

Aan: GS van Provincie Fryslân  
postbus 20120  
8900 HM LEEWARDEN

email: provincie@fryslan.fr



**Betreft: bezwaarschrift besluit Natuurbeschermingswetvergunning**  
**Mijn kenmerk: AC 569/Zw.Har**  
**Uw kenmerk: 01410658**  
**Den Haag, 28 mei 2017**

Geachte College van GS,

Namens cliënten Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) te Nijmegen en Vereniging Leefmilieu te Nijmegen wordt bezwaar gemaakt tegen het besluit tot vergunningverlening krachtens de Wet Natuurbescherming voor de veehouderij Wildehornstersingel 6, 8506 AC te Haskerhorne.

#### **Bezwaargronden**

Met het bestreden vergunningbesluit is sprake van een toename van ammoniakdeposities bij reeds stikstofoverbelaste krachtens de Wet Natuurbescherming beschermde natuurwaarden. GS meent dit te kunnen toestaan onder verwijzing naar de Passende Beoordeling (hierna: PB) behorend bij de Programmatische Aanpak Stikstof (hierna: PAS). Cliënten bestrijden de rechtmatigheid van de PAS als grondslag voor het bestreden besluit, nu die niet voldoet aan artikel 6 lid 1, lid 2 en lid 3 van de Habitatrichtlijn, inclusief de bijbehorende jurisprudentie van het Hof van Justitie.

#### **Vrijstelling merendeel agrarische deposities van vergunningplicht in strijd met Habitatrichtlijn**

Artikel 19da en artikel 19kh lid 7 en 9 (voormalige) Nb-wet biedt vrijstelling van vergunningplicht krachtens de Natuurbeschermingswet. Hierop zijn middels het Besluit Grenswaarden PAS alle bedrijfsdeposities lager dan 1,0 mol of 0,05 voorwaardelijk vergunningvrij verklaard, met de aantekening dat alle deposities boven de 0,05 mol meldingsplichtig blijven. Het (voormalige) Besluit Vergunningen Nb-wet 1998 Vrijstelling Vergunningplicht Weiden van Vee en Gebruik Meststoffen zijn ook de deposities vanwege mesten en beweiden uitgezonderd van vergunningplicht. Inmiddels is middels een Provinciale Verordening getracht te voorzien in het vrijstellen van bemesten en beweiden. Deze vrijstellingen verhoudt zich niet tot de jurisprudentie van het Hof van Justitie, waaronder HvJ 538/09 (EC-België 26 mei 2011), HvJ 182/10 (Solvay 16 febr. 2012), HvJ 241/08 (EC-Frankrijk 4 maart 2010), HvJ 98/03 (EC-DLD 10 jan. 2006) en HvJ 98-03.

#### **Autonome situatie**

In de autonome situatie zijn ten onrechte niet de deposities buiten beschouwing gelaten van plannen en projecten waarbij ook een depositietoename optreedt en die zonder PB c.q. vergunning zijn gerealiseerd. Grofweg betreffen dit de illegale bedrijfsuitbreidingen tussen 2004 en 2014. Grofweg betreffen dit de illegale bedrijfsuitbreidingen tussen 2004 en 2014. Die plannen en projecten dienen buiten beschouwing te blijven in de autonome beoordeling om een representatief beeld te tonen van het verschil tussen de autonome situatie versus de PAS maatregelen. De autonome situatie wordt thans ten onrechte op onjuiste gronden negatiever weergegeven en de PAS-maatregelen positiever. Dit gebrek in de PAS staat in de weg aan de zekerstelling dat met de PAS geen significant negatieve effecten optreden.

#### **Bronmaatregelen: zowel toekomstig alsook onvoldoende zeker**

Met de PAS zijn agrarische bronmaatregelen voorzien, gericht op een ammoniakemissiereductie van 10 kton. Onder meer deze veronderstelde reductie van 10 kton ammoniakemissie biedt volgens GS ruimte voor het deels weer laten opvullen met depositietoenames van bedrijfsuitbreidingen (ontwikkelingsruimte). Naast de bronmaatregelen zijn in de PB ook herstelmaatregelen voorzien, op basis waarvan wordt gesteld dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zullen worden aangetast.

Cliënten reageren hierop als volgt.

Feit is dat tot op heden een groot aantal bedrijfsdepositietoenames zijn toegestaan, bovendien voor onbepaalde tijd, terwijl de PAS een beperkte looptijd heeft van 6 jaar én met de PAS geen goede staat van instandhouding wordt gerealiseerd van de omliggende stikstofoverbelaste natuurtypen in de relevante beschermingszones. Cliënten stellen dat de bron- en herstelmaatregelen onvoldoende zeker zijn, en bovendien voor het merendeel toekomstig geëffectueerd worden. Aan de PB kan niet de zekerheid worden ontleend dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

- **Wijziging Besluit gebruik Meststoffen**

Aan het aanscherpen van de regels voor mestaanwending wordt in de PB een reductie van 2 kton toegeschreven. Verweerder verwijst naar de Aerijs-factsheet 'bepalen depositiebijdrage en groei-behoefte mest'. Daarin wordt verwezen naar de CBS-notitie 'doorrekening maatregelen gericht op beperking ammoniakemissie' van 21 januari 2014. De bronmaatregelen zijn onvoldoende zeker.

Ook indien de maatregelen meer zeker potentieel tot de gestelde reductie kan leiden dan nog ontbreekt de zekerheid. Verwezen naar de PBL publicatie *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof, De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening Bijlage Inschatting technisch potentieel landelijke maatregelen (2014)*. Appellanten vragen uw bijzondere aandacht voor het gegeven dat het PBL spreekt hierin over emissiereductie als 'technisch potentieel'. Het PBL benadrukt hierbij dat zowel handhaafbaarheid als ook daadwerkelijke handhaving een cruciale voorwaarden betreffen. Op de gebrekkige naleving van milieuregels in de agrarische sector wordt elders in deze brief nader ingegaan. Een emissiereductie van 2 kton als PAS-maatregel is onvoldoende zeker als basis voor het toestaan van projectmatige depositietoenames.

- **Wijziging Besluit Huisvesting emissiearme staltechnieken**

Voor de bronmaatregel Huisvesting/maximum emissiewaarden ammoniak wordt verwezen naar het StAB-advies inzake het beroep Stg Behoud de Peel, uw zaaknr. 201600618 e.a.

Aan de maatregel wordt een reductie van 1,4 kton toegeschreven in 2021. Onder meer interne saldering en opvulling van onbenutte ruimte in vergunningen, de toenemende permanente opstalling van melkrundvee, het overgangsrecht van Besluit huisvesting maken die prognose ook volgens uw adviseur onzeker.

- **Aanpassing voer op vrijwillige basis**

Over de bronmaatregel Voer- en managementmaatregelen in de veehouderij volstaan appellanten met de opmerking dat die maatregelen niet geborgd zijn, hetgeen ook wordt erkend door verweerder.

### **Naleving van milieuregels in de agrarische sector**

Een wettelijke regeling leidt niet noodzakelijkerwijs tot emissiereductie. Beleid kan (deels) falen, waardoor gestelde doelen niet worden bereikt. Het enkel aanscherpen van regels gericht op emissiereductie (bronmaatregelen gericht op een reductie van de agrarische deposities met 10 kton) betekent niet dat die regels ook daadwerkelijk zullen worden nageleefd.

Met de naleving van milieuregels bestaan in de agrarische sector aanmerkelijke problemen. Ter onderbouwing worden twee voorbeelden gegeven op basis van onderzoek in opdracht van het openbaar bestuur. De eerste betreft een onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar het gevoerde natuurbeleid in de drie noordelijke provincies, waaronder Drenthe (*Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet*, Noordelijke Rekenkamer, 22 januari 2014). Uit het onderzoek volgde dat enkel in Drenthe omstreeks 1000 (!) bedrijven in strijd met de Natuurbeschermingswet c.q. Wet Natuurbescherming zijn uitgebreid.

Het tweede voorbeeld betreft de naleving van bij omgevingsvergunning verplicht voorgeschreven luchtwassers. Als bijlage treft u aan het RIVM-rapport *Naleeftekorten bij luchtwassers in de intensieve veehouderij Effect op emissie(-reductie) van ammoniak*, RIVM briefrapport 609021121/2012 J. Vonk et al.

En, zeer recent (25 oktober 2016), stelt de SER in haar advies 'Versnelling van verduurzaming van de veehouderij' uitgebracht aan de Staatssecretaris van Economische Zaken (pag. 9):

Deugdelijk onderzoek naar de nalevingsgraad van de bestaande milieu-eisen in de agrarische sector en de gevolgen daarvan voor de optredende ammoniakemissies naar de lucht ontbreekt in de Passende Beoordeling. De PBL-publicatie *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof, De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening (2014)* maakt geen onderdeel van de Passende Beoordeling, en aan de bevindingen over de gebrekkige naleving is in de Passende Beoordeling geen gevolg verbonden. Zonder dit onderzoek en borging van de naleving in de Passende Beoordeling kan niet met zekerheid gesteld worden dan aanscherping van de milieuregels ook daadwerkelijk tot de gestelde emissiereductie leiden. Dit moet als gebrek worden aangewezen in de Passende Beoordeling.

### **Effectiviteit herstelmaatregelen onzeker**

Het hier boven gestelde onder 'Bronmaatregelen' geldt evenzeer voor de instandhoudingsmaatregelen voor de betrokken Natura 2000 zones. De in het beheerplan genoemde beheermaatregelen zijn voor een aanzienlijk deel nog te realiseren maatregelen, waarvan de effectiviteit niet is verzekerd. Aan de effectiviteit van de herstel- c.q. instandhoudingsmaatregelen wordt een schijnzekerheid toegekend.

### **Leefgebieden van soorten die niet ook zijn aangemerkt als habitatgebied**

Clënten stellen dat de kaart met stikstofgevoelige natuurwaarden onvolledig is. De leefgebieden van soorten is ernstig onvolledig. De leefgebieden van soorten beperkt zich niet uitsluitend tot de kwalificerende habitatnatuurtypen. Buiten de gebieden van kwalificerende habitatnatuurtypen zijn andere natuurwaarden aanwezig die eveneens gelden als leefgebieden voor kwalificerende soorten en ook stikstofgevoelig zijn. Met die leefgebieden is geen of onvoldoende rekening gehouden in het vaststellen van de ontwikkelingsruimte. Die leefgebieden zijn niet betrokken in het berekenen de maximale ontwikkelingsruimte middels Aerijs Monitor.

De gebieden zijn onvoldoende betrokken in de passende beoordeling en/of de vaststelling van de ontwikkelingsruimte. Niet is zeker gesteld dat ook bij deze gebieden geen toename optreedt van stikstofdeposities. Niet staat vast dat op stikstofgevoelige leefgebieden van soorten die niet ook habitatzones betreffen geen stikstofdepositietoename optreedt. De ontwikkelingsruimte is niet met de vereiste zorgvuldigheid berekend.

#### **PAS: programma op krediet I**

In alle omstandigheden moet worden vastgesteld dat het de genoemde PAS-maatregelen hoofdzakelijk toekomstig te effectueren maatregelen zijn, ongeacht of het bron- of herstelmaatregelen zijn, dan wel maatregelen op basis van 'Hand aan de Kraan' (zie hierna). Gegeven de gestelde verknochtheid van de verschillende maatregelen in relatie tot het toestaan van (aan plan-, project of andere handelingen gebonden) depositietoename en het natuurschaderisico van die depositietoenames kunnen de herstelmaatregelen niet (uitsluitend) als instandhoudingsmaatregelen worden aangemerkt. De uitspraak van het Hof van Justitie van 21 juli 2016 (C-387/15 en C-388/15, Orleans) staat in de weg om op basis van de toekomstige maatregelen actuele potentieel natuurschadelijke plannen, projecten of andere handelingen toe te staan.

#### **PAS: programma op krediet II**

Een gebrek in het bestreden besluit is de vergunningverlening voor onbepaalde tijd. De conclusies van de gebiedsanalyses hebben een beperkte houdbaarheid, tot maximaal 3 programmaperiodes (ca. 2030), terwijl ook na 2030 in veel gevallen een te hoge stikstofdepositie optreedt. Gegeven het feit dat de op basis van de PAS verleende vergunningen ook na 2030 van kracht zijn, is niet verzekerd dat ook na ca. 2030 voor de natuurtypen waarvoor een te hoge ammoniakdepositie optreedt een goede staat van instandhouding is gegarandeerd.

#### **Uitspraak ABRS van woensdag 17 mei 2017**

Uw besluit is strijdig met uitspraak ABRS van 17 mei 2017 met de zaaknummers: 201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2. Uit deze uitspraak volgt dat de volgende gebreken kleven aan de PAS en de krachtens de PAS verleende vergunningen:

- Gelet op 15.6 en 16.1 moeten zij onderbouwen waarom, gelet op de geconstateerde contra-indicaties, van de bestaande dalende trend in de stikstofdepositie in het PAS mag worden uitgegaan en in hoeverre het uitgangspunt van 2,5% gemiddelde economische groei tot een buffer leidt die mogelijke tegenvallers in de autonome daling van de stikstofdepositie kan opvangen.
- Gelet op 18.8, 19.4, 20.4 en 21.1 moeten zij onderbouwen in hoeverre aangehouden marges bij de PAS-bronmaatregelen voldoende zijn om tegenvallende resultaten op te vangen en moet worden onderbouwd of de effecten van deze maatregelen zich gelijkmatig over de verschillende Natura 2000-gebieden verdelen.
- Gelet op 22.3 moeten zij in verband met het systeem van monitoring en bijsturing onderbouwen hoe op basis hiervan bijsturing kan plaatsvinden, waarbij ook aangegeven moet worden op welke wijze rekening wordt gehouden met de vertraging in het beschikbaar komen van de monitoringsgegevens.
- Gelet op 23.5 moeten zij onderbouwen dat een buffer van 2,5% van gemiddelde economische groei voldoende depositieruimte met zich brengt om mogelijke tegenvallers in het kader van de autonome ontwikkelingen op te kunnen vangen.
- Gelet op 24.3 moeten zij de berekeningen die ten grondslag zijn gelegd aan de drempelwaarde beschikbaar en toegankelijk maken.
- Gelet op 25.5 en 25.6 moeten zij onderbouwen of en zo ja, op welk wijze rekening is gehouden met gevolgen van de overgangsregeling voor extern salderen.
- Gelet op 26.2 moeten zij onderbouwen of in het PAS voldoende rekening is gehouden met onbenutte emissieruimte binnen bestaande Nbw-vergunningen binnen de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen.

#### **Conclusie**

Het besluit voldoet niet aan de wettelijk te stellen eisen, reden waarom wordt verzocht het betreden besluit te herroepen. U wordt verzocht de kosten voor de verleende rechtsbijstand te vergoeden.

Hoogachtend,

