



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met vrijstelling van de vergunningplicht voor weiden van vee en gebruik van meststoffen

Nader Rapport

's-Gravenhage, 2 februari 2016
DGAN-PDJNG / 15184303

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met vrijstelling van de vergunningplicht voor weiden van vee en gebruik van meststoffen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juni 2015, nr. 2015001054, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 september 2015, nr. W15.15.0183/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit vast te stellen nadat met haar opmerkingen rekening is gehouden. De Afdeling adviseert het voorstel nader te motiveren en in het bijzonder te onderzoeken in hoeverre het beweiden en bemesten significante gevolgen kan hebben in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en met het oog daarop het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen. Voorts adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de samenhang met de PAS systematiek. De Afdeling acht ten slotte overleg met de Europese Commissie aangewezen en adviseert het ontwerpbesluit voor te leggen aan landbouw-, natuur- en milieuorganisaties.

1. Onderschreven wordt dat blijkens de jurisprudentie van het Europese Hof aan het begrip 'project' in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn een ruime uitleg moet worden gegeven, waarbij aansluiting moet worden gezocht op de uitleg van het begrip 'project' in de MER-richtlijn.¹ Het begrip 'project' omvat blijkens de begripsomschrijving in de MER-richtlijn 'de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken' en 'andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten'. Volgens het Europese Hof gaat het om 'werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen', dus niet zonder meer om elke handeling van fysieke aard of elke activiteit met mogelijk significant negatieve gevolgen. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sluit hierbij aan.²

Naar het oordeel van het kabinet vallen het weiden van vee en de aanwending van meststoffen – in de zin van het op reguliere wijze op of in de bodem brengen van meststoffen – niet aan te merken als 'project' in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Het gaat niet om materiële werken of ingrepen in de betekenis die daaraan door het Hof en de Afdeling bestuursrechtspraak in de hiervoor aangehaalde jurisprudentie wordt gegeven. Het gaat om de uitvoering van reguliere activiteiten die geen reële veranderingen in de structuur of materiële toestand ter plaatse met zich brengen.

De aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 januari 2015 die aanleiding gaf voor het onderhavige besluit lijkt ook steun voor deze opvatting te bieden, al bevat die uitspraak op dit punt geen eendoordeel. In rechtsoverweging 3.4 van die uitspraak wordt namelijk de mogelijkheid open gehouden dat sprake is van bestaand gebruik, waarvoor op grond van artikel 19d, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 een vrijstelling van de vergunningplicht is voorzien, zij het dat in de voorliggende zaak onvoldoende was onderbouwd dat deze vrijstelling daadwerkelijk van toepassing was. De vrijstelling geldt uitsluitend ingeval geen sprake is van een project met mogelijk significant negatieve gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, van

¹ Zie behalve de door de Afdeling aangehaalde jurisprudentie ook: HvJ EU 17 maart 2011, zaak C-275/09, ro 20, 24 en 38, en HvJ EU 19 april 2012, zaak C-121/11, ro 31 e.v. ten aanzien van het projectbegrip in de MER-richtlijn.

² ABRvS 27 december 2012, zaaknummer 201111811/1/A4, ro 5, en ABRvS 1 mei 2013 (zaaknummer 201011080/1/A4) ro. 8.3, en ABRvS 17 september 2014, zaaknummer 201303436/1/R2, ro 3.3 – 3.5



de Habitatrictlijn. Aangezien het gebruik van meststoffen tot stikstofdepositie kan leiden, en volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak nog niet vergunde stikstofdepositie op overbelaste voor stikstofgevoelige habitats potentieel significant negatieve gevolgen kan hebben, zou in casu de ruimte voor een beroep op de vrijstelling gevonden moeten worden in het feit dat geen sprake is van een 'project' maar van een andere handeling. De te leveren onderbouwing inzake de toepasselijkheid van de vrijstelling zou dan vooral betrekking moeten hebben op het feit dat hier daadwerkelijk sprake is van gebruik dat op de wettelijke referentiedatum van 31 maart 2010 bekend was of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag (artikel 1, onderdeel m, Natuurbeschermingswet 1998).

Wat hiervan zij, er is geen jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak bekend waaruit het omgekeerde kan worden afgeleid, namelijk dat beweiden of bemesten onder omstandigheden wél als 'project' moeten worden aangemerkt. Uit de door de Afdeling advisering aangehaalde uitspraak van 28 mei 2014 kan die conclusie in ieder geval niet worden getrokken. In de daarin aan de orde zijnde zaak was sprake van een fysieke uitbreiding van het bedrijf en dus van een 'project'. In de passende beoordeling van een dergelijk 'project' worden alle effecten betrokken van de met dat project samenhangende activiteiten waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, ook als die handelingen op zichzelf niet als 'project' zouden behoeven te worden aangemerkt. Zo is de exploitatie van een te bouwen stal – het houden van vee – als zodanig geen project, maar worden de effecten daarvan wel betrokken in de passende beoordeling die wordt opgesteld voor de bouw van die stal, het eigenlijke 'project'. Evenzo ziet de Afdeling bestuursrechtspraak een latere uitbreiding van de veestapel die niet gepaard gaat met aanpassing van de stal niet als 'project' in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.³ Voor het weiden van vee en het op reguliere wijze op of in de bodem brengen van meststoffen geldt naar het oordeel van het kabinet hetzelfde: als zodanig betreft het geen activiteiten die als project hebben te gelden, maar ingeval een vergunningsaanvraag voor een project met mogelijk significant negatieve gevolgen tevens betrekking heeft op deze activiteiten, worden de effecten daarvan betrokken in de passende beoordeling.

Gezien de vragen die de Afdeling advisering onder punt 1 over het projectbegrip opwerpt en het onder punt 2 door haar gegeven advies, heeft mijn ambtsvoorganger besloten om de voorgenoemen vrijstelling aan de betrokken diensten van de Europese Commissie voor te leggen. Deze diensten hebben bij brief d.d. 26 november 2015, nr. Ares (2015)5383148, hun reactie gegeven.⁴ Volgens de diensten van de Commissie schrijft de Habitatrictlijn niet systematisch een vergunningplicht voor landbouwactiviteiten voor. De diensten wijzen erop dat de vrijstelling geen afbreuk mag doen aan de verplichting tot het nemen van passende maatregelen ter voorkoming van verslechtering van de Natura 2000-gebieden in de zin van artikel 6, tweede lid, en het nemen van instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn.

De vrijstelling mag volgens de diensten niet leiden tot een verdere toename van de stikstofdepositie op habitats waarvoor het kritieke niveau al wordt overschreden. Tegen deze achtergrond spreken zij de hoop uit dat uit het op grond van artikel 19kg vastgestelde programma aanpak stikstof de gewenste resultaten oplevert ten aanzien van vermindering van de stikstofdepositie en het in de toekomst voor landbouwactiviteiten bereiken van een evenwichtige situatie ten aanzien van de depositieniveaus. Op basis van hun beoordeling van de tenuitvoerlegging in Nederland van de Nitraatrichtlijn⁵ en de Kaderrichtlijn Water⁶, verwachten zij dat de Nederlandse wettelijke regeling voor de landbouwpraktijken strenge maatregelen inhoudt ter vermindering van de stikstofdepositie en -overschotten, met name uit agrarische bronnen.

Ingeval van vrijstelling van de vergunningplicht, moeten er volgens de diensten voorts andere, soortgelijke mechanismen zijn om nadelige effecten op Natura 2000-gebieden te voorkomen en een goede toestand van de waterlichamen in 2015 overeenkomstig de Kaderrichtlijn water te bereiken.

Naar mijn oordeel wordt met het programma aanpak stikstof 2015–2021⁷, het vijfde Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2014–2017), de Nederlandse wetgeving op het vlak van onder meer ammoniak, mestgebruik en waterkwaliteit, en de beperkingen die op grond van artikel 19kp van de Natuurbeschermingswet 1998 aan schadelijke activiteiten kunnen worden opgelegd, aan de door de diensten van de Commissie genoemde voorwaarden voldaan. Daarbij zij volledigheidshalve opgemerkt dat de vergunningplicht als voorzien in artikel 19d van de Natuurbe-

³ Zie ABRvS 1 mei 2013 (zaaknummer 201011080/1/A4) ro. 8.3

⁴ Aangezien de vraagstelling op het niveau van de diensten van de Commissie is afgehandeld, kan de brief niet worden beschouwd als een formeel standpunt van de Europese Commissie zelf.

⁵ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU L 324)

⁶ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327)

⁷ Vastgesteld bij besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 10 juni 2015, Stcrt. 18411, en gewijzigd bij besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 14 december 2015, Stcrt. 44608



schermingswet 1998 uitsluitend strekt ter bescherming van Natura 2000-gebieden overeenkomstig artikel 6 van de Habitatrichtlijn; zij strekt als zodanig niet ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijnwater, ook al kan de vergunningplicht ook voor de realisatie van de doelstellingen van die richtlijnen een gunstig bijkomend effect hebben.

Op één punt bevat de brief van de diensten van de Commissie een onduidelijke passage, gezien het hiervoor weergegeven standpunt van de diensten dat voor de onderhavige landbouwactiviteiten door de Habitatrichtlijn geen vergunning is vereist. Deze passage is opgenomen in het derde tekstblok van de brief. Daarin lijken de diensten – op basis van een verkeerde lezing van de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 januari 2015 – te bevestigen dat bemesting een ‘project’ in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kan zijn. De diensten is gevraagd deze passage te verhelderen. Dat hebben zij bij mail van 15 december 2015 gedaan. Daarin geven zij aan dat zij niet bedoelen te zeggen dat beweiden en bemesten altijd als ‘project’ in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn hebben te gelden, maar dat uiteindelijk de nationale rechter daarover (in individuele gevallen) heeft te oordelen in lijn met de betrokken bepaling en de jurisprudentie van het Europese Hof. Tegen die achtergrond zou volgens de diensten van de Commissie het systematisch op (materieel) wettelijk niveau uitsluiten van de vergunningplicht niet te allen tijde de beoogde rechtszekerheid voor landbouwers kunnen bieden. In ieder geval, zo herhalen de diensten, is van belang dat er goede alternatieve wettelijke mechanismen zijn waarin de doelstellingen van het voorkomen van schadelijke effecten voor Natura 2000-gebieden en van een goede toestand van waterlichamen kan worden bereikt; welk mechanisme wordt gekozen is volgens de diensten niet van belang, als het doel maar wordt bereikt. In het licht van het voorgaande heb ik opnieuw gekeken naar de onderbouwing dat daadwerkelijk kan worden verzekerd dat verslechtering van de kwaliteit van habitats en soorten en significant negatieve gevolgen uitblijven. Naar mijn oordeel is die onderbouwing deugdelijk. In het belang van de voorkoming van onnodige lasten voor ondernemers en bevoegde gezagen is het aangewezen de vrijstelling daadwerkelijk te verlenen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering zijn wel enkele wijzigingen in de nota van toelichting doorgevoerd. In de nota van toelichting is in lijn met het voorgaande meer uitvoerig ingegaan op het projectbegrip en op de onderbouwing ten aanzien van het uitblijven van negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden (nieuwe paragraaf 4).

2. Verwezen zij naar de reactie in het voorgaande onder punt 1.
3. In het programma aanpak stikstof 2015–2021 is de depositie die wordt veroorzaakt door het weiden en het mestgebruik op bestaande bedrijven onderdeel van de depositieruimte, ook als bij het weiden of mestgebruik wijzigingen aan de orde zijn; er is van uitgegaan dat daarvoor geen nieuwe vergunning behoeft te worden aangevraagd onder toedeling van ontwikkelingsruimte op grond van het programma. De omvang van de depositie in verhouding tot de beschikbare depositie- en ontwikkelingsruimte wordt gemonitord. Indien ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, worden de maatregelen in het programma of de mate waarin ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld aangepast. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de nota van toelichting bij het besluit aangevuld (nieuwe paragraaf 4).
4. De voorgenomen vrijstelling is ambtelijk afgestemd met LTO-Nederland en Vereniging Natuurmonumenten. LTO-Nederland steunt de vrijstelling. De Vereniging Natuurmonumenten steun alleen een vrijstelling voor het weiden van vee, niet voor het gebruik van meststoffen. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 5).
5. De redactionele verbetering is overgenomen. Daarnaast zijn enkele ondergeschikte wijzigingen van redactionele aard doorgevoerd in het besluit en in de nota van toelichting.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam.*



Advies Raad van State

No. W15.15.0183/IV
's-Gravenhage, 4 september 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 juni 2015, no.2015001054, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit, houdende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met vrijstelling van de vergunningplicht voor weiden van vee en gebruiken van meststoffen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beoogt een uitzondering te maken op de in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de wet) opgenomen vergunningplicht voor het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen die de kwaliteit van een Natura 2000-gebied significant kunnen verslechteren. In het ontwerpbesluit wordt het weiden van vee en het uitrijden van mest vrijgesteld van deze vergunningplicht. Aanleiding is een uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) die volgens de toelichting leidt tot onzekerheid voor veel agrariërs, mede in het licht van dreigende handavingsverzoeken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het ontwerpbesluit vast te stellen nadat met de opmerkingen rekening is gehouden.

De stelling in de toelichting dat weiden en bemesten geen project zijn in de zin van de Habitatrictlijn is – hoewel gelet op het normale spraakgebruik begrijpelijk – gelet op de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie twijfelachtig en kan gelet op de algemeen geformuleerde reikwijdte van de vrijstelling leiden tot nieuwe rechtsonzekerheid en nieuwe procedures. De Afdeling adviseert het voorstel nader te motiveren en in het bijzonder te onderzoeken in hoeverre het beweiden en bemesten significante gevolgen kan hebben in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en met het oog daarop het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen. Voorts adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de samenhang met de PAS systematiek. De Afdeling acht ten slotte overleg met de Europese Commissie aangewezen en adviseert om het ontwerpbesluit voor te leggen aan landbouw-, natuur- en milieuorganisaties.

1. Probleemanalyse in licht van de Habitatrictlijn

a. Inleiding

Het ontwerpbesluit is opgesteld naar aanleiding van de uitspraak van de ABRvS van 4 februari 2015 (verder: de uitspraak).¹ Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit maakt de uitspraak duidelijk dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het weiden van koeien en het uitrijden van mest nabij een Natura 2000-gebied vergunningplichtig is, omdat deze activiteiten kunnen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de habitats in het Natura 2000-gebied. Als gevolg daarvan is onzekerheid ontstaan voor veel agrariërs die vee weiden of meststoffen gebruiken, mede in het licht van dreigende handavingsverzoeken, aldus de toelichting.

De Afdeling onderschrijft dat onduidelijkheid over de vraag of beweiden of bemesten vergunningplichtig is of als 'bestaand gebruik' vrijgesteld is voor zowel bestuursorganen als agrariërs tot ongewenste lasten kan leiden. Indien dit het geval is kan hierin aanleiding gevonden worden om door middel van nieuwe regelgeving duidelijkheid te scheppen. De Afdeling constateert echter dat de aan het ontwerp ten grondslag liggende probleemanalyse beperkt is tot enkel het weergeven van de mogelijke implicaties van de uitspraak van de ABRvS en de als gevolg daarvan in de praktijk ontstane onrust. Hoewel de Afdeling er begrip voor heeft dat er naar gestreefd wordt deze onrust weg te nemen, acht zij een nadere probleemanalyse noodzakelijk, ook om de beoogde doelstelling van het voorstel – het creëren van rechtszekerheid – daadwerkelijk te kunnen bereiken. In dat verband wijst de Afdeling op het volgende.

b. Verhouding tot artikel 6, derde lid, Habitatrictlijn

In de toelichting wordt gesteld dat het Europees en nationaal wettelijk kader de ruimte bieden voor de vrijstelling van het verbod om zonder vergunning activiteiten te verrichten.² Artikel 6, derde lid, van de

¹ ABRvS 14 februari 2015 (zaaknummer 201305073/1/R2).

² Nota van toelichting, hoofdstuk 3.



Habitatrichtlijn³ eist een passende beoordeling voorafgaand aan de uitvoering van elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Het ontwerpbesluit heeft als uitgangspunt dat het weiden van vee of het uitrijden van mest een 'andere handeling' is en derhalve niet is aan te merken als 'project' waarvoor artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn voorafgaande beoordeling van de gevolgen voor het gebied voorschrijft. Dit oordeel wordt in de toelichting niet gemotiveerd.

Het begrip 'project' is in de wet noch in de Habitatrichtlijn gedefinieerd. Naar normaal spraakgebruik ligt het inderdaad niet voor de hand om in de bedrijfsvoering gebruikelijke activiteiten als het beweiden van vee of het uitrijden van mest als 'project' aan te duiden. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt echter dat het normale spraakgebruik hier niet de juiste maatstaf biedt. Het Hof heeft bepaald dat de definitie van het begrip 'project' in artikel 1, tweede lid, van de MER-richtlijn⁴ relevant is voor de verduidelijking van het begrip plan of project in de zin van de Habitatrichtlijn, omdat beide richtlijnen tot doel hebben dat wordt voorkomen dat voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor het milieu, toestemming wordt verleend zonder een voorafgaande beoordeling van hun milieueffecten.⁵ Het Hof heeft herhaaldelijk uitgesproken dat de MER-richtlijn een ruime werkings sfeer en een zeer breed doel heeft.⁶ Aan het begrip 'project' als bedoeld in de MER-richtlijn, en bijgevolg het begrip 'project' in de zin van de Habitatrichtlijn lijkt dan ook een bijzonder ruime uitleg te moeten worden gegeven. De rechtspraak van de ABRvS sluit bij deze ruime uitleg aan.⁷ Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid dat het uitrijden van mest onder omstandigheden als 'project' in bovenbedoelde zin kan worden beschouwd.⁸

In het licht van bovenstaande is onzeker of en zo ja welke ingevolge het voorstel vrij te stellen activiteiten toetsing aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kunnen doorstaan. Aannemelijk is dat hierdoor nieuwe procedures zullen worden gevoerd. Hierdoor is er een aanmerkelijk risico dat niet de gewenste duidelijkheid voor agrariërs en bestuursorganen ontstaat en derhalve de doelstelling van het ontwerpbesluit niet wordt bereikt.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het ontwerpbesluit nader te motiveren. In het bijzonder is daarbij van belang om nader te onderzoeken in hoeverre beweiding en bemesting significante gevolgen kunnen hebben in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en in dat verband na te gaan in hoeverre het EU-recht het wellicht noodzakelijk maakt verschillende categorieën van handelingen te onderscheiden. Indien uit het onderzoek zou blijken dat het onderscheiden van categorieën aangewezen is, adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit dienovereenkomstig aan te passen.

2. Overleg met de Europese Commissie

In de toelichting bij artikel 19da van de wet is opgenomen dat over de invulling van deze bepaling altijd overleg met de Europese Commissie zal plaatsvinden.⁹ Dit overleg is in het onderhavige geval te meer van belang nu de Commissie uit het belang van het aanwezig zijn van significante gevolgen in de zin van de Habitatrichtlijn (zie hiervoor punt 1) afleidt dat er goede redenen zijn om aan het begrip project een ruime uitleg te geven.¹⁰

De Afdeling adviseert, voor zover dit nog niet is geschied, alsnog in overleg te treden met de Europese Commissie over het ontwerpbesluit en van dit overleg in de toelichting verslag te doen.

3. Verhouding tot het Programma aanpak stikstof (PAS)

Het ontwerpbesluit betekent een algemene vrijstelling van de vergunningplicht voor het weiden van vee en het bemesten. De vrijstelling geldt derhalve zowel voor bestaande beweiding en bemesting als voor wijzigingen of nieuwe gevallen. In het kader van het per 1 juli 2015 invoerde systeem van het PAS is in artikel 19kh, zevende lid, van de wet vastgelegd dat projecten en andere handelingen zijn uitgezonderd van de vergunningplicht, wanneer de stikstofdepositie die deze projecten of andere

³ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEU 1992, L 206).

⁴ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26).

⁵ HvJ EG 7 september 2004, zaak C-127/02.

⁶ HvJ EG 28 februari 2008, zaak C-2/07.

⁷ ABRvS 17 september 2014 (zaaknummer 201303436/1/R2), r.o. 3.3.

⁸ ABRvS 28 mei 2014 (zaaknummer 201302382/1/R2), r.o. 5.5.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 654, nr. 24, blz. 2.

¹⁰ Europese Commissie, 'Beheer van 'Natura 2000'-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)', Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2000, paragraaf 4.3.



handelingen veroorzaken onder de bij amvb¹¹ bepaalde grenswaarde blijft. Met het ontwerpbesluit wordt ten opzichte van dit PAS-regime voor de categorieën beweiden en bemesten, beide stikstof veroorzakende activiteiten, een bijzondere regeling getroffen.

Voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken en op grond van het PAS-systeem zijn uitgezonderd van de vergunningplicht, is in het PAS zogenoemde depositieruimte beschikbaar gesteld. De toename van stikstofdepositie door de benutting van de depositieruimte is in het kader van het PAS passend beoordeeld. De vergunningplichtige projecten en andere handelingen kunnen in het PAS-systeem, indien zij leiden tot een toename van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats, slechts worden vergund als het bevoegd gezag daarvoor ontwikkelingsruimte beschikbaar stelt. Nu aan het PAS-systeem ten grondslag ligt dat een toename van stikstofdepositie alleen mogelijk is als daarvoor depositieruimte of ontwikkelingsruimte beschikbaar is gesteld, kan een nadere toelichting op welke wijze de voorgestelde categoriale uitzondering op de vergunningplicht zich hiertoe verhoudt niet worden gemist. In de toelichting wordt daar thans niet op ingegaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting op bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen

4. Consultatie

Blijkens de toelichting bij het ontwerpbesluit is het Interprovinciaal Overleg betrokken geweest bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit. Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre andere actoren, waaronder landbouworganisaties, natuur- en milieuorganisaties zijn geconsulteerd. Zoals uit het voorgaande volgt kan niet worden uitgesloten dat een nieuwe algehele vrijstelling van de voorgestelde omvang significante gevolgen heeft voor de kwaliteit van Natura 2000 gebieden. Consultatie van met name de hiervoor genoemde organisaties ligt mede in dat licht bezien voor de hand.

De Afdeling adviseert, voor zover dit nog niet is gebeurd, het ontwerpbesluit ter consultatie aan deze organisaties voor te leggen en de resultaten van consultatie in de toelichting weer te geven.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹¹ De grenswaarde is vastgelegd in het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (*Stb.* 2015, 227). De grenswaarde kan de vorm hebben van een maximale hoeveelheid stikstofdepositie of een minimumafstand tot een Natura 2000-gebied.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W15.15.0183/IV**

- In de aanhef 'Natuurbeschermingswet' wijzigen in 'Natuurbeschermingswet 1998'.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van houdende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met vrijstelling van de vergunningplicht voor weiden van vee en gebruiken van meststoffen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 10 juni 2015, nr. 15079598;

Gelet op artikel 19da, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [.....], nr. [.....]);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken van [.....], nr. [.....];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 wordt na artikel 3 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3a

Het verbod, bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, is niet van toepassing op:

- het weiden van vee;
- het gebruiken van meststoffen zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit gebruik meststoffen.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op grond van artikel 19da, eerste lid, Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: wet) wordt in de voorliggende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 geregeld dat de vergunningplicht als voorzien in artikel 19d, eerste lid, van de wet niet van toepassing is op het weiden van vee en het gebruik van meststoffen.

2. Achtergrond

In artikel 19d, eerste lid, van de wet is een verbod opgenomen om, zonder vergunning van gedeputeerde staten of – in uitzonderingsgevallen – Onze minister, handelingen te verrichten of projecten te realiseren die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Op grond van artikel 19d, tweede lid, van de wet geldt een uitzondering van de vergunningplicht voor handelingen en projecten die worden uitgevoerd overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in de artikelen 19a en 19b van de wet. Daarnaast geldt op grond van artikel 19d, derde lid, van de wet een uitzondering op de vergunningplicht voor 'bestaand gebruik'. Bestaand gebruik is gebruik dat niet is aan te merken als project (fysieke ingreep) en dat ongewijzigd is voortgezet sinds 31 maart 2010.

Op 4 februari 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een uitspraak gedaan (zaaknummer 201305073) die duidelijk maakt dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het weiden van koeien en het uitrijden van mest nabij een Natura 2000-gebied vergunningplichtig is, omdat deze activiteiten kunnen leiden tot verslechtering van de kwaliteit van de habitats in het Natura 2000-gebied. In de betrokken zaak was onvoldoende onderbouwd dat geen verslechtering aan de orde was. Evenmin was voldoende onderbouwd dat sprake was van 'bestaand gebruik' dat is vrijgesteld van de vergunningplicht.

De uitspraak leidt tot onzekerheid voor veel agrariërs die vee weiden of meststoffen gebruiken (veehouders, akkerbouwers e.a.), mede in het licht van dreigende handhavingsverzoeken. Dat geldt ongeacht het soort vee dat wordt geweid, of het soort meststoffen, organisch of anorganisch, dat wordt gebruikt, aangezien de overwegingen in de uitspraak van 4 februari 2015 daarop evenzeer kunnen worden toegepast.

Veelal is sprake van sinds jaar en dag bestaand gebruik van de betrokken percelen. Onduidelijk is echter welke onderbouwing noodzakelijk is, wil een agrariër voor het beweiden of bemesten een beroep kunnen doen op de vrijstelling van de vergunningplicht als bedoeld in artikel 19d, derde lid, van de wet. In potentie kan deze onderbouwing grote lasten geven, en zeker bij percelen met gewasrotatie, verschillende intensiteit van beweiding of beweiding met verschillende soorten vee, en percelen die niet permanent bij dezelfde agrariër in gebruik zijn lijkt een beroep op deze vrijstelling geen reëel perspectief te bieden.

Ook de ontwikkelde beheerplannen – die overeenkomstig artikel 19d, tweede lid, van de wet kunnen voorzien in een vrijstelling van de vergunningplicht – bieden niet altijd een oplossing. Niet in alle beheerplannen is een voorziening met het oog op vrijstelling getroffen, bijvoorbeeld vanuit de aanname dat voor dit soort activiteiten überhaupt geen vergunningplicht geldt. En als een voorziening is getroffen, dan kan deze in het licht van de uitspraak van 4 februari 2015 een te beperkte reikwijdte blijken te hebben. Voor sommige gebieden zal de vaststelling van het beheerplan bovendien nog enige tijd vergen.

Een en ander betekent dat in veel gevallen een vergunningprocedure aangewezen zal zijn. Het doorlopen van een vergunningprocedure brengt onzekerheid en lasten met zich. Dat verandert niet wezenlijk na inwerkingtreding van het programma aanpak stikstof 2015–2021. Dat programma brengt voor de verlening van vergunningen voor (ook) dit soort activiteiten wel een vereenvoudiging met zich, aangezien voor de onderbouwing van de vergunningaanvraag kan worden teruggegrepen op de gebiedsanalyses van het programma. Daarin is namelijk rekening gehouden met de stikstofdepositie als gevolg van bestaande beweiding en bemesting, en vastgesteld dat deze depositie in het licht van de voorziene maatregelen in het programma niet leidt tot verslechtering van de kwaliteit van de stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen. Dat laat echter onverlet dat een vergunningprocedure zal moeten worden doorlopen, dan wel – als de depositie onder de bij het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof vastgestelde grenswaarde van 1 mol valt – een melding zal moeten worden gedaan, en dat dit bij elke wijziging van gebruik of gebruiker opnieuw zal moeten gebeuren. Dat zal dus lasten voor de betrokken agrariërs en bevoegde gezagen geven.

De ontstane onzekerheid voor de agrarische sector en de lasten voor de sector en de bevoegde gezagen die het gevolg kunnen zijn van de uitspraak acht ik ongewenst.



De onzekerheid en de lasten kunnen er ook toe leiden dat in en nabij Natura 2000-gebieden minder koeien in de wei worden gehouden en dat de dieren in plaats daarvan permanent op stal worden gehouden. Ook dat acht ik ongewenst.

3. Vrijstelling vergunningplicht

Tegen deze achtergrond heb ik, zoals aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 2 maart 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 32 670, nr. 94), besloten gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 19da van de Natuurbeschermingswet 1998 biedt om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van activiteiten vrij te stellen van de vergunningplicht. Dit na overleg met de provincies als bevoegd gezag voor vergunningverlening voor de betrokken activiteiten. In het onderhavige besluit wordt een artikel 3a aan het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 toegevoegd, waarin een vrijstelling is opgenomen van het verbod om zonder vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de wet, vee te weiden en meststoffen te gebruiken. De vrijstelling ziet op het weiden van alle soorten vee en het op of in de bodem brengen meststoffen: dierlijke meststoffen, overige organische meststoffen en kunstmest.

Het Europees en nationaal wettelijk kader bieden hiervoor ruimte. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn 92/43 (hierna: de richtlijn) eist een toetsing vooraf aan de hand van een passende beoordeling voor projecten, dat wil zeggen fysieke ingrepen in het natuurlijk milieu, of plannen die kunnen leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000-gebied. Het weiden van vee of het uitrijden van mest is niet is aan te merken als project, maar als 'andere handeling'. Voor dergelijke activiteiten schrijft artikel 6, tweede lid, van de richtlijn uitsluitend de verplichting voor om passende maatregelen te treffen ten behoeve van het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats (en van verstoring van soorten) in Natura 2000-gebieden. Een voorafgaande toets in de vorm van een vergunning is op grond van dat artikel niet vereist, en derhalve kan voor dit soort activiteiten gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die artikel 19da, eerste lid, van de wet biedt om bij algemene maatregel van bestuur vrijstelling te verlenen van de in artikel 19d, eerste lid, van de wet opgenomen vergunningplicht.

Voor zover een verslechtering van de kwaliteit van habitats in een Natura 2000-gebied aan de orde zou kunnen zijn, zijn er voldoende instrumenten – anders dan de vergunningplicht – om tijdig te kunnen ingrijpen. In dit geval is in het bijzonder van belang dat provincies in voorkomend geval door middel van generieke regels of een specifieke aanschrijvingsbevoegdheid beperkingen kunnen stellen op basis van artikel 19ke van de wet om negatieve effecten van stikstofdepositie te voorkomen.¹ Daarnaast kunnen provincies bijvoorbeeld door inzet van hun subsidiekaders, door het sluiten van beheerovereenkomsten, door grondverwerving en door inzet van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium sturen. Overigens wijs ik er op dat in de het kader van de Meststoffenwet de normen voor bemesten de afgelopen jaren al aanzienlijk zijn aangescherpt. Zo kan er minder mest per hectare worden uitgereden en zijn de stikstofgebruiksnormen verlaagd.

4. Gevolgen

4.1 Administratieve lasten

Er zijn 117 Natura 2000-gebieden waar stikstofgevoelige habitats voorkomen. In Nederland zijn er volgens de metingen ongeveer 75.000 agrarische ondernemers. Een ruwe schatting geeft aan dat ongeveer 10.000 tot 15.000 agrarische ondernemers met één of meerdere percelen binnen de invloedssfeer van deze Natura-2000 gebieden vallen. Naar verwachting worden door de vrijstelling van de vergunningplicht dan ook een vergelijkbaar aantal vergunningaanvragen voorkomen. De kosten voor een aanvraag bedragen € 760,- en de kosten van een aanvullend ecologisch onderzoek voor het aspect stikstofdepositie worden geschat op 1.500,-. Door de vrijstelling worden naar verwachting dan ook tussen € 22,6 miljoen en € 33,9 miljoen aan administratieve lasten voorkomen.

4.2 Betrokkenheid provincies

Overeenkomstig de Code interbestuurlijke verhoudingen² zijn de provincies betrokken geweest bij de voorbereiding van dit besluit. Bij brief van 15 april 2015 heeft het interprovinciaal overleg aangegeven in te stemmen met de regeling.

¹ Na inwerkingtreding van de wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), zal artikel 19kp die basis bieden.

² Code interbestuurlijke verhoudingen, bijlage IV, Afspraken interbestuurlijke verhoudingen, nr. 4.



4.3 Gevolgen voor de rechterlijke macht

De vrijstelling die in deze regeling is vastgelegd zal naar verwachting leiden tot het voorkomen van 10.000 tot 15.000 vergunningaanvragen. De verwachting is dat het aantal beroepen evenredig zal worden beperkt.

5. Afwijken van vaste verandermomenten

Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving (1 januari en 1 juli), omdat het voor de agrarische sector van groot belang is dat de vrijstelling van de vergunningplicht op grond van de wet zo snel als mogelijk in werking treedt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,



Bijlage bij het Nader Rapport

Ref. Ares(2015)5383148 - 26/11/2015



EUROPESE COMMISSIE
DIRECTORAAT-GENERAAL
MILIEU
Directoraat B - Natuurlijk Kapitaal
ENV.B.3 - Natuur

Brussel,

LNV-Raad
Permanente Vertegenwoordiging van
het Koninkrijk der Nederlanden
Kortenberglaan 4-10
1040 Brussel

Betreft: voorgestelde vrijstelling vergunningplicht voor weiden van vee en gebruik van meststoffen (uw ref.: Bre-ez 050/15)

Geachte heer

Ik dank u voor uw brief van 23 september 2015 aan onze directeur-generaal, die de brief aan mijn afdeling heeft doorgezonden ter beantwoording.

U hebt een aantal vragen gesteld met betrekking tot de toepassing van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn voor het weiden van vee en het uitrijden van meststoffen op landbouwgrond. Met name vraagt u of de Europese Commissie het standpunt deelt dat dergelijke agrarische activiteiten niet beschouwd worden als „projecten” in de zin van artikel 6, lid 3, en, als gevolg daarvan, dat een voorafgaande toestemming op basis van een passende beoordeling niet is vereist voor elke individuele activiteit. Daarnaast vraagt u of de Commissie enig bezwaar ziet tegen een vrijstelling als gevolg van een dergelijke juridische benadering, zoals voorgesteld door de Nederlandse regering in het kader van een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur.

U verwijst naar de vaststelling van een Nederlandse rechter die heeft geoordeeld dat bepaalde landbouwactiviteiten als een project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kunnen worden aangemerkt. Dit oordeel lijkt ons juist, aangezien bemesting kan worden beschouwd als een interventie, met als gevolg een verandering in de fysieke aspecten van een gebied.

Hoewel de habitatrichtlijn geen vergunningensysteem voorschrijft voor landbouwactiviteiten, is onze belangrijkste zorg ten aanzien van de voorgenomen vrijstelling dat de (bestaande en toekomstige) veeteelt geen afbreuk mag doen aan de verplichting voor de Nederlandse regering tot het nemen van passende maatregelen ter voorkoming van een verslechtering van de Natura 2000-gebieden in de zin van artikel 6, lid 2, en het nemen van de nodige instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn. Dat zou het geval zijn indien de voorgestelde vrijstelling tot een

Europese Commissie, 1049 Brussel, BELGIË - Tel. -
Kamer:el. doorkiesnummer



„carte blanche” voor landbouwers zou leiden. Het wordt algemeen erkend dat landbouw, in het bijzonder weiden van vee en het uitrijden van meststoffen, een significante impact heeft op Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld als gevolg van een toename van de stikstofdepositie op de habitattypen die hiervoor kwetsbaar zijn. Voor veel gebieden in Nederland is de stikstofdepositie al boven de kritieke niveaus en is de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats van communautair belang vaak al slecht of ongunstig. Een verdere toename van de depositie zou dus in de meeste gevallen waarschijnlijk significante negatieve effecten hebben op de staat van instandhouding van deze habitats.

Wij zijn geïnformeerd over de programmatische aanpak stikstof (”PAS”), die, door een combinatie van algemene maatregelen die de totale stikstofdepositie omlaag moeten brengen en het zorgvuldig monitoren van de bestaande depositieniveaus een evenwicht beoogt voor landbouwactiviteiten in de toekomst. Wij hopen dat deze benadering inderdaad de gewenste resultaten zal opleveren.

Mede op basis van onze beoordeling van de tenuitvoerlegging in Nederland van de nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water, verwachten wij dat de Nederlandse wettelijke regeling voor landbouwpraktijken strenge maatregelen inhoudt ter vermindering van de stikstofdepositie en overschotten, met name uit agrarische bronnen.

Als sommige landbouwactiviteiten inderdaad van een toestemmingsverplichting- zoals een vergunningstelsel - zouden worden vrijgesteld, dan moeten er andere soortgelijke juridische mechanismen zijn om ervoor te zorgen dat dergelijke activiteiten geen nadelige effecten hebben op Natura 2000 gebieden of voor het bereiken van de goede toestand van de waterlichamen in 2015 ingevolge de Kaderrichtlijn water, zoals wettelijk vereist.

Hoogachtend,

Nicola NOTARO
Afdelingshoofd

Contactpersoon: Nicola NOTARO, telefoon: