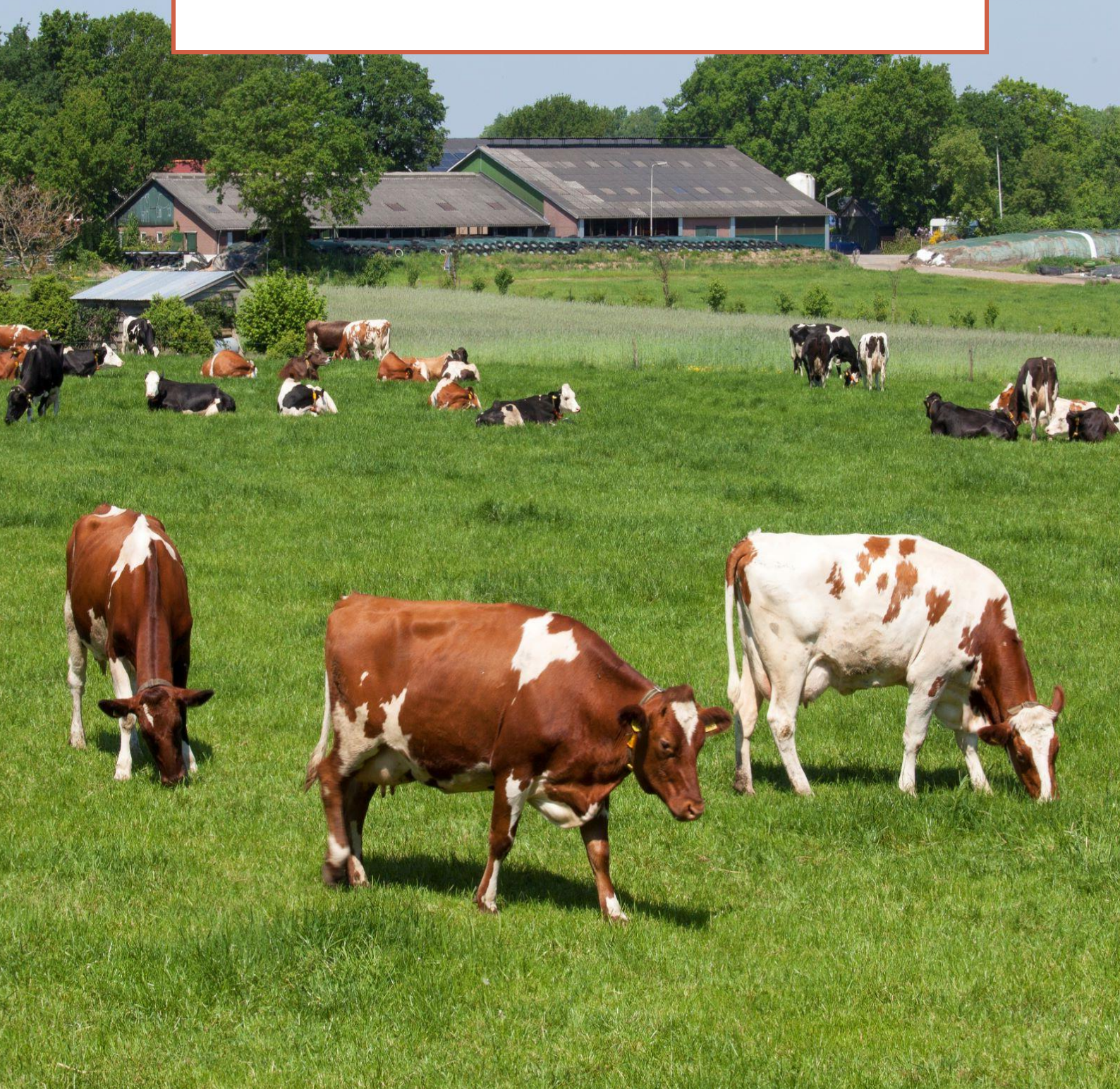


Handreiking I beweiden en bemesten – beoordeling referentiesituatie



Op 12 oktober 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') vijf uitspraken gedaan in zaken waarbij het (onder meer) ging om de vraag of het weiden van (melk)vee vergunningplichtig is en zo ja, hoe deze activiteit beoordeeld moet worden.¹

Voorheen werd in de praktijk tot uitgangspunt genomen dat het beweiden, evenals het bemesten van percelen grond, niet vergunningplichtig is. De Afdeling heeft (in navolging van haar uitspraak van 29 mei 2019) overwogen dat bemesten afzonderlijk vergunningplichtig is.² Beweiden wordt geacht onlosmakelijk te zijn verbonden met het project bestaande uit de oprichting, uitbreiding of exploitatie van de stallen waarin het vee wordt gehouden.³ Om te beoordelen of sprake is van significante gevolgen en dus van een vergunningplicht, moeten stalemissies en emissies als gevolg van het weiden van vee op de betrokken percelen gezamenlijk worden beoordeeld. Voor het project, bestaande uit het houden van vee op stal, is doorgaans al een natuurvergunning verleend. Wanneer het weiden van vee daarbij wordt betrokken, kan dat leiden tot een noodzakelijke uitbreiding van die natuurvergunning. Wanneer voor de veehouderij geen natuurvergunning is verleend, maar een milieutoestemming van voor het moment dat artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn ging gelden voor het betrokken Natura 2000-gebied (Europese referentiedatum), moet worden beoordeeld of het weiden van vee en de stalemissies gezamenlijk leiden tot een toename van depositie ten opzichte van de referentiesituatie. Is dat niet het geval, dan zijn significante gevolgen uit te sluiten en is nog steeds geen natuurvergunning nodig.

Voor situaties waarin het vee niet uitsluitend op stal, maar ook in de wei wordt gehouden, heeft de Afdeling verduidelijkt dat één gezamenlijke natuurvergunning nodig is. Om aan te tonen dat het weiden van vee niet leidt tot een noodzakelijke (uitbreiding van een) natuurvergunning, kan volgens de Afdeling intern worden gesaldeerd met de afname van toegestane depositie door bemesting als gevolg van beweiding. De Afdeling neemt in de uitspraak van 12 oktober 2022 namelijk aan dat beweiden minder stikstofemissie geeft dan vee in een stal. De Afdeling volgt daarin het standpunt van het adviescollege stikstofproblematiek. Daarnaast neemt de Afdeling aan dat op de grond bij het bedrijf die wordt beweide, minder mest wordt uitgereden dan in de situatie zonder beweiden. Dat betekent dat zonder berekening kan worden aangetoond dat significante gevolgen zijn uit te sluiten. Zoals bekend, is intern salderen op dit moment vergunningvrij.⁴

¹ Voor het persbericht naar aanleiding van de uitspraken, zie deze [link](#). In deze notitie wordt gemakshalve verder verwezen naar één van de vijf uitspraken waarin het beoordelingskader in relatie tot beweiden en bemesten volledig is uitgeschreven; dat is de procedure met kenmerk [ECLI:NL:RVS:2022:2874](#).

² [ECLI:NL:RVS:2019:1604](#), r.o. 20.2.

³ [ECLI:NL:RVS:2019:1604](#), r.o. 11.4.

⁴ In het wetsvoorstel 'tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen' is vermeld dat beweiden en bemesten ook uitgezonderd blijft van een vergunningplicht, deze categorie zal niet gaan vallen onder de zogeheten 'Natura 2000-activiteit'. Zie § 3.6.2.2, p. 20 van de (concept) Memorie van Toelichting. Het wetsvoorstel is tot en met 23 maart 2023 via de internetconsultatie in te zien via deze [link](#).

2 Doel van deze handreiking en stand van zaken duiding uitspraak

De (uitvoerings)praktijk heeft behoefte aan een verdere duiding van de uitspraak. Deze handreiking beoogt daarin te voorzien. Op het eerste oog biedt de Afdelingsuitspraak van 12 oktober 2022 een beoordelingskader dat beter uitvoerbaar is dan het kader dat volgens verschillende rechtbanken (in eerste aanleg) moest worden gehanteerd. De Afdeling accepteert namelijk dat de maximaal toegestane mestgift mag worden gebruikt als referentiesituatie ten opzichte waarvan gesaldeerd mag worden, terwijl de rechtbanken aannamen dat alleen gesaldeerd mag worden ten opzichte van de feitelijke bemesting. Tegelijkertijd roept de uitspraak ook veel nieuwe vragen op.

Met deze eerste handreiking is beoogd om de uitvoeringspraktijk enkele handvatten te bieden, door stapsgewijs te omschrijven of beweiden in voorkomende gevallen vergunningplichtig (en zo ja: vergunbaar) is in situaties waarin daarvoor nog geen natuurtoestemming gegeven is. Ook wordt aangegeven [hoe de referentiesituatie wordt bepaald](#) van een bemest perceel, zodat met de lagere mestaanwending intern kan worden gesaldeerd.

Deze handreiking biedt geen volledig kader voor (o.a.) de situatie waarin alleen gesaldeerd wordt met een perceel dat uit de bemesting wordt genomen, zodat dat saldo elders kan worden ingezet (extern salderen). Op dit moment wordt in interprovinciaal verband gewerkt aan vraagstukken in dat verband en wordt onderzocht hoe bepaalde kentallen kunnen worden geactualiseerd en zo nodig geüniformeerd. Van verdere ontwikkelingen op het thema beweiden en bemesten wordt u op de hoogte gehouden via bij12.nl.

3 Hoe wordt de referentiesituatie bepaald als je beweiden wilt salderen met bemestingsnormen op de te beweiden grond?

De Afdeling geeft in die gevallen aan hoe de referentiesituatie bepaald moet worden:

1. *De referentiesituatie voor bemesten kan worden ontleend aan de planologische toestemming voor agrarisch gebruik (bestemmingsplan) geldend op de Europese referentiedatum.*

Omdat alleen gesaldeerd kan worden met toegestane depositie en nooit een natuurvergunning is verleend voor bemesten, kan worden teruggevallen op de planologische toestemming voor de Europese referentiedatum, als die aanwezig is. Ook aan planologisch overgangsrecht kan een referentiesituatie worden ontleend.⁵ In andere woorden: Vastgesteld moet worden dat bemesten was toegestaan op de referentiedatum, gelet op de toegekende bestemming en de planregels.

Op zijn vroegst is de Europese referentiedatum 10 juni 1994 (de vroegste aanwijzdatum voor gebieden op grond van de Vogelrichtlijn). Wanneer de door het project geraakte gebieden pas later zijn aangewezen onder vigeur van de Vogelrichtlijn of als Habitatrichtlijngebieden later zijn geplaatst op de communautaire lijst, kan het bevoegde gezag voor een latere aanwijzingsdatum kiezen.

Om de referentiesituatie goed te kunnen bepalen, moet duidelijk zijn op welke percelen zal worden beweide. Intern salderen met de afname van de depositie van bemesten kan immers alleen als duidelijk is dat het bemesten voor de relevante referentiedatum van de betrokken Natura 2000-gebieden was toegestaan. Niet inzichtelijk maken op welke Natura 2000-gebieden het weiden van vee depositie veroorzaakt, is volgens de uitspraak van 12 oktober 2022 toegestaan, als de referentiesituatie voor de vroegst mogelijke referentiedatum (10 juni 1994) wél in kaart wordt gebracht. Als het bevoegd gezag (of de aanvrager) kan motiveren dat er een latere vroegste referentiedatum geldt, mag dat ook.⁶ Bedenk daarbij dat als u gemotiveerd afwijkt van 10 juni 1994, u het effect op de verschillende betrokken Natura 2000-gebieden wel inzichtelijk moet maken.

N.B. In paragraaf IV, sub a staan een paar aanbevelingen wanneer het benodigde bestemmingsplan niet direct is in te zien via ruimtelijkeplannen.nl.

2. *Vast moet staan dat de betrokken percelen ook op de referentiedatum al werden bemest. Dat staat vast als de gronden agrarisch in gebruik waren.*

⁵ ABRS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3886](#), r.o. 9.1

⁶ Zie in dat kader [ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 17.1](#). De aanname dat beweiden altijd gunstiger is dan bemesten, maakt dat niet inzichtelijk wordt gemaakt op welke Natura 2000-gebieden het weiden van vee depositie veroorzaakt. Als je een andere referentiedatum kiest, moet je het effect op de verschillende gebieden wel in kaart brengen; aangetoond moet worden dat er geen effect is op de vroeger aangewezen Natura 2000-gebieden.

Omdat de referentietoestemming bestaat uit algemene regelgeving en niet uit een individuele toestemming, moet wel worden vastgesteld dat de betrokken percelen destijds daadwerkelijk werden bemest. De betrokken individuele percelen moeten als het ware worden gekoppeld aan de algemene planologische toestemming voor agrarisch gebruik. De Afdeling neemt aan dat gronden werden bemest als aangetoond wordt dat deze op de referentiedatum feitelijk als landbouwgrond in gebruik waren. De Afdeling overweegt dat bemesten inherent is aan het houden van vee in de wei en het telen van gewassen (zoals toegestaan binnen een agrarische bestemming⁷). Dat gronden in agrarisch gebruik waren op de referentiedatum kan aangetoond worden met bijvoorbeeld luchtfoto's of door vormen van registratie over te leggen.

N.B. In de provinciale uitvoeringspraktijk isesignaleerd dat het aantonen van feitelijk agrarisch grondgebruik vaak lastig is, omdat er niet altijd voldoende bewijsmateriaal daterend uit de periode voor 1994 voorhanden is. Gelet daarop doet de werkgroep enkele aanbevelingen in paragraaf IV, sub b. Als er in een concrete casus geen luchtfoto's of andere vormen van registratie voorhanden zijn, stelt de werkgroep voor om in die gevallen uit te gegaan van het historisch kaartmateriaal zoals te zien op de website topotijdreis.nl. Deze website wordt beheerd door het Kadaster en beschikt naast luchtfoto's ook over getekende kaarten, die veelal gebaseerd zijn op waarnemingen van de feitelijke situatie.

3. *Als op enig moment na de referentiedatum een planologisch regime van kracht is geworden waaruit volgt dat het bemesten van de gronden niet meer is toegestaan, dan kan aan het planologisch regime geen referentiesituatie voor bemesten van die gronden worden ontleend. Er moet dus sprake zijn van een onafgebroken planologische toestemming.*
4. *De referentiesituatie van bemesten die wordt ontleend aan het planologisch regime wordt vanaf de inwerkingtreding van de mestregelgeving begrensd (publiekrechtelijk ingeperkt) door de hoogste stikstofgebruiksnorm van enig gewas uit de mestregelgeving dat op grond van het planologisch regime is toegestaan.*

Het is goed dat bevoegde gezagen zich bij 'stappen' 3 en 4 realiseren dat door deze ontwikkelingen in de mestregelgeving (zie ook toelichting hierna) óók planologische regimes moeten worden onderzocht die van kracht waren ná die van de referentiedatum.

5. *Als het planologisch regime sinds 2006 onafgebroken het gebruik als grasland heeft toegestaan, dan wordt de referentiesituatie voor bemesten begrensd door de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien.*

⁷ Denkbaar is overigens dat extensief agrarisch gebruik (met enige vorm van bemesting) ook kan zijn toegestaan binnen een natuurtoestemming. Dit moet dan wel uit expliciet volgen uit de planregels. Bedenk daarbij ook dat het aantonen van het feitelijke gebruik wellicht moeilijker is, omdat de aanname van de Afdeling dat gronden met een agrarische bestemming ook daadwerkelijk werden bemest waarschijnlijk niet één-op-één is door te vertalen naar gronden met natuurbestemming.

Vanaf 1 januari 2006 zijn er in [bijlage A](#) van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet stikstofgebruiksnormen opgenomen. Deze zien op dierlijke en andere meststoffen. De gebruiksnormen zijn vastgesteld per hectare per jaar, zijn afhankelijk van het gewas en de grondsoort en zijn in de loop der jaren nader gespecificeerd. Voor grasland met volledig maaien op kleigrond geldt een stikstofgebruiksnorm (uitgedrukt in 'N') van 385 kg; dit is de hoogste norm. Indien wordt uitgegaan van grasland mét beweiden op kleigrond, dan verduidelijkt de Uitvoeringsregeling dat een stikstofgebruiksnorm van 345 kg geldt.

6. *Als na 1 januari 2006 een planologisch regime van kracht is (geweest) dat het gebruik als grasland niet toestond, maar wel ander agrarisch grondgebruik waaraan bemesten inherent is, dan geeft de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op die gronden planologisch is toegestaan de begrenzing van de referentiesituatie.*

Ter toelichting van de 'stappen' (/stelregels) 5 en 6, het volgende. Vanaf 1 januari 2006 zijn er in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet stikstofgebruiksnormen opgenomen. Deze zien op dierlijke en andere meststoffen. De gebruiksnormen zijn vastgesteld per hectare per jaar, zijn afhankelijk van het gewas en de grondsoort en zijn in de loop der jaren nader gespecificeerd. Voor grasland met volledig maaien geldt een stikstofgebruiksnorm van 385 kg; dit is de hoogste norm. Ter beeldvorming wordt opgemerkt dat deze normering ook aanzienlijk lager kan zijn ten opzichte van de normering van grasland. Zo geldt voor bedrijven met derogatie voor maïs een stikstofgebruiksnorm van 160 kg op kleigrond en van 140 en 112 kg voor zandgronden en van 150 kg voor veengrond.

7. *Het gaat in het voorgaande om de stikstofgebruiksnorm die geldt op het moment van de aanvraag voor de natuurvergunning of het nemen van het besluit (als die norm op dat moment hoger is). Met andere woorden: het gaat niet om de laagste of hoogste stikstofgebruiksnorm die in de periode vanaf 2006 op enig moment voor het gewas heeft gegolden. Zo kan op dit moment voor grasland met volledig maaien worden uitgegaan van de stikstofgebruiksnorm die sinds 2018 geldt.*

Als er dus een lagere norm heeft gegolden voor de nu toegestane gewassen, hoeft daar geen rekening mee gehouden te worden in de nu te bepalen referentiesituatie. Immers: de activiteit is toegestaan, niet de norm. Wél moet rekening worden gehouden met eventuele tussentijdse beperkingen in gewas. Als er bijvoorbeeld in 2006 sprake was van grasland, dit tussentijds planologisch ingeperkt is geweest tot productiegewassen en nadien weer grasland is toegestaan, dan geldt de maximale emissienorm van de productiegewassen.

Enkele tips bij praktische uitvoeringsvraagstukken / voldoen aan de bewijslast

Dit toetsingskader biedt helaas (nog) geen soelaas voor iedere situatie. Hieronder wordt opgesomd welke signalen bij toepassing van bovenvermeld toetsingskader bekend zijn. Daaronder wordt getracht een (eerste) oplossing te bieden om dit probleem te ondervangen.

a. Niet in alle gevallen -zeker wanneer het gaat om het buitengebied- is de planologie zoals geldend vanaf 1994 (of: de van toepassing zijnde referentiedatum) vindbaar. De 'interface' van ruimtelijkeplannen.nl geeft niet altijd de volledige planologische historie weer.

- ❖ In die gevallen kan bij de gemeente in kwestie navraag worden gedaan of de bestemmingsplannen van voor die tijd nog vindbaar zijn in het archief en of deze kunnen worden toegezonden/ingezien. Het verdient daarbij aanbeveling om de naam van het ruimtelijke plan waar u naar op zoek bent zo mogelijk te specificeren. Vaak is het zo dat in de toelichting van het opvolgende planologische regime een omschrijving staat van het vorige plan.
- ❖ Realiseer u dat u niet in alle gevallen *volledig* terug moet naar 1994 (zoals toegelicht bij stap 1 in paragraaf III).
- ❖ Voor de lange termijn wordt nog nagedacht hoe kan worden omgegaan met de situatie dat het relevante planologische regime (ten tijde van de referentiedatum) niet voorhanden is.

b. Het is niet altijd mogelijk om het grondgebruik / de feitelijke situatie ten tijde van de referentiedatum inzichtelijk te maken. Het archief van luchtfoto's die destijds genomen zijn, is beperkt.

- ❖ Websites zoals [Geoviewer](http://geoviewer.nl) en [Topotijdreis](http://topotijdreis.nl), [Atlas Leefomgeving](http://atlas.leefomgeving.nl) en/of het programma [Google Earth](http://googleearth.com) bieden in sommige gevallen tóch uitkomst.
- ❖ Overweeg om ook met andere overheden dan provincies, zoals de waterschappen of gemeenten, contact op te nemen met de vraag of zij over de benodigde luchtfoto's beschikken.
- ❖ Realiseer u dat u niet in alle gevallen *volledig* terug moet naar 1994 (zoals toegelicht bij stap 1 in paragraaf III).
- ❖ Realiseer u dat uit eigendomsaktes of ander schriftelijk materiaal kan blijken welk gebruik er plaatsvond op percelen (zoals ook opgemerkt bij stap 2 in paragraaf III).
- ❖ Naast het Kadaster, zijn verschillende marktpartijen in staat om (tegen een vergoeding) bepaalde luchtfoto's boven water te krijgen, die niet vindbaar zijn in openbare bronnen. Zie bijvoorbeeld deze websites (N.B. dit is geen uitputtend overzicht):
 - <https://shop.dotka.nl/#>
 - <https://streetsmart.cyclomedia.com/dashboard>
- ❖ **Voorlopige werkafpraak:** Wanneer bovenstaande aanbevelingen geen soelaas bieden (het bewijsmateriaal is gewoonweg niet voorhanden), wordt voorgesteld om uit te gaan van het historisch

kaartmateriaal zoals vermeld op de website topotijdreis.nl. Deze website gebruikt kaartmateriaal van het Kadaster.

Op deze website is het mogelijk om per jaartal luchtfoto's in te zien. Als er geen luchtfoto's beschikbaar zijn (wat redelijk vaak voorkomt als het jaartal 1994 wordt geselecteerd), wordt er nog wel een topografische gebruikskaart getoond. Topografische gebruikskaarten zijn veelal gebaseerd zijn op waarnemingen van de feitelijke situatie (al is het raadzaam om hierover navraag te doen bij degene die het kaartmateriaal levert aan de website). Gebieden die op die topografische gebruikskaarten lichtgroen zijn gekleurd, blijken vaak agrarisch te zijn. De website beschikt ook over een 'vergelijkingstool', waardoor historisch kaartmateriaal met de vroegst beschikbare luchtfoto kan worden vergeleken. Ter beeldvorming is op de volgende pagina een uitsnede van topotijdreis.nl opgenomen.

- ❖ **N.B.** Deze voorlopige werkafspraken is tot op heden niet aan de rechterlijke toetsing onderworpen. Deze handreiking beoogt de uitvoeringspraktijk enkele handvatten te bieden, maar kan geen garanties bieden voor de 'bewijsopdracht'. Aan deze handreiking kunnen geen rechten worden ontleend.



Bron: Topotijdreis.nl. Links is een zwart-wit luchtfoto te zien van agrarische percelen in Wijk bij Duurstede. De vroegst beschikbare luchtfoto van deze locatie dateert uit 2006. Rechts is dezelfde locatie geselecteerd, met jaartal 1994. Bij gebrek aan een luchtfoto uit dat jaar wordt een topografische gebruikskaart getoond.

c. Bewijslastverdeling bij handhavingsverzoeken: verzoek vóór of na 1 januari 2020?

Uit de Afdelingsuitspraak van 12 oktober 2022 volgt dat vast moet staan dat de betrokken percelen ook op de referentiedatum feitelijk al werden bemest. Dat staat vast als de gronden agrarisch in gebruik waren. Uit de Afdelingsuitspraak van 21 december 2022 kan worden afgeleid dat voor handhavingsverzoeken ingediend na 1 januari 2020 mogelijk een zwaardere motiveringsplicht geldt voor de indiener van dat verzoek.

Hieronder een korte toelichting.

Vóór 1 januari 2020 gold nog de verslechteringsvergunningplicht (implementatie artikel 6, lid 2, Hrl) voor significante projecten die al waren toegestaan op de Europese referentiedatum. De Afdeling overwoog in de uitspraak van 21 december dat de indiener van een handhavingsverzoek in die gevallen geen begin van bewijs te leveren voor de stelling dat geen sprake was van toestemming voor bemesten op de Europese referentiedatum. Immers: voor 1 januari 2020 gold hoe dan ook een vergunningplicht. Dat betekent dat beweiden en bemesten zonder natuurvergunning destijds sowieso een overtreding was,⁸ zodat (in dit geval) MOB niet hoefde te bewijzen dat er geen sprake was van landbouwkundig gebruik (en dus toestemming voor bemesten) op de Europese referentiedatum. A contrario kan daaruit worden afgeleid dat dit mogelijk wél inzichtelijk moet worden gemaakt bij handhavingsverzoeken van na 1 januari 2020; intern salderen (ook met beweiden en bemesten) is sindsdien immers vergunningvrij, waardoor de overtreding niet zonder meer vaststaat.

⁸ ABRS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3892](#), r.o. 9.1