

|                  |                                                                                                                                                     |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2003:AF6749                                                                                                                             |
| Datum uitspraak  | 2 april 2003                                                                                                                                        |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 21 augustus 2000 heeft verweerder een vergunning ingevolge artikel 12 van de Natuurbeschermingswet verleend aan [vergunninghouder]. |

Volledige tekst

200201680/1.

Datum uitspraak: 2 april 2003

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging "Vereniging Milieudefensie", gevestigd te Amsterdam,  
appellante,

en

de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
verweerder.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 21 augustus 2000 heeft verweerder een vergunning ingevolge artikel 12 van de Natuurbeschermingswet verleend aan [vergunninghouder].

Bij besluit van 11 februari 2002 heeft verweerder het hiertegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 22 maart 2002, bij de Raad van State ingekomen op 25 maart 2002, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 10 april 2002.

Bij besluit van 13 juni 2002 heeft verweerder zijn besluit van 11 februari 2002 gewijzigd en het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard.

Bij brief van 16 mei 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 oktober 2002, waar appellante, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M. Nagel, ambtenaar ten departemente, zijn verschenen. Voorts is [vergunninghouder], bijgestaan door [gemachtigde], daar gehoord.

### 2. Overwegingen

2.1. In artikel 7, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet is bepaald dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een natuurmonument kan aanwijzen als beschermd natuurmonument.

Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet is het verboden zonder vergunning van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.

Ingevolge het tweede lid van deze bepaling worden als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument in ieder geval aangemerkt handelingen, die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.

2.2. [Vergunninghouder] exploiteert een vleesvarkensbedrijf aan de [locatie] te Bentelo, gemeente Hof van Twente. Dit veehouderijbedrijf ligt op korte afstand van "Het Boddenbroek", een natuurgebied met een oppervlakte van 4,8 hectare. Dit gebied is, als onderdeel van het natuurmonument "Heideterreinen op Twickel", bij besluit van verweerder van 5 februari 1991 aangewezen als beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 7 van de Natuurbeschermingswet.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling ziet het verbod in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet niet alleen op handelingen die worden verricht of gedoogd binnen het als beschermd of staatsnatuurmonument aangewezen gebied, maar ook op handelingen die daar buiten plaatsvinden (externe werking). Niet in geschil is dat voor het veehouderijbedrijf van [vergunninghouder] op grond van deze externe werking een vergunning als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet is vereist.

2.3. Bij het primaire besluit heeft verweerder een vergunning verleend voor een maximale ammoniakdepositie van 10414 mol potentieel zuur per hectare per jaar (mol/ha/j). Bij de beslissing op het bezwaarschrift van 11 februari 2002 heeft verweerder de bezwaren van appellante tegen het primaire besluit ongegrond verklaard. Bij het besluit van 13 juni 2002 heeft verweerder het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, het besluit van 11 februari 2002 ingetrokken voor zover een maximale depositie van 10414 mol/ha/j is toegestaan en de vergunning verleend voor maximaal 8787,4 mol/ha/j.

Het beroep van appellante tegen het besluit van 11 februari 2002 wordt ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 13 juni 2002.

2.4. Appellante heeft in beroep gesteld dat verweerder in het primaire besluit een onjuiste afstand tussen de dichtstbij gelegen ventilator van het bedrijf en het natuurmonument heeft aangehouden, zodat minder ammoniakdepositie wordt veroorzaakt op het natuurmonument dan de 10.414 mol/ha/j die verweerder stelt, namelijk 7267,4 mol/ha/j. Appellante acht echter ook deze lagere depositie niet vergunbaar op grond van de Natuurbeschermingswet. Zij wijst er voorts op dat verweerder de emissierechten ten tijde van de aanwijzing door een onjuiste omrekening te hoog heeft vastgesteld. Ook stelt zij zich op het standpunt dat de door [vergunninghouder] van een ander bedrijf verworven ammoniakrechten niet in de berekening mochten worden meegenomen. Zij is van mening dat, nu de grenswaarde van 600 mol/ha/j in hoge mate wordt overschreden, verweerder had moeten voorschrijven dat de depositie

wordt teruggebracht beneden het niveau van de op grond van de Hinderwet verleende vergunning uit 1989.

2.5. Verweerder heeft gesteld dat hij bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet voor het exploiteren van veehouderijen in de nabijheid van natuurmonumenten het volgende beleidskader toepast.

In beginsel mag de toegestane ammoniakdepositie niet meer bedragen dan de natuurlijke achtergronddepositie. Hiervoor wordt aangesloten bij de Interimwet ammoniak en veehouderij (Interimwet). In artikel 4 van deze wet is voor de depositie een grenswaarde gesteld van 15 mol/ha/jaar, behoudens de in de artikelen 5 tot en met 9 bedoelde (overgangs-)situaties.

Tot het moment dat vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet kan worden gebaseerd op een nadere invulling van het vereiste bijzondere beschermingsniveau wordt het stand still-beginsel gehanteerd. De beslissende datum is daarbij die van de aanwijzing van het desbetreffende gebied als beschermd natuurmonument. Uitgangspunt voor de beoordeling van de vergunningaanvraag is: geen toename van de individuele depositie van een veehouderij. Aan bestaande bedrijven waarvoor een milieuvergunning is verleend, zal in beginsel ook een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet kunnen worden verleend.

In een aantal gevallen zal een individuele beoordeling plaats moeten blijven vinden om invulling te kunnen geven aan het bijzondere beschermingsniveau voor de aangewezen gebieden. Hiervoor is aanleiding indien de door het bedrijf veroorzaakte ammoniakdepositie groter is dan 600 mol/ha/jaar. Deze waarde sluit aan bij de in het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-2, p. 108) aangegeven richtwaarde voor ammoniakdepositie in het jaar 2010.

De beoordeling van de vergunningaanvraag op grond van de Natuurbeschermingswet zal dan plaatsvinden aan de hand van de ter plaatse aanwezige achtergronddepositie, de hoogte van de individuele depositie van het bedrijf en de aanwezige en te beschermen natuurwetenschappelijke waarden in het aangewezen gebied. Deze beoordeling kan ertoe leiden dat in bepaalde gevallen de vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet niet wordt verleend, dan wel onder nader te bepalen voorwaarden wordt verleend.

De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk.

2.6. Blijkens de stukken, waaronder de (tweede) beslissing op bezwaar van 13 juni 2002, is verweerder van mening dat, op grond van gegevens die hem in het kader van de beroepsfase zijn gebleken, voor de berekening van de ammoniakdepositie ten tijde van de aanwijzing van het natuurmonument niet moest worden uitgegaan van een afstand van 46, maar van 70 meter tussen de bedrijfsgebouwen van [vergunninghouder] en het natuurmonument. Verweerder heeft reeds in de (eerste) beslissing op bezwaar van 11 februari 2002 de door hem in het primaire besluit gehanteerde ammoniakemissie (naar boven) bijgesteld, als gevolg van een gewijzigde berekening. Bij die gewijzigde berekening wordt op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten voor varkens met een staloppervlak van meer dan 0,8 m<sup>2</sup> een emissiefactor toegepast van 3,5, terwijl aanvankelijk een algemene emissiefactor van 2,5 gold. Verweerder komt op deze manier in het bestreden besluit tot een ammoniakemissie van 4374,2 kg NH<sub>3</sub> en een depositie van 6211,4 mol/ha/j ten tijde van aanwijzing van het natuurmonument. Rekening houdend met de depositie van een ander bedrijf, gelegen op 40 meter van "Het Boddenbroek", waarvan [vergunninghouder] ammoniakrechten heeft verworven met een omvang van 800 kg NH<sub>3</sub> (2576 mol/ha/j), is

verweerder uitgegaan van een totale ammoniakdepositie van 8787,4 mol/ha/j ten tijde van de aanwijzing van het natuurmonument.

De ammoniakdepositie die verweerder heeft vergund in het primaire besluit en de (eerste) beslissing op bezwaar van 11 februari 2002 bedroeg 10414 mol/ha/j. Gegeven zijn beleid, dat strekt tot niet toenemen van de depositie op het natuurmonument na het moment van aanwijzen, heeft verweerder dat onjuist en ongewenst geacht. Hij heeft derhalve bij het bestreden besluit het bezwaar van appellante alsnog gedeeltelijk gegrond verklaard en de vergunning gewijzigd in die zin dat zij geldt voor een ammoniakdepositie van maximaal 8787,4 mol/ha/j.

2.6.1. Voorts blijkt uit de stukken dat verweerder bij zijn beslissingen de ter plaatse aanwezige achtergronddepositie, de hoogte van de individuele depositie en de aanwezige en te beschermen natuurwetenschappelijke waarden in het aangewezen gebied in zijn afweging heeft betrokken. Hij heeft tevens in aanmerking genomen dat het veehouderijbedrijf van [vergunninghouder] sinds 1989 in bedrijf is op de huidige locatie en dat het uitvoeren van interne maatregelen en het voeren van een intensief beheer in het beschermd natuurmonument in de afgelopen jaren in positieve zin – ondanks de aanwezigheid van het bedrijf van [vergunninghouder] – heeft bijgedragen aan de natuurwetenschappelijke waarden in “Het Boddenbroek”.

2.6.2. De Afdeling is gelet op het vorengaande van oordeel dat verweerder, bij afweging van alle belangen en in aanmerking genomen dat de vergunde hoeveelheid ammoniakdepositie voor het bedrijf van [vergunninghouder] reeds een beperking inhoudt, in redelijkheid tot deze beslissing heeft kunnen komen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, niet aannemelijk is geworden dat aan de feiten en berekeningswijze die verweerder bij zijn bepaling van de ammoniakemissie ten tijde van de aanwijzing van het natuurmonument heeft gehanteerd dusdanige gebreken kleven, dat hij zijn besluit daarop niet had mogen baseren.

Bij haar oordeel betreft de Afdeling voorts het nadere betoog van verweerder ter zitting, dat hij zich bereid toont om tegemoet te komen aan de belangen van bestaande bedrijven door bij de beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet ook rekening te houden met de depositie behorende bij de door deze bedrijven zelfstandig verworven ammoniakrechten, waarbij hij meeweegt dat juist door de verwerving van deze rechten een ander bedrijf zijn schadelijke activiteiten op hetzelfde natuurmonument (gedeeltelijk) staakt. Dit standpunt acht de Afdeling in beginsel niet onredelijk. Zij is van oordeel dat verweerder in dit geval in redelijkheid de na de datum van aanwijzing van het natuurmonument door [vergunninghouder] van een ander bedrijf opgekochte ammoniakrechten in de beoordeling kon betrekken zoals hij heeft gedaan, nu deze zelfstandig verworven rechten als gevolg van de overname bij het andere bedrijf zijn komen te vervallen.

Mede gelet op het hierboven in overweging 2.5. genoemde beleid acht de Afdeling in dit geval voorts de toepassing van de vaste handelwijze van verweerder in het kader van vergunningen op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet, zoals die ook blijkt uit het bestreden besluit, om uit te gaan van het totaal van ammoniakemissie en dat om te rekenen naar depositie op het beschermd natuurmonument, en die voor het gehele monument te rekenen, niet onredelijk.

2.7. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen. In hetgeen appellante heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of genomen in strijd

met een geschreven of ongeschreven rechtsregel, dan wel enig algemeen rechtsbeginsel.  
Het beroep is derhalve ongegrond.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. A. Kosto en dr. J.J.C. Voorhoeve,  
Leden, in tegenwoordigheid van mr. Z.N. Kammeraat, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Kammeraat  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 april 2003

295.