

ANNOTATIE

Bemesten en beweiden: nieuwe jurisprudentie over de referentiesituatie

mr. J.E. Dijk

Annotatie bij Raad van State, 21-12-2022, ECLI:NL:RVS:2022:3886 (OGR-2022-0232)

Annotatie bij ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3886 (veehouderij Ulestraten).

De jurisprudentie van de Afdeling over stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden dijt gestaag uit; de niet aflatende inzet waarmee organisaties als Mobilisation for the Environment (MOB) procedures voeren leidt regelmatig tot uitspraken die weer een eindje richting geven aan de besluitvorming over stikstof. En zo zal het nog wel even doorgaan, zolang het echte probleem – de enorme overbelasting van Natura 2000-gebieden – niet is opgelost.

Een van de thema's waarover de Afdeling zich heeft uitgesproken, is de bemesting van en de beweiding op agrarische percelen. Die activiteiten hebben ammoniakemissie tot gevolg, wat vervolgens weer tot depositie op Natura 2000-gebieden kan leiden.

De voorgeschiedenis

De uitspraak van de Afdeling van 21 december 2022 is er één in een serie van zestien waarin de Afdeling op dezelfde dag uitspraak heeft gedaan. De procedure begon (net als de vijftien andere) met een handhavingsverzoek van MOB, ingediend bij de provincie Limburg. Het verzoek zag op de overtreding door een veehouderij die zonder een vergunning op grond van de Wnb beweidde en bemestte. De bezwaren van MOB tegen de aanvankelijke weigering om handhavend op te treden werden ongegrond verklaard door de provincie.

De provincie was in het besluit op bezwaar van mening dat voor beweiden en bemesten in beginsel een vergunningplicht bestaat. Echter, in dit geval konden significante effecten op Natura 2000-gebieden op grond van objectieve gegevens volgens de provincie worden uitgesloten. Er was bij het bemesten en beweiden in dit concrete geval dus toch géén vergunning nodig. Tegen dat besluit kwam MOB in beroep bij de rechtbank. Die verklaarde het beroep gegrond, en vervolgens stelden GS van Limburg hoger beroep in bij de Afdeling. GS namen naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank ook nog een nieuw besluit en verklaarden het bezwaar van MOB opnieuw ongegrond. Daartegen diende MOB beroepsgronden in bij de Raad van State. Dat alles bij elkaar leidde dus tot deze uitspraak van de Afdeling.

De Wnb-vergunningplicht en bemesten en beweiden

Hoe zat het ook alweer met bemesten en beweiden? In de PAS-uitspraak van 20 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604) oordeelde de Afdeling al dat beweiden en bemesten van gronden projecten of andere handelingen zijn die tot significante effecten op Natura 2000-gebieden kunnen leiden. In deze uitspraak heeft de Afdeling vervolgens aangegeven hoe in het licht van de vergunningverlening op grond van de Wnb naar bemesten en beweiden moet worden gekeken.

Het weiden van vee hangt onlosmakelijk samen met het houden van dieren in de stallen waarbij het vee hoort. De gevolgen van het beweiden moeten dan ook worden beoordeeld in samenhang met de ammoniakemissie van de stallen van de veehouderij waarbij het vee in de wei hoort.

Anders is dat bij het bemesten van agrarische gronden. Dat wordt niet in samenhang met het houden van vee in de stallen beoordeeld, maar is een project of een andere handeling die op zichzelf staat. Als bemesting tot een toename van ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden kan leiden, moet daarvoor dus apart een natuurvergunning worden aangevraagd.

De referentiesituatie

Voor de vraag of er significante effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden en er een natuurvergunning nodig is, is vervolgens de referentiesituatie van belang: hoe was het gebruik van de gronden op het moment van aanwijzing van het Natura 2000-gebied? In de uitspraak in Ulestraten was die datum de aanwijzing als Natura 2000-gebied op 10 juli 1994. Gelet op de bestaande overschrijding van de kritische depositiewaarden, gaat de Afdeling ervan uit dat iedere toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden kan leiden.

Over de beoordeling van de referentiesituatie in relatie tot bemesting en beweiding heeft de Afdeling op 12 oktober 2022 een belangrijke uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2022:2874).

De Afdeling oordeelde dat de referentiesituatie van bemesten en beweiden kan worden ontleend aan het planologisch regime dat voor die gronden geldt. Er hoeft dus niet te worden gekeken naar het feitelijke gebruik op het moment van aanwijzing tot Natura 2000-gebied, maar naar dat wat het bestemmingsplan destijds mogelijk maakte. Van het bestemmingsplan als referentiesituatie kan verder alleen worden uitgegaan als er vanaf de referentiedatum ononderbroken een bestemming heeft gegolden op grond waarvan bemesten en beweiden zijn toegestaan en de gronden voor de referentiedatum voor landbouw in gebruik waren en werden bemest. Met andere woorden: als er voor 1994 werd bemest en er sinds 1994 altijd een agrarische bestemming op een perceel heeft gerust, mag die planologische situatie als referentiesituatie gelden.

De vraag is vervolgens van hoeveel bemesting in de referentiesituatie mag worden uitgegaan. De Afdeling oordeelt dat daarvoor de hoogste stikstofgebruiksnorm geldt voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. Feitelijk komt deze uitleg erop neer dat in veel gevallen een forse feitelijke toename van stikstofdepositie mogelijk is. De Afdeling gaat uit van de mogelijke emissie op grond van de Meststoffenwet. Voor de toegestane emissie van mest maakt het nogal verschil op welke manier de agrarische grond wordt gebruikt. Voor het gebruik als grasland met volledig maaien gelden veel soepeler normen dan voor bijvoorbeeld akkers waarop maïs wordt geteeld. Maar ook al is er altijd maïs geteeld op een akker, toch mag worden uitgegaan van de stikstofemissie van grasland met volledig maaien. Als een agrariër besluit om een maïsakker voortaan als grasland te gaan gebruiken, neemt de ammoniakemissie toe, maar is er juridisch geen probleem.

Planologische overgangssituaties in de uitspraak van 21 december 2022

Dan de uitspraak van 21 december 2022. Daarin gaat de Afdeling nog weer verder in op de vraag hoe in concrete gevallen moet worden beoordeeld of er sprake kan zijn van significante effecten, en of er een vergunningplicht is.

De Afdeling maakt in deze uitspraak een onderscheid tussen gronden die sinds de referentiesituatie altijd een agrarische bestemming hebben gehad, en gronden die een andere bestemming hadden, maar waar het agrarische gebruik op grond van het planologische overgangsrecht toegestaan was. Over die eerste categorie had de Afdeling in de uitspraak van 12 oktober 2022 al geoordeeld. Voor wat betreft de planologische overgangssituaties heeft de Afdeling in de uitspraak van 21 december 2022 duidelijkheid geboden. Ook als agrarisch gebruik op grond van het overgangsrecht legaal is voortgezet, kan dat gebruik als

referentiesituatie worden gehanteerd. Voorwaarde is wel dat aannemelijk is dat het agrarische gebruik onder het overgangsrecht daadwerkelijk is voortgezet.

GS gingen in de uitspraak onderuit bij de Afdeling: zij hadden voor de percelen met een andere dan agrarische bestemming die vallen onder het overgangsrecht steekproefsgewijs gecontroleerd of het agrarische gebruik was voortgezet. Dat vindt de Afdeling onvoldoende om te kunnen beoordelen of de feitelijke situatie van deze percelen via overgangsrecht ervoor zorgt dat deze gronden agrarisch mogen worden gebruikt.

Voor wat betreft de gronden met een agrarische bestemming schoten GS volgens de Afdeling ook tekort. GS stelden dat mag worden aangenomen dat gronden met een agrarische bestemming daadwerkelijk agrarisch werden gebruikt op de referentiedatum en dat zij dat niet nog eens expliciet aannemelijk behoeven te maken. Daarmee komen GS niet weg. Zij hadden op enige manier moeten laten zien dat gronden met een agrarische bestemming ook daadwerkelijk als zodanig werden gebruikt. Dat hadden GS volgens de Afdeling bijvoorbeeld door luchtfoto's inzichtelijk kunnen maken. Nu ze dat niet hebben gedaan, is niet voldoende aannemelijk gemaakt dat de gronden onmiddellijk voor de referentiesituatie werden bemest.

Processie van Echternach

De Afdeling hecht aldus veel waarde aan de planologische situatie bij het bepalen van de referentiesituatie; volgens de uitspraak van 21 december 2022 is dat niet alleen de geldende bestemming, maar ook dat wat volgens het overgangsrecht geoorloofd is. Dat laatste ligt op zich wel voor de hand, omdat ook het gebruik dat valt onder het overgangsrecht planologisch legaal is.

De vraag welke intensiteit het bemesten in de referentiesituatie had, laat de Afdeling bij het bepalen van de referentiesituatie buiten beschouwing. Ook als een beroep wordt gedaan op planologisch overgangsrecht, is alleen van belang of de gronden op het moment van de referentiesituatie agrarisch werden gebruikt, niet hoe het agrarische gebruik was en met welke intensiteit werd bemest en/of beweid. Uitgegaan mag immers worden van de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat mag worden geteeld. Wellicht is deze benadering ingegeven om lastige discussies over het daadwerkelijke feitelijke gebruik te voorkómen. Niettemin maakt deze benadering het wel mogelijk dat de ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden ten opzichte van de referentiesituatie in de praktijk fors toeneemt. Het is net de processie van Echternach: na elke twee stappen vooruit volgt weer een stap achteruit. In de PAS-uitspraken van 29 mei 2019 nam de Afdeling een forse sprong vooruit, om in de uitspraken van 12 oktober 2022 en 21 december 2022 weer een stap terug te doen.