

ANNOTATIE

# Verzoek om intrekking natuurvergunning

*mr. drs. M.M. Kaajan*

*Annotatie bij Rechtbank Gelderland, 22-10-2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5684  
(OGR-2021-0206)*

***Annotatie bij Rechtbank Gelderland 22 oktober 2021,  
ECLI:NL:RBGEL:2021:5684.***

1. In deze uitspraak gaat het om een verzoek om intrekking van een vergunning die op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) is verleend. Het betreft een onherroepelijke vergunning. Deze uitspraak biedt daarmee een mooi voorbeeld van de wijze waarop de rechtbank de criteria uit de Logtsebaan-uitspraak (ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71) toepast. In die uitspraak gaat de Afdeling voor het eerst duidelijk in op de intrekkinggronden uit artikel 5.4 van de Wnb. Deze intrekkinggronden kunnen verdeeld worden in intrekkingbevoegdheden (art. 5.4, eerste lid, van de Wnb) en een intrekkingverplichting (art. 5.4, tweede lid, van de Wnb). Bij toepassing van de intrekkingbevoegdheden is, zo overwoog de Afdeling, een afweging van belangen op zijn plaats. In het kader van die belangenafweging moeten onder andere de belangen van de vergunninghouder, het belang van de rechtszekerheid (zoals het kunnen vertrouwen op de onherroepelijkheid van een vergunning) en ook het belang van de bescherming van Natura 2000-gebieden meegewogen worden.

2. Bij het bestaan van een verplichting tot intrekking, is er geen plaats voor een belangenafweging. Een dergelijke verplichting ontstaat (zie art. 5.4, tweede lid, van de Wnb) als intrekking nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Op grond van die bepaling zijn lidstaten verplicht om zogeheten passende maatregelen te treffen om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen. Intrekking van een vergunning,

ook als deze onherroepelijk is, kan zo'n passende maatregel zijn, zo leerde ons de Logtsebaan-uitspraak. Dat is bijvoorbeeld het geval als de kwaliteit van Natura 2000-gebieden is verslechterd sinds het moment dat het natuurgebied als Natura 2000-gebied is gekwalificeerd, stikstofdepositie een van de mogelijke oorzaken van deze verslechtering is en de natuurvergunning is verleend voor een activiteit die leidt tot stikstofdepositie op dit Natura 2000-gebied. Als zo'n situatie zich voordoet, kan een verzoek tot intrekking van een natuurvergunning alleen worden afgewezen als er andere passende maatregelen beschikbaar zijn waarmee de verslechtering ongedaan, of in ieder geval tot stilstand, kan worden gebracht. Zijn deze passende maatregelen niet beschikbaar, dan komt de intrekking van een natuurvergunning uitdrukkelijk in beeld, zo overwoog de Afdeling in de Logtsebaan-uitspraak, met name als door deze intrekking wel binnen afzienbare termijn een relevante verbetering van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden kan worden bereikt. Overigens maakt de Afdeling in die uitspraak niet duidelijk wat moet worden begrepen onder de termen 'relevante verbetering' en 'binnen afzienbare termijn'. Pas als er meerdere passende maatregelen beschikbaar zijn, en intrekking van een vergunning hier één van is, is er ruimte voor een (belangen)afweging.

3. In de uitspraak van 22 oktober 2021 staat het besluit van GS van Gelderland centraal, waarin een verzoek tot intrekking van een vergunning is geweigerd. In beroep gaat het om de vraag of dit besluit terecht is genomen. Daarbij komt zowel de intrekingsbevoegdheid van artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb aan de orde, als de intrekingsverplichting van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. De vergunning waarvan om intrekking was verzocht, betrof een vergunning die met gebruikmaking van het Programma Aanpak Stikstof ('PAS') was verleend. Door eiser werd ten eerste aangevoerd dat deze vergunning in strijd met de wet was verleend en dat om die reden een bevoegdheid tot intrekking bestond. De rechtbank gaat in dat betoog mee. Dat is mijns inziens ook terecht. Op grond van artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb bestaat er een bevoegdheid tot intrekking van een natuurvergunning wanneer deze 'in strijd met wettelijke voorschriften' is verleend. Met de uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) heeft de Afdeling vastgesteld dat het PAS onverbindend is en dat vergunningen die gebaseerd zijn op het PAS in strijd met de relevante wettelijke bepalingen zijn verleend. In die uitspraak overwoog de Afdeling evenwel dat vergunningen die op basis van het PAS verleend waren en onherroepelijk waren, hun rechtskracht behielden en dat deze vergunningen, met die uitspraak, dus niet van rechtswege waren vervallen. Dat laat echter onverlet dat de Wnb het mogelijk maakt om dergelijke vergunningen in te trekken.

4. Toch betekent dit niet dat GS, bij afweging van alle relevante belangen, op grond van artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb ook tot intrekking van de vergunning over hadden moeten gaan. De rechtbank onderschrijft de belangenafweging van GS, waarbij de gevolgen voor de

vergunninghouder zijn afgezet tegen de effecten die de intrekking heeft voor de natuurwaarden van de relevante Natura 2000-gebieden. Daarbij hebben GS onder andere betrokken dat sprake was van een onherroepelijke natuurvergunning, waaraan rechtszekerheid kan worden ontleend. Verder zou de biomassacentrale slechts leiden tot beperkte stikstofdepositie, te weten maximaal 0,19 mol/ha/jr op het Natura 2000-gebied Rijntakken en 0,09 mol/ha/jr op het Natura 2000-gebied de Veluwe. Dit zouden, aldus GS, hoeveelheden zijn die in de categorie van inrichtingen die vergunningplichtig zijn, als laag worden aangemerkt. Intrekking van de natuurvergunning zou daarom, volgens GS, nauwelijks enig positief effect op Natura 2000-gebieden hebben. Deze redenering kan ik op zich goed volgen; de waarde die wordt gehecht aan de rechtszekerheid van onherroepelijke vergunning lijkt mij, zeker bij een bevoegdheid tot intrekking, terecht.

5. Wat wel opvalt is de stelling van GS dat, vanwege de beperkte stikstofdepositie die de biomassacentrale jaarlijks op Natura 2000-gebieden mag veroorzaken, intrekking van de natuurvergunning 'nauwelijks enig positief effect' zou hebben op Natura 2000-gebieden. Deze opvatting – die door de rechtbank wordt gevolgd – was wellicht ook een valide reden geweest om aan de weigering van het verzoek tot intrekking op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb ten grondslag te leggen. Immers: zoals hiervoor al aangegeven, overwoog de Afdeling in de Logtsebaan-uitspraak dat intrekking van een natuurvergunning, bij wijze van passende maatregel, aan de orde kan zijn als met deze intrekking binnen afzienbare termijn een 'relevante verbetering' van de natuurkwaliteit van Natura 2000-gebieden zou kunnen worden gerealiseerd. Als het wegnemen van de maximale stikstofdepositie van de biomassacentrale nauwelijks een positief effect op deze natuurkwaliteit zou kunnen hebben, zie ik niet goed in waarom, aan de hand van de Logtsebaan-criteria, intrekking van die vergunning wél kan worden aangemerkt als passende maatregel. Dit argument lijkt door GS echter niet te zijn aangevoerd ter onderbouwing van het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning als passende maatregel.

6. In het bestreden besluit stelden GS daarentegen dat intrekking van de natuurvergunning niet strikt noodzakelijk was om te voldoen aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. Aan deze verplichting zou kunnen worden voldaan door andere passende maatregelen. Ik leid daaruit af dat GS, op het moment dat het bestreden besluit werd genomen, nog geen zicht hadden op de concrete (andere) passende maatregelen die zouden worden getroffen. Deze passende maatregelen werden nog (zie r.ov. 8.1) in een 'breder perspectief' onderzocht. Die motivering werd door de rechtbank niet voldoende geacht. Kijkend naar de overwegingen van de Afdeling in de Logtsebaan-uitspraak is dat een terechte conclusie. In het verweerschrift hadden GS echter nog gewezen op andere, meer concrete maatregelen die inmiddels waren voorzien. Het betrof maatregelen die zijn opgenomen in vier documenten, te weten (i) de

Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025; (ii) het Beheerplan Natura 2000 Rijntakken; (iii) het Beheerplan Natura 2000 de Veluwe en (iv) de Contournota Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Uit deze vier documenten bleek voldoende concreet, aldus de rechtbank, op welke wijze uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op, in ieder geval, de twee Natura 2000-gebieden waarop de biomassacentrale ook stikstofdepositie veroorzaakt. Naar het oordeel van de rechtbank zal het pakket aan maatregelen leiden tot een 'relevante verbetering' op het gebied van stikstofdepositie en heeft verweerder voldoende inzichtelijk gemaakt dat de maatregelen 'binnen afzienbare termijn' zullen worden uitgevoerd. De rechtbank past daarmee duidelijk de Logtsebaan-criteria toe. De uitspraak is aldus de eerste uitspraak waarin de weigering van een verzoek tot intrekking op basis van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb overeind blijft (zie voor een eerdere uitspraak waarin de weigering door de rechtbank werd vernietigd de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 19 april 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1466). De uitspraak biedt daarmee een bruikbaar voorbeeld voor een situatie waarin een verzoek om intrekking, bij wijze van passende maatregel, moet worden beoordeeld.

7. Tot slot wijs ik graag nog op twee aandachtspunten. De uitspraak laat zien dat de rechtbank nagaat (zie r.ov. 10.1) of de beoogde maatregelen leiden tot een 'noodzakelijke daling van stikstofdepositie'. Weliswaar is een daling van stikstofdepositie, met inwerkingtreding van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, sinds 1 juli 2021 een zelfstandige verplichting (zie art. 1.12a van de Wnb) geworden; daling van stikstofdepositie is geen verplichting die rechtstreeks uit de Habitatrichtlijn kan worden afgeleid. Die richtlijn verplicht tot het behalen van een gunstige staat van instandhouding (art. 6, eerste lid) en tot het voorkomen van (dreigende) verslechtering. Verlaging van stikstofdepositie kan (en zal) een middel zijn waarmee invulling kan worden gegeven aan deze verplichtingen uit de Habitatrichtlijn, maar is vanuit Europeesrechtelijk perspectief geen doel op zich. Bij de vraag naar de toereikendheid van voldoende (andere) passende maatregelen moet dan ook centraal staan welke andere passende maatregelen worden getroffen om een (dreigende) verslechtering te voorkomen; dat kunnen dus ook passende maatregelen zijn die niet noodzakelijkerwijs leiden tot een daling van stikstofdepositie. Ten tweede laat de rechtbank terecht zien dat de verplichting tot het treffen van passende maatregelen een voortdurende verplichting is. Dat betekent (zie ook r.ov. 11) dat, ondanks dat de rechtbank nu heeft vastgesteld dat er voldoende andere passende maatregelen zijn voorzien en dat er om die reden geen verplichting bestaat om de vergunning in te trekken, deze conclusie in de toekomst een andere kan zijn. Onder andere omdat nog niet van alle aangekondigde maatregelen op dit moment duidelijk is of ze zullen worden getroffen en welke effecten deze maatregelen precies zullen hebben. De rechtbank benadrukt daarmee, terecht, dat GS in de nabije toekomst daadwerkelijk aan de slag moeten gaan met de verdere uitwerking en uitvoering van de aangekondigde of andere maatregelen.