

met de naar het oordeel van de bevoegde bestuursorganen relevante cumulatie van geur door die bedrijfsmatige activiteiten. Het omgevingsplan kan ook regels bevatten die zijn gesteld met het oog op het voorkomen van cumulatieve gevolgen en het planmatig combineren van aanspraken op de milieugebruiksruimte (zie p. 67 e.v. van de Nota van Toelichting bij het Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, versie juni 2017). De omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit moet (ook) worden getoetst aan de cumulatieve geurhinder (artikel 8.9, derde lid van het Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, versie juni 2017). 'Wie het eerst komt, die het eerst maalt'-effecten kunnen aldus worden voorkomen. Zie hierover nader het artikel 'De normering van geur in het Besluit kwaliteit leefomgeving' (Paul Bodden, *TvAR* 2017, p. 357-363).

P.P.A. Bodden

## Beheer landelijk gebied

### 5935

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State  
9 maart 2018**

**ECLI:NL:RVS:2018:795**

**(MOB en Leefmilieu)**

**(mr. J.C. Kranenburg)**

**Natuurvergunning**

[Wet natuurbescherming, art. 9.10, Algemene wet bestuursrecht, art. 8:8, art. 8:72 lid 5]

*Bij besluit van 14 december 2015 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan [vergunninghouder A] vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw-vergunning) verleend voor de exploitatie en uitbreiding van een melkveebedrijf aan de [locatie 1] te Someren.*

**Met noot F. H. Damen**

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op verzoeken om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in de gedingen tussen:

1. de Stichting Werkgroep Behoud de Peel, gevestigd te Deurne (hierna: de Werkgroep),
2. de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de Vereniging Leefmilieu, beide gevestigd te Nijmegen (hierna: MOB en Leefmilieu), verzoeksters,

en

1. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, en

2. het college van gedeputeerde staten van Gelderland, verweerders.

#### Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2015 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan [vergunninghouder A] vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw-vergunning) verleend voor de exploitatie en uitbreiding van een melkveebedrijf aan de [locatie 1] te Someren (zaaknr. 201600617/4/R2).

Tegen dit besluit heeft de Werkgroep beroep ingesteld.

De Afdeling heeft bij uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie. De behandeling van het beroep van de Werkgroep is in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie geschorst.

De Werkgroep heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Bij besluit van 28 november 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan [vergunninghoudster B] een Nbw-vergunning verleend voor de exploitatie en uitbreiding/wijziging van een rundveehouderij aan de [locatie 2] te Doornenburg (zaaknr. 201609699/2/R2).

Bij besluit van 30 november 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan [vergunninghouder C] een Nbw-vergunning verleend voor de exploitatie en wijziging van een pluimvee- en rundveehouderij aan de [locatie 3] te Kootwijkerbroek (zaaknr. 201609715/2/R2).

Bij besluit van 29 november 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan [vergunninghouder D] een Nbw-vergunning verleend voor de exploitatie en de uitbreiding van een biologisch melkveebedrijf aan de [locatie 4] te Kekerdom (zaaknr. 201609720/2/R2).

Bij besluit van 29 november 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan [vergunninghouder C] een Nbw-vergunning verleend voor de exploitatie en uitbreiding van een pluimvee- en rundveehouderij aan de [locatie 5] te Kootwijkerbroek (zaaknr. 201609725/2/R2).

Tegen deze besluiten hebben MOB en Leefmilieu beroep ingesteld. MOB en Leefmilieu hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Verweerders hebben elk een verweerschrift ingediend.

De Werkgroep, MOB en Leefmilieu en verweerders hebben nadere stukken ingediend.

De voorzieningenrechter heeft de verzoeken gevoegd ter zitting behandeld op 26 februari 2018. Ter zitting zijn de Werkgroep, vertegenwoordigd door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener te Gennep, MOB en Leefmilieu, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, verschenen.

## Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

1.1. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en is de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) ingetrokken. Omdat de bestreden besluiten zijn genomen vóór 1 januari 2017 volgt uit artikel 9.10 van de Wnb dat deze geschillen moeten worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

## Inleiding

2. De verzoeken om voorlopige voorziening hebben betrekking op Nbw-vergunningen voor vijf verschillende agrarische bedrijven, die zijn verleend met toepassing van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS) en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 van kracht is. Voor de beschrijving van het PAS en de daarbij behorende regelgeving wordt verwezen naar onderdeel E van de uitspraak van de Afdeling van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259. De vijf Nbw-vergunningen voorzien onder meer in een wijziging of uitbreiding van agrarische bedrijfsactiviteiten, die leiden tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. De Nbw-vergunningen konden worden verleend omdat verweerders voor de toename van stikstofdepositie die de vergunde bedrijfsactiviteiten kunnen veroorzaken ontwikkelingsruimte beschikbaar hebben gesteld.

2.1. De behandeling van de beroepen van de Werkgroep tegen zes verschillende Nbw-vergunningen die met toepassing van het PAS en de daarbij behorende regelgeving zijn verleend heeft ertoe geleid dat de Afdeling bij uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen heeft gesteld (hierna: verwijzingsuitspraak). Dit betreft onder meer de Nbw-vergunning voor het bedrijf aan de [locatie 1] te Someren (zaaknr. 201600617/4/R2).

Aan het Hof van Justitie zijn verschillende vragen voorgelegd over de verenigbaarheid van het PAS-toestemmingsregime met artikel 6 van de Habitatrictlijn (hierna: Hrl). Verder is gevraagd of in een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Hrl instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen, herstelmaatregelen en autonome ontwikkelingen kunnen worden betrokken.

In de verwijzingsuitspraak zijn daarnaast, in onderdeel H, enkele beroepsgronden behandeld die geen onlosmakelijk verband houden met de strekking van de prejudiciële vragen. De Afdeling overwoog dat zij een nadere onderbouwing nodig acht van enkele keuzes, gegevens en aannames die ten grondslag liggen aan het PAS en de daarbij behorende passende beoordeling.

2.2. In de verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling, onder meer naar aanleiding van een verzoek van de Werkgroep, onderzocht of termen aanwezig zijn om ten aanzien van de daar aan de orde zijnde vergunningen een voorlopige voorziening als bedoeld

in artikel 8:72, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te treffen. De Afdeling overwoog:

"29.2 De omstandigheid dat prejudiciële vragen worden gesteld betekent niet dat een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening zonder meer zou moeten worden toegewezen zolang het Hof van Justitie nog geen uitspraak over de prejudiciële vragen heeft gedaan. Wel brengt dit met zich, dat dient te worden bezien of afwijzing van het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening zal leiden tot onomkeerbare gevolgen in het licht van de doelstellingen van de toepasselijke richtlijn en de vragen die zijn gesteld over de uitleg van een aantal bepalingen van die richtlijn.

29.3 De onderwerpen waarover prejudiciële vragen worden gesteld, het PAS-toestemmingsregime en de maatregelen die in een passende beoordeling mogen worden betrokken, geven bij afweging van de betrokken belangen, geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening. De Afdeling stelt daarbij voorop dat zij een programmatische aanpak zoals het PAS, dat enerzijds gericht is op het behoud en waar mogelijk herstel van natuurwaarden en anderzijds op het scheppen van depositieruimte voor bestaande en toekomstige activiteiten, op voorhand geen ongeschikt instrument acht om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrictlijn. Zoals overwogen in 9.12 en 9.17 acht de Afdeling aannemelijk dat artikel 6 van de Habitatrictlijn ruimte biedt voor het PAS-toestemmingsregime op grond waarvan projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die een bepaalde drempel- of grenswaarde niet overschrijden zonder individuele toestemming zijn toegestaan en dat bij de verlening van een vergunning gebruik kan worden gemaakt van de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Van belang daarbij is dat aan het PAS een passende beoordeling ten grondslag is gelegd. In die passende beoordeling zijn maatregelen en autonome ontwikkelingen betrokken waarvan de Afdeling, indien deze voldoen aan de voorwaarden vermeld in 10.18, in haar rechtspraak heeft aangenomen dat deze in een passende beoordeling betrokken mogen worden. Bovendien is aan een programma dat enerzijds gericht is op het behoud en waar mogelijk herstel van natuurwaarden en anderzijds op het scheppen van depositieruimte voor bestaande en toekomstige activiteiten die in samenhang worden beoordeeld, inherent dat de gevolgen van het benutten van de depositieruimte worden beoordeeld in samenhang met alle maatregelen en autonome ontwikkelingen die zich tijdens de programmaperiode in het Natura 2000-gebied zullen voordoen.

29.4 Uit onderdeel H van deze uitspraak vloeit voort dat de Afdeling een nadere onderbouwing nodig acht van enkele keuzes, gegevens en aannames die ten grondslag liggen aan het PAS en de daarbij behorende passende beoordeling. Met name dient een nadere onderbouwing te worden gegeven van de keuze en omvang van enkele buffers en marges waarmee in het PAS rekening is gehouden bij de

voorspelde daling van de stikstofdepositie. Deze vragen raken in de kern de berekende omvang van de depositieruimte. Daarnaast zijn er vragen over de aannames en berekeningen van de depositiebijdrage van de autonome ontwikkelingen. Deze vragen hebben betrekking op de verdeling van de depositieruimte over de verschillende segmenten, in het bijzonder of binnen de depositieruimte voldoende ruimte is gereserveerd voor autonome ontwikkelingen. De Afdeling acht waarschijnlijk dat deze gebreken zodanig hersteld kunnen worden dat het PAS ongewijzigd of in bijgestelde vorm, dat wil zeggen met minder depositieruimte of met bijstelling van de reservering van de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen, doorgang kan vinden.

29.5 De Afdeling ziet in deze gebreken thans geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening. Zij overweegt daartoe als volgt. In paragraaf 4.2.6 van het PAS zijn de uitgangspunten voor de verdeling van de depositieruimte in de eerste en tweede helft van het tijdvak (zes jaar) van het programma beschreven. Daaruit volgt dat 60% van de ontwikkelingsruimte voor segment 2 beschikbaar is voor toedeling in de eerste helft van het tijdvak en 40% voor toedeling in het tweede tijdvak. Voor segment 1 (de prioritaire projecten) geldt een dergelijke verdeling niet, maar de verwachting bestaat dat de ontwikkelingsruimte voor dit segment niet geheel zal zijn benut in de eerste helft van het tijdvak.

Het PAS is op 1 juli 2015 in werking getreden, zodat de eerste helft van het tijdvak eindigt op 1 juli 2018. Wanneer de ontwikkelingsruimte volgens de uitgangspunten voor de verdeling van de depositieruimte zoals opgenomen in 4.2.6 van het PAS wordt gereserveerd, dan is verzekerd dat tot 1 juli 2018 de ontwikkelingsruimte die voor de tweede helft van het tijdvak is gereserveerd niet is uitgegeven. Er is als het ware binnen het systeem een buffer ingebouwd. De Afdeling acht niet aannemelijk dat de stikstofdepositie die kan ontstaan door benutting van de depositieruimte en de toedeling van de ontwikkelingsruimte in de eerste helft van het tijdvak van het PAS, uitgaande van de uitvoering van de bron- en herstelmaatregelen zoals in het PAS voorzien, onomkeerbare gevolgen zal hebben. Zij ziet hierin aanleiding te overwegen dat er in beginsel tot 1 juli 2018 geen aanleiding bestaat tot het treffen van een voorlopige voorziening hangende de behandeling van de verwijzingsuitspraak bij het Hof van Justitie.

29.6 Het voorgaande kan anders zijn als voor de betrokken Natura 2000-gebieden alsnog gebruik wordt gemaakt van de in 4.2.9 van het PAS beschreven uitgangspunten voor het verhogen van de depositieruimte dan wel indien gebruik wordt gemaakt van de in artikel 2.14 van het Besluit natuurbescherming geboden mogelijkheid te besluiten dat het verbod op extern salderen voor gebieden die in het PAS zijn opgenomen buiten toepassing blijft, en dit Natura 2000-gebieden betreft die in de betrokken vergunningzaken aan de orde zijn. Daarnaast is van belang dat met de uitvoering van de herstel-

maatregelen die in het PAS zijn voorzien wordt doorgedaan.

29.7 Onder de hiervoor genoemde omstandigheden bestaat bij de Afdeling niet de verwachting dat het niet treffen van een voorlopige voorziening zal leiden tot onomkeerbare gevolgen. De Afdeling ziet daarom, bij afweging van de betrokken belangen, geen aanleiding om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb te treffen. Dit laat onverlet dat, zolang de vergunningen niet in rechte onaantastbaar zijn, de vergunninghouder op eigen risico daarvan gebruik maakt.

29.8 Indien het Hof van Justitie voor 1 juli 2018 geen uitspraak heeft gedaan op de prejudiciële vragen, dan zal, indien een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend, worden gezien of er alsdan aanleiding bestaat tot het treffen van een maatregel. Daarbij zal een eventuele reactie van de ministers op de in onderdeel H geconstateerde gebreken, worden betrokken".

### **Spoedeisend belang**

3. De Werkgroep, MOB en Leefmilieu hebben in hun verzoeken om voorlopige voorziening uiteengezet dat op bepaalde plaatsen in een aantal Natura 2000-gebieden inmiddels meer dan 60% van totale omvang van de ontwikkelingsruimte voor segment 2 in het eerste PAS-tijdvak van zes jaar is uitgegeven. Dit gegeven vormt de aanleiding voor de verzoeken. De Werkgroep, MOB en Leefmilieu vrezen dat een verdere toepassing van het PAS-regime tot onomkeerbare gevolgen voor de Natura 2000-gebieden zal leiden. Zij verzoeken de betreffende vergunningen en het PAS te schorsen.

3.1. Tussen partijen is niet in geschil dat op bepaalde plaatsen in een aantal Natura 2000-gebieden meer dan 60% van de totale (her)berekende omvang van de ontwikkelingsruimte voor segment 2 in het eerste PAS-tijdvak van zes jaar is uitgegeven. Daardoor is een andere situatie ontstaan dan waarvan in 29.5 van de verwijzingsuitspraak, waarin is afgewogen dat niet aannemelijk is dat het niet treffen van een voorlopige voorziening zal leiden tot onomkeerbare gevolgen, is uitgegaan. De voorzieningenrechter acht een spoedeisend belang bij de behandeling van de verzoeken om voorlopige voorziening daarom aanwezig.

### **Reikwijdte verzoek**

4. Een voorlopige voorziening kan worden verzocht ten aanzien van een besluit waartegen beroep is ingesteld. Omdat tegen het PAS als zodanig geen beroep openstaat kan daartegen evenmin een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend. Dit betekent dat het verzoek van de Werkgroep, MOB en Leefmilieu om schorsing van het PAS waardoor vergunningverlening met toepassing van het PAS-regime niet langer kan, niet toewijsbaar is.

4.1. Het voorgaande laat onverlet dat de vraag of het PAS en de daarbij behorende passende beoordeling ten grondslag kunnen worden gelegd aan de verlening van een Nbw-vergunning aan de orde kan worden gesteld in een beroep en een voorlopi-

ge voorziening tegen dat besluit. De Afdeling heeft dit uiteengezet in 14.1 van de verwijzingsuitspraak. Gelet hierop zal de voorzieningenrechter beoordelen of de verzoeken aanleiding geven tot het treffen van een voorlopige voorziening ten aanzien van de Nbw-vergunningen voor de betrokken vijf bedrijven.

#### Beoordelingskader verzoek

5. Zoals hiervoor onder 2.2 uiteengezet heeft de Afdeling in de verwijzingsuitspraak geoordeeld dat er op dat moment geen aanleiding bestond om ten aanzien van de aan de orde zijnde vergunningen een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb te treffen. De Afdeling achtte - kort gezegd - niet aannemelijk dat de uitgifte van ontwikkelingsruimte in segment 2 tot 1 juli 2018 (60% van de totale omvang voor 6 jaar), tot onomkeerbare gevolgen zou leiden. Daarbij werd van belang geacht dat de uitvoering van de bron- en herstelmaatregelen zou doorgaan. De geconstateerde gebreken in het PAS en de passende beoordeling achtte de Afdeling herstelbaar.

Het oordeel van de Afdeling dat geen aanleiding bestond voor het treffen van een voorlopige voorziening heeft geen betrekking op de uitgifte van de buffer van 40% van de ontwikkelingsruimte in segment 2 die op 1 juli 2018 beschikbaar wordt gesteld. De Afdeling heeft partijen gewezen op de mogelijkheid om, in het geval het Hof van Justitie voor 1 juli 2018 geen uitspraak heeft gedaan, alsnog een voorlopige voorziening te vragen. Bij de beoordeling of aanleiding bestaat een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van vergunningen waarin ontwikkelingsruimte is toegedeeld uit de buffer van 40%, zou, zo kondigde de Afdeling aan, de reactie van de ministers op de geconstateerde gebreken worden betrokken.

De voorzieningenrechter zal de verzoeken om voorlopige voorziening beoordelen in het licht van het kader dat de Afdeling in de verwijzingsuitspraak heeft geschetst. Dat betekent dat bezien zal worden of de door verzoekers naar voren gebrachte feiten en omstandigheden die hebben plaatsgevonden na de verwijzingsuitspraak aanleiding geven voor het oordeel dat niet langer de verwachting bestaat dat uitgifte van 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte niet zal leiden tot onomkeerbare gevolgen. Voorts geven de verzoeken aanleiding te bezien of een voorlopige voorziening moet worden getroffen omdat voor bepaalde plaatsen in een aantal Natura 2000-gebieden inmiddels ontwikkelingsruimte is uitgegeven uit de buffer van 40% die vanaf 1 juli 2018 beschikbaar zou worden gesteld.

#### De toevoeging van de leefgebieden

6. De Werkgroep, MOB en Leefmilieu stellen dat bij de verlening van de aan de orde zijnde vergunningen ten onrechte geen rekening is gehouden met de gevolgen van deze activiteiten voor stikstofgevoelige leefgebieden van soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. De natuurtypekaarten waarop de stikstofgevoelige leefgebieden zijn opgenomen zijn pas in 2017 beschikbaar

gekomen en vanaf 1 september 2017 verwerkt in AERIUS Calculator, versie 2016L. De omstandigheid dat de leefgebieden eerst recent in kaart zijn gebracht betekent volgens verzoekers dat aan het PAS zoals dat in 2015 is vastgesteld een gebrek kleeft. In de gebiedsanalyses die aan de passende beoordeling van het PAS in 2015 ten grondslag zijn gelegd zijn de effecten van stikstofdepositie op stikstofgevoelige leefgebieden van soorten niet beoordeeld, zodat op basis daarvan niet de zekerheid was verkregen dat de depositie door de agrarische bedrijfsactiviteiten waarvoor de Nbw-vergunningen zijn verleend, niet zou leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden, aldus verzoekers.

6.1. Verweerders stellen dat de omstandigheid dat de stikstofgevoelige leefgebieden van soorten in 2017 zijn opgenomen in AERIUS Calculator, versie 2016L, niet betekent dat de gevolgen van stikstofdepositie voor leefgebieden van soorten in de gebiedsanalyses en de passende beoordeling die in 2015 aan het PAS ten grondslag zijn gelegd niet zijn beoordeeld. Destijds is vastgesteld dat de autonome daling van de stikstofdepositie en de daling door de maatregelen waarin het PAS voorziet, verzekeren dat de kwaliteit van de leefgebieden van de soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen niet verslechtert. De toevoeging van de stikstofgevoelige leefgebieden van soorten in AERIUS Calculator, versie 2016L betekent dat de totale hoeveelheid depositie- en ontwikkelingsruimte per hectare stikstofgevoelig leefgebied is berekend, en een Nbw-vergunning voor een activiteit die leidt tot een toename van stikstofdepositie op een stikstofgevoelig leefgebied alleen kan worden verleend als daarvoor ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld door het bevoegd gezag.

6.2. Door een wijziging van de Regeling natuurbescherming is AERIUS Calculator, versie 2016L vanaf 1 september 2017 het verplicht voorgeschreven rekeninstrument voor de berekening van stikstofdepositie door stikstofveroorzakende activiteiten. Een van de wijzigingen ten opzichte van de daarvoor voorgeschreven versie betreft het toevoegen van stikstofgevoelige leefgebieden voor soorten op de natuurtypenkaarten. Het betreft leefgebieden van soorten die niet samenvallen met stikstofgevoelige habitattypen. De kaarten met de stikstofgevoelige leefgebieden zijn volgens de toelichting op de Regeling natuurbescherming eerst recent beschikbaar gekomen.

Voor de stikstofgevoelige leefgebieden is alsnog de totale en de nog beschikbare omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte per hectare van een stikstofgevoelig leefgebied bepaald. Bij de bepaling van het nog beschikbare deel van de totale omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte per hectare stikstofgevoelig leefgebied is rekening gehouden met de voor 1 september 2017 vergunde en gemelde stikstofveroorzakende activiteiten.

De complementering van de kaarten van stikstofgevoelige leefgebieden van soorten en de bepaling van de omvang van de beschikbare hoeveelheid depositie- en ontwikkelingsruimte is betrokken in



een actualisatie van de gebiedsanalyses en heeft, waar nodig, geleid tot aanvullende herstelmaatregelen (zie: blz. 5 Nota van Antwoord, Zienswijzen op het ontwerp partiële herziening Programma Aanpak Stikstof, d.d. 18 december 2017). Het ecologisch oordeel in de geactualiseerde gebiedsanalyses luidt dat de kwaliteit van de stikstofgevoelige leefgebieden door de benutting van de depositie- en ontwikkelingsruimte, rekening houdend met de autonome daling van de stikstofdepositie en de te treffen maatregelen, niet zal verslechteren.

6.3. Uit de hiervoor aangehaalde Nota van Antwoord (blz. 16) volgt dat ten tijde van de vaststelling van het PAS in 2015 voor een groot aantal gebieden geen actuele kaarten met de ligging van stikstofgevoelige leefgebieden van soorten beschikbaar waren. Deze kaarten zijn in 2017 beschikbaar gekomen en verwerkt in AERIUS Calculator, versie 2016L. De voorzieningenrechter is voorlopig van oordeel dat verzoekers terecht stellen dat aan het PAS zoals vastgesteld in 2015 en de daaraan ten grondslag gelegde passende beoordeling een gebrek kleeft omdat daarin de stikstofgevoelige leefgebieden van soorten nog niet volledig in kaart waren gebracht. Daardoor bestaat tevens twijfel of in 2015 de passende beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie door stikstofveroorzakende activiteiten op stikstofgevoelige leefgebieden zorgvuldig en volledig heeft plaatsgevonden.

6.4. De voorzieningenrechter overweegt dat de omstandigheid dat de stikstofgevoelige leefgebieden niet volledig in kaart waren gebracht ten tijde van de vaststelling van het PAS in 2015 op zich zelf geen aanleiding geeft voor het treffen van een voorlopige voorziening. Dit gebrek is met het toevoegen van de geactualiseerde natuurtypenkaarten in AERIUS Calculator, versie 2016L en het (alsnog) bepalen van de beschikbare depositie- en ontwikkelingsruimte per hectare van een stikstofgevoelig leefgebied, hersteld. De voorzieningenrechter ziet in de enkele stelling van MOB en Leefmilieu dat de natuurtypenkaarten die in 2017 zijn gebruikt mogelijk niet volledig zijn, geen aanleiding voor het oordeel dat deze kaarten, die verwerkt zijn in AERIUS Calculator, versie 2016L, niet de meest actuele gegevens over de ligging van stikstofgevoelige leefgebieden bevatten. Voorts ziet de voorzieningenrechter geen aanknopingspunten dat voor de stikstofgevoelige leefgebieden een andere afweging over de onomkeerbaarheid van de gevolgen van stikstofdepositie zou moeten worden gemaakt dan de Afdeling heeft gedaan in de verwijzingsuitspraak. Bij de voorzieningenrechter bestaat dan ook niet de verwachting dat de uitgifte van ontwikkelingsruimte voor segment 2 tot 1 juli 2018 (60% van de totale omvang voor 6 jaar) tot onomkeerbare gevolgen leidt.

#### **Keuzes, gegevens en aannames over depositiedaling**

7. De Werkgroep, MOB en Leefmilieu stellen dat recente gegevens over de economische groei en mestfraude hun eerder ingenomen standpunt bevestigen dat de aannames over de stikstofdepositiedaling waarvan in het PAS wordt uitgegaan te roos-

kleurig zijn. Verder wijzen zij erop dat uit de PAS Monitoringsrapportage Stikstof Stand van Zaken 2016 (RIVM Rapport 2017-0121) en recente metingen van het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) blijkt dat de ammoniakconcentratie in de lucht, die wordt gemeten, al enkele jaren niet daalt. De aanname in het PAS dat de stikstofdepositie tot 2030 zal dalen, vinden zij ook in dat licht niet aanmerkelijk.

7.1. Deze argumenten bouwen voort op de beroepsgronden tegen de keuzes, gegevens en aannames over de depositiedaling die de Afdeling in onderdeel H van de verwijzingsuitspraak heeft behandeld. De Afdeling achtte een nadere onderbouwing nodig 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 en in het kader van de autonome ontwikkeling kan opvangen. Zoals volgt uit 29.4 en 29.5 van de verwijzingsuitspraak achtte de Afdeling waarschijnlijk dat deze gebreken hersteld kunnen worden en zag zij in deze gebreken geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter ziet in de nieuwe gegevens waarop verzoekers wijzen geen aanleiding om thans een andere afweging te maken dan neergelegd in 29.4 en 29.5 van de verwijzingsuitspraak. De voorzieningenrechter ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat niet langer de verwachting bestaat dat uitgifte van 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte voor segment 2 niet zal leiden tot onomkeerbare gevolgen. De nieuwe gegevens dienen naar het oordeel van de voorzieningenrechter door de ministers betrokken te worden in de reactie op de door de Afdeling geconstateerde gebreken in de onderbouwing van de keuzes, aannames en gegevens die aan het PAS ten grondslag liggen.

Het voorgaande geldt ook voor het betoog van de Werkgroep, MOB en Leefmilieu dat in enkele publicaties betwijfeld wordt of het PAS werkt en dat een aantal wetenschappers vragen stelt bij de werking van de herstelmaatregelen.

#### **De herberekening van de depositie- en ontwikkelingsruimte**

8. De Werkgroep, MOB en Leefmilieu stellen dat uit de berekeningen van de omvang van de tot 1 september 2017 uitgegeven ontwikkelingsruimte volgt dat op bepaalde plaatsen in verschillende Natura 2000-gebieden meer dan 60% van de totale omvang is uitgegeven. Zij verbinden daaraan de conclusie dat verweerders in strijd met de uitgangspunten van het PAS, in het bijzonder paragraaf 4.2.1, hebben gehandeld. Bovendien is in strijd met de uitgangspunten van het PAS te veel ontwikkelingsruimte uitgegeven. De Werkgroep, MOB en Leefmilieu stellen dat de geactualiseerde gebiedsanalyses niet de zekerheid bieden dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden door de benutting van meer dan 60% van de beschikbare

ontwikkelingsruimte niet zullen worden aangetaast. In dat verband wijzen zij erop dat de ministers nog niet hebben gereageerd op de in de verwijzingsuitspraak geconstateerde gebreken.

8.1. Verweerders stellen dat de totale omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte in de periodieke actualisaties van AERIUS Monitor wordt herberekend aan de hand van nieuwe stikstofemissiegegevens en geactualiseerde, verbeterde modellen en (reken)methodes. De periodieke herberekening heeft tot gevolg dat de omvang van de verschillende onderdelen van de depositieruimte (autonome ontwikkeling, depositieruimte voor grenswaarde, ontwikkelingsruimte voor segment 1 en segment 2) kan wijzigen en groter of kleiner kan worden. Ook de berekende omvang van de depositie die kan ontstaan door benutting van de depositie- en ontwikkelingsruimte door projecten waarvoor reeds een toestemmingsbesluit is verleend of een melding is gedaan, kan groter of kleiner zijn ten opzichte van de vorige versie van AERIUS.

De herberekening die heeft plaatsgevonden in AERIUS Monitor 2016 en vervolgens, nadat de stikstofgevoelige leefgebieden in kaart waren gebracht in AERIUS Monitor 2016L, heeft geleid tot een verkleining van de totale omvang van de ontwikkelingsruimte. De reden daarvoor is volgens verweerders dat in deze herberekening rekening is gehouden met de nieuwe emissieramingen van de destijds nieuwe Nationale Energie Verkenning (NEV). Volgens de NEV is sprake van een lagere hoeveelheid emissies bij dezelfde economische groei. Omdat de omvang van de totale ontwikkelingsruimte is gekoppeld aan de verwachte emissies bij een gemiddelde economische groei van 2,5%, heeft dit geleid tot een verkleining van de totale omvang van de ontwikkelingsruimte ten opzichte van AERIUS Monitor 2015. Daardoor is ook de omvang van de 60% ontwikkelingsruimte die voor segment 2 tot 1 juli 2018 beschikbaar is gesteld, verkleind ten opzichte van AERIUS Monitor 2015.

8.2. In AERIUS Monitor 2016L is bepaald welke hoeveelheid ontwikkelingsruimte in segment 2 vanaf 1 september 2017 nog resteerde, rekening houdend met de verkleinde omvang daarvan. Daarvoor is de totale (herberekende) omvang van de tot 1 september 2017 vergunde en gemelde deposities in segment 2 in mindering gebracht op de totale herberekende omvang van 60% van de totale omvang van de ontwikkelingsruimte. Uit die berekening bleek, aldus verweerders, dat voor een aantal hexagonen (= hectare stikstofgevoelig leefgebied of stikstofgevoelig habitat) meer dan 60% van de totale (herberekende) omvang van de ontwikkelingsruimte was uitgegeven. Daarbij doen zich volgens verweerders de volgende verschillende situaties voor.

In 19 Natura 2000-gebieden komen hexagonen voor waarvoor meer dan 60%, maar minder dan 100% van de ontwikkelingsruimte voor segment 2 is uitgegeven. In deze gevallen is het teveel aan depositie gekort op de 40% ontwikkelingsruimte voor de tweede helft van het PAS-tijdvak van zes jaar. Tot 1 juli 2018 wordt voor deposities op deze hexagonen geen ontwikkelingsruimte meer uitgegeven.

In 4 Natura 2000-gebieden komen hexagonen voor waarvoor meer dan 100% van de totale beschikbare ontwikkelingsruimte voor segment 2 is uitgegeven. In deze gevallen is eerst onderzocht of de omvang van de ontwikkelingsruimte kon worden aangevuld met de depositieruimte voor activiteiten onder de grenswaarde in het betreffende Natura 2000-gebied met behoud van de ecologische conclusies. Daarmee is de totale omvang van de ontwikkelingsruimte vergroot. De grenswaarde is in deze gevallen verlaagd naar 0,05 mol N/ha/jr.

In de gevallen waarin bleek dat met het ter beschikking stellen van de voor activiteiten onder de grenswaarde gereserveerde ruimte niet voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar was, is de vergroting van de ruimte in segment 2 gezocht in de geprognosticeerde daling van stikstofdepositie. In AERIUS Monitor 2016L is de beschikbare ontwikkelingsruimte daarmee vergroot en bepaald op de feitelijk uitgegeven depositie (de 'nieuwe' 100%). In de gebiedsanalyses is beoordeeld of dit mogelijk is met behoud van de ecologische conclusies. Tot het einde van het tijdvak van de eerste PAS-periode van 6 jaar kan voor deze hexagonen geen ontwikkelingsruimte meer worden uitgegeven.

In enkele incidentele gevallen (5 hexagonen in twee Natura 2000-gebieden) is de beschikbare ontwikkelingsruimte vergroot en bepaald op de feitelijk uitgegeven depositie (de 'nieuwe' 100%) waardoor een tijdelijke stijging (tot 2020) van de depositie plaatsvindt, omdat de geprognosticeerde daling van de stikstofdepositie onvoldoende groot was. De effecten hiervan zijn beoordeeld in de geactualiseerde gebiedsanalyses. Voor deze hexagonen kan tot het einde van het tijdvak van de eerste PAS-periode van 6 jaar geen ontwikkelingsruimte meer worden uitgegeven.

8.3. Onder verwijzing naar 5 overweegt de voorzieningenrechter het volgende. Uit de herberekeningen die gemaakt zijn in AERIUS Monitor 2016L volgt dat voor verschillende hexagonen de beschikbare ontwikkelingsruimte van 60% voor segment 2 is overschreden. Daarmee is een andere situatie ontstaan dan waarvan in de verwijzingsuitspraak is uitgegaan. De overschrijding betekent dat de buffer van 40% op bepaalde plaatsen niet of niet volledig meer aanwezig is, terwijl de aanwezigheid van een buffer voor de Afdeling een belangrijk gegeven was om bij de verwijzingsuitspraak geen voorlopige voorziening te treffen. Zo overwoog de Afdeling dat zij waarschijnlijk acht dat de gebreken in het PAS 2015 'zodanig hersteld kunnen worden dat het PAS ongewijzigd of in bijgestelde vorm, dat wil zeggen met minder depositieruimte of met bijstelling van de reservering van de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen, doorgang kan vinden'. De gedeeltelijke of gehele uitgifte van de buffer betekent dat er minder of geen flexibiliteit meer aanwezig is in het systeem die mogelijk nodig is naar aanleiding van de nadere onderbouwing van de keuzes, aannames en gegevens waarop het PAS berust. Bovendien is in de verwijzingsuitspraak aangegeven dat in het kader van een voorlopige voorziening die betrekking zou hebben op een besluit waarbij ont-

wikkelingsruimte is uitgegeven uit de buffer van 40%, de reactie van de ministers op de in de verwijzingsuitspraak geconstateerde gebreken zou worden betrokken. Die reactie is momenteel nog niet voorhanden. Dat uit de geactualiseerde gebiedsanalyses volgt dat de uitgifte van ontwikkelingsruimte ook op de plaatsen waar meer dan 60% is uitgegeven, niet zal leiden tot verslechtering van stikstofgevoelige habitats of leefgebieden, maakt het voorgaande niet anders. Deze gebiedsanalyses berusten op dezelfde keuzes, gegevens en aannames waarvan in de verwijzingsuitspraak is aangegeven dat die een nadere onderbouwing behoeven. Zolang die nadere onderbouwing niet is gegeven, kleven aan deze gebiedsanalyses dezelfde gebreken als aan de gebiedsanalyses die ten grondslag lagen aan het PAS zoals dat in 2015 werd vastgesteld. Het gegeven dat, zoals verweerders stellen, bedrijven niet altijd de volledige vergunning benutting, zodat de uitgegeven ontwikkelingsruimte in segment 2 feitelijk niet volledig wordt benut, biedt geen zekerheid dat de buffer die mogelijk feitelijk nog aanwezig is, niet alsnog wordt benut.

8.4. De thans ontstane situatie geeft naar het oordeel van de voorzieningenrechter aanleiding om in bepaalde situaties een voorlopige voorziening te treffen, met het doel dat wordt voorkomen dat de depositie op de hexagonen waar nu meer dan 60% van de ontwikkelingsruimte is uitgegeven, kan toenemen. Dat betekent dat een voorlopige voorziening is aangewezen ten aanzien van vergunningen waarin ontwikkelingsruimte is toegedeeld voor een activiteit die leidt tot een toename van depositie op een hexagoon waarvoor meer dan 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte in segment 2 is uitgegeven en de vergunde activiteit nog niet of niet volledig is gerealiseerd (d.w.z. de depositie die veroorzaakt kan worden door de vergunde activiteit vindt nog niet of niet volledig plaats). Hierbij is niet van belang dat de vergunning is verleend voordat de omvang van de ontwikkelingsruimte werd herberekend. Evenmin is van belang of het betreffende hexagoon betrekking heeft op een stikstofgevoelig leefgebied of stikstofgevoelig habitat.

De voorzieningenrechter ziet, gelet op de betrokken belangen en het doel van de te treffen maatregel, namelijk het voorkomen dat de depositie op bepaalde hexagonen zal toenemen door activiteiten waarvoor ontwikkelingsruimte is toegedeeld, vooralsnog geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van vergunningen:

- a) waarin ontwikkelingsruimte is toegedeeld voor een activiteit die leidt tot een toename van depositie op een hexagoon waarvoor meer dan 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte in segment 2 is uitgegeven en de activiteit geheel is gerealiseerd (d.w.z. de depositie die veroorzaakt kan worden door de vergunde activiteit vindt volledig plaats).
- b) waarin ontwikkelingsruimte is toegedeeld voor een activiteit die een toename van depositie veroorzaakt op uitsluitend hexagonen waarvoor niet meer dan 60% van de ontwikkelingsruimte is uitgegeven.

- c) die zonder toedeling van ontwikkelingsruimte zijn verleend.

8.5. Het onder 8.4 overwogene betekent voor de vergunningen van de vijf agrarische bedrijven waarop de verzoeken van de Werkgroep, MOB en Leefmilieu betrekking hebben, het volgende.

8.6. De vergunning voor de melkveehouderij aan de [locatie 1] in Someren (zaaknr. 201600617/4/R2) voorziet in een uitbreiding van het melkvee van 178 naar 200 stuks. Deze uitbreiding leidt tot een toename van depositie waarvoor bij de vergunning ontwikkelingsruimte is toegedeeld. Uit de informatie die verweerders hebben overgelegd volgt dat de depositietoename onder meer plaatsvindt op een aantal hexagonen waarvoor meer dan 60% in segment 2 is uitgegeven. De vergunde uitbreiding is volgens verweerders nog niet gerealiseerd.

Gelet op het in 8.4 overwogene ziet de voorzieningenrechter aanleiding de vergunning te schorsen voor zover die voorziet in de uitbreiding van de veestapel van 178 naar 200 stuks melkvee.

8.7. De vergunning voor het vleeskalverenbedrijf aan de [locatie 2] in Doornenburg (zaaknr. 201609699/2/R2) voorziet in een uitbreiding van de veestapel van 696 naar 861 vleeskalveren tot circa 8 maanden. De uitbreiding leidt tot een toename van depositie waarvoor bij de vergunning ontwikkelingsruimte is toegedeeld. Uit de informatie die verweerders hebben overgelegd volgt dat de depositietoename onder meer plaatsvindt op een aantal hexagonen waarvoor meer dan 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte in segment 2 is uitgegeven. De bouwwerkzaamheden voor het realiseren van de uitbreiding zijn volgens verweerders momenteel gaande. De vergunde uitbreiding zal dit jaar worden gerealiseerd.

Gelet op het in 8.4 overwogene ziet de voorzieningenrechter aanleiding de vergunning te schorsen voor zover die voorziet in de uitbreiding van de veestapel van 696 tot 861 vleeskalveren tot circa 8 maanden.

8.8. De vergunning voor de pluimvee- en rundveehouderij aan de [locatie 3] in Kootwijkerbroek (zaaknr. 201609715/2/R2) voorziet in een wijziging van de veestapel. Het bedrijf beschikte over een Nbw-vergunning voor het houden van 28.272 (groot)ouderdieren van vleeskuikens en heeft thans een Nbw-vergunning voor het houden van 38.000 opfokhennen en hanen van legrassen < 18 weken en 135 vleeskalveren. Deze wijziging leidt tot een toename van depositie waarvoor bij de vergunning ontwikkelingsruimte is toegedeeld. Uit de informatie die verweerders hebben overgelegd volgt dat de depositietoename onder meer plaatsvindt op een aantal hexagonen waarvoor meer dan 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte in segment 2 is uitgegeven. De vergunde situatie is volgens verweerders medio 2017 geheel gerealiseerd.

Gelet op het in 8.4 overwogene ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening.

8.9. De vergunning voor het biologisch melkveebedrijf aan de [locatie 4] in Kekerdom (zaaknr. 201609720/2/R2) voorziet in een wijziging van de

veestapel. Het bedrijf beschikte over een Nbw-vergunning voor het houden van 165 stuks melkvee en 135 stuks jongvee en 5 vleeskalveren en heeft thans een Nbw-vergunning voor het houden van 200 melk- en kalfkoeien, 140 stuks jongvee en 10 fokstieren. Deze uitbreiding leidt tot een toename van depositie waarvoor bij de vergunning ontwikkelingsruimte is toegedeeld. Uit de informatie die verweerders hebben overgelegd volgt dat de depositietoename onder meer plaatsvindt op een aantal hexagonen waarvoor meer dan 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte in segment 2 is uitgegeven. De vergunde situatie is volgens verweerders thans geheel gerealiseerd.

Gelet op het in 8.4 overwogene ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening.

8.10. De vergunning voor de pluimvee- en rundveehouderij aan de [locatie 5] in Kootwijkerbroek (zaaknr. 201609725/2/R2) voorziet in een uitbreiding en wijziging van de veestapel. Het bedrijf beschikte over een Nbw-vergunning voor het houden van 15 zoogkoeien, 20 stuks jongvee, 520 vleeskalveren, 88 stuks overig jongvee, 10 schapen en 112.000 kippen en heeft thans een Nbw-vergunning voor het houden van 124.000 kippen en 88 fokstieren. Deze uitbreiding leidt tot een toename van depositie waarvoor bij de vergunning ontwikkelingsruimte is toegedeeld. Uit de informatie die verweerders hebben overgelegd volgt dat de depositietoename onder meer plaatsvindt op een aantal hexagonen waarvoor meer dan 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte in segment 2 is uitgegeven. De vergunde situatie is volgens verweerders begin 2017 geheel gerealiseerd.

Gelet op het in 8.4 overwogene ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening.

### Het vervolg

9. De voorzieningenrechter wijst erop dat verweerders een verzoek om opheffing van de voorlopige voorziening kunnen doen als de reactie van de ministers op de in de verwijzingsuitspraak geconstateerde gebreken voorhanden is. Daarbij dienen tevens de nieuwe feiten en omstandigheden die de Werkgroep, MOB en Leefmilieu in het kader van deze procedure naar voren hebben gebracht over de economische groei, mestfraude en het verschil tussen de gemeten ammoniakconcentratie en de berekende stikstofdepositiedaling te worden betrokken. De uitspraak op een verzoek om opheffing van de voorlopige voorziening zal, zo verwacht de voorzieningenrechter, ook van belang zijn voor vergunningen die na 1 juli 2018 worden verleend waarbij ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld uit de buffer van 40% van segment 2 die op 1 juli 2018 beschikbaar komt. De voorzieningenrechter sluit niet uit dat zolang er geen nadere onderbouwing van de geconstateerde gebreken is gegeven, de vraag of en in hoeverre in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie een voorlopige voorziening moet worden getroffen voor vergunningen die na 1 juli 2018 worden verleend zal worden beoordeeld aan

de hand van het gestelde in 8.4, tenzij nieuwe feiten en omstandigheden aanleiding geven tot het treffen van een andere voorlopige voorziening.

9.1. De voorzieningenrechter acht niet uitgesloten dat de Werkgroep, MOB en Leefmilieu overwegen om ook in andere aanhangige Nbw-vergunningzaken een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen. De voorzieningenrechter onderkent dat verzoekers, in ieder geval ten aanzien van vergunningen die verleend zijn voor 1 september 2017, niet kunnen beschikken over de gegevens die een rol spelen bij de vraag of in een concreet geval aanleiding bestaat een voorlopige voorziening te treffen. Wel kunnen zij vaststellen of voor een vergunde activiteit ontwikkelingsruimte is toegedeeld voor een toename van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied waarin thans hexagonen voorkomen waarvoor meer dan 60% van de ontwikkelingsruimte in segment 2 is uitgegeven. Het ligt op de weg van het bevoegd gezag om aan verzoekers, op een daartoe strekkend verzoek in de hiervoor bedoelde gevallen, binnen een redelijke termijn (in de regel twee weken) de gegevens te verstrekken die zij nodig hebben om een afweging te maken of een voorlopige voorziening zal worden gevraagd. De gegevens betreffen een berekening waaruit volgt of de betrokken vergunning tot een toename van depositie leidt op een hexagoon waarvoor meer dan 60% van de beschikbare ontwikkelingsruimte in segment 2 is uitgegeven en in het geval dat zo is, de informatie in hoeverre de vergunde activiteit is gerealiseerd. Als het bevoegd gezag deze gegevens aan verzoekers heeft verstrekt, dan verwacht de voorzieningenrechter dat verzoekers deze gegevens bij het verzoek om voorlopige voorziening overleggen. Worden gegevens, hoewel daarom verzocht, niet binnen een redelijke termijn aan verzoekers verstrekt en wordt vervolgens een verzoek om voorlopige voorziening ingediend, dan verwacht de voorzieningenrechter dat het bevoegd gezag de gegevens alsnog binnen een week nadat het kennis heeft gekregen van het ingediende verzoek de benodigde gegevens aan de voorzieningenrechter verstrekt. Verzoekers kunnen vervolgens beslissen of zij hun verzoek willen handhaven of intrekken. Indien verzoekers zonder tussenkomst van het bevoegd gezag een verzoek om voorlopige voorziening indienen, zal de voorzieningenrechter het bevoegd gezag bij brief een termijn stellen om de benodigde gegevens voor de beoordeling van het verzoek, over te leggen.

### Conclusie

10. Gelet op het vorenstaande ziet de voorzieningenrechter aanleiding ten aanzien van twee Nbw-vergunningen de hierna te melden voorlopige voorziening te treffen. De verzoeken om het treffen van een voorlopige voorziening ten aanzien van de overige drie Nbw-vergunningen worden afgewezen.

10.1. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant en het college van gedeputeerde staten van Gelderland dienen op na te melden wijze



tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 14 december 2015 waarbij een vergunning werd verleend aan [vergunninghouder A], [locatie 1] te Someren, voor zover de vergunning voorziet in een uitbreiding van de veestapel van 178 naar 200 stuks melkvee (zaaknr. 201600617/4/R2);

II. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 28 november 2016 waarbij een vergunning werd verleend aan [vergunninghouder B], [locatie 2] te Doornenburg, voor zover de vergunning voorziet in een uitbreiding van de veestapel van 696 tot 861 vleeskalveren tot circa 8 maanden (zaaknr. 201609699/2/R2);

III. wijst de overige verzoeken af (zaaknr. 201609715/2/R2, 201609720/2/R2, 201609725/2/R2);

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij de Stichting Werkgroep Behoud de Peel in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de Vereniging Leefmilieu in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan de Stichting Werkgroep Behoud de Peel het door haar voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt;

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de Vereniging Leefmilieu het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

### Noot

In een uitspraak van 9 maart 2018 heeft de voorzieningenrechter van de Raad van State besloten om alsnog een aantal natuurvergunningen dat is verleend op basis van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) te schorsen. Op 17 mei 2017 zag de Raad van State daartoe nog geen aanleiding. Wat is er in de

tussentijd veranderd en wat is het eventuele risico voor andere natuurvergunningen?

### Programma Aanpak Stikstof

Voordat daarop wordt ingegaan, wordt ter achtergrondinformatie eerst kort het PAS toegelicht. Het PAS is op 1 juli 2015 in werking getreden en heeft als doelstellingen het versterken van Natura 2000-gebieden, het laten dalen van de stikstofdepositie op deze gebieden en het creëren van ruimte voor economische ontwikkelingen. Om de Natura 2000-gebieden te versterken, worden herstelmaatregelen getroffen. Om de stikstofdepositie te laten dalen, wordt bestaand beleid daartoe voortgezet en worden in het kader van het PAS brongerichte maatregelen getroffen. Deze brongerichte maatregelen worden door de veehouderij getroffen en bestaan uit (1) een aanscherping van de maximale ammoniakemissionormen in het Besluit emissiearme huisvesting, (2) een aanscherping van de normen voor het aanwenden van mest en (3) vrijwillige voer- en managementmaatregelen. Door deze verschillende maatregelen ontstaat er ruimte om economische ontwikkelingen toe te staan.

Deze ruimte wordt de depositieruimte genoemd. Dat is de totale hoeveelheid stikstofdepositie die in het PAS tijdens één tijdvak van zes jaar beschikbaar is voor de groei van bestaande activiteiten en voor het uitvoeren van nieuwe activiteiten. Deze ruimte is onderverdeeld per in het PAS opgenomen Natura 2000-gebied. De depositieruimte bestaat uit vier segmenten: ruimte voor autonome ontwikkeling (geen meld- of vergunningplicht), ruimte voor deposities onder de grenswaarde (meldplicht), ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten (vergunningplicht) en vrije ontwikkelingsruimte (vergunningplicht). Van de vrije ontwikkelingsruimte is 60% beschikbaar voor toedeling gedurende de eerste helft van het tijdvak van het PAS (1 juli 2015 – 1 juli 2018) en 40% gedurende de tweede helft.

Een economische ontwikkeling kan alleen worden toegestaan als daarvoor voldoende ruimte beschikbaar is. Deze ruimte wordt op grond van het PAS toegedeeld in een melding of vergunning.

### Gebreken PAS

Op 17 mei 2017 heeft de Raad van State in negen pilotzaken over het PAS tussenuitspraken gedaan (ECLI:NL:RVS:2017:1259 en 1260). In deze tussenuitspraken heeft de Raad van State aan het Europese Hof van Justitie prejudiciële vragen gesteld over, kort gezegd, de verenigbaarheid van het PAS met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Daarnaast heeft de Raad van State geoordeeld dat aan het PAS verschillende gebreken kleven. Deze gebreken zien, kort gezegd, op de keuzes, gegevens en aannames over (1) de omvang van de depositiedaling in het PAS en (2) de omvang van de depositieruimte in het PAS. Wat betreft de omvang van de depositiedaling heeft de Raad van State onder andere overwogen dat er contra-indicaties zijn voor het doorzetten van een bestaande dalende trend van de stikstofdepositie en dat de effecten van de bronmaatregelen onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. De Raad

van State acht het waarschijnlijk dat deze gebreken zodanig hersteld kunnen worden dat het PAS ongewijzigd of in bijgestelde vorm, dat wil zeggen met minder depositieruimte of met bijstelling van de reservering van de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen, doorgang kan vinden.

De Raad van State heeft op 17 mei 2017 in de gebreken aan het PAS geen aanleiding gezien om natuurvergunningen die op basis van het PAS zijn verleend (PAS-vergunningen) te schorsen. Daarbij heeft de Raad van State van belang geacht dat van de vrije ontwikkelingsruimte 60% beschikbaar is voor toedeling gedurende de eerste helft van het tijdvak van het PAS en 40% gedurende de tweede helft. Als deze verdeling in de praktijk wordt aangehouden, dan is verzekerd dat tot 1 juli 2018 de ontwikkelingsruimte die voor de tweede helft van het tijdvak is gereserveerd niet wordt uitgegeven. "Er is als het ware binnen het systeem een buffer ingebouwd", aldus de Raad van State. De Raad van State acht het niet aannemelijk dat de stikstofdepositie die kan ontstaan door benutting van depositieruimte en toedeling van ontwikkelingsruimte in de eerste helft van het tijdvak van het PAS, uitgaande van de uitvoering van de bron- en herstelmaatregelen zoals deze in het PAS zijn voorzien, onomkeerbare gevolgen van hebben. Daarom bestaat er naar het oordeel van de Raad van State in beginsel tot 1 juli 2018 geen aanleiding om PAS-vergunningen te schorsen.

#### *Schorsing PAS-vergunningen*

In een uitspraak van 9 maart 2018 heeft de voorzieningenrechter van de Raad van State echter alsnog een aantal PAS-vergunningen geschorst. De belangrijkste reden daarvoor is dat ten aanzien van delen van verschillende Natura 2000-gebieden de beschikbare vrije ontwikkelingsruimte van 60% (voor de eerste helft van het tijdvak van het PAS) is overschreden. "Daarmee is een andere situatie ontstaan dan waarvan in de verwijzingsuitspraak is uitgegaan", aldus de voorzieningenrechter. De overschrijding betekent dat de buffer van 40% op bepaalde plaatsen niet of niet volledig meer aanwezig is, terwijl deze buffer voor de Raad van State een belangrijke reden was om PAS-vergunningen in de tussenuitspraak van 17 mei 2017 niet te schorsen. Doordat de buffer ten aanzien van verschillende Natura 2000-gebieden al wordt benut, is er minder of geen flexibiliteit meer aanwezig om zo nodig de gebreken aan het PAS te ondervangen. Deze gebreken waren ten tijde van de uitspraak van 9 maart 2018 bovendien nog niet hersteld.

Om te voorkomen dat de depositie op delen van Natura 2000-gebieden waar nu meer dan 60% van de vrije ontwikkelingsruimte is uitgegeven, kan toenemen, heeft de voorzieningenrechter aanleiding gezien om PAS-vergunningen te schorsen. PAS-vergunningen worden vooralsnog niet geschorst als:

1. de vergunde activiteit geheel is gerealiseerd (zelfs als daarvoor ontwikkelingsruimte wordt gebruikt voor (een deel van) een Natura 2000-gebied waar al meer dan 60% van de ontwikkelingsruimte is gebruikt);

2. in de PAS-vergunning alleen ontwikkelruimte is toegeedeeld voor (delen van) Natura 2000-gebieden waar nog niet meer dan 60% van de ontwikkelingsruimte is gebruikt;
3. in de PAS-vergunning geen ontwikkelingsruimte is toegeedeeld.

#### *Hoe nu verder?*

Aanvankelijk zou vanaf 1 juli 2018 de 40% vrije ontwikkelingsruimte voor de tweede helft van het tijdvak van het PAS uitgegeven mogen worden. Besloten is echter om in afwachting van een actualisatie van het rekenprogramma AERIUS en een evaluatie van de eerste helft van het tijdvak van het PAS, pas op een later moment te bezien of de 40% vrije ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld. De verwachting is dat dit in het najaar van 2018 duidelijk wordt (dan wordt ook een beantwoording van de prejudiciële vragen door het Hof van Justitie verwacht).

PAS-vergunningen kunnen voorlopig dus alleen verleend worden als hiervoor voldoende vrije ontwikkelingsruimte uit de eerste helft van het tijdvak van het PAS beschikbaar is (en de aangevraagde activiteit geen andere significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden heeft). Voor PAS-vergunningen die reeds zijn en/of worden verleend, (1) waarin vrije ontwikkelingsruimte is toegeedeeld voor (een deel van) een Natura 2000-gebied waar al meer dan 60% van de ontwikkelingsruimte is gebruikt en (2) die niet volledig zijn benut (omdat de vergunde activiteit niet geheel is gerealiseerd), bestaat het risico dat deze worden geschorst als derden hierom verzoeken.

F.H. Damen