

ANNOTATIE

Rechtbank Utrecht geeft provincies een handleiding stikstof en maant Den Haag tot actie

mr. J.E. Dijk

Annotatie bij Rechtbank Midden-Nederland, 22-09-2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4505 (OGR-2021-0198)

Annotatie bij Rechtbank Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4505 en andere.

Op 22 september 2021 heeft de rechtbank Midden-Nederland uitspraak gedaan in een groot aantal beroepen van Mobilisation for the Environment (MOB) tegen de verlening van vergunningen door GS van Utrecht op grond van de Wet natuurbescherming voor uitbreidingen van veehouderijen. Bij de uitbreidingen wordt intern gesaldeerd. Dat betekent dat de stikstofemissie die het gevolg is van een uitbreiding van de veestapel wordt gecompenseerd met maatregelen in het eigen bedrijf, waardoor de toename van de emissie per saldo nul is. Een toename van de stikstofemissie leidt veelal tot een toename van depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden. Gezien de slechte staat van instandhouding van deze gebieden in ons land is iedere toename van stikstofdepositie op Natura 2000 in feite een significant negatief effect, waardoor het uiterst moeilijk is om een dergelijke uitbreiding vergund te krijgen. Bedrijven maken daarom vaak gebruik van de mogelijkheid om intern te salderen. MOB is het niet eens met verlening van de vergunning, omdat de maatregelen die worden genomen om de uitstoot van stikstof te verminderen onvoldoende zijn. De uitbreiding leidt volgens MOB feitelijk wel degelijk tot een toename van stikstofemissie en depositie op Natura 2000-gebieden.

In deze uitspraak, en in de in grote lijnen gelijklopende andere uitspraken gaat de rechtbank uitvoerig in op de vraag of de uitbreiding van de veehouderij en de stikstofemissie die deze

uitbreiding tot gevolg heeft significant negatieve effecten kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. De rechtbank oordeelt over de effectiviteit van emissiearme stalsystemen. Verder gaat de rechtbank in op de vraag of en in hoeverre beweiding en bemesting relevant zijn voor het bepalen van de vraag of er significante effecten kunnen zijn op Natura 2000-gebieden. De rechtbank komt tot de conclusie dat de natuurvergunningen niet in stand kunnen blijven.

Intern salderen niet meer vergunningplichting

De rechtbank loopt in de uitspraak direct al tegen een praktisch probleem aan. In de vergunningen wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van intern salderen. Tot 1 januari 2020 was een project waarbij intern werd gesaldeerde vergunningplichtig, omdat het een mogelijk verslechterend effect had op Natura 2000-gebieden. Omdat GS uitsloten dat er *significant* negatieve effecten konden zijn, vergunden ze het project via een zogenoemde 'verslechteringsvergunning'.

Sinds de inwerkingtreding van de Spoorwet Aanpak Stikstof op 1 januari 2020 is er voor projecten die geen significante effecten kunnen hebben geen vergunningplicht meer. Door de Afdeling bestuursrechtspraak is in de uitspraak van 20 januari 2021 (Logtsebaan, ECLI:NL:RVS:2021:71) bevestigd dat er bij intern salderen geen significante effecten kunnen zijn, en er ook voor deze vorm van salderen dus geen vergunningplicht geldt.

De natuurvergunning in de onderhavige procedure is met toepassing van interne saldering verleend na 1 januari 2020. Dat had dus niet meer gemogen. De rechtbank had kunnen volstaan met het oordeel dat er geen procesbelang meer was, omdat immers de vergunningplicht was komen te vervallen. Dat zou voor alle partijen een bijzonder onbevredigende uitkomst zijn, omdat de kern van het geschil dan niet was opgelost; het was dan alleen maar verschoven naar een handhavingstraject in de toekomst.

De rechtbank ziet dat ook, en gaat vervolgens uitvoerig in op de inhoudelijke geschilpunten.

Uitspraak legt tekortkomingen wetswijziging in rechtsbescherming en in de bescherming van natuur bloot

De uitspraak maakt duidelijk dat de wijziging van de Wnb door de Spoorwet tot beperkingen in de rechtsbescherming leidt. Dat is niet alleen voor een appellant als MOB nadelig, maar ook voor de vergunninghouder.

De discussie gaat in deze procedures over de vraag of er wel terecht intern is gesaldeerde. In de Utrechtse uitspraak blijkt dat de rechtbank in de verleende vergunningen tal van gebreken ziet

in de afweging over die vraag. De discussie daarover kan na 1 januari 2020 dus niet meer worden gevoerd in een vergunningprocedure, maar wordt verschoven naar de handhaving. Een milieugroep kan, als met realisering van het project wordt begonnen, immers aanvoeren dat de uitbreiding niet mag zonder natuurvergunning. Dat biedt op de langere termijn ook onzekerheid voor een ondernemer die wil uitbreiden. Hij kan immers altijd met handhavingsacties worden geconfronteerd op het moment dat hij met zijn project begint.

Als 'collateral damage' voor de natuur komt daarbij dat provincies beleidsregels hadden opgesteld voor de manier waarop intern mocht worden gesaldeer. In deze beleidsregels waren in het belang van de bescherming van natuurwaarden extra eisen opgenomen voor interne saldering. Die extra eisen zijn door de wetswijziging en na de uitspraak Logtsebaan allemaal komen te vervallen (zie daarover ook het artikel van Nijmeijer 'Intern salderen en provinciaal stikstofreductiebeleid: spoorwijziging nodig' in *Milieu en Recht* 2021/63).

Een voorbeeld: in de beleidsregels stond dat alleen intern mocht worden gesaldeer voor zover de capaciteit in de referentiesituatie aantoonbaar is gerealiseerd. Dat betekent dat, als een veehouder op het moment van de referentiesituatie wel over een vergunning voor het houden van dieren in een stal beschikte maar die stal niet was gebouwd, de stal niet meetelde voor de verworven rechten in de referentiesituatie. Na 1 januari 2020 wordt als referentiesituatie alleen nog dat wat is vergund beoordeeld. De vergunde dieren in de niet gebouwde stal tellen nu dus wel mee. De emissie in de uitgangssituatie is dus veel hoger, waardoor er bij uitbreiding meer ruimte is om te salderen. Voor de natuur is dat slecht nieuws; het betekent in de praktijk een toename van de depositie op Natura 2000-gebieden. Daarbij komt dat er in de praktijk veel vergunningen zijn die feitelijk niet of maar voor een deel zijn gebruikt.

Emissie van stalsystemen

Bij de beoordeling van de emissie van stalsystemen wordt uitgegaan van de emissiefactoren die zijn opgenomen in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). In deze uitspraak komt de rechtbank Midden-Nederland tot de conclusie dat toepassing van de emissiefactoren onvoldoende zekerheid biedt dat significante effecten op Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten.

De rechtbank baseert haar oordeel in de eerste plaats op het wetenschappelijke onderzoek waarnaar appellanten hebben verwezen. Uit dit onderzoek blijkt volgens de rechtbank dat de effectiviteit van de emissiearme huisvesting wordt onderschat. De rechtbank Utrecht is niet de eerste die vraagtekens zet bij de werking van de emissiearme systemen: in een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 9 april 2021 (ECLI:NL:RBOBR:2021:1601) oordeelde de rechter

ook al dat niet zonder meer van de emissiefactoren van de Rav mag worden uitgegaan. Interessante overweging in de Brabantse uitspraak was dat de Rav weliswaar als wettelijk toetsingskader is voorgeschreven in de Wabo, maar niet in de Wnb. Dat biedt de mogelijkheid om in een vergunningprocedure van de Wnb toepassing van de emissiefactoren aan te vechten.

Een tweede overweging van de Utrechtse rechters om de emissiefactoren ter discussie te stellen is juridisch nog interessanter. De rechtbank overweegt dat eisen aan de uitvoering van de emissiearme stalsystemen is vastgelegd in zogenoemde leaflets. Voor de effectiviteit van de stalsystemen is het van groot belang dat conform deze eisen wordt gewerkt. In artikel 3.123 van het Activiteitenbesluit is vastgelegd dat veehouderijen verplicht zijn om aan de leaflets te voldoen. Maar daar wringt nu juist de schoen: het Activiteitenbesluit moet door B en W van de gemeente en niet door GS worden gehandhaafd. De provincie heeft als bevoegd gezag in de Wnb volgens de rechtbank onvoldoende grip op de naleving van de effectiviteit van de stalsystemen. Daar zou een mouw aan gepast kunnen worden door in een Wnb-vergunning een voorschrift op te nemen conform artikel 3.123 van het Activiteitenbesluit, dat de veehouder verplicht om aan het leaflet te voldoen. Maar daar lopen we dan weer aan tegen de Spoedwet Aanpak Stikstof en de uitspraak Logtsebaan; bij interne saldering is er geen vergunningplicht meer. Ook hier hebben GS dus geen mogelijkheden meer om de effectiviteit van de stalsystemen af te dwingen. De rechtbank trekt dan ook de conclusie dat significante effecten op Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten.

Beweiden

De uitspraak van de rechtbank legt uit hoe in het geval van intern salderen met het beweiden en met het bemesten van gronden moet worden omgegaan.

Over beweiden overweegt de rechtbank dat het onlosmakelijk is verbonden met de (melk)veehouderij. Het beweiden vormt met de veehouderij een en hetzelfde project. Dat had de Afdeling in de uitspraak van 4 februari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:316) en in de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604) ook al uitgemaakt. Beweiding mag daarom ook gebruikt worden om intern te salderen. Als het weiden van vee geen significant negatieve effecten kan hebben op Natura 2000-gebieden, mag het zonder vergunning gebeuren.

De rechtbank wijst vervolgens op de emissievoordelen die het beweiden heeft boven het houden van dieren in een stal. De rechters wijzen in dat verband op het rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek (de Commissie Remkes), dat in december 2019 over bemesten en beweiden is uitgebracht. In dit rapport staat dat de ammoniakemissie van beweiding lager is dan de emissie van het houden van dieren in een stal. Zo leidt de mest die

door dieren in een weiland wordt afgescheiden tot een lagere ammoniakemissie dan de mest die in een stal wordt gedeponeerd en later als stalmest op velden wordt aangebracht.

Dit alles betekent dat -bijvoorbeeld- een melkveehouder die ervoor kiest zijn dieren niet meer permanent in de stal te laten staan maar ze te gaan beweiden het aantal dieren in zijn bedrijf kan vergroten. De emissie van de extra koeien kan dan intern worden gesaldeerd met de vermindering van de emissie door bemesting met stalmest.

De rechtbank stelt wel een aantal voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, als een veehouderij van deze wijze van intern salderen gebruik maakt.

Er valt door het beweiden dus bemesting door stalmest weg. Intern salderen kan volgens de rechtbank alleen als die bemesting legaal plaatsvond. Verder is de voorwaarde dat er alleen intern kan worden gesaldeerd met bemesting met stalmest van dieren van de eigen veehouderij, en niet met bemesting van een ander bedrijf. Dan is er sprake van externe saldering. Extern salderen kan niet vergunningvrij, en is bovendien aan strenge(re) regels gebonden.

Is er voor bemesten een natuurvergunning nodig?

De rechtbank geeft tenslotte een oordeel over de vraag wanneer er voor het bemesten een natuurvergunning nodig is. In de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat bemesten een project of andere handeling is en dat de gevolgen daarvan moeten worden beoordeeld in het kader van de vergunningplicht op grond van de Wnb. Anders dan bij beweiden worden de gevolgen van bemesten niet in samenhang met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van een agrarisch bedrijf beoordeeld, maar op zichzelf. Agrarische bedrijven hebben sinds de Spoedwet dus een Wnb-vergunning nodig als de bemesting een significant effect kan hebben op een Natura 2000-gebied. Als voldoende duidelijk is dat er geen significante effecten zijn, is er voor bemesten geen vergunningplicht.

De rechtbank overweegt in de uitspraak hoe GS moeten bepalen of er significante effecten kunnen zijn.

Daarvoor is in de eerste plaats relevant wat het bestaande gebruik is op de referentiedata voor Natura 2000-gebieden. Voor de meeste Natura 2000-gebieden is dat 7 december 2004. Er mag bij de beoordeling van de vraag of er significante effecten kunnen zijn rekening worden gehouden met bestaande toestemmingen op de referentiedata. Daar loopt de rechtbank aan tegen een complicatie: hoe kan voor bemesten en beweiden de bestaande toestemming worden bepaald? Een natuurvergunning is voor het bemesten en beweiden bij de Utrechtse veehouderij en bij andere veehouderijen in Nederland nooit verleend. Voor de PAS-uitspraak

van 2019 gold er een algemene vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor bemesten en beweiden. Er was evenmin toestemming op grond van milieuwetgeving in het individuele geval vereist; voor bemesting golden algemene regels.

De rechtbank lost het probleem praktisch op. Nu er geen individuele toestemming is verleend, kan worden volstaan met het onderzoeken van de planologische situatie op het moment van de referentiesituatie. In de meeste gevallen zullen de gronden een agrarische bestemming hebben. Nadere regels over bemesting staan (doorgaans) niet in de planregels. Als het bestemmingsplan een agrarische bestemming had, gaat de rechtbank ervan uit dat bemesting geoorloofd was. De rechtbank gaat er verder vanuit dat de gronden in de regel maximaal benut werden voor bemesting.

Voorts overweegt de rechtbank dat sinds de referentiesituatie de algemene normen voor bemesting alleen maar strenger zijn geworden. Als een agrariër met inachtneming van de algemene bemestingsnormen sinds de referentiesituatie zijn gronden altijd maximaal heeft benut voor bemesting, is er sprake van een betere situatie voor Natura 2000-gebieden. Het algemene uitgangspunt is dus dat voortgezet gebruik van dezelfde gronden niet tot significante gevolgen kan leiden.

Dat is echter het algemene uitgangspunt; er zijn gevallen waarin significante effecten niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten. De rechtbank noemt als uitzondering dat gronden structureel anders worden aangewend: dat kan een indicatie zijn voor een toename van stikstofemissie door bemesting. Dat is bijvoorbeeld het geval als akkerland wordt omgezet in grasland. Op grasland mag meer mest worden aangebracht dan op akkerland.

De rechtbank geeft helder aan waar zij de lijnen trekt

Het is natuurlijk de vraag of deze uitspraak de eindstreep haalt: voor alle partijen in de procedures is er de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan. Niettemin zet de rechtbank een duidelijke lijn uit en zoekt ze in de dichte mist die het 'stikstofdossier' inmiddels is geworden naar een weg die voor alle partijen in ieder geval enig zicht op een uitweg geeft.

Daarbij valt op dat de rechtbank haar uitspraak formuleert op een manier die ook voor de wat minder doorgewinterde jurist te volgen is. Dat is al een hele kunst in een materie die zo weerbarstig is als de emissie van stikstof.

De rechtbank begint haar uitspraak met een diepe verzuchting, die verder gaat dan de individuele geschillen waarover ze oordeelt. Al sinds mei 2019 is het iedereen duidelijk dat de stikstofuitstoot een groot maatschappelijk probleem is. Toch blijft de overheid de hete aardappel voor zich uitschuiven, en is een oplossing niet in zicht. De uitspraken laten zich niet

alleen lezen als een beoordeling van individuele geschillen en een manier om met de emissie van stikstof om te gaan. Ze zijn ook een niet mis te verstane aansporing aan Den Haag om nu eindelijk eens een begin met een serieuze en structurele aanpak van dit probleem te maken.