Docnr65

PELS RIJCKEN

Per e-mail: 5.1.2.e **@brabant.nl**
Provincie Noord-Brabant
Mw. mr. 5.1.2.e
Postbus 90151
5200 MC DEN BOSCH

onze ref. RR/FM/11022394
uw ref. -
inzake Second opinion advies ammoniakemissie-eisen

mr. 5.1.2.e
advocaat · partner
5.1.2.e
5.1.2.e @pelsrijcken.nl

10 november 2025

Geachte mevrouw 5.1.2.e

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant (GS) zijn voornemens om de regels over de ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening Noord-Brabant (Omgevingsverordening) bij te stellen. Op hoofdlijnen is het voornemen als volgt:

- De ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening worden gekwalificeerd als passende maatregel, gericht op stikstofreductie, waarbij wordt geregeld dat er bij toepassing van de passende maatregel geen uitbreiding in productiecapaciteit mag plaatsvinden. Daarbij zal er een limitatief aantal systemen en maatregelen benoemd worden waarmee aan de ammoniakemissie-eisen voldaan kan worden. Dan gaat het om systemen en maatregelen waarvan in voldoende mate wetenschappelijke consensus bestaat dat ze in de praktijk stikstof reduceren. Omdat het gaat om een passende maatregel en dus om een zogeheten beheermaatregel, geldt er geen vergunningplicht.
- Vervolgens wordt in de Omgevingsverordening een meldplicht opgenomen, die waarborgt dat de ondernemer aangeeft met welke maatregelen hij gaat voldoen aan de ammoniakemissie-eisen.

Alle werkzaamheden worden verricht op grond van een overeenkomst van opdracht met de naamloze vennootschap Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. gevestigd te Den Haag en ingeschreven in het Handelsregister onder nr. 27283716. Op de overeenkomst zijn de algemene voorwaarden van toepassing, die zijn gedeponeerd ter griffie rechtbank Den Haag onder nr. 16/2022. Daarin is een aansprakelijkheidsbeperking opgenomen. De algemene voorwaarden worden op verzoek toegezonden of zijn te raadplegen op www.pelsrijcken.nl.

- Als sluitstuk wordt de wijze waarop wordt voldaan aan de ammoniakemissie-eisen vastgelegd in een maatwerkvoorschrift, zodat daar toezicht en handhaving op kan plaatsvinden. In het geval de ondernemer beschikt over een natuurvergunning, wordt het maatwerkvoorschrift als vergunningvoorschrift opgenomen.

Hekkelman advocaten heeft naar aanleiding van dit voornemen juridisch advies aan GS uitgebracht. In het memo van 17 oktober 2025 heeft Hekkelman advocaten haar advisering samengevat. Het memo gaat in op drie onderwerpen: (1) de kwalificatie van de ammoniakemissie-eisen als passende maatregel, (2) de afwezigheid van een vergunningplicht bij een beheermaatregel en (3) de juridische grondslag voor het werken met een melding en een maatwerkvoorschrift. U heeft ons gevraagd om een second opinion op dit advies. De second opinion treft u hierbij aan. Wij houden hierbij de volgorde aan van het memo van 17 oktober 2025.

1 Stalemissie-eisen en passende maatregel

In paragraaf 1 van het memo van 17 oktober 2025 concludeert Hekkelman advocaten dat de ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening gekwalificeerd kunnen worden als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Wij onderschrijven deze conclusie. De ammoniakemissie-eisen dragen bij aan een daling van de stikstofdepositie in de Noord-Brabantse (overbelaste) Natura 2000-gebieden. De huidige rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) laat zien dat elke maatregel die zorgt voor een reductie van stikstofdepositie in overbelaste Natura 2000-gebieden, een maatregel is die naar zijn aard geschikt is om te worden ingezet als instandhoudingsmaatregel in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn of als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.[1] Er is dus ruimte voor GS om de ammoniakemissie-eisen in te zetten als passende maatregel. Dit betekent concreet dat de maatregel onderdeel kan vormen van de onderbouwing van GS hoe in een Natura 2000-gebied gekomen wordt tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn om (verdere) verslechtering van natuurwaarden te voorkomen.

2 Natura 2000-activiteit en beheermaatregel

In paragraaf 2 van het memo van 17 oktober 2025 licht Hekkelman advocaten toe dat zij het goed verdedigbaar acht dat ook passende maatregelen die uitsluitend worden

[1] Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627 (GOL I), r.o. 30.4: "De beëindiging van het saldogevende bedrijf door aankoop en intrekking van de vergunning is een maatregel die naar zijn aard ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel."

Zie ook ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 21: "Uit overweging 13-13.8 van de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS) volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook kan worden ingezet als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel niet zonder meer kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling van de gevolgen van een project. Het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie is een maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel."

getroffen om verslechtering en verstoring met significant effect voor Natura 2000-gebieden te voorkomen, kunnen worden aangemerkt als maatregelen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied (beheermaatregel), waardoor er een uitzondering geldt op de vergunningplicht.

Ook dit kunnen wij grotendeels onderschrijven. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat een maatregel een beheermaatregel kan zijn, als de maatregel bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.[2] Het is goed verdedigbaar dat dit bij de ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening het geval is. Wel is het zo dat de ammoniakemissie-eisen in dit geval worden ingezet als passende maatregel, en dus in de eerste plaats zien op het voorkomen van verslechtering in plaats van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Ook van passende maatregelen kan in onze optiek evenwel worden gezegd dat deze (uiteindelijk) bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Instandhoudingsdoelstellingen kunnen immers alleen behaald worden als verslechtering van natuurwaarden wordt voorkomen. In zoverre kan een Natura 2000-gebied niet deugdelijk worden beheerd zonder passende maatregelen. Niet voor niets voorziet de Habitatrichtlijn in de verplichting om instandhoudingsmaatregelen én passende maatregelen te treffen voor een Natura 2000-gebied. In dat licht vinden ook wij het op zichzelf verdedigbaar dat ook een maatregel die louter als passende maatregel wordt ingezet, als beheermaatregel kan worden aangemerkt. Dit kan ook worden afgeleid uit (wat oudere) rechtspraak van de Afdeling.[3]

Wel maken wij de kanttekening dat het Hof van Justitie van de Europese Unie de vraag of iets een beheermaatregel is in zijn rechtspraak expliciet lijkt te koppelen aan maatregelen in de zin van artikel 6, *eerste lid,* van de Habitatrichtlijn.[4] Dit komt ook terug in de richtsnoeren van de Europese Commissie bij artikel 6 van de Habitatrichtlijn.[5] Eerder merkten wij op dat de ammoniakemissie-eisen naar hun aard ook geschikt zijn om ingezet te worden als instandhoudingsmaatregel. Voor de houdbaarheid van de ammoniakemissie-eisen als beheermaatregel, lijkt het ons daarom zekerheidshalve van belang om bij de motivering van de maatregel ook expliciet de link te leggen met het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden. Gesteld zou kunnen worden dat de ammoniakemissie-eisen helpen (verdere) verslechtering te voorkomen én bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, waardoor ze óók als instandhoudingsmaatregel in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn worden ingezet. Onder die randvoorwaarde delen wij de conclusie dat het goed

---

2 Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 14 mei 2025, die Hekkelman advocaten in het memo ook noemt. Zie ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2198.

3 Zie ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3003, r.o. 13.6.

4 Zie HvJ EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:966, r.o. 48-51.

5 Zie het richtsnoer "Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden — Methodologische richtsnoeren inzake de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)" van de Europese Commissie van 28 oktober 2021, paragraaf 3.1.1: "Het begrip "beheer" verwijst naar het instandhoudingsbeheer van een gebied, d.w.z. dat het moet worden opgevat in de zin van artikel 6, lid 1. Als een activiteit direct verband houdt met en nodig is voor het voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen, is deze bijgevolg vrijgesteld van het vereiste van beoordeling."

verdedigbaar is dat de ammoniakemissie-eisen kunnen worden aangemerkt als beheermaatregel.

De vervolgvraag is wat de consequentie is van de kwalificatie als beheermaatregel. Hekkelman advocaten acht het verdedigbaar dat wanneer een veehouder in zijn bestaande bedrijf een nieuw huisvestingssysteem gaat installeren enkel en alleen om te voldoen aan de ammoniakemissie-eisen, daarvoor geen natuurvergunning nodig is. Een dergelijke genuanceerde conclusie kunnen wij onderschrijven.

De ammoniakemissie-eisen zorgen ervoor dat de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden (substantieel) zal dalen. Vanuit het belang van de bescherming van de Natura 2000-gebieden bezien, ligt de conclusie in de rede dat een bedrijf dat enkel en alleen wijzigt om aan de ammoniakemissie-eisen te voldoen, dit zonder strenge toets (c.q. zonder natuurvergunning) zou moeten kunnen doorvoeren. De situatie wordt voor de Natura 2000-gebieden immers alleen maar beter. Wij zien echter een lastigheid in het projectbegrip dat sinds de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024 over interne saldering geldt (de 18 december-uitspraak). De Afdeling heeft in die uitspraak overwogen dat bij de wijziging van een project, het project zoals dat na de wijziging wordt voortgezet (inclusief de ongewijzigde onderdelen die worden gecontinueerd) in dat geval het nieuwe project is, waarvan beoordeeld moet worden of het significante gevolgen kan hebben.[6] Om te voldoen aan de ammoniakemissie-eisen, zal een veehouder zijn bedrijf moeten wijzigen. De vraag zal zijn of de uitzondering op de vergunningplicht op *het project na wijziging als geheel* van toepassing is, of dat dit bijvoorbeeld alleen geldt voor de stal waar een ammoniakemissie-reducerende maatregel voor getroffen zal worden. Uit de rechtspraak van de Afdeling over beheermaatregelen volgt immers dat uitsluitend de onderdelen van een project die verband houden met de instandhoudingsdoelstellingen en dus worden ingezet als beheermaatregel, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht.[7] Moet dit inderdaad beperkt worden opgevat, dan lijkt op grond van de 18 december-uitspraak de conclusie te moeten worden getrokken dat voor het overige deel van de bedrijfsvoering, ook al wordt dat ongewijzigd voortgezet, een vergunningplicht geldt, waarbij aan het additionaliteitsvereiste moet worden getoetst. Wij merken op dat dit een verstrekkend en voor de Natura 2000-gebieden onwenselijk gevolg zou zijn van de 18 december-uitspraak. Nu hierover nog geen expliciete rechtspraak is van de bestuursrechter, zouden wij dan ook het standpunt innemen dat er in dat geval geen vergunningplicht geldt. Het standpunt kan dan inderdaad luiden dat als een bedrijf alleen wijzigt om te voldoen aan de ammoniakemissie-eisen en voor het overige ongewijzigd blijft, in het geheel sprake is van een vergunningvrij geval.

Subsidiair zou de lijn kunnen worden gehanteerd dat de ammoniakemissie-eisen kwalificeren als standaardonderdeel in de zin van het Eco Advocacy-

[6] Zie ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 17.
[7] Zie ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2198.

arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie.[8] De positieve gevolgen van standaardonderdelen mogen nog steeds in de voortoets worden betrokken. Gesteld zou kunnen worden dat de wijzigingen aan de bestaande vergunde situatie (de referentiesituatie) in dit geval onderdeel zijn van het standaardonderdeel van het nieuwe project. De ammoniakemissie-eisen dienen er immers toe dat de stikstofdepositie van een veehouderij ten opzichte van de bestaande vergunde situatie minder wordt. De 18 december-uitspraak lijkt (door de bewoording "in de regel") enige ruimte open te laten voor de conclusie dat er in zo'n situatie nog steeds geen vergunningplicht geldt, omdat je dan nog steeds intern mag salderen zoals vroeger. Zie de 18 december-uitspraak, r.o. 17.3, derde alinea:

"In de voortoets mag wel rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van onderdelen in het ontwerp van een project die aangemerkt kunnen worden als standaardonderdelen in de betekenis die het Hof daaraan heeft gegeven in het Eco-Advocacy-arrest. Positieve gevolgen van wijzigingen aan de bestaande vergunde situatie die niet kunnen worden beschouwd als standaardonderdelen van het nieuwe project kunnen niet in de voortoets worden betrokken. De positieve gevolgen van wijzigingen van een bestaande, eerder vergunde situatie kunnen in de voortoets dan ook in de regel niet betrokken worden." [Onze onderstreping]

3 Melding en maatwerkvoorschrift in reactie op de maatwerkregels in de omgevingsverordening

In paragraaf 3 van het memo van 17 oktober 2025 van Hekkelman advocaten wordt toegelicht dat voor zowel de maatwerkregel (de ammoniakemissie-eisen), de meldplicht, als het maatwerkvoorschrift een grondslag onder de Omgevingswet bestaat. Dat onderschrijven wij. Vervolgens licht Hekkelman advocaten toe dat zij het juridisch houdbaar vindt om met een maatwerkvoorschrift in reactie op een melding die is voorgeschreven in de omgevingsverordening, een maatwerkregel uit de omgevingsverordening nader in te vullen. Wij merken daarover op dat de Omgevingswet geen expliciete grondslag lijkt te bieden voor het nader concretiseren van een provinciale maatwerkregel in een maatwerkvoorschrift ('maatwerk op maatwerk'). De Omgevingswet biedt wel grondslag om een maatwerkvoorschrift te stellen ter invulling van de specifieke zorgplicht van artikel 11.6 van het Bal. Zekerheidshalve zouden wij dat als grondslag hanteren voor het maatwerkvoorschrift.

Tot slot onderschrijven wij het memo voor zover daarin is opgenomen dat de Omgevingswet ruimte biedt om maatwerk in een al verleende natuurvergunning op te nemen, maar dat het niet zeker is of het houdbaar is om een beheermaatregel via maatwerk in een natuurvergunning op te nemen. Enerzijds kan gesteld worden dat de Omgevingswet ruimte biedt voor het door middel van maatwerk opleggen van beperkingen of verplichtingen in een natuurvergunning. Anderzijds wordt in dit geval via die route een activiteit die niet vergunningplichtig is, toch gereguleerd in een

[8] Zie HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco-Advocacy).

natuurvergunning. De vraag is of dat mogelijk is. Bovendien kan gesteld worden dat een vergunningvoorschrift wordt toegevoegd dat in feite ziet op een ander of gewijzigd project, waardoor in sommige situaties de grondslag van de aanvraag van de oorspronkelijke natuurvergunning wellicht wordt verlaten. Toekomstige rechtspraak zal moeten uitwijzen of dat mogelijk is.

> Uit rechtspraak over het wijzigen van de omgevingsvergunning milieu volgt dat dat (bij die vergunning) niet is toegestaan. Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:799.

Mocht het uiteindelijk niet mogelijk blijken om in dat geval maatwerk via de natuurvergunning te verlenen, dan zou eventueel een afzonderlijk maatwerkbesluit kunnen worden genomen. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is immers bepaald dat maatwerk alleen in een natuurvergunning moet, als dat mogelijk is.

> Zie artikel 11.9, derde lid, van het Bal:
> "Een maatwerkvoorschrift wordt niet gesteld als over dat onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning als bedoeld in deze afdeling kan worden verbonden."

Tot zover onze second opinion. Tot een nadere toelichting vindt u ons altijd bereid.

Hoogachtend,

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

5.1.2.e

5.1.2.e 5.1.2.e