

Volgens de stichting blijkt uit een zaak over tafeldruiven (*Munoz/Fruma*, ECLI:EU:C:2002:497) dat het Hof van Justitie vindt dat “[een civiele procedure] [...] de toepassing van de gemeenschapsregeling inzake kwaliteitsnormen [vergemakkelijkt]. Zij vormt een aanvulling op de maatregelen van de instanties die door de lidstaten zijn aangewezen om de in deze regeling bedoelde verificaties te verrichten, en helpt aldus gedragingen te ontmoedigen die vaak moeilijk op te sporen zijn en de mededinging kunnen vervalsen. Vanuit dit oogpunt zijn de vorderingen die door concurrerende marktdeelnemers bij de nationale rechtelijk instanties worden ingesteld, zeer geschikt om wezenlijk bij te dragen tot de eerlijkheid van het handelsverkeer en de doorzichtigheid van de markten in de gemeenschap”. Interessant, maar nu ben ik aan het afdwalen. Doe dat ook, werp een blik in het register en een wereld gaat voor u open! Maar nog steeds vrees ik die Poolse landdag ...

Bart Arentz

M en R 2024/52

Rechtbank Noord-Nederland 12 maart 2024, nr. 21-1654
(Mulder, Van den Berg, Lamme)
m.nt. J.H.N. Ypinga

(Art. 2.7 Wnb; Habitatrictlijn; Verdrag van Aarhus)

ECLI:NL:RBNNE:2024:882

Positieve weigering Wnb, bouw en exploitatie van een vergistingsinstallatie met gasopwerking tot aardgaskwaliteit en bouw en exploitatie van een verbrandingsinstallatie met productie van warmte (en elektra). Besluit en inspraak. Geen zekerheid dat geen significante gevolgen zullen optreden, niet aangetoond dat de gemeten emissie ook continu wordt gehaald.

Naar het oordeel van de rechtbank was het college in dit geval niet gehouden om voorafgaand aan het nemen van het besluit inspraak te bieden als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus. Artikel 6, derde lid, Habitatrictlijn bepaalt dat de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor het plan of project geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van een gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden. Naar het oordeel van de rechtbank is er geen sprake van een toestemmingsbesluit. De rechtbank acht hiervoor redengevend dat het college, gelet op de aan het primaire besluit ten grondslag liggende Aeriusberekeningen, heeft overwogen dat de stikstofdepositie als gevolg van het project niet meer dan 0,00 mol/ha/ja veroorzaakt op Natura 2000-gebieden, zodat het project geen significante effecten heeft op een Natura 2000-gebied. Er is geen toestemming van het college vereist. Het college is ook niet bevoegd een natuurvergunning te verlenen voor een activiteit die niet vergunningplichtig

is. Ook uit de uitspraken van de AbRS van 17 januari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:129 en ECLI:NL:RVS:2024:131) volgt dat een positieve weigering geen toestemmingsbesluit is.

De rechtbank acht verder van belang dat in de verschillende taalversies van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, wordt gesproken over ‘accord’ en ‘agree’, hetgeen naar het oordeel van de rechtbank duidt op een expliciete toestemming.

In het onderhavige geval blijkt uit de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende rapporten van Elm en SGS ten aanzien van de installatie in Andijk alsmede uit het rapport van de StAB met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de installatie te Klazienaveen, waar het onderhavige besluit op ziet, dat een emissie van 3,5 mg NOx/Nm³ technisch gezien kan worden gehaald. Echter, daarmee is naar het oordeel van de rechtbank nog niet geborgd en onderbouwd dat ook de in het natuurbeschermingsrecht vereiste wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat deze norm ook continu gehaald wordt, zodat het betreffende project geen significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. De rechtbank heeft gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting niet de overtuiging verkregen dat dit het geval is.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 12 maart 2024 in de zaak tussen

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) e.a., uit Nijmegen, eiseres
(gemachtigde: mr. D. Delibes),
en

Het college van Gedeputeerde Staten van de Provincie Drenthe, het college
(gemachtigde: mr. P. Mendelts).

Als derdepartij neemt aan de zaak deel: HoSt Klazienaveen B.V. uit Klazienaveen (derde-partij).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de weigering van een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet Natuurbescherming (Wnb) aan derde partij ten behoeve van de bouw en exploitatie van een vergistingsinstallatie met gasopwerking tot aardgaskwaliteit en de bouw en exploitatie van een verbrandingsinstallatie met productie van warmte (en elektra) aan de Gantel 37 te Klazienaveen. Het college heeft de vergunning bij besluit van 26 oktober 2020 geweigerd omdat een vergunning niet nodig is, een zogenaamde positieve weigering.

1.1. Met het bestreden besluit van 20 april 2021 op het bezwaar van eiseres is het college bij de weigering gebleven, onder aanvulling van de motivering.

1.2. Tegen het bestreden besluit heeft eiseres beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend. Derde partij heeft een schriftelijke reactie ingediend. Bij brieven van 18 augustus 2021 en 22 december 2023 heeft eiseres nadere gronden ingediend. Verweerder heeft op 12 oktober 2021 aanvullend schriftelijk verweer gevoerd. Derde-partij heeft bij brief van 5 januari 2024 gereageerd. [...]

Beoordeling door de rechtbank

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 21 oktober 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wet natuurbescherming (Wnb), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

3. De rechtbank beoordeelt de (positieve) weigering van de vergunning. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

4. De rechtbank verklaart het beroep gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesbelang

5. Nu bij het slagen van het beroep mogelijk alsnog een natuurvergunning dient te worden verkregen, is de rechtbank van oordeel dat sprake is van procesbelang. De rechtbank wijst hiervoor tevens naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) van 17 januari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:129 en ECLI:NL:RVS:2024:131), waarin is overwogen dat tegen een positieve weigering beroep kan worden ingesteld en daarin aan de orde kan worden gesteld of artikel 2.7 van de Wnb in het concrete geval van toepassing is en ruimte biedt voor de verlening van een vergunning.

Inspraak

6. In de aanvullende gronden heeft eiseres gesteld dat het college ten onrechte niet voorafgaand aan het bestreden besluit inspraak heeft geboden als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus. Eiseres wijst op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) van 8 december 2016 (ECLI:EU:C:2016:838) en de uitspraak van de AbRS van 14 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1507). Daarin is overwogen dat besluiten als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn vallen onder artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus. Het onderhavige besluit is een besluit in het kader van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, hetgeen de nationale implementatie van artikel 6 van de Habitatrictlijn betreft en daarmee valt onder de reikwijdte van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Het college zal daarom opnieuw op de aanvraag moeten beslissen.

6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het bestreden besluit ziet op de weigering van een vergunning zodat er geen sprake is van een toestemmingsbesluit als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en er daarom ook geen verplichting gold om inspraak te bieden. Ook het arrest van het HvJ gaat er van uit dat inspraak slechts verplicht is indien de bevoegde nationale autoriteiten hebben besloten een vergunningprocedure voor het project te starten. Daarbij dateert het primaire besluit van

vóór het Varkens in nood arrest van het HvJ van 14 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:7). Indien de rechtbank van oordeel is dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) had moeten worden toegepast in plaats van de reguliere procedure van titel 4.1 van de Awb, dan verzoekt het college om met toepassing van artikel 6:22 van de Awb het gebrek te passeren dan wel de bestuurlijke lus toe te passen, nu de activiteit vergunningvrij kan worden uitgevoerd en eiseres daarmee niet wordt benadeeld.

6.2. Naar het oordeel van de rechtbank was het college in dit geval niet gehouden om voorafgaand aan het nemen van het besluit inspraak te bieden als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus. Artikel 6, derde lid, Habitatrictlijn bepaalt dat de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor het plan of project geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van een gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden. Naar het oordeel van de rechtbank is er geen sprake van een toestemmingsbesluit. De rechtbank acht hiervoor redengevend dat het college, gelet op de aan het primaire besluit ten grondslag liggende Aeriusberekeningen, heeft overwogen dat de stikstofdepositie als gevolg van het project niet meer dan 0,00 mol/ha/ja veroorzaakt op Natura 2000-gebieden, zodat het project geen significante effecten heeft op een Natura 2000-gebied. Er is geen toestemming van het college vereist. Het college is ook niet bevoegd een natuurvergunning te verlenen voor een activiteit die niet vergunningplichtig is. Ook uit de uitspraken van de AbRS van 17 januari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:129 en ECLI:NL:RVS:2024:131) volgt dat een positieve weigering geen toestemmingsbesluit is.

De rechtbank acht verder van belang dat in de verschillende taalversies van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, wordt gesproken over 'accord' en 'agree', hetgeen naar het oordeel van de rechtbank duidt op een expliciete toestemming.

Heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat geen sprake is van significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden?

7. Eiseres stelt dat het college ten onrechte heeft overwogen dat geen natuurvergunning is vereist. De door derde-partij geclaimde NO_x-emissie onder de 3,5 mg/Nm³ is technisch onmogelijk. Weliswaar leidt de toegepaste combinatie van de Selective Non-Catalytic Reduction (SNCR), Selective Catalytic Reduction (SCR) en een rookgascondensator tot een afname van de NO_x-emissie, maar niet tot onder de 3,5 mg/Nm³. Eiseres plaatst kanttekeningen bij de rapporten van Elm van 26 maart 2020 en van SGS van 17 maart 2021 met betrekking tot de vergelijkbare installatie te Andijk, op welke rapporten het bestreden besluit is gebaseerd. Eiseres wijst daartoe op de bevindingen van ir. G. Kool in zijn rapport van 28 mei 2021. Eiseres wijst voorts op de rapporten over emissies van de vergelijkbare bio-energiecentrales te Amsterdam (Tauw 18 september 2020) en Egchel (KW3, 11 februari 2021). Eiseres betwist dat deze bio-energiecentrales technisch afwijken van de

centrale te Klazienaveen en dat slechts de meetresultaten van de installatie in Andijk gebruikt kunnen worden ter vergelijking. Het college heeft ook niet onderbouwd dat de installatie in Andijk technisch meer vergelijkbaar is. Het toegezonden rapport van TNO van 9 juli 2020 bevestigt dat de aanvraag van derde partij met betrekking tot de geclaimde 3,5 mg NO_x/Nm³ niet haalbaar is. Ter onderbouwing van haar standpunt heeft eiseres bij brief van 22 december 2023 nog de rapporten overgelegd van 'Milieuvizier' van 27 november 2023 en 'Lab-QAcademy' van 24 november 2023.

7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de vergunning terecht is geweigerd. De activiteit veroorzaakt geen stikstofdepositie boven 0,0 mol/ha/jr zodat geen sprake is van significante effecten op Natura 2000-gebieden. Gelet op de rapporten van Elm van 26 maart 2020 en SGS van 17 maart 2021 betreffende metingen aan de vergelijkbare installatie te Andijk mocht het college daarbij uitgaan van een emissie voor NO_x onder de 3,5 mg/Nm³. Deze metingen zijn verricht door twee geaccrediteerde instellingen. De installaties te Amsterdam en Egchel, waar eiseres naar heeft verwezen, wijken technisch af van de centrales van derde partij te Andijk en Klazienaveen, zodat de meetresultaten van deze installaties niet vergelijkbaar zijn. Anders dan eiseres stelt blijkt uit het TNO-rapport van 9 juli 2020 niet dat de haalbaarheid van de geconstateerde lage waarden wordt betwijfeld. Slechts wordt geconcludeerd dat deze diepe NO_x-reducties niet algemeen kunnen worden voorgeschreven. Het college heeft voorts twijfels over de onafhankelijkheid van het onderzoek van Kool. Hij werkt voor bedrijven die concurrent zijn van derde partij.

7.2. De derde-partij stelt zich in de brief van 5 januari 2024 op het standpunt dat de door eiseres bij brief van 22 december 2023 ingediende rapporten van Milieuvizier en Lab-QAcademy niet door onafhankelijke deskundigen zijn opgesteld dan wel dat daaraan geen waarde kan worden gehecht. In dat verband heeft derde partij aangevoerd dat van Uffelen van Milieuvizier regelmatig optreedt voor eiseres als gemachtigde.

Derde-partij heeft verder gesteld dat de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) in haar verslag van 25 oktober 2023 in de procedure ten aanzien van de omgevingsvergunning ten behoeve van de onderhavige installatie, heeft geconcludeerd dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat een NO_x-emissie van 3,5 mg /Nm³ technisch gezien onmogelijk is. De StAB heeft geen aanleiding gezien om aan de resultaten te twijfelen, ondanks de ongebruikelijk lage NO_x-emissie. De opmerking van de StAB dat het een flinke (financiële) inspanning vraagt om het resultaat te halen doet niet af aan de technische haalbaarheid daarvan.

7.3. Deze beroepsgrond slaagt. Daartoe overweegt de rechtbank als volgt.

7.3.1. Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de

instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

7.3.2. Ingevolge artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is het verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Ingevolge artikel 2.8, derde lid, van de Wnb, verlenen gedeputeerde staten voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

7.3.3. Onder verwijzing naar de op artikel 6 van de Habitatrichtlijn en de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb gebaseerde jurisprudentie van het HvJ, waaronder ECLI:EU:C:2018:882, mag de op grond van de overeenkomstig artikel 6, derde lid, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn verrichte beoordeling geen leemten vertonen en moet deze volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.

7.4. In het onderhavige geval is derhalve de vraag of het college zich, gelet op de ten tijde van het bestreden besluit voorhanden zijnde gegevens, op het standpunt mocht stellen dat op voorhand op grond van objectieve gegevens en met de vereiste wetenschappelijke zekerheid kan worden uitgesloten dat het betreffende project geen significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. De rechtbank beantwoordt die vraag ontkennend. Daarvoor is het volgende redengevend.

7.4.1. In het onderhavige geval blijkt uit de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende rapporten van Elm en SGS ten aanzien van de installatie in Andijk alsmede uit het rapport van de StAB met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de installatie te Klazienaveen, waar het onderhavige besluit op ziet, dat een emissie van 3,5 mg NO_x/Nm³ technisch gezien kan worden gehaald. Echter, daarmee is naar het oordeel van de rechtbank nog niet geborgd en onderbouwd dat ook de in het natuurbeschermingsrecht vereiste wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat deze norm ook continu gehaald wordt, zodat het betreffende project geen significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. De rechtbank heeft gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting niet de overtuiging verkregen dat dit het geval is.

7.4.2. Daarbij is van belang dat de StAB - in het kader van de procedure over de omgevingsvergunning - weliswaar heeft geconcludeerd dat een emissie van 3,5 mg NO_x/Nm³

technisch haalbaar is, maar zich over de vraag of dat ook continu zo is niet heeft uitgelaten.

7.4.3. Verder is redengevend dat Van Uffelen ter zitting, onbetwist, heeft gesteld en toegelicht dat de gemeten emissies aan de installaties van derde-partij in Andijk zijn verricht in een laboratoriumsituatie onder de meest optimale omstandigheden. De vraag is volgens hem echter of dit in de praktijk ook haalbaar is. Van Uffelen heeft er daartoe zowel ter zitting als in zijn rapport van Milieuvizier van 27 november 2023 op gewezen dat voor het consequent realiseren van een lage emissie van NO_x van belang is dat de toegepaste technische voorzieningen optimaal worden uitgevoerd en onderhouden. Onder suboptimale omstandigheden, bijvoorbeeld indien een technische voorziening aan vervanging toe is, zullen de geclaimde NO_x-emissies niet worden gehaald. Verder heeft hij gewezen op de recente BREF's LCP en WI, waaruit blijkt dat ook grotere installaties met dezelfde technieken als die van derde partij hogere Nox-emissies realiseren dan 3,5 mg NO_x/Nm³, terwijl het grotere installaties relatief toch vaker lukt om lage emissieconcentraties te realiseren. Ter zitting heeft Van Uffelen voorts nog gewezen op een installatie in Bommel waarbij dezelfde technieken worden toegepast, die echter niet leiden tot even lage emissies als bij de installatie van Andijk. Ook dat is door verweerder en de derde-partij niet bestreden.

Wat er verder ook zij van de dubbele rol als gemachtigde en deskundige van Van Uffelen, in het onderhavige geval heeft Van Uffelen concrete aanknopingspunten voor twijfel naar voren gebracht met betrekking tot het continu kunnen halen van de emissiewaarde beneden de 3,5 mg/Nm³. Verweerder mocht daarom niet zonder nadere motivering op de aan de besluitvorming ten grondslag liggende rapporten afgaan.

7.4.4. De enkele stelling ter zitting van gemachtigde van derde-partij dat hij ervan overtuigd is dat de gestelde waarde kan worden behaald, onder meer door het toepassen van technieken als het hanteren van een lage stooktemperatuur, is onvoldoende voor ander oordeel. Dat de lage stooktemperatuur technisch gewaarborgd kan worden en dat op de voor de omgevingsvergunning gestelde norm gehandhaafd en gemonitord kan worden acht de rechtbank, gelet op het toetsingskader van de Wnb, onvoldoende.

7.5. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank onvoldoende de overtuiging gekregen dat de in het natuurbeschermingsrecht vereiste (wetenschappelijke) zekerheid bestaat dat de geclaimde emissiewaarde van 3,5 NO_x mg/Nm³ continu wordt gehaald. Derhalve is evenmin komen vast te staan dat geen stikstofdepositie boven de 0,0 mol/ha/jr plaatsvindt. Daaraan moet de conclusie worden verbonden dat niet op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het project geen significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, en het motiveringsbeginsel, als bedoeld in artikel 7:12 van de Awb, tot stand is gekomen. Om deze reden is het beroep van eiseres gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking.

Schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn

8. Eiseres heeft bij brief van 22 december 2023 verzocht om een vergoeding wegens immateriële schade omdat de procedure langer geduurd heeft dan de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

8.1. Op grond van vaste rechtspraak, bijvoorbeeld de uitspraak van de AbRS van 3 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:436), bedraagt de redelijke termijn in een zaak als deze vier jaren en vangt de termijn aan op de datum waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaren duren.

8.1.1. In beginsel is een vergoeding van immateriële schade gepast van € 500,- per half jaar of gedeelte daarvan, waarmee de redelijke termijn in de procedure als geheel is overschreden.

8.1.2. Voor deze zaak betekent dit het volgende. Vanaf de ontvangst door het college van het bezwaarschrift van eiseres op 27 november 2020 tot de datum van deze uitspraak van 12 maart 2024 zijn 40 maanden verstreken. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat in dit geval de totale lengte van de procedure meer dan twee jaar mag bedragen. De redelijke termijn is dus met 16 maanden overschreden en dit leidt tot een aan eiseres te betalen schadevergoeding van in totaal € 1.500,-.

8.1.3. De overschrijding van de redelijke termijn is geheel toe te rekenen aan de rechterlijke fase. Dit betekent dat de Staat der Nederlanden zal worden veroordeeld tot betaling aan eiseres van een bedrag van afgerond € 1.500,-.

Conclusie en gevolgen

9. Gelet op rechtsoverweging 7.3.3. is het beroep van eiseres gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank ziet geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het primair aan het college is om te beoordelen of dit project significante effecten voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden kan hebben. Gelet hierop zal worden volstaan met de opdracht aan het college om opnieuw te beslissen op de aanvraag om omgevingsvergunning, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

[...]

Noot

1. In deze zaak weigert het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe (hierna: GS) een aanvraag voor een natuurvergunning op grond van de Wnb omdat volgens GS geen sprake is van een vergunningplichtig project (positieve weigering). Het gaat om de bouw en exploitatie van

een vergistings- en een verbrandingsinstallatie. GS heeft het weigeringsbesluit, dat dateert van 26 oktober 2020, voorbereid met de reguliere procedure van afdeling 4.1 Awb. Er heeft dus geen inspraak plaatsgevonden in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn (Hrl) en artikel 6 Verdrag van Aarhus. Dit was conform de Wnb, die de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) van afdeling 3.4 Awb niet voorschreef in de voorbereiding van een (positieve weigering van een) vergunning op grond van artikel 2.7 Wnb. De uov vormt de implementatie van de inspraakverplichtingen uit de Hrl en het Verdrag van Aarhus. De vraag ligt voor of inspraak verplicht is in de voorbereiding van een positieve weigering. De rechtbank beantwoordt die vraag ontkenkend. Dat is mijns inziens onterecht.

2. De rechtbank overweegt dat uit artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn volgt dat "de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor het plan of project geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van een gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden". Vervolgens oordeelt de rechtbank dat een positieve weigering geen toestemmingsbesluit voor een project is. Die toestemming is namelijk niet nodig omdat significante effecten op Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten bij een positieve weigering. De rechtbank wijst in dat kader onder meer op de recente Afdelingsuitspraken van 17 januari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:129 en ECLI:NL:RVS:2024:131, zie daarover de noot van Röttscheid in dit nummer, *M en R* 2024/46). Dat kan ik volgen. De conclusie van de rechtbank dat GS daarom terecht heeft kunnen afzien van het bieden van inspraak op grond van afdeling 3.4 Awb, volg ik niet.

3. De rechtbank komt tot zijn conclusie met een redenering vanuit de uitkomst van de besluitvorming, de positieve weigering. Die benadering lijkt mij onjuist omdat dat betekent dat achteraf (dat wil zeggen, nadat het besluit is genomen) pas kan worden vastgesteld welke procedure gevolgd had moeten worden. In plaats daarvan is de aard van de aangevraagde beschikking naar mijn mening beslissend. In dit geval is dat een natuurvergunning op grond van artikel 2.7 Wnb. Die kan alleen worden verleend met toepassing van de uov. Ik vind hiervoor steun in de uitspraak van de Afdeling van 14 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1507), die door eiser ook wordt aangehaald. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat een verslechteringsvergunning op grond van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998, waarbij op grond van een voortoets werd vastgesteld dat het project niet leidde tot significante effecten, een toestemmingsbesluit is in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Dat besluit had volgens de Afdeling dus voorbereid moeten worden met de uov. Dat was niet gedaan. De Afdeling oordeelt daarom dat opnieuw op de aanvraag moet worden besloten, maar wel op grond van de toen inmiddels ingevoerde Wnb. Artikel 2.7 Wnb luidde toen hetzelfde als ten tijde van de onderhavige uitspraak. Het ging dus om een aanvraag die mogelijk positief geweigerd kon worden omdat uit de voortoets bleek dat significante effecten waren uitgesloten. De Afdeling oordeelt desalniettemin dat GS de uov van toepassing moet verklaren op de voorbereiding van het besluit. De Afdeling

differentieert dus niet tussen de voorbereiding van een positieve weigering en een natuurvergunning. Dat is logisch omdat in de voorbereiding pas duidelijk wordt of al dan niet een natuurvergunning nodig is én het verlenen van de natuurvergunning alleen mogelijk is na toepassing van de uov. De natuurvergunning is immers wel een toestemmingsbesluit in de zin van artikel 6 lid 3 Hrl. Naar analogie wijs ik ook nog op vergelijkbare jurisprudentie van de Afdeling over de weigering van omgevingsvergunningen die op grond van artikel 3.10 Wabo alleen met toepassing van de uov konden worden verleend. De Afdeling oordeelde dat de uov ook van toepassing was op een dergelijk weigeringsbesluit, met als redenering dat de omgevingsvergunning alleen na het doorlopen van de uov zou kunnen worden verleend (o.a. ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1311).

4. Het oordeel van de rechtbank is extra lastig te volgen omdat de rechtbank vervolgens oordeelt dat GS de aanvraag niet (positief) had mogen weigeren en dus meent dat mogelijk wel een natuurvergunningplicht geldt (die als gezegd alleen met de uov kan worden verleend). Volgens de rechtbank staat onvoldoende vast dat significante effecten op voorhand zijn uitgesloten. GS moet dus opnieuw beslissen op de aanvraag en opnieuw beoordelen of het project significante effecten op Natura 2000-gebieden kan hebben. De rechtbank zwijgt over de vraag of daarbij de uov moet worden doorlopen. Gelet op het voorgaande is het verstandig als GS dat wel doet.

5. Tot slot dan nog kort de inhoudelijke overwegingen van de rechtbank over de onvoldoende motivering van GS dat significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten. Volgens de rechtbank is onduidelijk of de nieuwe verbrandingsinstallatie de in de omgevingsvergunning gestelde NO_x -emissiegrenswaarde van $3,5 \text{ mg/Nm}^3$ continu zal halen. Van deze NO_x -emissie is uitgegaan in de AERIUS-berekening waarmee een stikstofdepositie van $0,00 \text{ mol/haj}$ is vastgesteld. Over de omgevingsvergunning loopt ook nog een juridische procedure. GS heeft het standpunt dat de NO_x -emissiegrenswaarde wel zal worden gehaald, gebaseerd op twee rapporten met geaccrediteerde NO_x -metingen bij een vergelijkbare installatie. Verder volgt uit het StAB-advies uit de procedure over de omgevingsvergunning dat een NO_x -emissie van $3,5 \text{ mg/Nm}^3$ technisch haalbaar is voor de verbrandingsinstallatie. De rechtbank beaamt dat de NO_x -emissie van $3,5 \text{ mg/Nm}^3$ technisch haalbaar is. De deskundige van eiseres heeft volgens de rechtbank echter genoeg twijfel gezaaid over het continu kunnen voldoen aan de emissiegrenswaarde. Hij heeft onder meer onbetwist gesteld dat de gestelde emissie alleen onder optimale omstandigheden kan worden gehaald en dat bij een andere vergelijkbare installatie de gestelde emissie niet wordt behaald. Het standpunt van GS en het bedrijf dat de emissies gemonitord worden en dat overtredingen van de emissiegrenswaarde gehandhaafd kunnen worden, doet hier niet aan af. De rechtbank heeft daarom "onvoldoende de overtuiging gekregen dat de in het natuurbeschermingsrecht vereiste (wetenschappelijke) zekerheid bestaat dat de geclaimde emissiewaarde van $3,5 \text{ NO}_x \text{ mg/Nm}^3$ continu wordt gehaald". De uitspraak legt de lat dus hoog voor

bevoegde gezagen en initiatiefnemers om voldoende aan te tonen dat de emissies die in een AERIUS-berekening worden gebruikt, ook daadwerkelijk zullen worden gehaald. Het is in deze zaak overigens niet uit te sluiten dat zelfs bij een kleine toename van stikstofdepositie op een overbelast Natura 2000-gebied alsnog met een voortoets kan worden volstaan. De Afdeling heeft dat in de Porthos-uitspraak nog maar eens duidelijk gemaakt (ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, *M en R 2023/118*, m.nt. Mendelts).

Jelmer Ypinga

M en R 2024/53

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 maart 2024, nr. 202205175/1/R1
(Verburg, Soffers, Van Veldhuizen)
m.nt. F.C.S. Warendorf

(Art. 1:2 lid 1, art. 8:69a Awb)

NJB 2024/799
Milieurecht Totaal 2024/7656
AB 2024/70
ECLI:NL:RVS:2024:1139

Afdeling nuanceert eerdere rechtspraak. Een belangenorganisatie die geen belanghebbende is, is door het indienen van een zienswijze tegen het ontwerpbesluit nog steeds ontvankelijk in beroep, maar kan niet meer ontkomen aan toepassing van het relativiteitsvereiste als zij in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht.

Beroep van een bewonersvereniging die geen belanghebbende is, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit is ontvankelijk (arrest Varkens in Nood). In eerdere rechtspraak (ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3836 en ABRvS 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:425) is geoordeeld dat de vraag of een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden verricht in relatie tot haar statutaire doelstelling(en) niet van belang is voor de toepassing van het relativiteitsvereiste, met andere woorden: het relativiteitsvereiste wordt niet tegenovergesteld als de statutaire doelstelling alleen wordt behartigd door te procederen. De Afdeling ziet aanleiding haar rechtspraak op dit punt te nuanceren. Als het beroep van een belangenorganisatie die volgens haar statuten één of meer algemene belangen behartigt, ontvankelijk is omdat zij een zienswijze naar voren heeft gebracht, geldt het volgende. In zulke gevallen wordt in het kader van het relativiteitsvereiste naast de statutaire doelstellingen mede van belang geacht of zo'n belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan één of meer van de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt. Dit betekent dat een belangenorganisatie niet kan opkomen voor de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt als zij in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht. Het betekent niet dat een

belangenorganisatie die meerdere algemene belangen behartigt alleen kan opkomen voor een specifiek algemeen belang als zij feitelijke werkzaamheden voor dat algemeen belang heeft verricht. Geen feitelijke werkzaamheden uitgevoerd. De Afdeling is van oordeel dat de bewonersvereniging niet kan opkomen voor de algemene belangen zoals in haar statuten staan vermeld.

Uitspraak in het geding tussen:
Bewonersvereniging Zandzoom (hierna: de bewonersvereniging), gevestigd te Heiloo,
appellante,
en
de raad van de gemeente Heiloo,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1], Heiloo" (hierna: het plan) vastgesteld. Tegen dit besluit heeft de bewonersvereniging beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend. [bedrijf] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven. De bewonersvereniging heeft nadere stukken ingediend. [...]

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is. Het ontwerpplan is vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan voorziet in de bouw van drie vrijstaande woningen op het perceel [locatie] te Heiloo (hierna: het perceel). Het plangebied ligt bij de kruising tussen de Westerweg en de Schipperslaan. Aan de oostzijde van het plangebied ligt de spoorlijn Castricum-Alkmaar. Het plangebied is een voormalig bedrijfsterrein en ligt op dit moment braak. [bedrijf] is de eigenaar van het perceel en ook de initiatiefnemer van dit project. Zij zet zich al langere tijd in voor de ontwikkeling van woningbouw op het perceel.

3. De bewonersvereniging kan zich niet verenigen met het plan en heeft daarom beroep ingesteld. De