



Zaaknummer : 01024802
Ons Kenmerk : ODH482377
Datum : 30-01-2023

Beschikking

Wet natuurbescherming

Onderwerp

Op 24 februari 2022 hebben wij een brief ontvangen waarin wordt verzocht om intrekking van de door ons verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming van 28 april 2015 met kenmerk ODH-2015-00024164 voor Aluminium en Chemie Rotterdam B.V., gevestigd aan de Oude Maasweg 80 te Botlek-Rotterdam.

Besluit

Wij besluiten:

- I. Het verzoek tot intrekking van de door ons verleende vergunning van 28 april 2015 met kenmerk ODH-2015-00024164, **af te wijzen**.

Ondertekening

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
namens dezen,

ing. L. Hopman
Hoofd Toetsing & Vergunningverlening Milieu
van de Omgevingsdienst Haaglanden

Rechtsmiddelen

Voor de mogelijkheid rechtsmiddelen aan te wenden tegen deze ontwerpbeschikking wijzen wij op de desbetreffende tekst in het begeleidende schrijven.



OVERWEGINGEN

Aanleiding

Op 24 februari 2022 hebben wij een brief ontvangen waarin wordt verzocht om intrekking van de door ons verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) van 28 april 2015 met kenmerk ODH-2015-00024164 voor Aluminium en Chemie Rotterdam B.V. (hierna: Aluchemie), gevestigd aan de Oude Maasweg 80 te Botlek-Rotterdam (hierna: Natuurvergunning).¹

Volgens verzoeker moet de Natuurvergunning worden ingetrokken omdat dit nodig zou zijn ter uitvoering van artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb, dan wel ter uitvoering van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb/artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn (hierna: HRL).

Ter motivering van dit verzoek geeft verzoeker aan dat:

1. de Natuurvergunning in strijd met wettelijke voorschriften is verleend (artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb);
2. de Natuurvergunning moet worden ingetrokken omdat dit een noodzakelijke passende maatregel is (artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb / artikel 6, tweede lid, van de HRL).

Procedure

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is toegepast op deze beschikking.

Bevoegd gezag

De activiteit wordt verricht binnen de provincie Zuid-Holland. Gelet op de bepalingen in artikel 1.3 van de Wnb zijn wij bevoegd gezag voor de beoordeling van de aanvraag.

Zienswijzen

De ontwerpbeschikking heeft ter inzage gelegen van 13 oktober 2022 tot en met 23 november 2022. Naar aanleiding van het ontwerpbesluit heeft [REDACTED] van Wakende Haan juridisch advies (hierna: indiener) op 17 november 2022 een zienswijze ingediend namens Coöperatie Mobilisation for the Environment. Hierna wordt de zienswijze samengevat weergegeven en (cursief) voorzien van een reactie.

1. Belangenafweging

Indiener wijst erop dat het doel van de Wnb en de daaraan ten grondslag liggende HRL is de natuur te beschermen. Dit zouden wij hebben miskend. Volgens indiener zou in het ontwerpbesluit alleen gekeken zijn naar de bescherming van de bedrijfsbelangen van Aluchemie en het belang van het behoud van eerder vergunde stikstof- en milieuruimte.

De stelling dat wij het doel van de Wnb zouden hebben miskend en alleen rekenschap hebben gegeven van de bedrijfsbelangen van Aluchemie, volgen wij niet. Dit wordt als volgt toegelicht.

De wetgever heeft in de Wnb in artikel 5.4, eerste en tweede lid, verschillende grondslagen opgenomen om tot intrekking of wijziging van een natuurvergunning over te gaan. Daarmee is sprake van een gereguleerd kader. In het ontwerpbesluit hebben wij toegelicht dat:

- de natuurvergunning van Aluchemie niet in strijd is verleend met een wettelijk voorschrift zodat de omstandigheid als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, Wnb zich niet voordoet; en

¹ De Natuurvergunning is verleend op basis van artikel 19d lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 (oud) en is op basis van artikel 9.4 Wnb thans een natuurvergunning als bedoeld in artikel 2.7 lid 2 Wnb.



- dat de intrekking van de natuurvergunning van Aluchemie niet kan worden gekwalificeerd als een passende maatregel zodat ook geen sprake is van een omstandigheid als bedoeld in artikel 5.4, tweede lid, Wnb. Reden waarom wij tot de slotsom zijn gekomen dat er geen grondslag is om over te gaan tot intrekking van de natuurvergunning. De beoordeling die is gemaakt, past in de systematiek van de Wnb en is in lijn met de daaraan ten grondslag gelegde (natuur)doelstellingen.

Ten overvloede hebben wij gewezen op het belang van vergunninghouder Aluchemie dat, (ook volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling), meegewogen moet worden als sprake zou zijn van een intrekking grondslag als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, Wnb. Gelet op het voorgaande hebben wij (dus) niet alleen naar de bedrijfsbelangen gekeken of ingezet op het behoud van eerder vergunde stikstof- en milieuruimte. Er wordt binnen de kaders van de toepasselijke wettelijke bepalingen en in lijn met jurisprudentie een besluit genomen.

2. Rechtszekerheid

Indiener wijst erop dat het belang van bescherming van Natura 2000-gebieden bovenaan dient te staan bij elke afweging die wordt gemaakt op grond van de Wnb, ook die op grond van artikel 5.4 Wnb. Volgens indiener brengt het stelsel van de Wnb mee dat een houder van een onherroepelijke vergunning daaraan geen absolute rechtszekerheid kan ontlenen. Een natuurvergunning is volgens indiener nimmer een 'rustig bezit' want er bestaat altijd de mogelijkheid dat het bevoegd gezag de vergunning moet intrekken op grond van de Wnb. Wij zouden de bevoegdheid van artikel 5.4 Wnb alleen voor uitzonderlijke gevallen gebruiken wat volgens indiener onjuist is.

Zie in dit verband onze reactie onder 1. Indiener merkt terecht op dat de Wnb grondslagen omvat om tot wijziging of intrekking van een onherroepelijke natuurvergunning over te gaan. Ieder verzoek tot wijziging of intrekking dient te worden beoordeeld aan de hand van dat toepasselijk wettelijk kader. Dat hebben wij in voorliggend geval gedaan waarbij wij tot de slotsom komen dat er geen grond is voor intrekking van de natuurvergunning.

3. Willekeur

Indiener wijst erop dat het intrekkingverzoek welbewust is ingediend omdat Aluchemie haar activiteiten heeft gestaakt. Om die reden zou de stelling in het ontwerpbesluit, dat een intrekking willekeurig en disproportioneel zou zijn, niet houdbaar zijn. Indiener stelt daarbij dat een natuurvergunning wordt verleend voor een bepaalde activiteit. De activiteit mag volgens indiener worden gewijzigd of uitgebreid zolang de activiteit binnen de vergunde ruimte blijft (intern salderen). Het moet daarbij volgens indiener wel dezelfde activiteit blijven of een activiteit die als voortzetting van een eerdere kan worden gezien. Volgens indiener is dit bij Aluchemie niet het geval omdat de activiteiten van Aluchemie zouden zijn gestaakt en de installatie gesloopt. Daarom zou volgens indiener geen sprake kunnen zijn van intern salderen. Volgens indiener moet nu Aluchemie haar activiteiten staakt, voor nieuwe activiteiten op het terrein een nieuwe natuurvergunning worden verleend met een passende beoordeling. Wij zouden uit eigen beweging tot herbeoordeling moeten overgaan van de situatie. Dit zou volgens indiener niet willekeurig zijn.

Er is, anders dan indiener stelt, geen sprake is van een beëindiging van bedrijfsmatige activiteiten op de locatie in de zin van de Wnb. De locatie blijft in gebruik voor bedrijfsmatige activiteiten. Daarbij is van belang dat, eveneens anders dan indiener (veronder)stelt, de Wnb niet voorschrijft dat er gehoudenheid is om een eenmaal vergunde (specifieke) activiteit voort te zetten en bij wijziging een nieuwe natuurvergunning aan te vragen. Het wettelijke criterium voor de vergunningplicht uit hoofde van artikel 2.7, eerste lid, Wnb is dat sprake moet zijn van een project dat significante effecten kan hebben. Een project dat met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leidt, is een project waarvan op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het significante gevolgen heeft. De aard van (de wijziging van) de activiteiten waar het project op ziet is daarbij niet relevant of maatgevend. Dit wordt ook zo uitgelegd door de Afdeling (zie bijvoorbeeld ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71).



4. 5.4, eerste lid, sub d, Wnb

Volgens indiener vormt het staken van de activiteiten door Aluchemie een omstandigheid als bedoeld in artikel 5.4 lid 1 sub d Wnb. Was de activiteit van Aluchemie niet aanwezig geweest dan was geen vergunning verleend. Nu de activiteit is verdwenen, is er geen grondslag voor het maken van een uitzondering op het verbod van artikel 2.7 lid 2 Wnb.

Wij kunnen de uitleg die indiener geeft van artikel 5.4, eerste lid, sub d, Wnb niet volgen. Er is destijds een natuurvergunning verleend voor bedrijfsactiviteiten die zijn aangevraagd. Deze bedrijfsactiviteiten hebben hier ook plaatsgevonden. Een latere wijziging van bedrijfsactiviteiten doet aan die beoordeling niet aan toe of af en vormt op zichzelf geen grondslag voor intrekking. Bij wijziging van activiteiten geldt het hiervoor bij punt twee geschetste kader van artikel 2.7, tweede lid, Wnb. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

5. Geringe bijdrage

Indiener refereert aan de overweging in het ontwerpbesluit dat een op zichzelf staande geringe daling van stikstofdepositie de dreigende verslechtering niet aantoonbaar tegen gaat. Indiener wijst erop dat een dergelijke redenering vaker wordt toegepast daar waar wordt gesteld dat een depositie van een bedrijf dermate gering is dat deze niet bijdraagt aan de stikstofoverbelasting. Onze omdraaiing zou zijn: de depositie van Aluchemie is dermate gering dat we daar niks aan hoeven te doen, want het helpt toch niet. Volgens indiener helpen ook kleine beetjes. Daarbij wijst indiener erop dat de depositie twee negatieve factoren heeft: een gebiedsgebonden depositie op concrete gebieden en een bijdrage aan de stikstofdeken. Daarbij zouden wij moeten aangeven welke andere concrete maatregelen getroffen worden op afzienbare termijn. Indiener heeft daar haar twijfels over. Omdat er geen concrete maatregelen zijn aangegeven, kan niet worden afgezien van de intrekking van de natuurvergunning voor Aluchemie wat voor een concreet en meetbaar resultaat zou zorgen.

Het niet kunnen uitsluiten van significante effecten – de vraag die voorligt in het kader van vergunningverlening ex artikel 2.7 Wnb – moet worden onderscheiden van de vraag die hier voorligt namelijk of de intrekking van een eerder verleende individuele natuurvergunning binnen afzienbare termijn tot een verbetering leidt en op grond daarvan een passende maatregel vormt waarmee een (dreigende) verslechtering wordt tegengegaan. Dat is een ander kader. In het ontwerpbesluit is toegelicht dat het intrekken van deze individuele natuurvergunning niet kwalificeert als passende maatregel. Indiener onderbouwt niet dat dit anders is maar volstaat in feite met de enkele stelling dat iedere afname van stikstofdeposities groter dan 0,0 mol/ha/ja een relevante verbetering geeft. Daarvoor wordt echter geen wetenschappelijk onderbouwing geleverd die, ter onderbouwing van een intrekkingbesluit wel nodig zou zijn.

Omdat de intrekking van de natuurvergunning van Aluchemie op zichzelf niet als passende maatregel kwalificeert, wordt in het kader van dit besluit niet toegekomen aan de vraag of andere passende maatregelen getroffen worden. Overigens worden er – zowel op nationaal als op provinciaal niveau – momenteel maatregelen getroffen, dan wel voorbereid. Dit betreffen maatregelen gericht op het verlagen van stikstofdeposities en maatregelen gericht op het robuust(er) maken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

6. Intern salderen

Onder verwijzing naar een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant² stelt indiener dat niet intern kan worden gesaldeerd met de latente ruimte uit de natuurvergunning van Aluchemie. Dit zou er toe leiden dat tot in lengte van dagen kan worden gesaldeerd met niet passend beoordeelde ruimte uit het verleden. Er zou volgens indiener

² Rechtbank Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR2021:6389 (Amercentrale).



alleen intern gesaldeerd mogen worden als duidelijk is met welke andere passende maatregelen de noodzakelijke daling van stikstofdepositie wordt gerealiseerd. Volgens indiener zal een geheel nieuwe activiteit niet, althans niet zonder meer middels intern salderen met de oude vergunning van Aluchemie mogelijk zijn omdat:

- de activiteit van Aluchemie nimmer passend beoordeeld is;
- voor een nieuwe activiteit een Wabo-vergunning nodig zal zijn (voor bouwen en/of milieu).

Dit maakt volgens indiener dat de ruimte uit de natuurvergunning van Aluchemie niet bruikbaar zou zijn voor een nieuwe activiteit op het Aluchemie-terrein.

Daargelaten dat de door indiener aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant niet in lijn is met de vaste jurisprudentie van de Afdeling ten aanzien van intern salderen (en zo bezien dus de vraag is of de door de rechtbank toegepaste beperkingen ten aanzien van intern salderen wel wordt bevestigd door de hoogste bestuursrechter), doet zich hier een andere situatie voor. Aluchemie heeft wel gebruik gemaakt van de verleende natuurvergunning. Er is dus geen sprake van 'onnodig vergunde ruimte' zoals in de situatie van de aangehaalde uitspraak voor de Amercentrale. Alleen al om die reden kan het betoog van indiener op dit punt niet worden gevolgd. Maar als gezegd vindt de uitspraak van de rechtbank geen steun in jurisprudentie van de Afdeling en, belangrijker nog, ook geen grondslag in de Wnb voor de beoordeling van projecten die geen significante gevolgen kunnen hebben.

Tot slot gaat indiener er in dit geval aan voorbij dat de activiteiten wel degelijk passend zijn beoordeeld in de natuurvergunning op grond van de destijds beschikbare wetenschappelijke kennis. Kortom, anders dan indiener veronderstelt is de natuurvergunning niet slechts verleend op basis van de voortzetting van een activiteit die al voor de referentiedatum werd uitgevoerd.

7. Referentiesituatie

Indiener stelt dat het ontwerpbesluit onvolledig is. Hierin is overwogen dat de milieuvergunning uit 1993 meer gevolgen toeliet dan de milieuvergunning uit 1998. Dit wordt niet met verifieerbare stukken toegelicht. Reden waarom indiener vraagt om een aanvulling waaruit blijkt dat de referentiesituatie wordt gevormd door de vergunning uit 1998.

Aluchemie is opgericht in 1962. Voor het bepalen van de referentiesituatie is het volgende van belang. Op 27 april 1993 is voor de activiteiten van Aluchemie een revisievergunning (onderdeel milieu) verleend. In deze vergunning zijn in het geheel geen beperkingen opgenomen of voorwaarden gesteld ten aanzien van de emissies van stikstof(oxiden). Nadien is op 1 december 1998 een veranderingsvergunning verleend. De vergunningen van 1993 en 1998 hebben beiden betrekking op dezelfde 6 ovens en 4 rookgasreinigers (RGR's). Daarbij is in 1998 weliswaar (door het vergunnen van een verlengde oven) een toename in maximale productie capaciteit van 330.000 naar 370.000 ton/jaar vergund maar wel onder het opleggen van (strengere) eisen ten aanzien van de maximale NOx-emissies uit de ovens en RGR's. In 1998 is voorgescreven dat de ovens en RGR's moeten voldoen aan een maximale uitstoot van 200 mg/m³. Daarnaast zijn in de vergunning 1998 eisen opgenomen omtrent de maximale emissies per RGR afhankelijk hoeveel vuren zijn aangesloten.

In de milieuvergunning uit 1998 zijn kortom beperkingen gesteld aan emissies die in 1993 nog niet van toepassing waren. Reden waarom wij deze vergunning als referentiesituatie beschouwen. Overigens is de vraag of eventueel de situatie in 1993 als referentiesituatie aangemerkt dient te worden alleen relevant voor het Natura 2000-gebied Duinen Goeree en Kwade Hoek (referentiedatum 1994). De andere Natura 2000-gebieden (betrokken in het intrekkingsverzoek) zijn na de milieuvergunning van 1998 aangewezen.

Daar wordt volledigheidshalve nog aan toegevoegd dat er voor de activiteiten van Aluchemie niet eerder (dan op 28 april 2015) een natuurvergunning is verleend op grond van de Nbw 1998.



Wijziging ten opzichte van ontwerpbeschikking

Ten opzichte van de ontwerpbeschikking zijn geen wijzigingen aangebracht.

Toetsingskader en grondslag beschikking

Bij de beoordeling van het verzoek is het volgende van belang.

Op grond van artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb, zijn wij bevoegd om een natuurvergunning in te trekken of te wijzigen als één van de daarin genoemde omstandigheden zich voordoet. Dit betreft een discretionaire bevoegdheid. Het gebruik van deze discretionaire bevoegdheid dient te geschieden na afweging van de betrokken belangen. Tot die belangen behoort mede het belang van de rechtszekerheid voor de vergunninghouder (vgl. ABRvS 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3244, ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8407 en ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71).

In artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb is bepaald dat een natuurvergunning wordt ingetrokken of gewijzigd als dit nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de HRL. Deze laatste bepaling verplicht tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, te voorkomen en voor zover deze binnen afzienbare termijn leiden tot een relevante verbetering. Artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb is een gebonden bevoegdheid waarbij wij beoordelingsruimte hebben bij de keuze van te treffen nodige passende maatregelen.

Beoordeling

Hieronder leest u onze overwegingen. Hierbij sluiten wij aan bij de volgorde van de door verzoeker aangedragen gronden voor intrekking van de Natuurvergunning en geven wij per grond eerst verkort weer wat verzoeker heeft aangedragen waarna cursief onze beoordeling volgt. Maar voordat wij daaraan toekomen, wordt eerst ingegaan op de Natuurvergunning.

Natuurvergunning

Aluchemie heeft op 31 oktober 2014 een aanvraag voor een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (oud) (hierna: Nbw 1998) ingediend voor de exploitatie van de inrichting aan de Oude Maasweg 80 te Botlek-Rotterdam, inclusief beoogde wijzigingen. De aanvraag heeft mede betrekking gehad op wijzigingen in de procesvoering waardoor er veranderingen zijn opgetreden in de emissies van SO₂ en NO_x. Bij besluit van 28 april 2015 is de Natuurvergunning verleend. Voor zover relevant voor het intrekkingverzoek, veroorzaken de vergunde activiteiten stikstofdepositie op de gebieden Westduinpark & Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen, Voornes Duin en Duinen Goeree & Kwade Hoek. De in de Natuurvergunning berekende toename van de stikstofdepositie van de vergunde activiteiten is (maximaal) 0,50 mol/ha/jaar in fase 1. In fase 2 is deze toename teruggebracht tot (maximaal) 0,32 mol/ha/jaar.

Op grond van de Nbw 1998 verleende vergunningen hebben op grond van artikel 9.4 van de Wnb te gelden als vergunningen op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb.

1. Geen aanleiding de vergunning in te trekken wegens strijd met wettelijke voorschriften (artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb)

Verzoeker stelt dat, omdat aan de Natuurvergunning geen (correcte) passende beoordeling ten grondslag ligt, deze in strijd met wettelijke voorschriften is verleend. Verzoeker wijst er in dit verband op dat:



- a. voor bestaande rechten ten onrechte is teruggevallen op een milieuvergunning uit 1998 terwijl de toepasselijke referentiedatum voor het Natura 2000-gebied Duinen Goeree & Kwade Hoek 10 juni 1994 is;
- b. ten tijde van de verlening van de Natuurvergunning al sprake was van een overschrijding van de kritische depositiewaarde (hierna: KDW). Hieraan zou ten onrechte geen betekenis zijn toegekend in de Natuurvergunning;
- c. er ten onrechte rekening is gehouden met (positieve effecten van) beheermaatregelen. Inmiddels is uit onderzoek gebleken dat beheermaatregelen niet voor alle habitattypen effecten mitigeren, alleen effectief zijn als er een reductie van stikstofdeposities plaatsvindt en negatieve effecten teweeg kunnen brengen;

In het kader van de te maken belangenafweging dient volgens verzoeker geen gewicht te worden toegekend aan de belangen van Aluchemie nu deze haar activiteiten sinds eind 2021 heeft gestaakt op deze locatie. De rechtszekerheid van Aluchemie zou niet in het geding zijn. Volgens verzoeker dient doorslaggevend gewicht te worden toegekend aan het belang van natuur op grond waarvan tot intrekking van de Natuurvergunning moet worden overgegaan. Om die redenen zou sprake zijn van een intrekkinggrond als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb.

De Natuurvergunning van Aluchemie is in 2015 verleend op grond van de destijds best beschikbare wetenschappelijke kennis over de natuurwaarden die in de betrokken Natura 2000-gebieden voorkomen en de effecten van maatregelen en ontwikkelingen. Bij deze beoordeling is, anders dan verzoeker stelt, ook het overschrijden van de KDW betrokken.

Op grond van de Natuurvergunning is het aan Aluchemie toegestaan om de vergunde activiteiten te verrichten die een geringe toename van stikstofdepositie veroorzaken ten opzichte van de haar reeds eerder vergunde activiteiten, namelijk: een toename van (maximaal) 0,32 mol/ha/jaar. De Natuurvergunning is onherroepelijk geworden.

Los daarvan, is anders dan verzoeker stelt voor het vaststellen van de bestaande rechten in de referentiesituatie terecht uitgegaan van de milieuvergunning uit 1998. De milieuvergunning van 27 april 1993, de milieuvergunning die vigerend was vóór 10 juni 1994, liet immers meer gevolgen toe dan de milieuvergunning van 1 december 1998.

Naar aanleiding hiervan concluderen wij dat de Natuurvergunning niet in strijd met een wettelijk voorschrift is verleend en de omstandigheid als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb zich niet voordoet. Dit betekent dat wij niet bevoegd zijn om op basis van artikel 5.4, eerste lid, Wnb de Natuurvergunning in te trekken.

Ten overvloede overwegen wij dat zelfs als wij daartoe wel bevoegd zouden zijn wij in onderhavig geval hiertoe niet bereid zijn. Daarbij betrekken wij in onze afwegingen dat de intrekking van een onherroepelijke natuurvergunning een zeer ingrijpend besluit is voor een vergunninghouder. Reden waarom wij terughoudendheid betrachten bij de toepassing van deze (discretionaire) bevoegdheid. In dit geval kennen wij dan ook een zwaar(der) gewicht toe aan de rechtszekerheid van de vergunninghouder die (in lijn met de destijds geldende regels en beoordelingspraktijk) een natuurvergunning heeft aangevraagd en verkregen (vgl. ABRvS 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3244 en ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8407). Een andere benadering zou met zich mee (moeten) brengen dat wij alle vergunningen die voorheen werden verleend op grond van inzichten en kennis van die tijd die niet meer aansluiten bij de best beschikbare wetenschappelijke kennis van nu, zouden moeten intrekken. Het zou immers getuigen van willekeur wanneer wij de ene onherroepelijke natuurvergunning wel en de andere onherroepelijke natuurvergunning niet zouden intrekken. Intrekking van alle onherroepelijke natuurvergunningen heeft in onze opvatting te grote en onaanvaardbare maatschappelijke gevolgen. Reden waarom wij niet bereid zijn gebruik te maken van deze bevoegdheid. Daarbij wordt het volgende in de afweging betrokken.



Anders dan verzoeker heeft gesuggereerd is geen sprake van een beëindiging van de bedrijfsmatige activiteiten op de locatie. De locatie blijft in gebruik voor bedrijfsmatige activiteiten; Aluchemie heeft concrete plannen voor wijziging van de activiteiten op de locatie. Daarom treft vindt momenteel juist besluitvorming plaats. Dat lijkt verzoeker ook zelf te onderkennen nu aangegeven wordt dat de Natuurvergunning ingetrokken moet worden om te voorkomen dat hiermee intern gesaldeerd wordt.

Daarbij is tevens van belang dat de onderhavige kavel relevant is vanwege schaarste aan watergebonden kavels in de regio Rotterdam voor scheepvaart. De kavel is gelegen dichtbij ondersteunende infrastructuur zoals het spoor en het wegennet en met bestaande voorzieningen voor de ontvangst van elektra, gas en waterstof alsook terugleveringen van producten via de corridor in de Botlek. De locatie is bestemd voor chemie/biochemie en zal als zodanig in gebruik blijven.

Een intrekking van de Natuurvergunning van Aluchemie, zeker wanneer dat in dit stadium gebeurt, zal het voortzetten van bedrijfsmatige activiteiten op deze locatie nagenoeg onmogelijk maken en (daarmee) de rechtszekerheid van Aluchemie ernstig aantasten. Het aangrijpen van een verandering van bedrijfsactiviteiten die op een locatie plaatsvinden voor intrekking van vergunning doet geen recht aan de belangen van de vergunninghouder bij het behouden van (toekomstige) exploitatiemogelijkheden van een kavel. De Wnb verplicht daar ook niet toe. Het enkele feit dat tijdelijk geen bedrijfsactiviteiten worden verricht, vormt nog geen grondslag om over te gaan tot intrekking van een eerder verleende natuurvergunning.

Terzijde wordt nog opgemerkt dat de intrekking van de Natuurvergunning alleen de toename die Aluchemie in 2015 is vergund zou omvatten.

De stelling van verzoeker, dat geen gewicht moet worden toegekend aan de belangen van Aluchemie en dat haar rechtszekerheid niet in het geding is bij een eventuele intrekking van de Natuurvergunning, kunnen wij derhalve niet volgen.

2. Intrekking / wijziging is geen noodzakelijke passende maatregel (artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb / artikel 6, tweede lid, van de HRL)

Verzoeker voert kort samengevat de volgende argumenten aan:

- a. vergunninghouder veroorzaakt stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden (i) Solleveld & Kapittelduinen; (ii) Voornes Duin; (iii) Westduinpark & Wapendal en (iv) Duinen Goeree & Kwade Hoek;
- b. in deze Natura 2000-gebieden is sprake van een (dreigende) verslechtering of verstoring in de zin van artikel 6, tweede lid, van de HRL. Dat blijkt o.a. uit gebiedsanalyses en beheerplannen van de provincie en uit het feit dat deze gebieden in het PAS zijn ingedeeld in categorie 1b en is ook erkend door ODH in het kader van een eerder intrekkingsverzoek;
- c. het is evident dat de in 2015 vergunde bedrijfsactiviteiten effecten hebben op deze Natura 2000-gebieden. De Natuurvergunning moet daarom worden ingetrokken als passende maatregel zeker nu de activiteiten niet passend zijn beoordeeld en niet (langer) worden benut door Aluchemie;
- d. GS mogen daarbij weliswaar kiezen welke maatregelen worden getroffen maar als onvoldoende kan worden aangetoond dat afdoende (andere) maatregelen worden getroffen om (verdere) verslechtering te voorkomen, moet een natuurvergunning worden ingetrokken;
- e. in dit geval doet zich de situatie voor dat er geen zicht is op de uitvoering van andere maatregelen die leiden tot een noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn of die een verdere toename van stikstofdepositie voorkomen. Om die reden dient de Natuurvergunning te worden ingetrokken.

Voordat op deze afzonderlijke argumenten wordt ingegaan, merken wij het volgende op.



In de betrokken Natura 2000-gebieden is voor een aantal habitattypen sprake van een (dreigende) verslechtering en, daarmee, een noodzaak tot het treffen van passende maatregelen.

Artikel 6, tweede lid, van de HRL verplicht lidstaten namelijk tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen (vgl. HvJ EU 14 januari 2016, Grüne Liga, ECLI:EU:C:2016:10).

De vraag die voorligt is of inwilliging van onderhavig verzoek – houdende de intrekking of wijziging van één individuele natuurvergunning – als een te treffen passende maatregel kan worden gekwalificeerd. Wij zijn van oordeel dat dit niet het geval is. Daarbij is het volgende in aanmerking genomen.

De staat van instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden wordt door verschillende factoren beïnvloed en bepaald. Een van deze factoren (naast bijvoorbeeld de hydrologische situatie en de mate van verstuiving) is stikstofdepositie. In de betrokken gebieden is sprake van een overschrijding van de KDW. Deze verhoogde stikstofbelasting wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van veel verschillende activiteiten afkomstig van veel verschillende bronnen.

Het is goed om in zijn algemeenheid op te merken dat een daling van stikstof niet de enige of in alle gevallen de maatgevende factor is om een (dreigende) verslechtering tegen te gaan. Om (dreigende) verslechtering tegen te gaan zal steeds een combinatie van maatregelen (gericht op stikstof, hydrologie, beheer en/of andere factoren) worden ingezet om resultaat te behalen.

Onderdeel van mogelijk te treffen maatregelen zijn maatregelen die zijn gericht op een verdere daling van stikstofdepositie. Daarbij geldt evenwel dat niet iedere maatregel die enige daling van stikstofdepositie oplevert, ook automatisch kan of moet worden gekwalificeerd als een passende maatregel in de zin van de HRL en de Wnb. Passende maatregelen moeten effectief zijn en, meer specifiek, tot een aantoonbare verbetering leiden binnen een afzienbare termijn. Een op zichzelf staande (geringe) daling van stikstofdepositie gaat de (dreigende) verslechtering niet aantoonbaar tegen. Het gaat er om dat een structurele aanpak van maatregelen, maatregelen (zowel ten aanzien van stikstof maar ook in relatie tot andere relevante factoren) die in gezamenlijkheid een aantoonbaar effect zullen sorteren en de (dreigende) verslechtering daadwerkelijk tegengaan, nodig is.

De intrekking van één enkele natuurvergunning – waartoe het verzoek strekt – heeft slechts een lokaal en gering effect op de bestaande overbelasting en zal geen aantoonbaar effect sorteren houdende dat de (dreigende) verslechtering daarmee aantoonbaar wordt tegengegaan. Daarmee is het geen passende maatregel. De enkele veronderstelling dat indien er maar genoeg natuurvergunningen worden ingetrokken de benodigde verbetering mogelijk wel zou kunnen worden bereikt, achten wij onvoldoende om een besluit tot intrekking van een individuele natuurvergunning, die op zichzelf geen aantoonbaar effect heeft, te kunnen dragen. Elk intrekkingverzoek dient – ook gezien vanuit de betrokken individuele vergunninghouder – op zichzelf te worden beoordeeld en ook op zichzelf als passende maatregel te kunnen worden gekwalificeerd wil er aanleiding zijn voor een intrekking. Er is dus geen gehoudenheid om, op incidentele basis naar aanleiding van een ingediend verzoek daartoe, over te gaan tot intrekking van één natuurvergunning als dit geen aantoonbaar effect kan sorteren houdende het tegengaan van de (dreigende) verslechtering.

Steun voor deze opvatting vinden wij in de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan). De Afdeling overweegt hierin kort gezegd dat de intrekking of wijziging van een natuurvergunning



nadrukkelijk in beeld kan komen bij een dreigende verslechtering maar daarbij is maatgevend of de intrekking of wijziging binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan leiden. Er dient dus ook volgens de Afdeling een aantoonbaar effect te zijn van een te treffen passende maatregel; anders, zo kan uit deze overweging worden opgemaakt, is de maatregel niet passend.

Ten aanzien van de Natuurvergunning brengt het voorgaande ons tot de slotsom dat wij het verzoek tot intrekking of wijziging niet kunnen inwilligen. Intrekking of wijziging van de Natuurvergunning levert geen relevante verbetering op binnen afzienbare termijn; dit is niet aangetoond. Daarmee is de gevraagde intrekking of wijziging geen passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de HRL. Reden waarom wij dit verzoek afwijzen.

In deze beoordeling is ook betrokken dat een intrekking of wijziging tegen deze achtergrond volledig willekeurig en disproportioneel zou zijn en wij een dergelijk besluit zo bezien – ook jegens vergunninghouder – niet kunnen verantwoorden. Er is – anders dan de omstandigheid dat er voor deze Natuurvergunning een verzoek tot intrekking/wijziging is ingediend – geen grondslag om ten aanzien van juist alleen deze Natuurvergunning over te gaan tot intrekking of wijziging. Ook dit maakt dat wij tot afwijzing van het verzoek besluiten.

Ten aanzien van de argumenten van verzoeker reageren wij in aanvulling op het voorgaande als volgt.

Ad a/b

Verzoeker stelt op zichzelf terecht dat vergunninghouder stikstofdepositie veroorzaakt op de genoemde Natura 2000-gebieden en dat deze gebieden in het PAS zijn ingedeeld in categorie 1b.

Ad c

Verzoeker stelt op zichzelf terecht dat stikstofdepositie een (dreigende) verslechtering of verstoring veroorzaakt. Een redenering dat de stikstofdepositie veroorzaakt door Aluchemie op zichzelf aantoonbaar een (dreigende) verslechtering veroorzaakt – en dat dit een grondslag vormt voor intrekking – volgen wij niet. Zoals hiervoor is toegelicht zal intrekking van de Natuurvergunning niet tot een relevante verbetering leiden binnen afzienbare termijn. De voorgenomen verandering van de bedrijfsmatige activiteiten doet hier niets aan toe of af. Daarbij wordt er nogmaals op gewezen dat de Natuurvergunning activiteiten toestaat die ten opzichte van de bestaande rechten een geringe toename van stikstofdepositie van uiteindelijk (maximaal) 0,32 mol/ha/jaar hadden.

Ad d/e

De stelling dat er gehoudenheid bestaat om tot intrekking van de Natuurvergunning over te gaan, volgen wij niet. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de algemene toelichting. De jurisprudentie waaraan verzoeker refereert – de uitspraak inzake Logtsebaan – leidt onzes inziens niet tot een ander oordeel. Deze uitspraak biedt juist steun voor de opvatting dat niet iedere maatregel een (noodzakelijke) passende maatregel is: om als passende maatregel te kunnen worden gekwalificeerd, dient de intrekking een relevante verbetering op afzienbare termijn op te leveren. Ook in dit verband wordt verwezen naar het voorgaande.

Conclusie

Wij hebben besloten om het verzoek tot intrekking van de Natuurvergunning af te wijzen. Voor wat betreft de toepassing van artikel 5.4, eerste lid, sub c, Wnb is deze grond niet aan de orde en staan bovendien de belangen van vergunninghouder in de weg aan inwilliging van het verzoek. Voor wat betreft de toepassing van artikel 5.4, tweede lid, Wnb, zijn wij van oordeel dat de intrekking of wijziging van de Natuurvergunning om verschillende redenen niet kan worden gekwalificeerd als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, HRL.