleen sprake is bij maatregelen die leiden tot stikstofreductie. Maatregelen die dat niet doen, zoals beheer- of herstelmaatregelen, zijn immers geen passende maatregelen in de zin van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. Waar het hier vooral om gaat is of verweerder de afwijzing van het verzoek van eiseressen om intrekking of wijziging van de natuurvergunning (mede in relatie tot artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb) voldoende heeft gemotiveerd met een verwijzing naar (andere) passende maatregelen.

10.2. Behalve over het gestelde in (de laatste alinea van) ro 10.1. dient de rechtbank ook te oordelen over het al dan niet verbeuren van een dwangsom vanwege het overschrijden van de beslistermijn op het verzoek van eiseressen om intrekking of wijziging van de aan vergunninghouder verleende natuurvergunning. Oordeel van de rechtbank

Juridisch kader

11. De van belang zijnde regelgeving is vermeld in de bijlage bij deze uitspraak en maakt daar deel van uit.

11.1. In de Logtsebaan-uitspraak heeft de Afdeling - enigszins verkort weergegeven door de rechtbank - het volgende overwogen over artikel 5.4, eerste lid, onder c, en artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb en van belang voor de onderhavige zaak.

1. In artikel 5.4, eerste lid, is sprake van een discretionaire bevoegdheid. Het gebruik daarvan dient te geschieden na afweging van de betrokken belangen. Daartoe behoort in het licht van de formele rechtskracht het belang van de rechtszekerheid voor de vergunninghouder. (ro 6.5.).

2. Uit de woorden 'in elk geval' in artikel 5.4, tweede lid, en de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5.4 volgt dat het eerste en tweede lid van artikel 5.4 in samenhang moeten worden gelezen. 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, dan is ook artikel 5.4, tweede lid, van belang. Het bevoegd gezag kan dan niet volstaan met een afweging van de belangen, maar moet tevens beoordelen of de intrekking of wijziging van de vergunning nodig is om verslechteringen of significante verstoringen te voorkomen. (ro 6.5.).

3. Uit de woorden 'in elk geval' volgt ook dat artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb een zelfstandige grond voor intrekking of wijziging van de natuurvergunning oplevert. Hierin ligt besloten dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is/een passende maatregel is als sprake is van een - dreigende - verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een habitatype of soort waarvoor een Natura-2000 is aangewezen en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden. (ro 6.6.).

4. Uit artikel 6, tweede lid, van de Hrl volgt dat er een beoordelingsmarge is voor de lidstaten welke maatregelen worden getroffen, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt/deze maatregelen worden uitgevoerd als verslechteringen of verstoringen met significante gevolgen dreigen. (ro 7.).

5. Deze beoordelingsruimte brengt in de gegeven omstandigheden met zich dat er beslist moet worden of de intrekking of wijziging van de natuurvergunning als passende maatregel wordt ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen)

worden getroffen. Als intrekking of wijziging de enige passende maatregel is, dan moet de natuurvergunning worden ingetrokken. Ook als andere passende maatregelen getroffen kunnen worden kan binnen de beoordelingsruimte gekozen worden voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning en is dat een passende maatregel bij voorbeeld als onderdeel van een pakket van maatregelen bij (cumulatieve) gevolgen van (veel) verschillende activiteiten (bronnen), zoals bij stikstofdepositie. (ro 7.1.).

6. Het bevoegd gezag zal in het besluit op een verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning inzichtelijk moeten maken op welke wijze invulling is gegeven aan de beoordelingsruimte bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Als die intrekking of wijziging niet wordt ingezet als passende maatregel terwijl dat wel zou kunnen, dan dient inzichtelijk te worden dat die intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom die geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen die wel worden getroffen. Dat kan worden gedaan door uit te leggen welke andere maatregelen worden getroffen, binnen welk tijdpad die worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. (ro 7.2.).

7. Daar waar sprake is van een natuurvergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op (zwaar) overbelaste natuurwaarden die onder druk staan en dreigen te verslechteren en er een pakket van maatregelen nodig is (zie onder 5.) is nog het volgende van belang. Als niet gekozen wordt voor intrekking of wijziging terwijl dat wel zou kunnen, kan niet worden volstaan met de enkele constatering dat andere maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Inzichtelijk moet zijn met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is, dat is gericht op die daling en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig, dan kan daarnaar verwezen worden. Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstof

reducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt 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. (ro 7.3.).

8. De rechtszekerheid van de vergunninghouder staat er niet aan in de weg dat voor intrekking van de natuurvergunning wordt gekozen als ook voor andere passende maatregelen kan worden gekozen. Die rechtszekerheid kan bij de keuze van de te treffen maatregelen wel een rol spelen maar begrenst in dit verband de invulling van de beoordelingsruimte niet. (ro 8.1.).

Toepassing in deze zaak van artikel 5.4, eerste lid, onder c, en artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb

12. Voor zover verweerder de belangenweging op grond van artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb als het ware geïsoleerd van het tweede lid heeft gedaan, volgt de rechtbank dat niet en daarvoor verwijst de rechtbank naar punt 5. in ro 11.1. 12.1. Als de rechtbank zou vinden dat artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb van toepassing is, los van artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb, dan is een oordeel over artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb eigenlijk niet nodig. De rechtbank zal desondanks en mede in verband met de beoordelingsruimte in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb toch eerst ingaan op artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb.

Artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb

Strijd met wettelijke voorschriften

13. Verweerder erkent dat de vergunning is verleend met een passende beoordeling (volgens het PAS) die niet aan de Hrl voldoet. Eiseressen vertalen dat in 'strijd met artikel 2.8 van de Wnb'. Dat volgt de rechtbank. Dat doet ze niet ten aanzien van het standpunt van verweerder dat er niet verder hoeft te worden gekeken dan naar de ten tijde van de vergunningverlening geldende regels ('voldeed toen'). Dit standpunt van verweerder is te beperkt en verdraagt zich niet met het feit dat de intrekking- of wijzigingsbevoegdheid juist is gegeven om uitvoering te kunnen geven aan 6, tweede

lid, van de Hrl. De rechtbank verwijst daarvoor naar punt 4. in ro 11.1. Nu verweerder niets concreet heeft gezegd over de achtergrond van de verlening van de natuurvergunning op grond van het PAS - waar is de ruimte vandaan gehaald om de natuurvergunning te verlenen, hoe fout was deze? - ziet de rechtbank geen reden daar anders over te denken. De rechtbank verwijst daarvoor naar ro 10.1. en concludeert dat de natuurvergunning is verleend in strijd met de wettelijke voorschriften. Deze beroepsgrond slaagt. Belangen vergunninghouder (onherroepelijke vergunning/rechtszekerheid/willekeurig intrekken/onevenredigheid)

14. De rechtbank is van oordeel dat de formele rechtskracht pas is ontstaan na de intrekking van het beroep en niet eerder zoals op het moment van het niet indienen van zienswijzen tegen de verleende natuurvergunning (mede omdat daarop in beginsel een uitzondering mogelijk is). Ten tijde van de intrekking van het beroep tegen de natuurvergunning was het verzoek tot het intrekken of wijzigen van de natuurvergunning op grond van artikel 5.4 van de Wnb al ingediend. Vergunninghouder was als het ware gewaarschuwd en heeft derhalve niet zo maar op de verleende natuurvergunning mogen vertrouwen. (Enige) rechtszekerheid door de formele rechtskracht van de vergunning was er zeker wel volgens de rechtbank maar dit belang van vergunninghouder weegt daarmee minder zwaar als wanneer zij daarop 'volledig' heeft mogen vertrouwen toen zij begon met uitvoeren/investeren. In dat verband kan volgens de rechtbank dus niet zo maar gezegd worden, anders dan verweerder doet onder verwijzing naar de passende maatregelen in het kader van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, dat het belang van vergunninghouder 'dermate zwaarwegend' is dat intrekking zonder meer onevenredig is. Er zou volgens de rechtbank door verweerder gekeken moeten zijn naar hoever de uitvoering is/welke investeringen al zijn gedaan, de eventuele mogelijkheden tot reductie van stikstofdepositie en, bij voorbeeld, een in verband daarmee staande wijziging van de verleende vergunning. Dat geldt volgens de rechtbank zelfs in de situatie dat er sprake is van in totaliteit een

geringe afname van de stikstofdepositie als deze natuurvergunning wordt ingetrokken of gewijzigd. In dit verband is er volgens de rechtbank ook geen sprake van 'willekeurig' intrekken. Het verzoek om intrekking of wijziging is heel gericht en onderbouwd doordat het ziet op deze concrete situatie en deze situatie op zichzelf beschouwd tot de genoemde verslechtering van natuurwaarden leidt. Het is aan verweerder daarop meer specifiek in te gaan, zoals eiseressen ook ter zitting hebben gesteld, door bij voorbeeld de intrekking of wijziging in relatie tot die van andere natuurvergunningen te beoordelen en te bezien welke maatregelen noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn. De verwijzing door verweerder naar ro 18. van de uitspraak van de rechtbank Gelderland brengt de rechtbank niet tot een ander oordeel al was het maar omdat die rechtbank in ro 10.2. heeft geoordeeld dat in die zaak terecht van toepassing van artikel 5.4, tweede lid, kon worden afgezien. Uit hetgeen hierna volgt is dat in de onderhavige zaak niet zo. De hierop gerichte beroepsgrond slaagt.

Artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb

15. Uit ro 10. en met name punten 3. en 4. in ro 11.1. volgt dat er (in ieder geval) voor de desbetreffende habitats (betrokken gebied/betrokken gebieden) passende maatregelen nodig zijn om een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden te voorkomen. Daarvoor geldt een beoordelingsmarge en in zoverre wordt verweerders standpunt onderschreven maar dit impliceert eveneens een adequate motivering (zie ook punten 5., 6. en 7. in ro 11.1). Daarover oordeelt de rechtbank als volgt.

Andere passende maatregelen

16. Ten aanzien van de door verweerder genoemde andere passende maatregelen dan intrekking of wijziging van de natuurvergunning moet verweerder inzichtelijk maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie in het betrokken Natura 2000-gebied/de betrokken Natura-2000 gebieden en binnen welke tijd, want die moet 'afzienbaar' zijn. Zie punt 7. van ro 11.1. Daarbij moet duidelijk onderscheid

worden gemaakt in passende maatregelen ter reductie van stikstof en (andere) instandhoudings- of beschermingsmaatregelen.

16.1. De rechtbank is van oordeel dat verweerder met het bestreden besluit maar ook met de (aanvullende) verweerschriften onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat de genoemde passende maatregelen (zie ro 6.1. en ro 8.1.) hebben geleid tot stikstofreductie in het betrokken gebied/de betrokken gebieden of binnen welke (afzienbare) termijn daartoe zullen leiden en als dat zo is in welke mate ze effectief zijn. Dat verdraagt zich niet met punt 7. in ro 11.1. De genoemde herstelmaatregelen (omvorming naaldhout en hydrologie) tellen in dit verband niet mee. Het bestreden besluit is onvoldoende gemotiveerd en daarmee in strijd met artikel 7:12 van de Awb. Deze beroepsgrond slaagt.

Onevenredig voor vergunninghouder

16.2. In dit licht kan het bestreden besluit inclusief de (aanvullende) verweerschriften niet gedragen worden door het standpunt van verweerder dat de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen passende maatregel is, omdat die - kort gezegd - geen relevante verbetering oplevert en daarmee onevenredig is voor vergunninghouder. Daarvoor verwijst de rechtbank naar ro 14. alsmede naar de punten 7. en 8. in ro 11.1. Of deze intrekking of wijziging bijdraagt aan een relevante verbetering behoeft in het licht van het vorenstaande eveneens nadere onderbouwing. Het bestreden besluit is onvoldoende gemotiveerd en daarmee in strijd met artikel 7:12 van de Awb. Deze beroepsgrond slaagt.

Wijzigen van de natuurvergunning

17. Eiseressen voeren nog aan dat verweerder niet beslist heeft op het verzoek voor zover het de wijziging van de natuurvergunning betreft. 17.1. Volgens de rechtbank lijkt verweerder de intrekking/wijziging als één aspect te hebben behandeld en heeft verweerder geen apart onderzoek verricht naar de vraag of en hoe een wijziging aan de orde zou kunnen komen. Het is aan verweerder zeker in het geval de emissie van de betrokken veehouderij een relatief marginaal effect zou hebben meer

specifiek onderzoek te verrichten naar wijziging dan wel een toevoeging van één of meer voorschriften aan de natuurvergunning. De rechtbank volgt het standpunt van eiseressen en deze beroepsgrond slaagt.

Verweerder moet opnieuw beslissen op het verzoek om intrekking of wijziging

18. Uit het voorgaande volgt dat het beroep ten aanzien van de afwijzing van het verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning gegrond is, omdat de in het bestreden besluit gehandhaafde afwijzing daarvan ook niet met hetgeen in de (aanvullende) verweerschriften is gesteld gedragen kan worden door de daaraan ten grondslag gelegde motivering en daarom in strijd is met artikel 7:12 van de Awb. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank ziet geen mogelijkheid voor verdergaande finale geschilbeslechting omdat verweerder nader onderzoek zal moeten doen naar hoe het geconstateerde motiveringsgebrek kan worden hersteld. Daarvoor is van belang dat er specifiek gekeken wordt naar de (over)belasting van stikstofdepositie en de reductie van stikstofdepositie in het betrokken Natura 2000-gebied/de betrokken Natura 2000-gebieden. Van belang is dat komt vast te staan wat de bijdrage van (de intrekking of wijziging van) deze natuurvergunning en mogelijk ook andere natuurvergunningen is in relatie tot die van andere passende maatregelen en welke passende maatregelen (het meest) effectief zijn en op welke termijn: dat kan dus ook een combinatie van deze beide categorieën van maatregelen zijn als dat nodig is. Als verweerder in het nieuw te nemen besluit zou beslissen dat artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb niet tot intrekking of wijziging van de natuurvergunning moet leiden, zal verweerder ten aanzien van artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb opnieuw moeten besluiten. Ook in dat verband is maatwerk vereist. De rechtbank verwijst daarvoor naar ro 14. van deze uitspraak.

18.1. De rechtbank dringt er bij verweerder op aan dat hij bij het nieuw te nemen besluit naast de betrokken veehouderij eiseressen zo veel als mogelijk betreft en ziet - de rechtbank wil voorkomen dat het nieuwe besluit te lang op zich laat wachten en wil

bereiken dat er op korte termijn duidelijkheid ontstaat voor alle betrokkenen - aanleiding verweerder hiervoor een termijn van acht weken te geven.

Beslistermijn

19. Verweerder beroept zich op artikel 5.1, eerste lid, van de Wnb op grond waarvan op een aanvraag om een bij of krachtens deze wet vereiste vergunning of ontheffing binnen dertien weken na de datum van ontvangst wordt beslist. De rechtbank ziet mede in het licht van de wetsgeschiedenis geen reden om deze termijn mede van toepassing te achten op aanvragen tot wijziging of intrekking van natuurvergunningen. Een aanvraag om verlening kan immers niet gelijk worden gesteld aan een aanvraag om wijziging of intrekking. De rechtbank onderschrijft het standpunt van eiseressen dat in de Wnb een bepaling, zoals artikel 3.15 van de Wabo voor de intrekking en wijziging van omgevingsvergunningen, voor de intrekking en wijziging van Wnb-vergunningen ontbreekt. Daarom moet volgens de rechtbank worden teruggevallen op artikel 4:13 van de Awb op grond waarvan een redelijke beslissingstermijn van maximaal acht weken geldt. De Awb gaat als algemene wet vóór de bijzondere Wnb en er is geen grond van die lijn af te wijken. Eiseressen hebben verweerder op 17 juli 2019 verzocht om intrekking of wijziging van de natuurvergunning en verweerder na acht weken namelijk bij brief van 17 september 2019 in gebreke gesteld. Verweerder heeft op 17 oktober 2019 de door hem genomen beslistermijn van dertien weken verlengd met zeven weken en heeft op het verzoek beslist op 19 december 2019. Dit betekent dat verweerder te laat heeft beslist en de ingebrekestelling niet prematuur was. Deze beroepsgrond slaagt.

De rechtbank voorziet zelf ten aanzien van de verbeurde dwangsom

20. Voor zover de rechtbank zou oordelen dat de beslistermijn acht weken is, heeft verweerder ter zitting aangegeven dat er een dwangsom is verschuldigd. De rechtbank ziet geen reden om daarover anders te oordelen en zal niet volstaan met een vernietiging van het bestreden besluit op dit punt maar zelf

voorzien door de hoogte van de dwangsom vast te stellen.

21.1. Niet in geschil is dat de ingebrekestelling door verweerder is ontvangen op 20 september 2019 en dat er niet binnen de termijn van acht weken beslist is om die termijn te verlengen (artikelen 4:13, eerste en tweede lid, en 4.14, derde lid, van de Awb). Op grond van artikel 4:17, derde lid, van de Awb is 4 oktober 2019 dus de eerste dag waarover de dwangsom is verschuldigd, omdat op deze dag twee weken zijn verstreken na ontvangst van de ingebrekestelling. Op 19 december 2019 is beslist op het verzoek van eiseressen om intrekking of wijziging van de aan vergunninghouder verleende natuurvergunning en zijn er meer dan 42 dagen sinds 4 oktober 2019 verstreken waardoor de door verweerder verbeurde dwangsom op grond van artikel 4:17, tweede lid, van de Awb € 1442,- bedraagt.

Vergoeding van griffierecht en proceskosten

22. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseressen het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

23. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseressen gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1518,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 759,- en een wegingsfactor 1). In dit verband merkt de rechtbank op dat bij uitspraak van heden deze rechtbank in een samenhangende zaak (ROE 2020/2157) het beroep van eiseressen eveneens gegrond heeft verklaard en in die zaak een proceskostenvergoeding is toegekend. Om die reden zal in de onderhavige zaak geen vergoeding van proceskosten meer worden toegekend.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen acht weken na de dag van verzending van deze uitspraak een

nieuw besluit te nemen op het bezwaar voor zover het betreft het verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning met inachtneming van deze uitspraak;

- stelt de door verweerder verbeurde dwangsom wegens het niet tijdig nemen van een besluit op het verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning vast op € 1442,-; [...; red.]

NOOT

Deze enkelvoudige uitspraak van de rechtbank Limburg is om twee redenen geselecteerd. Ten eerste voor het oordeel van de rechtbank over de bestlistermijn die van toepassing is op een verzoek tot wijziging en/of intrekking van een natuurvergunning. Ten tweede voor de overkoepelende thematiek dat natuurorganisaties door intrekkingverzoeken te doen feitelijk het stikstofbeleid bepalen.

Ik begin met dat laatste punt. Feit van algemene bekendheid is dat veel van onze Natura 2000-gebieden niet op het gewenste niveau zijn. Er moet iets gebeuren om die Natura 2000-gebieden alsnog op niveau te brengen. De (landelijke) politiek komt - inmiddels drie jaar na de PAS-uitspraken - maar niet tot een overkoepelend beleid op basis waarvan daadwerkelijk voldoende maatregelen worden genomen. Echte keuzes durft de politiek niet te maken. Met als gevolg dat er te weinig gebeurt. De consequenties daarvan zijn groot. De politiek lijkt zich namelijk niet te realiseren dat geen keuze maken óók een keuze is.

Feitelijk dreigt nu namelijk de situatie te ontstaan dat natuurorganisaties door het indienen van wijzigings- en intrekkingverzoeken kunnen sturen welke bedrijven te maken krijgen met beperking van hun bedrijfsactiviteiten. Aan de hand van dergelijke verzoeken van natuurorganisaties moeten de bevoegd gezagen namelijk - kort samengevat - een alternatief plan presenteren hoe de Natura 2000-gebieden op het gewenste niveau worden gebracht als zij de wijzigings- en intrekkingverzoeken willen afwijzen. Geen plan is dus ook een plan. Dat

plan is dan de arbitraire keuze van een natuurorganisatie om al dan niet een wijzigings- en of intrekkingverzoek gericht op een bepaald bedrijf in te dienen. Kortom, de politiek moet nu echt keuzes maken om de controle over de stikstofproblematiek terug te krijgen. Het risico is anders namelijk dat bedrijven door de pech dat er toevallig een natuurorganisatie is die een intrekkingverzoek indient in hun voortbestaan worden bedreigd. Dat overkoepelende beeld dreigt verloren te gaan indien de uitspraken alleen op zichzelf worden gezien en niet in de bredere context worden geplaatst.

Vervolgens bespreek ik een technisch punt uit de uitspraak. In r.o. 19 overweegt de rechtbank dat de beslistermijn op een wijzigings- en/of intrekkingverzoek op grond van art. 4:13 Awb maximaal acht weken is. Volgens de rechtbank is art. 5.1 lid 1 Wnb (waarin een beslistermijn van dertien weken staat met de mogelijkheid om deze termijn met zeven weken te verlengen) niet van toepassing. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507, «JM» 2021/133, m.nt. R. Olivier vraag ik mij echter af of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

uit afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing is op een aanvraag tot wijziging respectievelijk intrekking van een natuurvergunning.

Art. 6 Verdrag van Aarhus lijkt zich namelijk niet te beperken tot vergunningverlening, maar spreekt over 'een milieu-besluitvormingsprocedure' respectievelijk 'an environmental decision-making procedure'. Daaronder zou mijns inziens ook een wijziging of intrekking van een natuurvergunning kunnen vallen (uiteraard voor zover Aarhus op het intrekkingverzoek van toepassing is). Het lijkt mij verstandig als de wetgever de uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing verklaart op intrekking- en wijzigingsverzoeken. Daarmee kan dit punt proactief worden ondervangen. Overigens kan afdeling 3.4 Awb nu al op grond van art. 3.10 lid 1 Awb van toepassing worden verklaard. De beslistermijn is dan zes maanden (art. 3:18 lid 1 Awb). Zoals ik in mijn noot bij «JM» 2021/133 heb toegelicht stelt de Afdeling geen al te hoge eisen aan het besluit om afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren.

Auteur: R. Olivier