

LEGAL UPDATE

Ontwikkelingen natuurbeschermingsrecht: van intrekken onherroepelijke WNB-vergunningen tot het afkappen van stikstofdepositie in AERIUS

Datum: 9 februari 2021

Januari 2021 was een drukke maand voor de Afdeling, waarin veel noemenswaardige uitspraken zijn gedaan. In deze Legal Update bespreek ik drie uitspraken op het gebied van het natuurbeschermingsrecht, die relevant zijn voor onder andere ontwikkelaars, agrariërs en vergunningverleners. In deze uitspraken geeft de Afdeling duidelijkheid over de volgende punten:

- Wanneer onherroepelijke Wnb-vergunningen kunnen en moeten worden ingetrokken (Uitspraak van 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#));
- Na intern salderen geldt geen vergunningplicht (Uitspraak van 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#));
- Het 'afkappen' van stikstofdepositie in het programma AERIUS Calculator (Uitspraak van 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:105](#));
- Locatiegegevens van stikstofveroorzakende bedrijven zijn emissiegegevens en moeten in principe openbaar worden gemaakt (Uitspraak van 27 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:153](#)).

Intrekken onherroepelijke Wnb-vergunningen

Dat Nederland te kampen heeft met een stikstofprobleem, mag inmiddels bekend worden verondersteld. Er wordt door de Rijksoverheid gewerkt aan maatregelen om dat probleem tegen te gaan, onder andere in de vorm van het Wetsvoorstel Wet stikstofreductie en natuurverbetering (zie hierover onze [eerdere Legal Update](#)). Het zal echter minder bekend zijn dat intrekking van een onherroepelijke Wnb-vergunning ook een maatregel is om achteruitgang van natuurwaarden door stikstofdepositie te voorkomen en dat het bevoegd gezag soms geen andere keuze heeft dan tot intrekking over te gaan.

Aanleiding voor de uitspraak is de afwijzing van BMF en Natuurmonumenten om een natuurvergunning voor varkenshouderij De Logt in te trekken. De Afdeling stelt vast onder welke omstandigheden een natuurvergunning kan of moet worden ingetrokken en welke eisen aan de motivering van een beslissing op een verzoek om intrekking of wijziging van een natuurvergunning worden gesteld. De Afdeling constateert het volgende:

- 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, is grond aanwezig voor intrekking of wijziging van een Wnb-vergunning op grond van artikel 5.4, lid 2, Wnb;
- Het bevoegd gezag moet dan passende maatregelen nemen om die achteruitgang te voorkomen;
- Intrekking van de natuurvergunning kan dan zo'n maatregel zijn, maar het is aan het provinciebestuur om hier al dan niet voor te kiezen. Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte. Het provinciebestuur mag dus ook andere maatregelen treffen. Alleen als intrekken van de natuurvergunning de enige maatregel is om de verslechtering van de natuur te voorkomen, moet het provinciebestuur de vergunning intrekken;
- Als het provinciebestuur ervoor kiest om andere maatregelen te treffen om de achteruitgang van de natuurwaarden tegen te gaan, bijvoorbeeld in de vorm van een pakket of programma, dan zal het die keuze goed moeten onderbouwen. Namelijk door aannemelijk en inzichtelijk "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";
- Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig, dan kan bevoegd gezag daarnaar verwijzen. 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;

- Het is daarbij niet nodig dat de voordelige effecten van andere maatregelen die worden genomen vooraf met wetenschappelijke zekerheid vaststaan.

Na intern salderen geldt geen vergunningplicht

Met de wijziging van de Wnb per 1 januari 2020 is de vergunningplicht gewijzigd. Er geldt nu alleen nog een vergunningplicht voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben. De vergunningplicht voor projecten die enige maar geen significante gevolgen kunnen hebben is vervallen (de zogenoemde verslechteringsvergunning). Er is niet voorzien in overgangsrecht.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat een wijziging of uitbreiding van een project significante gevolgen heeft, als de wijziging of uitbreiding niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (= intern salderen). De Afdeling beziet die rechtspraak in het licht van de per 1 januari 2021 gewijzigde vergunningplicht en stelt vervolgens vast dat projecten die met intern salderen niet leiden tot een toename van stikstofdepositie, niet langer vergunningplichtig zijn.

Dit lijkt mij een logische en praktische uitleg van de wet. Het voorgaande betekent dat de provinciale Beleidsregels over stikstof en vergunningverlening, waarin nu nog een vergunningplicht geldt na intern salderen, moeten worden aangepast.

'Afkappen' van stikstofdepositie in AERIUS Calculator

In deze uitspraak over het Tracébesluit "A15/A12 Ressen-Oudbroeken (ViA15)" had de minister van Infrastructuur en Waterstaat stikstofberekeningen uitgevoerd. Daarbij was de stikstofdepositie berekend van wegverkeer dat rijdt binnen 5 km van (rekenpunten) in Natura 2000-gebieden, terwijl het tracé daar ook buiten viel. Die beperking is volgens de minister het gevolg van de keuze om in AERIUS Calculator de stikstofdepositie van wegverkeer te berekenen met behulp van de Standaardrekenmethode 2 (hierna: SRM2). Eventuele berekende bijdragen van wegverkeer op grotere afstanden zijn volgens de minister niet meer betekenisvol te herleiden tot een individueel project zoals het onderhavige tracé.

De Afdeling is het daar echter niet mee eens. De Afdeling vindt onduidelijk of de beoordeling van de stikstofdepositie die als gevolg van het tracé kan ontstaan volledig is geweest. Een dergelijke beoordeling mag alleen worden gebruikt (in een passende beoordeling) als daarmee volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen. In dit geval is echter alleen rekening gehouden met delen van het tracé die binnen 5 km van Natura 2000-gebieden liggen, terwijl het tracé groter is. De gevolgen van stikstofdepositie buiten die 5 km zijn niet berekend. De minister heeft daarbij niet goed onderbouwd dat SRM2 niet meer duidelijkheid kan geven en als dat echt niet zou kunnen, waarom dan toch mag worden aangesloten bij het rekenmodel.

Kort en goed betekent het voorgaande dat voor wegvakken waar het verkeersmodel een toename in verkeer voorspelt een beoordeling moet worden gemaakt van de stikstofdepositie. In AERIUS mag dan niet zonder toereikende motivering een grens van bijvoorbeeld 5 kilometer worden gehanteerd, waarbuiten de effecten niet meer worden geregistreerd.

Locatiegegevens van bedrijven die stikstof veroorzaken zijn emissiegegevens en moeten in principe openbaar worden gemaakt

Coöperatie Mobilisation for the Environment (hierna: MOB) heeft verschillende Wob-verzoeken ingediend bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Daarbij heeft zij verzocht om openbaarmaking van gegevens over alle agrarische bedrijven waarvoor een melding in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is ingediend bij alle bevoegde gezagen vanaf 1 juli 2015 tot 13 januari 2019 en om openbaarmaking van gegevens over alle niet-agrarische bedrijven waarvoor zo'n melding is gedaan.

De verzoeken zijn deels ingewilligd en deels afgewezen, in ieder geval daar waar het de locatiegegevens van de bedrijven betrof. De minister was van mening dat contact- en locatiegegevens niet zijn aan te merken als milieu-informatie die betrekking hebben op emissies in het milieu en dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Daarbij heeft hij de mogelijke dreiging van dierenrechtenextremisme mee laten wegen en de omstandigheid dat de bestuurlijke aangelegenheid waarover de PAS-meldingen gaan niet minder controleerbaar wordt als de persoonsgegevens niet openbaar worden gemaakt.

De rechtbank en Afdeling stellen de minister echter in het ongelijk. De locatiegegevens zijn volgens hen onder verwijzing naar Europese rechtspraak aan te merken als milieu-informatie in de zin van artikel 19a, lid 1, Wet milieubeheer. Vervolgens constateren zij dat een emissie een bron heeft, dat die bron een locatie heeft en dat om die reden de locatiegegevens van een emissiebron ook emissiegegevens zijn.

De uitzonderingsgronden onder de Wob waarop de minister zich heeft beroepen slagen niet. Dergelijke emissiegegevens vallen niet onder de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, lid 2, onder e, Wob). Ook heeft de minister niet goed gemotiveerd dat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage (artikel 10, lid 7, onder b, Wob). Deze tweede uitzonderingsgrond moet volgens de Afdeling terughoudend worden toegepast en de bewijsrechtelijke en motiveringsdrempel liggen bovendien hoger als het om openbaarmaking van milieu-informatie over emissies gaat. Er zijn dan minstens concrete aanknopingspunten nodig voor dreigingen (van sabotage). Daarvan is hier geen sprake. De informatie moet dus vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Dit is een Legal Update van Mathilde van Velzen-de Boer.

Voor meer informatie:

Mathilde van Velzen-de Boer

+31 30 25 95 521

mathildevanvelzen@vbk.nl