Ammoniakemissie-eisen als passende maatregel / beheermaatregel

Ammoniakemissie-eisen (Omgevingsverordening Noord-Brabant)

Historie Omgevingsverordening

Vanaf 2009 is de noodzaak onderkend om ammoniakemissie uit stallen te beperken vanwege de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. De in het Convenant Stikstof opgenomen afspraken zijn 'omgezet' in provinciale staleisen die uiteindelijk in de Omgevingsverordening terecht zijn gekomen.

De ammoniakemissie-eisen als passende maatregel

De eisen die in de OV worden gesteld aan huisvestingssystemen vinden hun oorsprong in het Convenant 'Stikstof en Natura 2000'. In dit convenant wordt ervan uitgegaan dat er een noodzaak bestaat om maatregelen te treffen vanwege de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Dit komt overeen met het bepaalde in artikel 6, tweede lid, Hrl én art 2.4, derde lid, Wnb dat de grondslag vormt voor Provinciale Staten om regels te stellen (thans artikel 4.1 en 4.6 Ow). Daarom moeten de eisen die in de OV (en haar voorlopers: de IOV, de Verordening Stikstof en Natura 2000 en Verordening natuurbescherming) worden gesteld worden aangemerkt als 'passende maatregel'. Dat kan ook niet anders, omdat PS anders geen bevoegdheid hebben om dit soort regels op te leggen aan ondernemers. Op provinciaal niveau zijn PS en GS verplicht om passende maatregelen te nemen wanneer dat vanwege de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden noodzakelijk is.

Een en ander is ook als zodanig aan de Staten gecommuniceerd (zie kernboodschap 4).

Redeneerlijn waarom geen vergunning nodig voor (vernieuwde) ammoniakemissie-eisen

Op grond van de ammoniakemissie-eisen is een reductie vereist, waarbij de behaalde reductie vervolgens kan worden opgevuld tot aan het plafond van de referentiesituatie. Feitelijk gebeurt dit veelal; de maatregel van de reductie wordt bekostigd door het houden van meer dieren. Daarmee zorgen de huidige ammoniakemissie-eisen er vooral voor dat er in de deken een reductie plaatsvindt. Veehouders moeten immers dier- of fosfaatrechten kopen van derden om meer dieren te kunnen houden. Daarnaast worden elders oudere stallen gesloopt (o.a. stalderen of er wordt geen vee meer in gehouden), zodat er per saldo een verduurzaming plaatsvindt. Maar op locatieniveau hoeft er geen emissiereductie op te treden, waardoor een vergunning is vereist om met zekerheid te kunnen stellen dat er geen significante effecten op N2000-gebieden plaatsvinden (vanwege enerzijds intern salderen en anderzijds onzekerheden over de werking van systemen, c.q. de Rav/Or-systematiek).

Wanneer de ammoniakemissie-eisen zouden gelden als een beheermaatregel, als bedoeld in het begrip 'Natura 2000-activiteit', dan is geen natuurvergunning meer nodig voor de uitvoering daarvan. Beheermaatregelen zijn immers uitgezonderd van de Natura 2000-activiteit.

Om daar aan te kunnen voldoen is het noodzakelijk:

1. Dat het project dan wel de activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelen van het gebied; en
2. Dit ook het hoofddoel is van het project of de activiteit.

Hiermee wordt ook aangesloten bij jurisprudentie[1]. De rechtbank geeft in deze uitspraak aan dat er:

---

[1] Uitspraak Rechtbank Oost-Brabant d.d. 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2332, r.o. 6.19.

"bij het treffen van passende maatregelen geen 100% zekerheid hoeft te zijn over het effect van de maatregelen. Met andere woorden, als een innovatieve techniek wordt voorgeschreven als passende maatregel hoeft het college hierbij niet met 100% zekerheid het effect van deze techniek aan te tonen. Het college kan zelfs de proef op de som nemen en voor een bepaalde tijd een verplichting opleggen."

Het is daarbij nodig dat er ten minste sprake is van een substantiële reductie van stikstofemissie per geval met de natuur als oogmerk, wil een dergelijke activiteit kunnen kwalificeren als beheermaatregel. Daarbij achten wij het aannemelijk dat 'opvullen' (meer dieren gaan houden ten koste van de behaalde reductie) aan banden moet worden gelegd, zodat er zekerheid is over een reductie op locatieniveau en zo de juridische houdbaarheid van de redeneerlijn dat sprake is van een beheermaatregel wordt vergroot. We relateren de stikstofreductie immers specifiek aan overbelaste Natura 2000-gebieden (c.q. overbelaste habitats binnen die gebieden) wanneer we het hebben over een beheermaatregel, waar de ammoniakemissie-eisen in de huidige situatie met name een stikstofreductie in de deken bereikt, omdat opvullen mogelijk is.

Hekkelman Advocaten vindt het aanvullend ook te verdedigen dat geen sprake is van een natuurvergunningplicht (lees: beheermaatregel) in het geval een substantiële reductie van ammoniakemissies wordt gerealiseerd via een emissiearm huisvestingssysteem, en daar tegenover hooguit een beperkte restemissie voor de uitbreiding van het aantal dieren/wijziging van de diersoort mogelijk wordt gemaakt. Beperkte restemissies kunnen daarbij worden toegestaan volgens Hekkelman Advocaten, omdat bij de maatregel rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch en sociaal gebied (artikel 3.56 van het Bkl). De beperkte restemissie zou dan als onlosmakelijk onderdeel van de ammoniakemissie-eisen (de beheer-/natuurmaatregel) moeten worden beschouwd. Er is dan geen sprake van een Natura 2000-activiteit, omdat sprake is van een activiteit die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Randvoorwaarde is wel dat de meerwaarde voor Natura 2000-gebieden aanwezig is. En dat de beperkte bedrijfsuitbreiding/wijziging valt binnen de eisen die de Omgevingsverordening Noord-Brabant stelt aan de ammoniakreducties.

Het beperkt opvullen van de restemissie volgt niet duidelijk uit jurisprudentie, maar kan aan de hand van bovenstaande redenering mogelijk alsnog juridisch houdbaar worden gemotiveerd.

Achtergrondinformatie

Instandhoudingsmaatregelen
Maatregelen gericht op het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen (art 6, eerste lid, Hrl).

Passende maatregelen
Maatregelen gericht op het voorkomen van verslechteringen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen (art 6, tweede lid, Hrl).

Beschermingsmaatregelen (mitigerende maatregelen)
Maatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen

dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten (art 6, derde lid, Hrl).

Natura 2000-activiteit (Omgevingswet)
Activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn 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.

Beheermaatregel
Als een project direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied en daardoor als een 'beheermaatregel' kan worden aangemerkt, geldt de vergunningplicht niet. De vraag is aan welke voorwaarden een project moet voldoen om als beheermaatregel te kunnen worden gekwalificeerd. Op 14 mei 2025 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarin zij ter beantwoording van die vraag een beoordelingskader introduceert.

De Afdeling oordeelt dat:

1. Het bevoegd gezag beoordelingsruimte heeft bij de invulling van het criterium 'direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied'. Deze ruimte is niet onbegrensd. De rechter kan in beroep toetsen of het bevoegd gezag de maatregelen daadwerkelijk als beheermaatregel heeft kunnen aanmerken (r.o. 13.1);
2. Het bevoegd gezag moet voor een beheermaatregel vaststellen:
    a. Wat het project of de activiteit inhoudt;
    b. Of het project dan wel de activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelen van het gebied; en
    c. Of dit ook het hoofddoel is van het project of de activiteit.

Alleen als de vragen b en c bevestigend kunnen worden beantwoord, mag het bestuursorgaan het project of de activiteit kwalificeren als beheermaatregel. Bij de beoordeling van de vraag of een project of activiteit een beheermaatregel is, zijn verder de volgende aandachtspunten van belang:

I. Het beheerplan is niet het enige document waarin kan worden beschreven hoe de instandhoudingsdoelstellingen worden bereikt. Ook buiten het beheerplan zijn beheermaatregelen mogelijk (r.o. 12);
II. Voor de vraag of sprake is van een beheermaatregel, zijn de gevolgen van de maatregel voor alle instandhoudingsdoelstellingen relevant. Ook andere instandhoudingsdoelstellingen dan die waarop de maatregel is gericht moeten in de beoordeling worden betrokken (r.o. 13.1);
III. Het enkele feit dat de maatregel significante negatieve gevolgen kan hebben voor andere soorten/doelstellingen dan waarvoor de maatregel wordt genomen, heeft niet tot gevolg dat die maatregel geen beheermaatregel kan zijn. De vraag naar de significante gevolgen komt namelijk pas aan de orde als een plan of project geen direct verband houdt met of nodig is voor het beheert van het gebied (r.o. 13.2);
IV. Uitsluitend de onderdelen van het project of de activiteit die verband houden met de instandhoudingsdoelstellingen of hiervoor nodig zijn, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. En tellen dus als beheermaatregel. Maatregelen die verband houden met of nodig zijn voor het beheer mogen tegelijk – secundair – een ander doel dienen, zolang de maatregelen primair voor het beheer worden genomen.

Vereiste zekerheid
Geldt wel voor passende beoordeling (vergunningspoor, artikel 6, lid 3 Hrl), maar geldt niet voor de motivering van de keuze voor andere passende maatregelen (artikel 6, lid 2 Hrl).

Advies Hekkelman Advocaten:
'Er is geen 100% zekerheid vereist van de voordelige effecten van passende maatregelen. Ook om die reden is er geen verplichting om een passende beoordeling te verrichten en bestaat er geen natuurvergunningplicht. Dit geldt echter alleen als de activiteit direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Dus een beheer-/natuurmaatregel is.'

Rekening houden met economische, sociale, culturele en lokale omstandigheden
Bij de maatregelen die op grond van de Hrl worden genomen, moet rekening worden gehouden met de vereisten op onder meer economisch en sociaal gebied. Dit is onder de Ow geïmplementeerd in artikel 3.56 van het Bkl.