

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van de bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Coöperatie Mobilisation for the environment U.A. (MOB) en de vereniging Leefmilieu te Nijmegen (bezwaarden) (ingediend door ██████████ van ██████████ ██████████) tegen 10 besluiten van de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders), waarbij de verzoeken tot handhaving op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor het beweiden en bemesten zijn afgewezen voor de volgende veehouderijen:

- 1) veehouderij Schaalsmeerdijk 1 te Oostknollendam
- 2) veehouderij Broekermeerdijk 27 te Broek in Waterland
- 3) veehouderij Zuiderweg 42 te Wijdewormer
- 4) veehouderij Groetpolderweg 35 te Winkel
- 5) veehouderij Gooilandseweg 12 te Weesp
- 6) veehouderij Noorderbuurt 14 te Westerland
- 7) veehouderij Klaasen en Evendijk 4 te Bergen
- 8) veehouderij Postweg 125 te De Cocksdorp
- 9) veehouderij Pettemerweg 35a te Petten
- 10) veehouderij T.J.M. Andriessen te Amstelveen

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop de bestreden besluiten zijn verzonden, maandag 5 november 2018, en gelet op de datum waarop de bezwaarschriften zijn ontvangen, 15 december 2018, stelt de commissie vast dat de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn zijn ingediend. Voorts zijn de bezwaarschriften rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van de bestreden besluiten is gelegen in artikel 122 Provinciewet, hoofdstuk 5 van de Awb en artikel 2.7 van de Wnb.

Hoor- en adviescommissie

INHOUD VAN DE BESTREDEN BESLUITEN

Verweerders wijzen negen van de elf verzoeken om handhaving af (bezwaarde heeft één bezwaarschrift ingetrokken). Op diverse data in 2015, 2016, 2017 en 2018 is aan elk van de 10 bedrijven een vergunning verleend op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet (voorloper van de Wnb) voor het in werking hebben en wijzigen van een veehouderij. Naar aanleiding van de handhavingsverzoeken is eind oktober/begin november 2018 op elk bedrijf een controle uitgevoerd waarbij bleek dat er geen sprake was van een overtreding van de Wnb. Wat betreft de bedrijven nr. 4) en 7) zal wel een handhavingstraject worden opgestart, omdat (bij 4) de vergunning wat betreft de kippen (maximale aanwezigheidstermijn) is overschreden en (bij 7) de werking van de luchtwasser is belemmerd door een open deur.

Voor elk van de 10 veehouderijen geldt dat de huidige bedrijfshandelingen (depositie vanuit de stallen) binnen het vergunde emissieplafond van de Wnb blijven en dat deze niet leiden tot overschrijding van de vergunde stikstofdepositie.

Voor zover de verzoeken de emissies van beweiden en bemesten betreft geldt dat deze zijn vrijgesteld van de vergunningplicht in artikel 2 van de Verordening Natura 2000 gebieden Noord-Holland, aldus verweerders in de bestreden besluiten.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

De handhavingsverzoeken zijn ingediend op 24 september 2018. De behandeling van de bezwaren is vervolgens na de hoorzitting van 6 juni 2019 aangehouden, zodat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) d.d. 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604) inzake beweiden en bemesten kon worden betrokken op de betreffende handhavingsverzoeken. Sindsdien hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Op 19 december 2019 is het rapport "Bemesten en beweiden in 2020, tussentijds advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek" (rapport Remkes) uitgebracht. Daarnaast is op 1 januari 2020 de Spoedwet aanpak stikstof van kracht geworden, hetgeen geleid heeft tot wijzigingen in de Wnb. De commissie is van mening dat de wetwijziging moet worden betrokken in het kader van de bezwaarschriftenprocedure. Op grond van vaste jurisprudentie (ABRVs 21-12-2016, ECLI:NL:RVS:2016:3388) moet immers gewijzigde regelgeving worden betrokken bij de beoordeling van handhavingsverzoeken in het kader van de heroverweging in bezwaar (toetsing ex nunc).

De commissie constateert dat de minister naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling inzake beweiden en bemesten in verschillende brieven aan de Tweede Kamer, o.a. d.d. 27 juni 2019 (DGNVLG / 19153358), heeft medegedeeld dat er gedurende het huidige beweidings- en bemestingsseizoen niet actief zal worden gehandhaafd op de vergunningplicht. Vervolgens is er nader advies uitgebracht over het beweiden en bemesten, het al eerder genoemde rapport Remkes. Partijen, verweerders en derdebelanghebbenden, hebben de uitkomsten van dit nader advies afgewacht. Zodoende is, zo constateert de commissie, door partijen niet veel ondernomen om uitvoering te geven aan de uitspraak van de Afdeling inzake beweiden en bemesten. Tot op heden is niet op individueel niveau onderzocht wat de exacte vergunde en feitelijke situatie was en is, of zich een (wijzigings)vergunningplicht voordoet en zo ja of die (wijzigings)vergunning verleend kan worden. Ook vanuit de kant van bezwaarden is het na de aanhouding van de bezwaarschriften stil gebleven. Doordat een sluitend onderzoek op individueel niveau ontbreekt, kan de commissie slechts in algemene bewoordingen adviseren over de handhavingsverzoeken die zien op het beweiden en bemesten bij de veehouderijen.

Bij de beoordeling van deze bezwaarschriften geldt volgens de commissie de genoemde uitspraak van de Afdeling inzake beweiden en bemesten als vertrekpunt. Ook betreft de commissie het rapport Remkes en de gewijzigde Wnb in haar advisering. Verder hebben verweerders op 8 juni 2020 een nadere reactie verzonden en bezwaarden hebben daarop gereageerd op 16 september 2020. De commissie zal hieronder kort de inhoud van de uitspraak van de Afdeling inzake beweiden en bemesten, het rapport, de per 1 januari 2020 gewijzigde Wnb, de nadere reactie van verweerders en bezwaarden samenvatten. Alvorens in te gaan op het bemesten en beweiden, zal

Hoor- en adviescommissie

de commissie uiteenzetten wat – gelet op de genoemde ontwikkelingen – het toetsingskader is voor het beoordelen van deze handhavingsverzoeken.

Uitspraak beweiden en bemesten

Uit de uitspraak van de Afdeling volgt dat het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen niet categoriaal kan worden uitgezonderd van de vergunningplicht ingevolge de Wnb.

Voor het weiden van vee overweegt de Afdeling in voornoemde uitspraak – kort samengevat – als volgt:

- het weiden van vee hangt onlosmakelijk samen met de exploitatie van een veehouderij en vormt daarmee één project;
- de gevolgen van het weiden van vee moeten in samenhang met de gevolgen van de exploitatie worden beoordeeld; van een opknippen in enerzijds een vergunning en anderzijds een vergunningvrij deel kan geen sprake zijn;
- in veel gevallen is ten onrechte sprake van een natuurvergunning waarin de gevolgen van het beweiden niet zijn meegenomen;
- om te beoordelen of het weiden van vee kan leiden tot significante gevolgen voor Natura 2000 gebieden dienen de gevolgen van het houden van vee in stallen en van het beweiden (alsnog) gezamenlijk te worden beschouwd.

Ten aanzien van het bemesten overweegt de Afdeling – kort samengevat – als volgt:

- toekomstige bemestingsactiviteiten en de bemestingsactiviteiten die al decennia plaatsvinden zijn ingevolge Europeesrechtelijke jurisprudentie niet aan te merken als één-en-hetzelfde project; daartoe is onder meer van belang dat zich in de tijd vele wijzigingen hebben voorgedaan;
- onderzoek rechtvaardigt niet de conclusie dat uitgesloten is dat het bemesten voor geen enkel Natura 2000-gebied significante gevolgen kan hebben.

De Afdeling heeft, na de constatering dat de beroepen tegen de afwijzende handhavingsbesluiten gegrond zijn, in de uitspraak enkele aanwijzingen gegeven over hoe verder te gaan. Daarbij acht de Afdeling relevant dat bedrijven nimmer een vergunning hebben aangevraagd voor beweiden en bemesten, omdat de bevoegde gezagen zich tot op heden op het standpunt stelden dat zo'n vergunning niet nodig is. Samenvattend komen de aanwijzingen van de Afdeling erop neer dat de betreffende bedrijven, alvorens verweerders opnieuw op het handhavingsverzoek moeten beslissen, eerst in de gelegenheid moeten worden gesteld alsnog een aanvraag in te dienen. Verweerders moeten daarbij aangeven welke gegevens moeten worden overgelegd. Vervolgens zal een nieuwe beslissing op bezwaar moeten worden genomen inzake de handhavingsverzoeken, waarbij de eventuele vergunbaarheid (of: legalisatie) van het beweiden en bemesten aan de orde kan komen.

Rapport Remkes

Voor bemesten concludeert het Adviescollege dat de ammoniakemissie, ten opzichte van de referentiedatum, doorgaans is afgenomen. Deze reductie is gerealiseerd door het aanscherpen van toegestane hoeveelheden per gewas, strengere toepassingsnormen en gewijzigde technieken (die leiden tot een lagere uitstoot).

Over beweiden concludeert het Adviescollege dat deze activiteit een positief effect heeft, zowel in de stal als in de wei. Voor beweiden geldt in alle gevallen dat de feitelijke situatie gunstiger is dan de vergunde situatie (die alleen uitgaat van 5% reductie van stalemissies) terwijl de feitelijke reductie (van emissies uit stalmest en weidemest samen) groter is dan dit percentage. Voor beweiden geldt om die reden dat aannemelijk is dat geen sprake is van een hogere depositie dan waar in de stalvergunning al rekening mee is gehouden. De depositie van stal en bemesten gezamenlijk neemt af als beweiding plaatsvindt (in vergelijking met de situatie waarbij koeien op stal staan en de mest wordt uitgereden). Deze conclusie geldt zonder uitzondering, dus ook voor beweiding dichtbij Natura 2000-gebieden.

Hoor- en adviescommissie

Gewijzigde Wnb

Vanaf 1 januari 2020 is de vergunningplicht zoals vervat in artikel 2.7 Wnb beperkt. Vanaf die datum is uitsluitend een natuurvergunning nodig voor activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied hebben.

Nadere reactie verweerders

Verweerders geven aan primair het advies van het rapport Remkes te volgen ten aanzien van het beweiden en bemesten. Tevens hebben zij, ten overvloede, per veehouderij een berekening uitgevoerd voor het beweiden. Uit deze berekening blijkt dat het beweiden niet zorgt voor hogere emissies dan waar in de stalemissies van de vergunning al rekening mee is gehouden.

Nadere reactie bezwaarden

De emissies vanwege het beweiden kunnen niet losgekoppeld worden van de stalemissies, beweiden kan dan ook niet vergunningvrij worden gesteld. Tevens moet er acht worden geslagen op het aantal gehouden dieren en het veevoer.

Bij bemesten kan niet worden uitgegaan van het rapport Remkes. Het rapport is geen passende beoordeling.

Toetsingskader

De commissie constateert dat na de uitspraak van de Afdeling inzake beweiden en bemesten er een nieuw (landelijk) advies uitgebracht is over het beweiden en bemesten, het al eerder genoemde rapport Remkes. Het rapport bevat algemene aanwijzingen dat het beweiden van vee en het bemesten geen significante effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. Het rapport Remkes rechtvaardigt evenwel niet de conclusie dat in de hier voorliggende individuele zaken geen sprake is van een overtreding (waardoor handhaving niet aan de orde zou zijn). Met het rapport is immers geen vervolg gegeven aan de door de Afdeling geformuleerde, hierboven weergegeven uitgangspunten ten aanzien van het beweiden en bemesten. Zo zal in ieder geval per veehouderij moeten worden onderzocht wat de exacte situatie was en is, of sprake is van omstandigheden ten aanzien van het betreffende beweiden en bemesten waardoor dat significante effecten kan hebben op de betreffende Natura 2000-gebieden, en of vergunningverlening aan de orde is. Voor de beoordeling van de bezwaarschriften hecht de commissie zwaar aan het feit dat de Afdeling in de uitspraak inzake het beweiden en bemesten heeft aangegeven dat de bedrijven gelegenheid moeten krijgen om aanvullende gegevens te verstrekken, nadat daar door het bestuursorgaan is verzocht. De commissie constateert dat dit nog niet is gedaan. De commissie constateert daarnaast ook, dat de bedrijven niet uit eigen beweging nadere gegevens hebben verstrekt om inzichtelijk te maken wat het beweiden en bemesten in hun specifieke situatie betekent.

Overweging commissie bemesten

De commissie kan de redenering in het rapport Remkes volgen en ziet daarin overtuigende argumenten naar voren komen. Zij constateert echter ook dat wanneer dit advies wordt gevolgd, er feitelijk (wederom) sprake zal zijn van een algehele vrijstelling voor het bemesten. Die conclusie is niet in lijn met de uitspraak van de Afdeling inzake het beweiden en bemesten, waaruit blijkt dat een categorale uitzondering op de vergunningplicht juist niet aan de orde kan zijn (althans niet zonder deugdelijk en adequaat onderzoek). De redenering in het rapport Remkes zal mogelijk voor een deel van de veehouderijen opgaan, maar omdat dit niet zeker is, dient dit per veehouderij onderzocht te worden.

De commissie constateert dat verweerders ten aanzien van het bemesten niet per veehouderij hebben onderzocht wat de situatie is. Voor het bemesten is het van belang te weten wanneer het uitrijden van mest is gestart (vóór of na de Europese referentiedatum) en of deze activiteit, mits gestart vóór de Europese referentiedatum nadien ongewijzigd is gecontinueerd voor wat betreft de locatie waarop de bemesting plaatsvindt en de hoeveelheid mest die daarbij wordt gebruikt. Er is immers geen vergunningplicht indien de activiteit is gestart voordat het beschermingsregime

Hoor- en adviescommissie

van de Habitatrictlijn van kracht werd en nadien ongewijzigd is voortgezet. Daarbij dient ook acht te worden geslagen op de constatering van de Afdeling dat zich in de tijd vele wijzigingen hebben voorgedaan, waardoor – zo concludeert de Afdeling – van ongewijzigde voortzetting van een-en-hetzelfde project geen sprake kan zijn. Evenmin is er een vergunningplicht als significante effecten voor Natura 2000-gebieden op voorhand kunnen worden uitgesloten. In het kader van deze beoordeling is het daarom ook relevant om te weten of het grondgebruik is aangepast en of de bemesting is toegenomen.

De commissie merkt in dit verband nog op dat sinds de gewijzigde Wnb geen vergunningplicht geldt als zich geen activiteit voordoet met mogelijk significante effecten voor Natura 2000-gebieden. De vergunningplicht is daarmee sinds 1 januari 2020 beperkt tot situaties die vallen onder artikel 6, derde lid Habitatrictlijn.

Het is vervolgens de vraag wat het bovenstaande betekent voor de voorliggende bezwaarschriften gericht tegen de afwijzing van de handhavingsverzoeken. De commissie constateert dat zij niet beschikt over de informatie waaruit blijkt wat per veehouderij de situatie ten tijde van de voor het betreffende bedrijf relevante referentiedatum is geweest, momenteel is en zal zijn ten aanzien van het bemesten. Evenmin zijn per veehouderij gemaakte emissie- en depositieberekeningen voorhanden. Dat betekent dat de commissie ook niet kan vaststellen of in de voorliggende zaken sprake is van een vergunningplicht en evenmin of sprake is van mogelijke significante effecten op de voor het betrokken bedrijf relevante Natura 2000-gebieden. Hoewel de commissie begrijpt dat verweerders en derdebelanghebbenden hebben gewacht op het rapport Remkes, is – nu het rapport Remkes tot een algemene conclusie komt dat bemesten niet vergunningplichtig is – er weinig voortgang geweest om op individueel niveau onderzoek te doen. Verweerders hebben derdebelanghebbenden niet om gegevens over het bemesten gevraagd.

Naar het oordeel van de commissie dienen verweerders dan ook (alsnog) in alle voorliggende zaken te onderzoeken:

- welke bemestingsactiviteiten plaatsvonden, plaatsvinden en zullen plaatsvinden;
- welke wijzigingen – zowel op feitelijk niveau als in de regelgeving - zich in dat verband hebben voorgedaan en zullen voordoen;
- of de activiteiten in het individuele geval kunnen worden aangemerkt als voortzetting van een project, daarbij mede acht slaand op de conclusie van de Afdeling op dit punt;
- of de activiteit in het specifieke geval significante gevolgen kan hebben voor de relevante Natura 2000-gebieden.

Indien verweerders tot de conclusie komen dat in het individuele geval sprake is van een vergunningplicht zal het betreffende bedrijf alsnog een vergunning dienen aan te vragen. In dat scenario zal er naar de mening van de commissie – gelet op de geconstateerde overtreding en de beginselplicht tot handhaving - ook aanleiding zijn om een last onder dwangsom op te leggen. De daarin op te nemen begunstigingstermijn zal naar de mening van de commissie evenwel recht moeten doen aan de gang van zaken, waarbij de commissie benadrukt dat de bedrijven de gelegenheid moeten krijgen om een ontvankelijke aanvraag in te dienen. Het is immers denkbaar dat de situatie van het betreffende bedrijf alsnog vergund zal kunnen worden.

Overweging commissie beweiden

De commissie kan de redenering in het rapport Remkes volgen en ziet daarin overtuigende argumenten naar voren komen. Zij constateert echter ook dat wanneer dit advies wordt gevolgd, feitelijk (wederom) sprake zal zijn van een algehele vrijstelling voor het beweiden van vee. Die conclusie is niet in lijn met de uitspraak van de Afdeling inzake beweiden en bemesten waaruit blijkt dat een categorale uitzondering op de vergunningplicht niet is toegestaan. De redenering in het rapport Remkes zal mogelijk voor een deel van de veehouderijen opgaan, maar omdat dit niet zeker is, dient dit per veehouderij gecontroleerd te worden. De commissie constateert echter ook dat verweerders hier wel per veehouderij hebben onderzocht wat de uitstoot van het beweiden is, behalve voor veehouderij 4 aangezien daar geen sprake is van beweiden.

Uit de uitspraak van de Afdeling inzake beweiden en bemesten blijkt dat het weiden van vee onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van een melkveehouderij. Vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen het weiden van vee en een melkveehouderij is voor de vraag of een

Hoor- en adviescommissie

uitzondering op de vergunningplicht kan worden gemaakt van belang wanneer deze (onlosmakelijke) activiteit is gestart en of al een Nbw-/Wnb-vergunning voor deze activiteit is verleend. Er kunnen zich drie situaties voordoen.

Ten eerste de situatie waarbij voor exploitatie van de veehouderij nog nooit een Nbw-/Wnb-vergunning is verleend. Als de exploitatie van de veehouderij inclusief beweiden al plaatsvond voor de Europese referentiedatum en nadien niet is toegenomen in omvang en effect, is er geen sprake van een vergunningplicht.

Ten tweede de situatie waarbij voor de exploitatie van de veehouderij wel een Nbw-/Wnb-vergunning is verleend en (impliciet) is rekening gehouden met het beweiden.

Ten derde de situatie waarbij voor de exploitatie van de veehouderij wel een Nbw-/Wnb-vergunning is verleend en geen rekening is gehouden met beweiden.

Het is voor de commissie niet bekend welke van de drie genoemde situaties zich voordoet bij de verschillende veehouderijen. Uit de door verweerders gemaakte berekeningen volgt dat het beweiden van vee een positief effect heeft op de totale stikstofemissie ten opzichte van het jaarrond op stal houden van vee. Weliswaar hebben deze berekeningen betrekking op de emissie van stikstof, maar een afname van de emissie van stikstof betekent ook een afname van de depositie van stikstof. Dit effect is reeds in de regelgeving verdisconteerd door een onderscheid te maken tussen stalemissiefactoren voor het houden van vee met beweiden en stalemissiefactoren voor het houden van vee zonder beweiden. De emissiefactoren voor het houden van vee met beweiden liggen 5% lager dan de emissiefactoren voor het houden van vee zonder beweiden.

De emissie van het beweiden zelf is evenwel niet verdisconteerd in de stalemissiefactor. Dat kan ook niet omdat niet vastligt waar dit beweiden plaatsvindt en wat de intensiteit ervan is. Dit beweiden zal over het algemeen plaatsvinden in de nabijheid van de betreffende veehouderij, maar dat hoeft niet altijd en geheel zo te zijn. Ook kunnen in de loop der tijd andere gronden in gebruik zijn genomen waarop de activiteiten zijn verricht. Verweerders dienen daar uitsluitel over te geven. Er dient dan ook per veehouderij nader onderzoek te worden gedaan naar de plaats van het beweiden, alsook naar de intensiteit ervan.

De commissie wijst op het toetsingskader dat de Afdeling in rechtsoverwegingen 12 tot en met 12.6 van haar uitspraak over het beweiden en bemesten heeft ontwikkeld en waarvan zij blijkens haar uitspraak van 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170, niet is teruggekomen. Uit rechtsoverwegingen 12.2 tot en met 12.4 van eerstgenoemde uitspraak volgt dat in bovenbedoelde tweede situatie nader moet worden onderzocht of beweiden is toegestaan. Uit rechtsoverweging 12.5 volgt dat in bovenbedoelde derde situatie beweiden niet is toegestaan.

De bestreden besluiten geven geen blijk van het onderzoek dat in bovenbedoelde tweede situatie is vereist, noch van de toepassing van de beginselplicht tot handhaving die zich in bovenbedoelde derde situatie voordoet.

Naar het oordeel van de commissie dienen verweerders dan ook (alsnog) in alle voorliggende zaken te onderzoeken:

- welke situatie (1 tot met 3) zich voordoet;
- waar het beweiden plaatsvond en plaatsvindt;
- wat de intensiteit van het beweiden was en is, en
- welke depositie daarmee gemoeid was en is.

Dit alles met het doel te onderzoeken welke gevolgen het beweiden heeft en of zich hierdoor mogelijk significante effecten op het betreffende Natura 2000-gebied voordoen. De commissie merkt op dat de bestaande vergunning naar het zich laat aanzien hoe dan ook dient te worden gewijzigd in die zin dat daarin de beweiding is opgenomen en in die zin dat daaruit blijkt welke effecten dat heeft op de depositie ter plaatse van de relevante Natura 2000 gebieden.

Hoor- en adviescommissie

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 6 juni 2019 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat de bestreden besluiten niet zorgvuldig zijn voorbereid en een deugdelijke motivering ontberen. De besluiten dienen dan ook nader gemotiveerd te worden met inachtneming van het advies. De commissie is op basis van het dossier en de gewisselde standpunten in dit stadium niet in staat om te adviseren tot welke uitkomst dat moet leiden.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot de bezwaarschriften namens MOB vereniging Leefmilieu d.d. 15 december 2018 te adviseren bezwaarders in hun bezwaren te ontvangen en deze bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren.

Haarlem, donderdag 8 oktober 2020

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer II



fungerend secretaris



mr. E.C. Berkouwer,

(plaatsvervangend) voorzitter