

Aussprache 202005526/1/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2021:2341
Datum des Urteils:	oktober 20, 2021
Angabe des Inhalts:	Mit Beschluss vom 15. November 2019 erteilte der Provinzvorstand von Groningen der EEW eine Genehmigung nach dem Naturschutzgesetz für die Erweiterung der derzeitigen Anlage mit und den Betrieb einer dritten Müllverbrennungslinie bei EEW, Oosterhorn 38 in Farmsum, Gemeinde Delfzijl (ab 1. Januar 2021: Gemeinde Eemsdelta). Dieser Fall betrifft die Müllverbrennungsanlage von EEW auf dem Grundstück Oosterhorn 38 in Farmsum. Mit Beschluss vom 15. November 2019 erteilte das Kollegium auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 2 abs. 2 der Wnb, wie sie damals war, eine Genehmigung für die Erweiterung der derzeitigen Anlage mit und den Betrieb einer dritten Müllverbrennungslinie auf dem Grundstück. Die ersten beiden Müllverbrennungslinien der Müllverbrennungsanlage erhielten am 13. Juni 2007 eine Genehmigung des Nature Conservation Act 1998.

 berufung  naturschutz

Volltext

202005526/1/R2.

Datum des Urteils: 20. Oktober 2021

ABSCHNITT

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Entscheidung über die Rechtsmittel von:

1. EEW Energy from Waste Delfzijl B.V. mit Sitz in Delfzijl,- (im Folgenden: EEW)

2. das Kollegium der Provinzialexekutial von Groningen,

beschwerdeführer

gegen das Urteil des Bezirksgerichts NoordNederland vom 8. Oktober 2020 in der Rechtssache Nr. 20/302 in dem Verfahren zwischen:

die Vereniging Bürgerinitiative Saubere Luft Ostfriesland (im Folgenden: VSL) mit Sitz in Emden, Deutschland, die Vereniging Zuivere Energie (im Folgenden: VZE) mit Sitz in Vlagtwedde, Gemeinde Westerwolde, und die Coöperatie Mobilisation for the Environment (im Folgenden: MOB) mit Sitz in Nijmegen,

und

das College der Provinzregierung von Groningen.

Prozessablauf

Mit Bescheid vom 15. November 2019 erteilte der Gemeindevorstand EEW eine Genehmigung auf der Grundlage des Naturschutzgesetzes (im Folgenden: Wnb) für die Erweiterung der bestehenden Anlage mit und den Betrieb einer dritten Müllverbrennungslinie bei EEW, Oosterhorn 38 in Farmsum, Gemeinde Delfzijl (ab 1. Januar 2021: Gemeinde Eemsdelta).

Mit ihrem Einspruch gegen diesen Bescheid beantragten VSL, VZE und mob einen unmittelbaren Rechtsbehelf im Sinne von Art. 7 Abs. 1a des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes (im Folgenden: Awb). Die Kammer stimmte dem zu und leitete die Einspruchsschrift als Beschwerdeschrift an das Gericht weiter.

Mit Urteil vom 8. Oktober 2020 gab das Gericht der Berufung von VSL, VZE und MOB statt und hob die Entscheidung vom 15. November 2019 auf. Diese Erklärung ist beigelegt.

EEW und das Kollegium legten gegen dieses Urteil Berufung ein.

VSL, VZE und MOB haben eine schriftliche Erklärung abgegeben.

EEW und VSL, VZE und MOB haben weitere Unterlagen eingereicht.

Die Abteilung hörte den Fall in einer mündlichen Verhandlung am 16. Juli 2021, in der EEW, vertreten durch [Bevollmächtigter A], [Bevollmächtigter B], [Bevollmächtigter C] und [Bevollmächtigter D], unterstützt von Herrn M.M. Kaajan, Rechtsanwalt in Amsterdam, das Kollegium, vertreten durch Herrn W.D. van Laar, unterstützt von R.D. Reinders, Rechtsanwalt in Den Haag und VSL, VZE und MOB, vertreten durch [Bevollmächtigter E] und [Bevollmächtigter F], unterstützt von Herrn B.N. Klooststra, Rechtsanwalt in Amsterdam, sind erschienen.

Betrachtungen

Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft die Müllverbrennungsanlage von EEW auf dem Grundstück Oosterhorn 38 in Farmsum. Mit Beschluss vom 15. November 2019 erteilte das Kollegium auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 2 abs. 2 der Wnb, wie sie damals war, eine Genehmigung für die Erweiterung der derzeitigen Anlage mit und den Betrieb einer dritten Müllverbrennungslinie auf dem Grundstück. Am 13. Juni 2007 wurde den ersten beiden Müllverbrennungslinien der Müllverbrennungsanlage ein Naturschutzgesetz 1998 (im Folgenden: NbW 1998) erteilt.

2. Die für den Fall relevanten Gesetze, Verordnungen und politischen Vorschriften sind diesem Urteil beigelegt.

Gerichtsurteil

3. Das Gericht hat entschieden, dass die Wnb-Genehmigung vom 15. November 2019 nicht aufrechterhalten werden kann. Nach Ansicht des Gerichts beruht diese Genehmigung auf der falschen Prämisse, dass die EEW am 13. Juni 2007 erteilte Genehmigung NbW 1998 für die ersten beiden Müllverbrennungsleitungen noch existiert. Die Lizenz NbW 1998 enthielt eine Regelung mit Regel 5, die nach Ansicht des Gerichts wörtlich auszulegen ist und beinhaltet, dass die Lizenz kraft Gesetzes erlischt, wenn der Produktionsumfang geändert wird. Da der Produktionsumfang in der Umweltgenehmigung vom 17. Dezember 2013 geändert wurde, wurde die Verordnung 5 eingehalten und die Genehmigung NbW 1998 ist laut Gericht kraft Gesetzes erloschen.

Die anderen von VSL, VZE und MOB in ihrer gemeinsamen Beschwerde gegen den Bescheid vom 15. November 2019 vorgebrachten sachlichen Gründe durften dem Gericht nicht zur Prüfung überlassen werden.

Berufungen EEW und College

4. Das Kollegium und die EEW machen geltend, das Gericht habe zu Unrecht entschieden, dass die Wnb-Genehmigung vom 15. November 2019 nicht aufrechterhalten werden könne, weil sie auf der Genehmigung NbW 1998 vom 13. Juni 2007 begliche, die kraft Gesetzes ausgelaufen wäre. Ihnen zufolge entschied das Gericht fälschlicherweise, dass die Genehmigung NbW 1998 aufgrund von Regel 5 mit dieser Genehmigung ausgelaufen sei.

Die Auslegung des Gerichts, wonach Regulation 5 dazu beerechtige, dass die Genehmigung vom 13. Juni 2007 unter bestimmten Umständen kraft Gesetzes aufgehoben werde, sei falsch. Die Regel ist angesichts ihres Wortlauts unklar und daher im Licht des Antrags auf unbefristete Genehmigung und der Regelung der damaligen NbW 1998 auszulegen. Das Kollegium argumentiert, dass die Regelung nicht auf den Ablauf der Genehmigung per Gesetz abzielt, sondern nur vorsieht, dass im Falle einer Nutzungsänderung eine neue Genehmigung beantragt werden muss.

Hilfsweise argumentieren das Kollegium und die EEW, dass die Regel nichtig sei, wenn die Auslegung von Regulation 5 durch das Gericht befolgt werden müsse. Eine solche Bestimmung verstößt gegen das System der Wnb und Nbw 1998, da diese Gesetze nicht das Erlöschen unwiderruflicher Genehmigungen durch Gesetz vorsehen. Sie verweisen auf das Urteil vom 9. April 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:1211](#)). Entgegen der Rechtsprechung des Gerichts könne die Regelung daher nicht die Rechtswirkung haben, die Genehmigung vom 13. Juni 2007 kraft Gesetzes aufzuheben. Wenn die Regel in der Auslegung durch das Gericht bereits angenommen werden sollte, ging das Gericht auch fälschlicherweise davon aus, dass die in Regel 5 festgelegten Voraussetzungen erfüllt seien.

Nach Ansicht des Kollegiums und der EEW hätte das Gericht daher die Berufung von VSL, VZE und MOB für unbegründet erklären müssen.

4.1. Regel 5 der Zulassung vom 13. Juni 2007 bestimmt:

"(5) Dauer der Zulassung

In Bezug auf die Genehmigung für die Realisierung der Anlage gilt die Genehmigung bis zum 31. Dezember 2010. In Bezug auf die Genehmigung gilt die Genehmigung für den Verwendungszweck (und den Produktionsumfang) und die regelmäßige Wartung der Anlage, wie in der entsprechenden Bewertung festgelegt, vom Zeitpunkt der Erteilung bis zu einer möglichen Änderung dieser Nutzung oder des lizenzierten Produktionsvolumens. Eine solche beabsichtigte Änderung muss dem Regionaldirektor Nord (in Bezug auf das Nb-wet-Team) bekannt gemacht werden."

4.2. Die Abteilung folgt nicht der Auffassung des Gerichts, dass Regel 5 so zu lesen ist, dass die Genehmigung vom 13. Juni 2007 im Falle einer wörtlichen Auslegung kraft Gesetzes erlöschen kann. Die Verordnung besagt nicht, dass die Genehmigung unter bestimmten Umständen ausläuft, sondern nur, dass die Genehmigung für das Projekt gilt, wie es lizenziert ist. Außerdem geht aus der Genehmigung nicht hervor, dass sie für einen bestimmten Zeitraum erteilt wurde. Nach Auffassung der Abteilung ist Regulation 5 daher so zu lesen, dass sie festlegt, dass die Genehmigung auf unbestimmte Zeit gilt, jedoch nur für das bewilligte Projekt, nämlich die Müllverbrennungsanlage mit zwei Müllverbrennungsleitungen. Die Regel bedeutet also, dass im Falle einer Änderung des Projekts auch eine Änderung dieser Genehmigung oder eine neue Genehmigung erforderlich ist. Diese Auslegung der Verordnung steht im Einklang mit der Rechtsordnung der damals geltenden Nbw 1998 und der aktuellen Wnb, nämlich dass für ein Projekt eine Genehmigung erteilt wird. Die Auslegung der Regel durch das Gericht - dass die Genehmigung kraft Gesetzes erlöschen könnte - würde der Rechtsordnung der Nbw 1998 und der derzeitigen Wnb zuwiderlaufen. Die Abteilung verweist auf ihr Urteil vom 9. April 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:1211](#)), in dem sie bereits entschieden hat, dass die Nbw 1998 keinen Raum für das Erlöschen einer unwiderruflichen Genehmigung durch Gesetz bietet und in dem sie stellte fest, dass die Nbw 1998 in Artikel 43 abschließend regelt, in welchen Fällen die zuständige Behörde Lizenzen entziehen oder ändern kann. Im Urteil vom 26. April 2017 unter 3.3 ([ECLI:NL:RVS:2017:1142](#)) bestätigte die Abteilung erneut, dass die Nbw 1998 keine Regelung zulässt, die kraft Gesetzes zum Ablauf der Genehmigung führen könnte.

Die Abteilung ist daher der Ansicht, dass die Auslegung des Gerichts, wonach Regulation 5 unter bestimmten Umständen zur Aufhebung der Genehmigung Nbw 1998 vom 13. Juni 2007 bewirken kann, falsch ist. Allein aus diesem Grund ist die Ermächtigung vom 13. Juni 2007 nicht rechtsdurchfällig erloschen. Daraus folgt, dass das Gericht zu Unrecht entschieden hat, dass die Wnb-Genehmigung vom 15. November 2019 nicht aufrechterhalten werden kann, weil sie auf dem Grundsatz beruht, dass die Genehmigung vom 13. Juni 2007 noch in Kraft ist.

Das Argument ist erfolgreich.

Rechtsmittelbegründung VSL, VZE und MOB vor Gericht

5. Die Abteilung wird die von VSL, VZE und MOB geltend gemachten Rechtsmittelgründe gegen die Entscheidung vom 15. November 2019 weiterhin prüfen, soweit das Gericht nicht dazu gekommen ist.

6. In der mündlichen Verhandlung ist mit den Parteien festgestellt, dass unstreitig ist, dass die Wnb-Genehmigung vom 15. November 2019 auf der vom Bureau Arcadis durchgeführten "Angemessene Bewertung und Prüfung von Flora und Fauna EEW dritte Linie" vom 15. Januar 2016 (im Folgenden: Verträglichkeitsprüfung 2016) mit Ausnahme des Absatzes über stickstoffhaltige Ablagerungen beruht. In der Wnb-Genehmigung heißt es, dass dieser Absatz, der sich auf die PAS bezog, nicht mehr aktuell ist und dass die Stickstoffablagerung an die zulässige Emission auf der Grundlage der Genehmigung Nbw 1998 vom 13. Juni 2007 angebunden ist. Es wird auf das memo "Update of the appropriate assessment of nitrogen Wnb third line" vom 9. Oktober 2019 verwiesen, das vom Büro Arcadis erstellt wurde (im Folgenden: memo nitrogen).

Strittig ist in diesem Fall, ob die Prüfung und Bewertung der Folgen des Projekts in Bezug auf stickstoffhaltige Ablagerungen, wie sie in der Wnb-Genehmigung und dem Stickstoffvermerk enthalten sind, ausreichend sind.

Ansatzpunkte für die Erforschung der Folgen im Hinblick auf stickstoffhaltige Ablagerungen

7. VSL, VZE und MOB machen geltend, dass es sich bei der geplanten dritten Abfallverbrennungslinie um ein neues Projekt um ein neues Projekt handelt, von dem auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 7 Abs. 2 Wnb unabhängig zu prüfen sei, ob auf der Grundlage objektiver Daten erhebliche Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete mit Sicherheit ausgeschlossen werden könnten. Laut VSL, VZE und MOB hat das am 13. Juni 2007 bezeugte Projekt im Laufe der Zeit tatsächlich zu weniger Emissionen und damit stickstoffhaltigen Ablagerungen geführt, da die beiden bestehenden Müllverbrennungslinien sauberer geworden sind. Dabei verweisen sie auf von ihnen angeforderte Emissionsdaten, aus denen sich ihrer Meinung nach ergibt, dass die tatsächlichen Emissionen in den Vorjahren gesunken seien und erst in den letzten Jahren bis 2019 wieder zugenommen hätten. Die Emissionszuteilung, die durch die saubereren Müllverbrennungslinien geschaffen wurde, sollte jedoch nicht dazu verwendet werden, das Projekt um eine dritte Müllverbrennungslinie zu erweitern. Nach Ansicht von VSL, VZE und MOB muss dieser Raum angesichts des derzeitigen Erhaltungszustands der relevanten Lebensräume in den umliegenden Natura-2000-Gebieten im Dienste geeigneter Maßnahmen, die nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie erforderlich sind, zur Stickstoffreduktion genutzt werden. Ihnen zufolge muss die Grundsatzregel "Policy rule on internal and external netting of the Province of Groningen 2019" auch auf der verwendeten Emissionszuteilung basieren, die niedriger ist als die Emissionen, die mit dem am 13. Juni 2007 genehmigten Projekt verbunden sind.

Nach Ansicht von VSL, VZE und MOB ist das Kollegium daher zu Unrecht zu dem Schluss gekommen, dass die Genehmigung Nbw 1998 vom 13. Juni 2007 die Bezugssituation darstelle und dass es ausreiche, zu beurteilen, ob die Erweiterung um eine dritte Leitung zu einer Zunahme der Stickstoffablagerungen im Vergleich zu dieser Referenzsituation führe (sog. "internes Netting"). Die Rechtsprechung der Abteilung zum internen Netting, wonach auf der Grundlage objektiver Daten ausgeschlossen werde, dass die Änderung oder Erweiterung eines bestehenden Projekts erhebliche Folgen habe, wenn die Änderung oder Erweiterung nicht zu einer Erhöhung der Stickstoffablagerungen gegenüber der Referenzsituation führe, müsse angepasst werden. Insoweit weisen sie auch darauf hin, dass sich aus der Genehmigung Nbw 1998 ergibt, dass die Auswirkungen von Emissionen versauerender und umweltschädlicher Stoffe aus den Abfallverbrennungslinien 1 und 2 überhaupt nicht bewertet worden seien. Auch die entsprechende entsprechende Bewertung aus dem Jahr 2006 wurde nicht vorgelegt. Daher kann diese Zulassung nicht als Referenzsituation heran herangezogen, was zu dem Schluss führt, dass erhebliche Auswirkungen auf die Erweiterung der dritten Linie ausgeschlossen sind. Laut VSL, VZE und MOB verstößt das Kollegium gegen die FFH-Richtlinie.

Zur Stützung des Vorstehenden verweisen sie auf das PAS-Urteil des Gerichtshofs vom 7. November 2018 (ECLI:EU:C:2018:882), das Urteil vom 9. September 2020, Friends of the Irish Environment Limited, C-254/19 (ECLI:EU:C:2020:680), und das Urteil vom 24. Juni 2021, C-559/19 (ECLI:EU:C:2021:512).

7.1. Das Kollegium ist der Auffassung, dass die Erweiterung um eine dritte Müllverbrennungslinie das Projekt ist, für das die vorliegende Wnb-Genehmigung geprüft hat, ob sie erhebliche Folgen haben kann. Für die bestehende Anlage mit Müllverbrennungslinien 1 und 2 wurde bereits am 13. Juni 2007 eine unwiderrufliche Genehmigung nach Nbw 1998 erteilt. Auf der Grundlage der ständigen Rechtsprechung der Abteilung kann diese Genehmigung als Bezugssituation heran herangezogen werden. Da die beantragte Ablagerung im Vergleich zu dieser Referenzsituation nicht zunimmt, wird das Projekt aufgrund der Stickstoffablagerung keine signifikanten Auswirkungen haben. Die Wnb-Genehmigung stellt sicher, dass die Stickstoffablagerung nicht zunimmt, indem sie die Anforderung enthält, dass die gesamten N-Emissionen infolge des Betriebs und der Aufrechterhaltung der drei Müllverbrennungsleitungen die 2007 genehmigten Anlagen nicht überschreiten dürfen, so dass die jährliche NO_x-Belastung 161,4 Tonnen / Jahr nicht überschreiten darf und die jährliche Belastung von NH₃ 11,5 Tonnen / Jahr nicht überschreiten darf.

7.2. Die Abteilung stellt fest, dass sich der Antrag und die Wnb-Genehmigung vom 15. November 2019 auf die Erweiterung der bestehenden Anlage um eine dritte Müllverbrennungslinie beziehen. Es ist unstrittig, dass die ersten beiden Müllverbrennungslinien am 13. Juni 2007 eine Genehmigung der Nbw 1998 erhalten haben. Die beantragte Aktivität ist eine Modifikation des bereits bestehenden Projekts, das aus den beiden bestehenden Müllverbrennungslinien besteht. Entgegen dem Vorbringen von VSL, VZE und MOB handelt es sich bei dieser Änderung der bestehenden Tätigkeit um das projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie und Art. 2 Abs. 7 Wnb, von denen zu prüfen ist, ob erhebliche Auswirkungen möglich sind (vgl. Urteil vom 20. Januar 2021, Erwägung 17.7 ([ECLI:NL:RVS:2021:71](#))).

Das Argument ist nicht erfolgreich.

7.3. Nach ständiger Rechtsprechung der Abteilung werden für den Fall, ob die Änderung oder Erweiterung eines bestehenden Projekts voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf ein Natura-2000-Gebiet haben wird, die Folgen des bestehenden Projekts in der Referenzsituation mit den Folgen des Projekts nach Änderung oder Erweiterung abglichen. In Ermangelung einer Naturgenehmigung ergibt sich die Referenzsituation aus der am Stichtag geltenden Umweltgenehmigung, es sei denn, es wurde nachträglich eine Umweltgenehmigung für eine Tätigkeit mit geringeren nachteiligen Auswirkungen auf das betreffende Natura-2000-Gebiet erteilt. Dann zählt diese Berechtigung als Referenzsituation. Eine Referenzsituation kann nicht aus einer abgelaufenen oder abgelaufenen Natur- oder Umweltgenehmigung abgeleitet werden. Führt die Änderung oder Erweiterung eines bestehenden Projekts nicht zu einer Zunahme der Stickstoffablagerungen im Vergleich zur Referenzsituation, so ist nach der Rechtsprechung der Abteilung auf der Grundlage objektiver Daten ausgeschlossen, dass diese Änderung oder Erweiterung erhebliche Folgen hat (vgl. Urteil vom 13. November 2013 ([ECLI:NL:RVS:2013:1891](#))).

In ihrem Urteil vom 20. Januar 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:71](#)) vertrat die Abteilung die Auffassung, dass sie keinen Grund sehe, diese Rechtsprechung zum internen Netting zu ändern. In diesem Urteil sieht die Abteilung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine Anhaltlinie für die Feststellung, dass die Bezugssituation bei der Frage, ob auf der Grundlage objektiver Daten ausgeschlossen werden könne, nicht berücksichtigt werden könne, dass die Änderung einer bestehenden Tätigkeit erhebliche Folgen habe. Dabei ging sie auch auf die von VSL, VZE und MOB angeführten Urteile des Gerichtshofs ein, mit Ausnahme des später ergangenen Urteils vom 24. Juni 2021.

Die Abteilung sieht keinen Grund, in diesem Fall anders zu entscheiden als in ihrem Urteil vom 20. Januar 2021, auch nicht wegen des jüngsten Urteils vom 24. Juni 2021. Dieses Urteil betrifft das Ergreifen geeigneter Maßnahmen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie in einem Rechtsstreit zwischen der Europäischen Kommission und dem Mitgliedstaat Spaniens und nicht ein Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie, um das es hier geht. Auch in diesem Urteil sieht die Abteilung daher keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bezugssituation bei der Frage, ob auf der Grundlage objektiver Daten ausgeschlossen werden kann, dass die Veränderung einer bestehenden Tätigkeit erhebliche Folgen hat, nicht berücksichtigt werden kann.

Das Argument ist nicht erfolgreich.

7.4. In Anbetracht des Vorstehenden sieht die Abteilung keinen Grund für die Auffassung, dass die Kammer die Genehmigung Nbw 1998 vom 13. Juni 2007 fälschlicherweise verwendet hat, um die Referenzsituation des bestehenden Projekts bei der Beurteilung, ob das Projekt erhebliche Folgen haben kann, zu ermitteln. Diese Genehmigung ist nicht abgelaufen oder abgelaufen. Der Umstand, dass die der Zulassung vom 13. Juni 2007 zugrunde liegende Verträglichkeitsprüfung fehlerhaft oder unvollständig ist, wie VSL, VZE und MOB geltend machen, kann dies nicht in Frage stellen. Da diese Genehmigung nach Nbw 1998 unwiderruflich ist, dient sie als Referenzsituation (vgl. Urteil vom 15. November 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:3138](#)), unter 5). Auf dieser Referenzsituation basiert auch die "Policy Rule on internal and external netting of the Province of Groningen 2019", wie sie zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung galt. Entgegen der Annahme von VSL, VZE und MOB enthält diese Grundsatzregel nicht die Anforderung, dass die Emissionen bis zum Zeitpunkt der Erteilung der Wnb-Genehmigung gleich geblieben sein müssen. Es genügt, dass die in der Referenzsituation erlaubte N-Emission noch vorhanden sein kann, so dass eine Wiederaufnahme der Tätigkeit ohne die Notwendigkeit einer Naturgenehmigung für die Realisierung eines Projektes möglich war. Artikel 7 dieser Grundsatzregel besagt, dass der Vorstand von der nachweislich tatsächlich realisierten Kapazität ausgehen muss. Für die Frage, ob die Kapazität tatsächlich realisiert wurde, wird der Zeitpunkt der Antragstellung auf die Wnb-Genehmigung als Testmoment herangezogen. Die Bewerbung datiert vom 9. Oktober 2019. Unstreitig ist, dass im Jahr 2019 die beiden bestehenden Müllverbrennungsanlagen in Betrieb waren. Was VSL, VZE und MOB argumentiert haben, nämlich dass in den Vorjahren die tatsächlichen Emissionen zunächst gesunken und erst in den letzten Jahren gestiegen sind, hält die Abteilung für unzureichend für den Schluss, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung im Jahr 2019 die Kapazität tatsächlich nicht realisiert worden wäre. Die vorgebrachten Argumente zur tatsächlichen Emission lassen daher nicht den Schluss zu, dass das Kollegium fälschlicherweise die N-Emission der 2007 für die Referenzsituation genehmigten Situation angenommen hat.

Das Argument ist nicht erfolgreich.

7.5. Die Abteilung folgt VSL, VZE und MOB nicht, wenn sie geltend macht, dass Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie bedeute, dass Genehmigungen mit internem Netting nicht erteilt werden könnten, da freigesetzte Emissionszuteilungen für geeignete Maßnahmen für die betreffenden Lebensräume verwendet werden müssten. Um den Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie nachzukommen, kann die zuständige Behörde eine Politik verfolgen, nach der eine Genehmigung nur erteilt wird, wenn Maßnahmen

ergriffen werden, um eine weitere Verringerung der Stickstoffablagerungen zu erreichen. Die Abteilung sieht jedoch keine Anhaltspunkte für die Auffassung, dass eine Verpflichtung, solche Maßnahmen in Einzelgenehmigungen vorzuschreiben, auch dann besteht, wenn die zuständige Behörde keine solche Politik verfolgt (Urteil vom 8. April 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:1063](#))). Soweit der Board beabsichtigt, eine Richtlinie mit der "Policy Rule on internal and external netting of the Province of Groningen 2019", wie sie zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung galt, im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie umzusetzen, ist die Abteilung der Auffassung, dass diese Policy Rule keine Anforderungen für diese Genehmigungserteilung enthält, um Anforderungen an Genehmigungen zu knüpfen, die Anwendung auf interne Nettings zur weiteren Reduzierung der Stickstoffablagerung. Das Kollegium war daher nicht verpflichtet, solche Maßnahmen in die Genehmigung aufzunehmen.

Das Argument ist nicht erfolgreich.

Vollständigkeit der Untersuchung der Auswirkungen auf Stickstoff

8. VSL, VZE und MOB argumentieren, dass die Stickstoffablagerungen infolge des Projekts zunehmen. Ihnen zufolge ist die Studie, auf deren Grundlage die Kammer zu dem Schluss kam, dass die Stickstoffablagerung in Bezug auf die Referenzsituation gleich bleibt, unzureichend. Insoweit machen sie geltend, dass das Projekt mit der dritten Müllverbrennungslinie zu einer Zunahme der Transportbewegungen führe, da 50 % mehr Abfall geliefert würden. Ein Teil der Abfälle wird per Schiff geliefert. Die zusätzliche Stickstoffablagerung mit Versauerung und Eutrophierung durch den Seeverkehr auf umliegenden Natura-2000-Gebiete wurde zu Unrecht nicht berücksichtigt. Die von der EEW noch vorgelegte Aerius-Berechnung vom 20. August 2020 sei unzureichend, da sie sich nur mit den Transportbewegungen per Lkw befuge. Von der Versorgungsrouten geht es nur um den letzten begrenzten Teil, nämlich den Weg, der per Lkw von der Entladestelle im Hafen zum Unternehmen selbst genommen wird. Über die Schiffsbewegungen selbst wurden keine Untersuchungen durchgeführt. Es wurde daher fälschlicherweise der Schluss gezogen, dass das Projekt nicht zu mehr Stickstoffablagerungen als in der Referenzsituation führt, so VSL, VZE und MOB.

8.1. Das Kollegium ist der Auffassung, dass die Zunahme der Verkehrsbewegungen nicht zu zusätzlichen Stickstoffablagerungen führt. Nach Ansicht der Kammer mussten die Schiffsbewegungen zum Hafen selbst nicht mitgenommen werden, da dies eine Tätigkeit ist, die nicht untrennbar mit den Aktivitäten der Müllverbrennungsanlage verbunden ist.

8.2. Die Abteilung stellt fest, dass die Wnb-Genehmigung vom 15. November 2019 die Anforderung enthält, dass die Gesamt-N-Emission der drei Müllverbrennungsanlagen zusammen die N-Emission der im Jahr 2007 genehmigten Situation nicht überschreiten darf und dass dies konkret bedeutet, dass die jährliche NOx-Belastung 161,4 Tonnen / Jahr und die jährliche Ladung von NH3 11,5 Tonnen / Jahr nicht überschreiten darf. Es ist unstrittig, dass es sich um die Emissionen von umweltbelastenden und versauernden Stoffen handelt, die für die Stickstoffablagerung relevant sind. Insoweit stellt das Kollegium zu Recht fest, dass die Änderung des Projekts in Bezug auf die Verbrennungsleitungen der Müllverbrennungsanlage selbst nicht zu mehr Stickstoffablagerungen führen kann als das bestehende Projekt. Das Kollegium sollte jedoch alle Folgen dieser Änderung des bestehenden Projekts zu Natura-2000-Gebieten prüfen. Dies bedeutet, dass die Kammer auch prüfen muss, ob die Änderung des Projekts durch Erweiterung um eine dritte Müllverbrennungslinie zu einer Zunahme der dem Unternehmen innewohnenden Transportbewegungen im Vergleich zum bestehenden Projekt führt und dass die Kammer auch prüfen muss, ob diese Erhöhung Konsequenzen haben kann (vgl. Urteil vom 18. November 2020 ([ECLI: NL:RVS:2020:2760](#))).

8.3. Auf der Grundlage der Unterlagen - einschließlich der entsprechenden Bewertung 2016 - und der in der mündlichen Verhandlung gehandelten Unterlagen stellt die Abteilung fest, dass ein Projekt beantragt wurde, bei dem ein Teil der Abfallversorgung auf dem Seeweg erfolgt. Das ist auch die tatsächliche Situation. Die Dokumente enthalten den Grundsatz, dass 50% des Abfallangebots aus dem Meer stammt. Dieser Prozentsatz ist unbestritten. Aus den Dokumenten lässt sich schließen, dass der Abfall per Schiff über die Nordsee, schließlich durch den Seehafenkanal transportiert wird, in sehr kurzer Entfernung an der Müllverbrennungsanlage vorbei fährt und im angrenzenden Hafen entladen wird. Dort wird der Abfall auf LKWs umgeschlagen, mit denen der letzte Teil des Wegs zur Anlage von Land abgedeckt wird.

In Anbetracht des beantragten Projekts hält die Abteilung die bloße Tatsache, dass die mit dem Schiff eingebrachten Abfälle nicht sofort auf dem Grundstück entladen werden, für unzureichend, um die Schiffsbewegungen insgesamt außer Acht zu lassen. Genau wie die LKW-Bewegungen können auch die Transportbewegungen direkt und exklusiv auf die Waste-to-Energy-Anlage zurückgeführt werden. Angesichts des Ausgangspunkts einer Seeverversorgung von 50 % steht die Abfallmenge, die als Brennstoff in der Müllverbrennungsanlage verwendet wird, in direktem Zusammenhang mit der Menge der Schiffsbewegungen, die für den Transport der Abfälle zum benachbarten Hafen erforderlich sind. Dass der

Abfall auch zu 100% per LKW über Land transportiert werden kann, ist theoretisch möglich, aber das erwächst nicht aus dem beantragten Projekt und entspricht nicht der tatsächlichen Situation. Die Abteilung ist daher der Ansicht, dass es sich neben den LKW-Bewegungen in diesem konkreten Fall auch um Transportbewegungen handelt, die dem Projekt zugerechnet werden können. Dies bedeutet nicht, dass die gesamte Route der Schiffe dem Projekt zugeordnet werden sollte. Es obliegt dem Vorstand, eine fundierte Position zu beziehen, auf welchem Teil der Strecke, auf der der Schiffsverkehr in diesem Fall verkehrt, dem Projekt zuzurechnen ist und daher in die Forschung einbezogen werden sollte.

Die Kammer hat daher zu Unrecht keine vollständige Untersuchung der dem Projekt innewohnenden Zunahme der Transportbewegungen, nämlich der LKW- und Versandbewegungen, durchgeführt. Die Position, dass die Zunahme der Transportbewegungen nicht zu zusätzlichen Stickstoffablagerungen führt, ist daher unzureichend motiviert. Wie VSL, VZE und MOB zu Recht geltend machen, reicht die von EEW vorgelegte Aerius-Berechnung vom 20. August 2020 nicht aus, um die Behauptung zu stützen, dass keine zusätzliche Stickstoffablagerung vorliegt. Diese Berechnung berücksichtigt die dem Projekt innewohnenden Schiffsbewegungen überhaupt nicht.

Die Entscheidung verstößt daher gegen die Art. 3:2 und 3:46 Awb, soweit sie nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorbereitet wird und nicht auf einer ordnungsgemäßen Begründung beruht.

Das Argument ist erfolgreich.

Kumulative Effekte

9. VSL, VZE und MOB machen geltend, dass kumulative Effekte im Zusammenhang mit der Zunahme der Stickstoffablagerungen dieses Projekts mit Stickstoffablagerungen in anderen Projekten, einschließlich Deutschland, zu Unrecht nicht berücksichtigt worden seien.

9.1. Die Abteilung ist der Auffassung, dass kumulative Effekte keine Rolle spielen, wenn die Stickstoffablagerungen nicht zunehmen. Wie die Abteilung oben entschieden hat, hat die Kammer zu Unrecht keine vollständige Untersuchung der dem Projekt innewohnenden Transportbewegungen durchgeführt, wodurch die Position, dass eine Zunahme der Transportbewegungen nicht zu zusätzlichen Stickstoffablagerungen führt, nicht ausreichend begründet ist. Vor diesem Gesichtsfeld wird auch die Schlussfolgerung der Kammer, dass das Projekt keine kumulativen Auswirkungen in Bezug auf stickstoffhaltige Ablagerungen hat, unter Verstoß gegen Artikel 3:2 awb leichtsinnig festgestellt und unter Verstoß gegen Artikel 3:46 Awb unzureichend begründet.

Das Argument ist erfolgreich.

Abschließende Schlussfolgerungen

10. In Anbetracht der Erwägungsgründe 8.3 und 9.1 sind die Klagen von VSL, VZE und MOB begründet. Zu diesem Schluss kam auch das Gericht, wenn auch aus anderen Gründen. Die Berufungen der EEW und des Kollegiums sind unbegründet. Das angegriffene Urteil muss bestätigt werden, mit Einer Verbesserung der Begründung.

11. Dieses Urteil bedeutet, dass das Kollegium unter Berücksichtigung dieses Urteils erneut über den Antrag von EEW zu entscheiden hat.

12. Im Hinblick auf eine wirksame Beilegung des Rechtsstreits sieht die Abteilung Grund vor, nach Art. 8:113 Abs. 2 Awb vorzusehen, dass gegen eine Entscheidung über diesen Antrag ein unmittelbarer Rechtsbehelf eingelegt werden kann, wenn sie art. 7:1a Awb unterliegt oder, wenn nicht von Art. 7 Abs. 1 Awb abwich, die spätere Entscheidung über einen Einspruch kann nur durch ihren Rechtsbehelf eingelegt werden.

Kosten für Bestellen

13. Das Kollegium hat die Verfahrenskosten zu erstatten.

Entscheidung

Die Abteilung für Verwaltungsgerichtsbarkeit des Staatsrats

I. bestätigt die angegriffene Aussage;

II. sieht vor, dass die neue Entscheidung, wenn gegen sie gemäß Art. 7 Abs. 1a Awb oder, wenn keine Abweichung von Art. 7 Abs. 1 Awb vorliegt, gegen die spätere Einspruchsentscheidung unmittelbar Beschwerde eingelegt werden kann, nur bei der Abteilung angefochten werden kann;

III. den Provinzialvorstand von Groningen zur Erstattung der Prozesskosten, die der Vereniging Bürgerinitiative Saubere Luft Ostfriesland, der Vereniging Zuivere Energie und der Coöperatie Mobilisation for the Environment im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Beschwerde entstanden sind, bis zu einem Betrag von 1496,00 €, der ausschließlich auf die von einem Dritten auf fachlichem Basis geleistete Prozesskostenhilfe zurückzuführen ist, unter der Voraussetzung, dass die Verwaltungsbehörde im Falle der Zahlung des genannten Betrags an einen von ihnen ihrer Zahlungsverpflichtung nachgekommen ist;

IV. sieht vor, dass vom College of Provincial Executives of Groningen eine Gerichtsgebühr in Höhe von € 532,00 erhoben wird.

So bestimmt von Herrn R. Uylenburg, Vorsitzender, und Herrn E.J. Daalder und Herrn P.H.A. Knol, Mitglieder, in Anwesenheit von Herrn J.F. van Toor, Registrar.

Der Präsident wird daran gehindert, das Urteil zu unterzeichnen.

Der Kanzler ist an der Unterzeichnung des Urteils gehindert.

Öffentlich verkündet am 20. Oktober 2021

865

ANHANG

Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie

(2) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass sich die Qualität der natürlichen Lebensräume und der Lebensräume von Arten in besonderen Schutzgebieten nicht verschlechtert und dass es bei den Arten, für die die Gebiete ausgewiesen wurden, nicht zu Störungen kommt, soweit diese Faktoren im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erhebliche Auswirkungen haben könnten.

(3) Jeder Plan oder jedes Projekt, das nicht unmittelbar mit der Bewirtschaftung des Gebiets in Verbindung steht oder damit verbunden ist, aber einzeln oder in Kombination mit anderen Plänen oder Projekten voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf ein solches Gebiet haben wird, ist das Ergebnis einer angemessenen Bewertung seiner Auswirkungen auf das Gebiet unter Berücksichtigung der Erhaltungsziele des Gebiets. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der Bewertung der Auswirkungen auf das Gebiet und vorbehaltlich des Absatzes 4 genehmigen die zuständigen nationalen Behörden diesen Plan oder dieses Projekt erst, nachdem sie die Gewissheit erhalten haben, dass er die natürlichen Merkmale des betreffenden Gebiets nicht beeinträchtigt, und nachdem sie gegebenenfalls Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit geschaffen haben.

Artikel 2.7 und 2.8 des Naturschutzgesetzes in der Fassung zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung

(1) Eine Verwaltungsbehörde erlässt nur dann einen Plan, der nicht in direktem Zusammenhang mit der Bewirtschaftung eines Natura-2000-Gebiets steht oder für die Bewirtschaftung eines Natura-2000-Gebiets erforderlich ist und der einzeln oder in Kombination mit anderen Plänen oder Projekten voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf ein Natura-2000-Gebiet haben wird, mit Ausnahme des neunten Absatzes.

(2) Es ist verboten, ohne Genehmigung der Provinzregierungen Projekte oder sonstige Handlungen durchzuführen, die unter Berücksichtigung der Erhaltungsziele für ein Natura-2000-Gebiet darauf abzielen, die Qualität der natürlichen Lebensräume oder der Lebensräume von Arten in diesem Gebiet zu verschlechtern oder erhebliche störende Auswirkungen auf die Arten zu haben, für die dieses Gebiet ausgewiesen wurde.

(3) Die Provinzregierungen erteilen eine Genehmigung gemäß Absatz 2 nur, wenn

a. Artikel 2.8, mit Ausnahme des neunten Absatzes, wenn sich die Genehmigung auf ein Projekt bezieht, das nicht unmittelbar mit der Bewirtschaftung eines Natura-2000-Gebiets zusammenhängt oder für dieses erforderlich ist und das einzeln oder in Kombination mit anderen Plänen oder Projekten voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf ein Natura-2000-Gebiet haben wird, oder

b. artikel 2 absatz 8 neunter absatz, wenn er sich auf andere handlungen als die in teil a genannten projekte bezieht.

(4) Das in Absatz 2 genannte Verbot gilt nicht für Projekte und andere Handlungen, für die eine Entscheidung durch oder aufgrund einer Rechtsvorschrift erforderlich ist, wenn in diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes festgelegt ist, dass diese Entscheidung nur erlassen wird, wenn Artikel 2.8 eingehalten wird.

Artikel 2.8

(1) Bei einem Plan gemäß Artikel 2.7 Absatz 1 oder einem Projekt gemäß Artikel 2 Absatz 7 Absatz 3 Teil a nimmt die Verwaltungsstelle oder der Antragsteller eine angemessene Bewertung der Folgen für das Natura-2000-Gebiet unter Berücksichtigung der Erhaltungsziele für dieses Gebiet vor.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist keine angemessene Bewertung erforderlich, wenn der Plan oder das Projekt eine Wiederholung oder Fortsetzung eines anderen Plans oder Projekts darstellt oder Teil eines anderen Plans ist, sofern für diesen anderen Plan oder dieses andere Projekt eine angemessene Bewertung vorgenommen wurde und eine neue angemessene Bewertung vernünftigerweise keine neuen Informationen und Erkenntnisse über die erheblichen Auswirkungen dieses Plans oder Projekts liefern kann.

(3) Das Verwaltungsorgan nimmt den Plan nur an, und die Provinzregierungen erteilen eine Genehmigung für das in Absatz 1 genannte Projekt nur, wenn die entsprechende Bewertung die Gewissheit gegeben hat, dass der Plan oder das Projekt die natürlichen Merkmale des Gebiets nicht beeinträchtigen wird.

[...]

(9) Bei einem anderen Insakt gemäß Artikel 2.7 Absatz 3 Buchstabe b berücksichtigt die Provinzialregierung bei der Erteilung der Genehmigung die Folgen, die der Rechtsakt für ein Natura-2000-Gebiet unter Berücksichtigung der Erhaltungsziele für dieses Gebiet haben kann.

Grundsatzregel zum internen und externen Netting der Provinz Groningen 2019, wie sie zum Zeitpunkt der Erteilung einer Genehmigung gelesen wurde.

Artikel 7 Voorwaarden intern salderen

1. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover de N-emissie was toegestaan in de referentiesituatie en sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist;

2. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken omdat daar geen besluit aan ten grondslag ligt uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag indien de feitelijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit mag worden ingezet voor intern salderen.

3. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een agrarisch bedrijf uit van ten hoogste de emissie per dierplaats op grond van het Besluit emissiearme huisvesting, zoals dat geldt op het moment van indiening van de aanvraag voor een natuurvergunning.

4. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor intern salderen uitsluitend de N-emissie van de activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

5. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een agrarisch bedrijf dat deelneemt aan de subsidieregeling sanering varkenshouderijen dan wel een daarmee vergelijkbare andere warme saneringsregeling.

6. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming opgenomen N-emissie voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.

7. Bij de beoordeling van de feitelijke gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zesde lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties of gebouwen.