



Zaaknummer : 00612702
Ons Kenmerk : ODH146479
Datum : 02-02-2022

Beschikking

Wet natuurbescherming - Natura 2000-gebieden

Onderwerp

Op 1 april 2021 hebben wij een brief ontvangen waarin (onder meer) wordt verzocht om intrekking of wijziging van de door ons verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming van 16 juni 2016 met kenmerk ODH-2016-00054071 voor Gate Terminal B.V., gevestigd aan de Maasvlakteweg 991, 3199 LZ Rotterdam.

Besluit

Wij besluiten:

- I. Het verzoek tot intrekking of wijziging van de door ons verleende vergunning van 16 juni 2016 met kenmerk ODH-2016-00054071, af te wijzen.

Ondertekening

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
Voor dezen,

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

Rechtsmiddelen

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



OVERWEGINGEN

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 Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) zijn wij bevoegd gezag voor de beoordeling van de aanvraag.

Aanleiding

Op 1 april 2021 hebben wij een brief ontvangen waarin (onder meer) wordt verzocht om intrekking of wijziging van de door ons verleende vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming van 16 juni 2016 met kenmerk ODH-2016-00054071 voor Gate Terminal B.V., gevestigd aan de Maasvlakteweg 991, 3199 LZ Rotterdam (hierna: Natuurvergunning).

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

Ter motivering van dit verzoek geeft verzoeker aan dat:

1. de Natuurvergunning op grond van onvolledige en/of onjuiste gegevens is verleend (artikel 5.4, eerste lid, onder b, van de Wnb);
2. de omstandigheden zijn gewijzigd (artikel 5.4, eerste lid, onder d, van de Wnb);
3. de Natuurvergunning in strijd met wettelijke voorschriften is verleend (artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb);
4. 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);
5. in strijd wordt gehandeld met de Natuurvergunning (artikel 5.4, eerste lid, onder a, van de Wnb).

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.

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. Bij een dergelijke beoordeling worden alleen maatregelen betrokken die kwalificeren als passende maatregel.

Wij hebben besloten om het verzoek tot intrekking of wijziging van de Natuurvergunning af te wijzen. Voor wat betreft de toepassing van artikel 5.4, eerste lid, Wnb staan 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. Derhalve kan de intrekking niet worden betrokken in een afweging van mogelijke passende maatregelen en kan deze niet kwalificeren als enige passende maatregel ingeval het ontbreekt aan andere passende maatregelen. Dientengevolge wordt evenmin toegekomen aan het beschouwen van eventuele andere passende maatregelen.

Beoordeling

Hieronder leest u onze overwegingen. Hierbij sluiten wij grotendeels aan bij de volgorde van de door verzoeker aangedragen gronden voor intrekking/wijziging 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 en de betrokken Natura 2000-gebieden.

Natuurvergunning

Gate Terminal B.V. heeft op 1 juli 2015 een aanvraag voor een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) ingediend voor de bedrijven Gate Terminal B.V. en LNG Break Bulk Rotterdam (hierna: LBBR). De vergunning is aangevraagd omdat Gate Terminal B.V. zich heeft ontwikkeld tot een terminal waar overslag van LNG plaatsvindt naar schepen en tankwagens voor verdere distributie en omdat LBBR (gelegen naast Gate Terminal B.V.) onderdeel zou gaan uitmaken van Gate Terminal B.V. en sprake is van één inrichting. In verband met de samenvoeging van de twee bedrijven is een uitbreiding van het aantal zeeschepen en binnenvaartschepen aangevraagd. De aanvraag heeft betrekking gehad op een verhoging van het aantal scheepvaartbewegingen van 310 naar 470 zeeschepen en 150 naar 210 binnenvaartschepen. Bij besluit van 16 juni 2016 is de Natuurvergunning verleend. De vergunde toename bedraagt maximaal 6,06 mol/ha/jaar op Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen en maximaal 1,73 mol/ha/jaar op Natura 2000-gebied Voornes Duin.

1. Geen onvolledige en/of onjuiste gegevens (artikel 5.4, eerste lid, onder b, van de Wnb)

Verzoeker stelt dat de gegevens op grond waarvan de Natuurvergunning is verleend zodanig onjuist/onvolledig zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, een andere beslissing zou zijn genomen. Daarbij is volgens verzoeker van belang dat de in 2016 verleende Natuurvergunning zag op een verhoging van het jaarlijks aantal toegestane bezoeken en scheepvaartbewegingen (voor zeeschepen van 310 naar 470 en voor binnenschepen van 150 naar 210). Deze verhoging is volgens verzoeker tot op heden onbenut gebleven. Zou dit destijds bekend zijn geweest, zo stelt verzoeker, dan hadden wij de Natuurvergunning niet verleend. In dit verband verwijst verzoeker naar artikel 8 van de Beleidsregels intern en extern salderen Zuid-Holland (hierna: Beleidsregels) waarin is vastgelegd dat wij in een natuurvergunning het voorschrift opnemen dat de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de natuurvergunning moet worden gerealiseerd.

Anders dan verzoeker stelt, zijn de activiteiten waarop de Natuurvergunning betrekking heeft wel degelijk gerealiseerd. Dit wordt als volgt toegelicht. De Natuurvergunning is verleend met het oog op het samenvoegen van twee bedrijven, LBBR en Gate Terminal B.V. tot één inrichting en vanwege een uitbreiding van de activiteiten. Om die reden is het toegestane aantal scheepvaartbewegingen verhoogd.

De activiteiten van vergunninghouder bestaan uit de exploitatie van een LNG-terminal. Daartoe worden LNG-schepen ontvangen en afgehandeld. De klanten van vergunninghouder contracteren daartoe zogenoemde uitzend capaciteit van de terminal. De vergunninghouder vervoert en verhandelt zelf dus geen LNG. Daarnaast vinden bij de terminal (her)beladingen, transshipments, vrachtwagenbeladingen en dergelijke plaats met bijbehorende vervoersbewegingen. Ook dit vergt capaciteit.



Na afgifte van de Natuurvergunning heeft de samenvoeging plaatsgevonden. Daarnaast zijn aanpassingen aan de inrichting gedaan waarmee de capaciteit is uitgebreid. Deze aanpassingen hebben eruit bestaan dat zowel de opslagcapaciteit als de zogenoemde steiger capaciteit voor het ontvangen van schepen is verruimd zodat ook de schepen waarop de toegestane uitbreiding van scheepvaartbewegingen betrekking heeft, kunnen worden ontvangen op de terminal. Daarbij zijn bijvoorbeeld een havenbassin maar ook de voor het laden, afkoelen en stabiliseren van LNG benodigde installaties aangelegd. De aangevraagde uitbreiding van de capaciteit is derhalve feitelijk gerealiseerd. Dat de feitelijk gerealiseerde capaciteit gedurende een bepaalde periode (nog) niet volledig wordt benut, meer specifiek, er in de praktijk thans nog minder schepen worden ontvangen dan die de feitelijk gerealiseerde capaciteit aan kan, doet hier niet aan af. Daarbij wordt meer ten overvloede opgemerkt dat de omvang van de bedrijfsactiviteiten van vergunninghouder onderhevig is aan conjunctuur maar bijvoorbeeld ook wordt beïnvloed door aankomende ontwikkelingen zoals wijzigingen in de gasproductie in Groningen en anderszins de toename van de vraag naar gas uit alternatieve bronnen (waaronder LNG). Dergelijke ontwikkelingen werken door in het aantal schepen dat daadwerkelijk aanlandt en dit kan in korte tijd tot een veranderde situatie leiden waarop het bedrijf moet kunnen anticiperen. De feitelijk gerealiseerde capaciteit maakt het voor het bedrijf mogelijk om (ook) te anticiperen op te verwachten ontwikkelingen waarin de vraag naar LNG zal toenemen.

Er is kortom geen sprake van dat geen volledige of onjuiste gegevens zijn verstrekt in het kader van de vergunningverlening. De aangevraagde activiteit is – met de aanleg van de hiervoor benodigde voorzieningen en infrastructuur die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die activiteit – feitelijk gerealiseerd. Dat de feitelijk gerealiseerde capaciteit nu nog niet volledig wordt benut doet hier niets aan af.

Voor wat betreft de verwijzing naar artikel 8 van de Beleidsregels: hier komt mede gelet op het voorgaande geen betekenis aan toe voor onderhavige kwestie.

2. De omstandigheden zijn niet gewijzigd (artikel 5.4, eerste lid, onder d, van de Wnb)

Verzoeker stelt dat als geen sprake is van een situatie als bedoeld onder b van artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb, dat dan sprake is van gewijzigde omstandigheden als bedoeld onder d die nopen tot wijziging of intrekking van de vergunning. Ook in dit verband verwijst verzoeker naar de onbenutte capaciteit.

Voor wat betreft de reactie verwijzen wij naar de reactie ten aanzien van punt 1: de vergunde capaciteit is feitelijk gerealiseerd. Dat deze (nog) niet volledig wordt benut vormt geen gewijzigde omstandigheid die noopt tot intrekking van de Natuurvergunning, nog daargelaten of gebruikte capaciteit moet worden gezien als een gewijzigde omstandigheid als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, onder d, van de Wnb.

3. 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 de Natuurvergunning is verleend op grond van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS), deze in strijd met wettelijke voorschriften is verleend. Verzoeker wijst er in dit verband op dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) het PAS onverbindend heeft verklaard (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, hierna: PAS-uitspraak). Om die reden zou sprake zijn van een intrekking grond als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb.

De Natuurvergunning is verleend onder verwijzing naar het PAS. Wij zien in de PAS-uitspraak op zichzelf geen aanleiding voor intrekking van de Natuurvergunning. Daarbij wordt opgemerkt dat in de PAS-uitspraak weliswaar is geoordeeld dat het PAS niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt. De Afdeling heeft in rechtsoverweging 32.7 echter ook overwogen dat vergunningen die met toepassing van het PAS zijn verleend en die in rechte onaantastbaar zijn, het rechtsgevolg behouden dat zij hebben. Dat is hier aan de orde nu de betreffende Natuurvergunning onherroepelijk is.



Dit neemt niet weg dat wij wel bevoegd zijn over te gaan tot intrekking of wijziging van een dergelijke vergunning (zie ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 r.o. 8.1.).

In onderhavig geval zijn wij hiertoe niet bereid omdat de PAS-uitspraak daar niet toe noopt. 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 een zwaar(der) gewicht toe aan de rechtszekerheid van de vergunninghouder die in lijn met de destijds geldende regels een natuurvergunning heeft aangevraagd en verkregen (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). Een andere benadering zou met zich mee (moeten) brengen dat wij alle onherroepelijke PAS-vergunningen zouden moeten intrekken. Het zou immers getuigen van volstrekte willekeur wanneer wij de ene onherroepelijke PAS-vergunning wel en de andere PAS-vergunning niet zouden intrekken. Intrekking van alle onherroepelijke PAS-vergunningen heeft in onze opvatting te grote en onaanvaardbare maatschappelijke gevolgen. Reden waarom wij niet bereid zijn gebruik te maken van deze bevoegdheid.

4. Geen handelen in strijd met de vergunning (artikel 5.4, eerste lid, onder a, van de Wnb)

Verzoeker stelt dat vergunninghouder in strijd handelt met de Natuurvergunning. Daartoe wordt opgemerkt dat in de AERIUS-berekening van 7 maart 2015 een bepaald aantal olietankers (zeeschepen) is opgegeven. Volgens verzoeker zou de Natuurvergunning om die reden alleen toezien op olietankers. Dit strookt volgens verzoeker niet met de huidige bedrijfssituatie waarin gebruik wordt gemaakt van LNG-tankers. Die zijn niet vergund waardoor vergunninghouder in strijd zou handelen met de verleende Natuurvergunning.

In AERIUS dient bij het invoeren van het scheepstype gekozen te worden uit één van de zes hoofdgroepen.¹ Zowel olietankers als chemische, LNG en LPG tankers vallen allen onder hoofdgroep 1: 'Olietankers, overige tankers'. Binnen AERIUS wordt binnen deze hoofdgroep geen nader onderscheid gemaakt.² Hoewel de benaming van deze categorie 'Olietanker, overige tankers' wellicht voor verwarring kan zorgen, zijn onder deze categorie tevens LNG-tankers begrepen. Het transport van LNG middels de in de praktijk gebruikte scheepstypen, is derhalve in deze vergunning inbegrepen. Verder stellen wij vast dat de natuurvergunning zelf geen twijfel laat bestaan dat het gebruik van LNG-tankers onderdeel uitmaakt van de vergunde activiteiten. Wij concluderen dan ook dat er geen sprake is van het in strijd handelen met de verleende vergunning of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen.

¹ Dit betreft: hoofdgroep 1: Olietankers, overige tankers, hoofdgroep 2: Bulkschepen, hoofdgroep 3: Container, GDC, RoRO, hoofdgroep 4: passagiersschepen, hoofdgroep 5: Koelschepen en Vissersschepen en hoofdgroep 6: Sleepboten, werkschepen en overige.

² Zie <https://www.aerius.nl/nl/factsheets/zeescheepvaart-categorie%C3%ABn/15-10-2020>.



5. 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) Spanjaards Duin en (iv) Voordelta;
- 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;
- c. er zullen daarom maatregelen moeten worden getroffen om deze (verdere) verslechtering te voorkomen, o.a. in de vorm van een verdere afname van stikstofdepositie;
- 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.

Ten aanzien van het gebied Voordelta wordt het volgende overwogen. In dit gebied is geen sprake is van een (dreigende) verslechtering vanwege een overmaat aan stikstofdepositie. Ten aanzien van dit gebied kan intrekking of wijziging van de Natuurvergunning uit hoofde van artikel 5.4, tweede lid, Wnb reeds daarom niet aan de orde zijn.³

In de gebieden Solleveld & Kapittelduinen (waar Spanjaards Duin, aangewezen in 2011, sinds 2017 deel van uitmaakt) en Voornes Duin 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). Hierbij worden alleen maatregelen in beschouwing genomen die kwalificeren als passende (preventieve) maatregel.

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 kritische depositiewaarde. 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.

³ Het Natura 2000-gebied Voordelta was niet opgenomen in het PAS. Het gebied kent geen overbelaste situatie voor stikstof.



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. Dit wordt als volgt toegelicht en – meer specifiek – in perspectief geplaatst.

De natuurlijke achtergronddepositie (ADW) wordt in AERIUS weergegeven als een gemiddelde over meerdere jaren. Uit het onderliggende rapport⁴ van het RIVM dat hoort bij de berekeningen van de ADW blijkt dat meteorologische (natuurlijke) fluctuaties variaties in jaargemiddelde concentraties en deposities geven van 5 tot 10%. Toegepast op de situatie in Solleveld & Kapittelduinen – waar sprake is van een ADW die ligt tussen 1.000 en 2.500 mol/ha/ja – leidt het voorgaande ertoe dat sprake is van natuurlijke fluctuaties van de ADW van 50 tot 250 mol/ha/ja.

De berekende bijdrage van de Natuurvergunning en (dus) de te behalen maximale reductie door het intrekken ervan bedraagt 6,06 mol/ha/ja. Dit is ten opzichte van de ADW en mede bezien tegen de achtergrond van deze meteorologische (natuurlijke) fluctuaties, die hier alleen al een veelvoud van zijn, zeer gering.

Daarbij is het volgende van belang. Uitgedrukt in pure stikstof is 6,06 mol/ha/ja 84 gram stikstof per hectare (op een vierkante meter is dit een factor 10.000 kleiner: 8,4 milligram per m²). Daarbij dient verder in ogenschouw genomen te worden dat deze hoeveelheid slechts gedurende een deel van jaar (niet in de winter) en door allerlei factoren (zoals uitspoeling) ook nog eens slechts ten dele ter beschikking komt aan de vegetatie. Uit gecontroleerde proeven afhankelijk van het habitatype en de bodemgesteldheid blijkt dat er pas meetbare effecten optreden bij pure stikstofgiften van enkele kilogrammen stikstof per hectare per jaar. Ten aanzien van de effecten van de afname van stikstofdeposities in de betrokken Natura 2000-gebieden die het resultaat zou zijn van de intrekking van de Wet natuurbescherming vergunning (84 gram stikstof per hectare per jaar) kunnen derhalve geen wetenschappelijk verantwoorde conclusies worden getrokken. Er is geen wetenschappelijk bewijs dat dit enige (laat staan een relevante) verbetering oplevert.⁵

De bijdrage waarop de Natuurvergunning betrekking heeft valt tot slot ook in het niet bij de variatie die door allerlei factoren optreedt. Ter vergelijking: het effect van jaarlijks een keer meer of minder maaien (1.900 mol/ha/keer) of plaggen (336.000 mol/ha/keer).

⁴Velders, G.J.M., Aben, J.M.M., Geilenkirchen, G.P., Hollander, H.A. den, Swaluw, E. van der, Vries, W.J. de & M.C. van Zanten. 2015. Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland: Rapportage 2015, RIVM Rapport 2015-0119, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, juli 2015.

⁵Zie pag. 29 in: Kooijman, A., Noordijk, H. Hinsberg, A. van & C. Cusell. 2009. Stikstofdepositie in de duinen: Een analyse van N-depositie, kritische niveaus, erfenissen uit het verleden en stikstofefficiëntie in verschillende duinzones. Amsterdam: Instituut v. Biodiversiteit en Ecosysteem Dynamica. Zie pag 80-81 (plant response) in: Berg, L.J.L. Tomassen, H.B.M., Roelofs, J.G.M. & R. Bobbink. 2005. Effects of nitrogen enrichment on coastal dune grassland: A mesocosm study. In: Environmental Pollution 138 (2005) 77-85. Zie pag. 1174 in: Remke, E., Brouwer, E., Kooijman, A., Blindow, I., & Roelofs, J. G. M. (2009). Low atmospheric nitrogen loads lead to grass encroachment in coastal dunes, but only on acid soils. Ecosystems, 12(7), 1173-1188. Zie pag 16-19 (e.v) in: Wamelink, G.W.W., Goedhart, P.W., Roelofs, H.D., Bobbink, R., Posch, M., Dobben, H.F. van & data providers. 2021. Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitatypes. Wageningen Environmental Research, Rapport 3089, Wageningen, mei 2021.



Wanneer de Natuurvergunning zou worden ingetrokken dan zou dit leiden tot een afname van maximaal 8,4 milligram per m². Een dergelijke afname kan in het licht van het voorgaande geen aantoonbaar effect sorteren houdende dat de (dreigende) verslechtering daarmee aantoonbaar wordt tegengegaan.

Daarmee is intrekking van onderhavige Natuurvergunning 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, prematuur en disproportioneel zou zijn en wij een dergelijk besluit zo gezien – 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 in dit stadium 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.

Zienswijzen

De ontwerpbeschikking heeft ter inzage gelegen van 1 oktober 2021 tot en met 11 november 2021.

Naar aanleiding hiervan zijn de volgende zienswijzen binnen de termijn ingebracht:

- Zienswijze met kenmerk ODH132732. Hierna wordt de zienswijze samengevat weergegeven en (cursief) voorzien van een reactie.



Artikel 5.4, tweede lid, Wnb

Indiener gaat eerst in op artikel 5.4, tweede lid, Wnb en haalt in dat kader de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71, hierna: uitspraak Logtsebaan) aan. Volgens indiener moet worden geconstateerd dat sprake is van een (dreigende) verslechtering van Natura 2000-gebieden Solleveld & Kapittelduinen en Voornes Duin. Indiener wijst er op dat dit ook geldt voor andere Natura 2000-gebieden zoals Westduinpark & Wapendal.

Indiener stelt vervolgens dat de vergunde activiteit van Gate Terminal B.V. effect heeft op de betrokken Natura 2000-gebieden en dat dit wordt erkend nu niet ter discussie is gesteld dat er een (maximale) toename kan optreden van respectievelijk 6,06 mol/ha/ja op Solleveld & Kapittelduinen en 1,73 mol/ha/ja op Voornes Duin. Volgens indiener hebben wij bestreden dat deze toename kan kwalificeren als 'relevant effect' op grond waarvan een intrekking van de vergunning niet kan leiden tot verbetering in de natuurgebieden. Hier kan indiener zich niet mee verenigen.

Indiener suggereert hier dat in deze kwestie de vraag voorligt of een toename van 6,06 mol N/ha/ja respectievelijk 1,73 mol N/ha/ja kan kwalificeren als een relevant effect. Dit is naar ons oordeel niet de juridische vraag die voorligt. De vraag die voorligt, is of inwilliging van het verzoek van MOB – houdende de intrekking van één individuele natuurvergunning – in dit geval als een passende maatregel kan worden gekwalificeerd. In het ontwerpbesluit is toegelicht dat en waarom wij van oordeel zijn dat dat niet het geval is: kort samengevat omdat de intrekking van de natuurvergunning van Gate Terminal B.V. niet binnen afzienbare termijn tot het aantoonbaar tegengaan van verslechtering kan leiden. Nu niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, zien wij de intrekking van één enkele natuurvergunning van Gate Terminal B.V. niet als een passende maatregel. Het is vanwege het toepasselijk wettelijk kader en de beschikbare jurisprudentie van belang dat behandeling van de zaak zich richt op de centrale vraag die voorligt.

Indiener stelt dat voor de toepassing van artikel 6, tweede lid, HRL niet noodzakelijk is dat de vergunde situatie daadwerkelijk significant negatieve effecten veroorzaakt. Het risico daarop zou al volstaan. In dit verband verwijst indiener naar overwegingen uit het PAS-arrest,⁶ het arrest Commissie/Spanje,⁷ het arrest Commissie/Bulgarije⁸ en de uitspraak Logtsebaan.

Op grond van artikel 6, tweede lid, HRL treffen lidstaten passende maatregelen bij (dreigende) verslechtingen. Artikel 6, tweede lid, HRL is uitgewerkt in de wijzigings- en intrekkingbevoegdheid die is neergelegd in artikel 5.4, tweede lid, Wnb. Wij zijn van oordeel dat de toepassing van deze bepaling bij vergunde activiteiten die stikstofemissie veroorzaken aldus plaats moet vinden.

Er zijn vele duizenden activiteiten die leiden tot stikstofemissies. Deze stikstofemissies resulteren gezamenlijk in stikstofdeposities op Natura 2000-gebieden en zorgen tezamen voor een overbelasting op stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten daarbinnen.

Artikel 6, tweede lid, HRL impliceert naar ons oordeel niet dat wij de natuurvergunning voor individuele activiteiten die ook maar in enigerlei mate stikstofemissies veroorzaken (meer specifiek: en waarvoor een depositie op Natura 2000-gebieden wordt berekend met AERIUS) kunnen of moeten intrekken. Deze bevoegdheid is er bij stikstofemissie veroorzakende activiteiten alleen wanneer het staken van de stikstofdepositie die gepaard gaat met de betrokken activiteit waarvoor de natuurvergunning wordt ingetrokken binnen afzienbare termijn tot een relevant effect kan leiden. (Alleen) dan is de intrekking een 'passende maatregel' in de zin van de HRL. In de uitspraak Logtsebaan is dit

⁶ ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 85.

⁷ ECLI:EU:C:2011:768, r.o. 42 (vermoedelijk wordt bedoeld op r.o. 142).

⁸ ECLI:EU:C:2016:8, r.o. 58.



ons inziens onderkend nu de Afdeling ook in deze uitspraak dit criterium heeft aangehaald (zie ECLI:NL:RVS:2021:71 r.o. 7.3).

Wij volgen in zoverre niet de redeneerlijn van indiener. Deze zou er namelijk op neerkomen dat iedere natuurvergunning voor een activiteit waarvoor met AERIUS een depositie wordt berekend op een Natura 2000-gebied groter dan 0,00 mol/ha/j waar sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde (hierna 'KDW') voor één of meerdere habitats/leefgebieden, kan worden ingetrokken zonder ecologische onderbouwing dat met dat specifieke besluit een (dreigende) verslechtering van de betrokken habitats en leefgebieden wordt tegengegaan. Deze onderbouwing zou er wel moeten zijn, willen wij een dergelijk besluit kunnen nemen. In ons besluit is onze afweging op dit punt nader gemotiveerd. (Ook) de aangehaalde jurisprudentie biedt ons inziens geen basis voor een dergelijke simplificering van de toepasselijke bepalingen bij stikstofemissie veroorzakende activiteiten.

Indiener stelt dat de in het ontwerpbesluit aangehaalde stelling – dat de bijdrage van Gate Terminal B.V. in relatie tot de achtergronddepositie zeer gering is – het omkeren is van de ecologische en de juridische werkelijkheid. De hoge achtergronddepositie maakt volgens indiener dat de effecten van Gate Terminal B.V. significant zijn. In een overbelaste situatie kan volgens indieners zelfs een geringe stikstofdepositie als significant worden aangemerkt. In dit verband wordt verwezen naar jurisprudentie van de Afdeling en de Rechtbank Midden Nederland.⁹

In het verlengde van wat hiervoor is overwogen, volgen wij ook deze stellingname van indiener niet. 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. Reeds op die grond komen de uitspraken van de Afdeling die indiener in dit verband heeft aangehaald niet de betekenis toe die hij daaraan heeft gehecht. In het ontwerpbesluit is toegelicht dat het intrekken van deze individuele natuurvergunning niet kwalificeert als passende maatregel. Indiener levert dit ook niet maar volstaat in feite met de enkele stelling dat iedere afname van stikstofdeposities groter dan 0,00 mol/ha/ja een relevante verbetering geeft. Daarvoor wordt echter geen wetenschappelijk bewijs geleverd.

Indiener wijst erop dat de stikstofdeposities die berekend zijn voor Gate Terminal B.V. aanzienlijk zijn. Daarbij wijst indiener op de omstandigheid dat uit jurisprudentie¹⁰ blijkt dat van activiteiten met geringere deposities ook is aangenomen dat deze relevante effecten heeft.

In de door indiener in dit verband aangehaalde uitspraak ECLI:NL:RBMNE:2021:4523¹¹ heeft het bevoegd gezag betoogd dat de intrekking van die bewuste vergunning op zichzelf als passende maatregel kan worden gekwalificeerd maar dat niet tot intrekking wordt overgegaan omdat andere maatregelen getroffen worden.

In het ontwerpbesluit zijn wij op andere gronden tot de slotsom gekomen dat niet tot intrekking van de natuurvergunning kan worden overgegaan; de intrekking van de natuurvergunning van Gate Terminal B.V. kan in onze visie op zichzelf niet als passende maatregel worden gekwalificeerd omdat daarmee niet binnen afzienbare termijn een aantoonbaar effect kan worden behaald. In de door indiener aangehaalde uitspraak wordt aan deze tussenstap – waarvoor ook een basis kan worden gevonden in de uitspraak Logtsebaan – voorbijgegaan.

Er moeten passende maatregelen getroffen worden in de betrokken Natura 2000-gebieden. Deze omstandigheid brengt evenwel niet met zich mee dat iedere intrekking waarmee enige reductie van stikstofdepositie kan worden

⁹ ECLI:NL:RVS:2015:3444 r.o. 10.1, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6 en ECLI:NL:RBMNE:2021:4523 r.o. 24.

¹⁰ ECLI:NL:RBMNE:2021:4524, r.o. 26-29 en ECLI:NL:RBMNE:2021:4523, r.o. 35.

¹¹ De (overweging uit de) tweede uitspraak die is aangehaald ziet op griffierecht zodat onduidelijk is wat indiener hiermee bedoelt.



behaald daarom op zichzelf als passende maatregel kan worden gekwalificeerd. Daarvoor is een daarmee te behalen aantoonbaar resultaat nodig. Zoals in het ontwerpbesluit is overwogen brengt een lokale reductie van stikstofdepositie van (maximaal) 6,06 mol/h/ja niet met zich mee dat binnen een afzienbare termijn een aantoonbaar effect kan worden behaald in die zin dat de individuele intrekking een (dreigende) verslechtering daarmee aantoonbaar tegengaat in de betrokken Natura 2000-gebieden. Ter informatie: er worden – zowel op nationaal als op provinciaal niveau – momenteel maatregelen getroffen. Dit betreffen maatregelen gericht op het verlagen van stikstofdeposities en maatregelen gericht op het robuust(er) maken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Indiener stelt dat als onze redenering – dat de intrekking van een individuele vergunning met in dit geval zelfs een niet geringe bijdrage van 6,06 mol/h/ja geen relevant effect teweeg kan brengen – wordt gevolgd, geen enkele natuurvergunning ingetrokken kan worden. Dan zou een individuele intrekking nooit als passende maatregel kwalificeren. Dit standpunt zou volgens indiener miskennen dat het stikstofprobleem een cumulatieprobleem is. De huidige overbelasting wordt niet door één of twee grote bedrijven veroorzaakt maar betreft een opeenstapeling. Om dit probleem op te lossen zal de intrekking van vele individuele natuurvergunningen noodzakelijk zijn, aldus indiener. De redenering in het ontwerpbesluit zou de intrekking van deze vergunningen individueel onmogelijk maken, waardoor een structurele oplossing niet mogelijk is. Dit zou ook onverenigbaar zijn met de uitspraak Logtsebaan.

Wij stellen voorop dat als kan worden aangetoond dat de intrekking binnen afzienbare termijn een relevant effect teweeg kan brengen de intrekking van de toestemming voor een dergelijke activiteit wel degelijk als een passende maatregel kan kwalificeren.

Los daarvan kunnen wij een deel van de overige overwegingen van indiener volgen. Maar wij verbinden daaraan juist een andere conclusie. De huidige overbelasting wordt inderdaad niet veroorzaakt door één of twee bedrijven maar door honderden, zo niet duizenden individuele activiteiten. Deze overbelaste situatie vereist een structurele, goed afgewogen, aanpak. Het willekeurig intrekken van individuele natuurvergunningen waar MOB om heeft verzocht, vormt niet deze benodigde structurele oplossing. In onze visie erkent indiener dit in feite daar waar ze stelt dat intrekking van vele natuurvergunningen noodzakelijk zal zijn; ook indiener komt tot de slotsom dat het intrekken van de natuurvergunning van Gate Terminal B.V. niet de benodigde oplossing geeft voor het stikstofprobleem.

Indiener stelt dat in onderhavig geval vaststaat dat sprake is van een verslechtering in de betrokken gebieden en dat de bedrijfssituatie van Gate Terminal B.V. daar een effect op heeft. Om die reden zouden wij op grond van de uitspraak Logtsebaan inzichtelijk moeten maken welke andere passende maatregelen getroffen worden. Dit is in het ontwerpbesluit ten onrechte niet gedaan. Nu hierin geen inzicht is verschaft dienen wij over te gaan tot intrekking van de natuurvergunning van Gate Terminal B.V.

Het is juist dat in het ontwerpbesluit niet is gemotiveerd dat en welke passende maatregelen getroffen worden. De reden daarvoor is dat wij daar pas aan kunnen toekomen wanneer de intrekking van de natuurvergunning van Gate Terminal B.V. op zichzelf als een passende maatregel kan worden gekwalificeerd. In dat geval dient een afweging plaats te vinden tussen die passende maatregel en eventuele andere passende maatregelen. Nu wij tot de slotsom komen dat de intrekking van de natuurvergunning van Gate Terminal B.V. geen passende maatregel is, is er geen aanleiding om andere passende maatregelen te beschrijven.

Daarmee is nadrukkelijk niet gezegd dat geen passende maatregelen worden getroffen; dit is het geval, zowel op rijks- als op provinciaal niveau worden maatregelen getroffen die zien op een daling van stikstofdeposities en op maatregelen in de betrokken Natura 2000-gebieden.



Indiener merkt onder verwijzing naar de uitspraak Logtsebaan op dat er geen ruimte is voor een afweging van belangen van vergunninghouder. Om die reden zouden wij niet in de beoordeling hebben mogen betrekken dat de intrekking volledig willekeurig, prematuur en disproportioneel zou zijn.

De door indiener aangehaalde overweging uit het ontwerpbesluit is een overweging ten overvloede. Wij zijn namelijk tot de slotsom gekomen dat de intrekking niet als passende maatregel kan worden gekwalificeerd omdat hiermee niet binnen afzienbare termijn een aantoonbare verbetering kan worden behaald. Er is daarom geen grondslag aanwezig voor de toepassing van artikel 5.4, tweede lid, Wnb. Tegen die achtergrond zou het intrekken van de vergunning volledig willekeurig, prematuur en disproportioneel zijn.

Artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb

Indiener merkt op dat er op grond van artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb een bevoegdheid is een natuurvergunning in te trekken wanneer deze in strijd met een wettelijk voorschrift is verleend. Hiervan zou sprake zijn nu de vergunning niet passend is beoordeeld. Hierbij verwijst indiener naar een recente uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland.¹² Volgens indiener hebben wij het belang van vergunninghouder ten onrechte niet afgezet tegen het natuurbelang. Daar zou aanleiding voor zijn omdat de capaciteit door vergunninghouder ook nog niet volledig wordt benut. Vergunninghouder zou de capaciteit op korte termijn ook niet nodig hebben. Dit zou blijken uit het feit dat zij bereid was ruimte ter beschikking te stellen voor het Porthos-project. Vergunninghouder kan terugvallen op haar activiteiten uit 2012. Wij zouden volgens indiener tot een andere belangenafweging moeten komen. In dit verband verwijst indiener eveneens naar voornoemde uitspraak van de Rechtbank.

In het ontwerpbesluit hebben wij toegelicht dat in het kader van de belangenafweging waarvoor artikel 5.4, eerste lid, Wnb ruimte biedt, het belang van vergunninghouder een zwaarder gewicht wordt toegekend. In dit verband is van belang dat vergunninghouder de uitbreiding waarop de verleende natuurvergunning ziet, wel degelijk heeft gerealiseerd. Twee bedrijven zijn samengevoegd en daarbij is de aangevraagde capaciteit feitelijk gerealiseerd. Dat deze feitelijk gerealiseerde capaciteit gedurende een bepaalde periode (nog) niet volledig wordt benut, meer specifiek, dat in de praktijk thans nog minder schepen worden ontvangen dan die de feitelijk gerealiseerde capaciteit aankan, doet hier niet aan af. In dit verband wordt verwezen naar de motivering die in het ontwerpbesluit is opgenomen en die door indiener niet is weerlegd. De afweging is voorts afgezet tegen het natuurbelang; in dat verband is relevant wat hiervoor is overwogen, te weten dat met het intrekken van de natuurvergunning van Gate Terminal B.V. geen aantoonbaar ecologisch resultaat wordt behaald. Slotsom van de belangenafweging is dat wij in dit stadium een zwaarder gewicht toekennen aan het belang van vergunninghouder.

Wijziging ten opzichte van ontwerpbeschikking

Ten opzichte van de ontwerpbeschikking zijn geen wijzigingen aangebracht.

Conclusie

Op grond van het vorenstaande komen wij tot de conclusie dat het verzoek tot intrekking of wijziging van de Wet natuurbescherming vergunning wordt afgewezen. Voor wat betreft de toepassing van artikel 5.4, eerste lid, Wnb staan 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 deze Wet natuurbescherming vergunning gelet op het vorenstaande niet kan worden gekwalificeerd als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, HRL.

¹² ECLI:NL:RBMNE:2021:4524, r.o. 17.