

# MEMO

---

AAN :  
(gemeente Berkelland)

VAN : (advocaten)

DATUM : 26 januari 2022

BETREFT : Berkelland/Bp. Buitengebied 2020 (20211565);  
Advies stikstofregeling, beweiden en bemesten in het  
bestemmingsplan

---

## Inleiding

De gemeenteraad van de gemeente Berkelland heeft het ontwerpbestemmingsplan 'Buitengebied Berkelland 2020' (hierna: '*het bestemmingsplan Buitengebied*') ter inzage gelegd. Tegen dit ontwerpbestemmingsplan is een groot aantal zienswijzen ingediend.

De zienswijzen zien onder meer op de stikstofgevolgen van beweiden en bemesten door de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied. Naar aanleiding van die zienswijzen heeft u ons advies gevraagd over de vraag onder welke omstandigheden en in hoeverre de gevolgen van beweiding en bemesting van agrarische gronden in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan onderzocht moeten worden vanwege de mogelijke gevolgen daarvan voor beschermde Natura 2000-gebieden. U wilt aan de hand van (een uiteenzetting van) de wet- en regelgeving en de rechtspraak weten op welke wijze in het bestemmingsplan om moet worden gegaan met (de (mogelijke) stikstofgevolgen van beweiden en bemesten van agrarische gronden binnen het plangebied.

Daarnaast wilt u ook weten of in de huidige planregels van het bestemmingsplan Buitengebied voldoende (juridisch) is geborgd dat er geen sprake is van een toename van stikstofemissie/depositie als gevolg van (een (mogelijke) toename van) beweiding en/of bemesting van agrarische gronden in het plangebied.

Hierbij treft u ons advies aan. Het advies is als volgt opgebouwd:

<b>1.</b>	<b>Wettelijk kader; de plantoets</b> .....	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Plansystematiek en stikstofregeling</b> .....	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Toepassing artikel 2.8 lid 2 Wnb gelet op bijlage 6 planregels</b> .....	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Beweiden van agrarische gronden in het bestemmingsplan</b> .....	<b>6</b>
4.1.	<i>Algemeen emissieplafond planregels</i> .....	7
4.2.	<i>Verwijzing naar onherroepelijke natuurvergunningen</i> .....	8
4.3.	<i>Oplossing voor herstel gebrek beweiden</i> .....	10
<b>5.</b>	<b>Bemesten van agrarische gronden in het bestemmingsplan</b> .....	<b>11</b>
<b>6.</b>	<b>Uitzondering drempelwaarde 0,005 mol/ha/jr risicovol</b> .....	<b>12</b>

## **7. Conclusie ..... 13**

### **1. Wettelijk kader; de plantoets**

Het gebiedsbeschermingsrecht is geregeld in (hoofdstuk 2 van) de Wet natuurbescherming (hierna: 'de Wnb'). Uit artikel 2.7 van de Wnb volgt dat er voor plannen (lid 1) én projecten (lid 2) een zelfstandige verplichting bestaat om de effecten daarvan op Natura 2000-gebieden te onderzoeken.

Voor de vaststelling van een bestemmingsplan is de plantoets uit artikel 2.7 lid 1 Wnb relevant. De raad mag een bestemmingsplan dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied uitsluitend vaststellen, indien voldaan wordt aan artikel 2.8 van de Wnb. Beoordeeld moet dus worden of het bestemmingsplan Buitengebied significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Die toetsing vindt plaats in de zogenaamde voortoets. Daarin worden de gevolgen van het plan - gelet op de maximale mogelijkheden (inclusief flexibiliteitsbepalingen) - beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie.

Uit vaste rechtspraak volgt dat in de plantoets als hoofdregel voor de referentiesituatie geldt de "*feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan*".<sup>1</sup> Dit betekent dat de feitelijke situatie bepalend is en níet de onbenutte planologische mogelijkheden.<sup>2</sup> Voor de referentiesituatie is de natuur- of milieuvergunde situatie niet relevant. Voorzover de vergunde situatie niet geheel feitelijk (planologisch legaal) is gerealiseerd maakt deze dus geen onderdeel uit van de referentiesituatie.<sup>3</sup>

Wanneer het plan leidt tot een toename van stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied ten opzichte van de referentiesituatie, zullen significante gevolgen doorgaans niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. In dat geval moet een passende beoordeling voor het bestemmingsplan opgesteld worden (artikel 2.8 lid 1 van de Wnb). In die passende beoordeling dienen de gevolgen van de toename van stikstofdepositie nader te worden onderzocht. In de passende beoordeling mag rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen (zoals externe saldering). Alleen wanneer uit een passende beoordeling volgt dat met zekerheid de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, kan het bestemmingsplan vervolgens vastgesteld worden (artikel 2.8 lid 3 van de Wnb).

In artikel 2.8 lid 2 van de Wnb is een uitzondering opgenomen voor de verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling. Indien voor een feitelijk nog niet (volledig) gerealiseerde ontwikkeling een natuurvergunning gebaseerd op een passende beoordeling is verkregen en onherroepelijk is geworden, dan kan deze

---

<sup>1</sup> Zie ABRS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212 (Bergeijk); ABRS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683 (Beverwijk) en ABRS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960 (Heiloo).

<sup>2</sup> Zie onder meer ABRS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2909 (Den Haag), r.o. 4.4.

<sup>3</sup> Zie expliciet ABRS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:498 (Doetinchem), r.o. 4.2 e.v.

(onder voorwaarden) één-op-één worden ingepast in een bestemmingsplan. Voor de vaststelling van het bestemmingsplan hoeft dan, voor wat betreft die vergunde activiteiten, niet nogmaals een passende beoordeling te worden opgesteld. Voor het bestemmingsplan Buitengebied is voor wat betreft stikstof volstaan met een voortoets, in die zin dat geen stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied passend is beoordeeld. Om tot de conclusie te komen dat op voorhand significante gevolgen vanwege stikstofdepositie zijn uitgesloten, zijn begrenzings aangebracht in de planregels ten aanzien van het gebruik van gronden en bouwwerken, waardoor de stikstofdepositie 0,00 mol N/ha/jr bedraagt. Die begrenzings zijn ook relevant voor beweiden en bemesten. Daarnaast is toepassing gegeven aan de uitzondering verwoord in artikel 2.8 lid 2 Wnb (waardoor ten opzichte van de feitelijke situatie een toename mogelijk is die reeds passend moet zijn beoordeeld), door in de planregels een koppeling aan te brengen met zeer veel in het verleden verleende natuurvergunningen.

## 2. Plansystematiek en stikstofregeling

Het bestemmingsplan Buitengebied verzet zich in beginsel niet tegen een uitbreiding of wijziging van (grondgebonden) veehouderijen (agrarische bedrijven), al dan niet in de vorm van het houden van meer dieren in bestaande stallen. Aan (onder meer) de agrarische bestemmingen<sup>4</sup> zijn echter (specifieke) gebruiksregels verbonden waarin is opgenomen dat *"het gebruiken of het laten gebruiken van gronden en bouwwerken behorende tot een inrichting waarbij een toename van stikstofemissie plaatsvindt vanuit de betreffende gronden of bouwwerken niet is toegestaan"*. Eenzelfde regeling is opgenomen voor gronden en bouwwerken die niet behoren tot een inrichting. Deze bepaling is opgenomen in onderscheidenlijk artikel 3.5.1 onder a onder 1 en 2, artikel 4.5.1 onder a onder 1 en 2 en artikel 5.5.1 onder a onder 1 en 2 van de planregels.

Vervolgens volgt uit de begripsbepaling wat wordt verstaan onder een 'toename van stikstofemissie' (artikel 1.136). Dit artikel luidt als volgt:

*"1.136 toename van stikstofemissie en stikstofdepositie:*

- a. Er is sprake van een toename van stikstofemissie van gronden en bouwwerken wanneer de emissie N/kg/jaar \* meer bedraagt dan de emissie N/kg/jaar afkomstig van het ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige en planologisch legale gebruik van de betreffende gronden en bouwwerken.*
- b. Er is sprake van een toename van stikstofemissie van gronden en bouwwerken behorend tot de inrichting wanneer de emissie N/kg/jaar meer bedraagt dan de emissie N/kg/jaar afkomstig van het ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige en planologisch legale gebruik van de betreffende gronden en bouwwerken behorend tot de inrichting.*
- c. Indien een gelijkblijvende of een afname van emissie N/kg/jaar afkomstig van het ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige en planologisch legale gebruik*

---

<sup>4</sup> Het ontwerpbestemmingsplan heeft drie agrarische bestemmingen: 'Agrarisch' (artikel 3 van de planregels), 'Agrarisch met waarden – Landschapswaarden' (artikel 4 van de planregels) en 'Agrarisch met waarden – Natuur- en landschapswaarden' (artikel 5 van de planregels).

van de betreffende gronden en bouwwerken een hogere stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied, dan wordt dit eveneens beschouwd als een toename van stikstofemissie.

- d. Indien een gelijkblijvende of een afname van emissie N/kg/jaar afkomstig van het ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige en planologisch legale gebruik van de betreffende gronden en bouwwerken behorend tot de inrichting een hogere stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied dan wordt dit eveneens beschouwd als een toename van stikstofemissie.
- e. Als uitzondering op lid a, lid b, lid c en lid d van deze bepaling geldt het volgende: Er is geen sprake van een toename van stikstofemissie wanneer er sprake is van één van de volgende situaties:
1. de emissie N/kg/jaar afkomstig van het (agrarisch) bedrijf bedraagt niet meer dan de emissie N/kg/jaar afkomstig van het gebruik van gronden en bouwwerken als bedoeld in lid a of c of het gebruik van gronden en bouwwerken behorend tot de inrichting als bedoeld in lid b of d conform een ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan verleende en onherroepelijke vergunning als bedoeld in artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 en/of artikel 2.7 lid 2 Wet natuurbescherming, en waarvoor een passende beoordeling is gemaakt, dan wel een verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning die met toepassing van hoofdstuk IX Natuurbeschermingswet 1998 dan wel onder toepassing van artikel 2.2aa Bor juncto artikel 2.1 lid 1 onder i Wabo is verleend en waarvoor een passende beoordeling is gemaakt. De bedoelde Natuurbeschermingswetvergunningen zijn als zodanig opgenomen **in Bijlage 6** Onherroepelijke vergunningen op basis van Wet natuurbescherming resp. Natuurbeschermingswet 1998;
  2. voorzover er sprake is van een toename van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied die kleiner is dan 0,005 mol/ha/jaar;
  3. voorzover er sprake is van een toename van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied vanwege bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten van de bouwsector, zoals bedoeld in artikel 2.9a Wet Natuurbescherming.

\* wanneer in deze regels 'emissie N/kg/jaar' wordt gebruikt, wordt de hiervan onderdeel uitmakende hoofdletter 'N' bedoeld als verzamelnaam voor NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub>".

Bijlage 6 bevat vervolgens een zeer omvangrijke lijst met natuurvergunningen, waarmee beoogd wordt om toepassing te geven aan artikel 2.8 lid 2 Wnb (zie paragraaf 1).

De vraag is nu aan de orde of met deze systematiek en met deze stikstofregeling voldoende (juridisch) wordt geborgd dat het bestemmingsplan Buitengebied niet voorziet in een toename van stikstof als gevolg van (een (mogelijke) toename van) beweiding en/of bemesting van agrarische gronden in het plangebied. Over de vraag op welke wijze in het bestemmingsplan moet worden omgegaan met (de gevolgen van) beweiden en bemesten van agrarische gronden, is rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') voorhanden. Daaruit volgt dat voor de toetsing een onderscheid moet worden gemaakt tussen het 'beweiden van agrarische gronden' en het 'bemesten van agrarische gronden'. Deze worden hierna afzonderlijk besproken.

### **3. Toepassing artikel 2.8 lid 2 Wnb gelet op bijlage 6 planregels**

Alvorens nader in te gaan op beweiden en bemesten wijzen wij op het volgende. Bijlage 6 bevat een zeer omvangrijke lijst met natuurtoestemmingen (natuurvergunningen en omgevingsvergunningen met verklaring van geen bedenkingen vanwege artikel 2.2aa Bor), waarmee beoogd wordt om toepassing te geven aan de uitzondering opgenomen in artikel 2.8 lid 2 Wnb (zie paragraaf 1).

De belangrijkste (algemene) voorwaarden om gebruik te mogen maken van deze uitzondering zijn:

1. er moet sprake zijn van een onherroepelijke natuurtoestemming die is verleend op basis van een passende beoordeling;
2. het plan mag niet meer mogelijk te maken dan in de passende beoordeling is onderzocht (één-op-één-inpassing); en
3. er dienen redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten te zijn op basis waarvan een nieuwe passende beoordeling moet worden opgesteld. Zo mag de natuurvergunning niet verleend zijn op basis van het PAS.<sup>5</sup>

Voorwaarde 1 ziet op een vergunning als bedoeld in artikel 2.7 lid 2 Wnb of de daaraan voorafgaande artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998, dan wel een verklaring van geen bedenkingen die op basis van deze artikelen (gebiedsbeschermingsrecht) is verleend. Gelet op deze voorwaarden kunnen andere besluiten/meldingen (zoals milieutoestemmingen<sup>6</sup>, een pas-melding<sup>7</sup> of een positieve afwijzing) of natuurtoestemmingen zonder dat daarvoor een passende beoordeling is verricht, niet op grond van artikel 2.8 lid 2 van de Wnb in het bestemmingsplan worden ingepast. Er wordt dan niet voldaan aan de voorwaarden om artikel 2.8 lid 2 Wnb toe te passen. Die besluiten bevatten ook geen passende beoordeling (zoals de milieutoestemming of de positieve afwijzing). Of er wordt verwezen naar een passende beoordeling die de toets aan voorwaarde 3 niet doorstaat (PAS-melding). Dergelijke besluiten kunnen ons inziens dan ook niet - zonder dat alsnog de effecten ten opzichte van de referentiesituatie passend worden beoordeeld - worden opgenomen in Bijlage 6 van de planregels.

---

<sup>5</sup> Zie voor die voorwaarden onder meer: ABRS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1515, r.o. 49.9, ABRS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1745, r.o. 14.4 en 14.5, ABRS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1185, r.o. 5.7 t/m 5.8, ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 36, ABRS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3325 en ABRS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:288, r.o. 6.3.

<sup>6</sup> Wanneer in de toekomst een agrarisch bedrijf dat beschikt over 'bestaande rechten' in het projectspoor op basis van een besluit die niet is genoemd in Bijlage 6, ten opzichte van de bestaande feitelijke situatie wil uitbreiden, kan de agrariër wel een verzoek indienen voor een (buitenplanse) omgevingsvergunning planologisch gebruik (artikel 2.1 lid 1 onder c en 2.12 lid 1 sub a onder 3 van de Wabo). Voor een dergelijke omgevingsvergunning wordt niet de plantoets maar de projecttoets doorlopen. Daarvoor geldt als referentiesituatie de vergunde situatie (natuurvergunning of milieutoestemming op referentiedatum). Wanneer de agrariër al beschikt over een dergelijke toereikende toestemming, speelt het Natura 2000-gebiedsbeschermingsrecht bij het verlenen van die omgevingsvergunning verder geen rol.

<sup>7</sup> Zie hierover expliciet ABRS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:508, r.o. 11.3. Maar ook ABRS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212 (Bergeijk).

Wij gaan er in het vervolg van dit memo vanuit dat in bijlage 6 uitsluitend (onherroepelijke) natuurtoestemmingen zijn opgenomen die verleend zijn op basis van een passende beoordeling. En dat die passende beoordelingen niet gestoeld zijn op het PAS. Wij hebben dit niet kunnen verifiëren.

Zie voor dit punt (voorwaarde 3) ook de PAS-uitspraak (ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603), r.o. 36. Daarin oordeelt de Afdeling dat vanwege haar conclusies omtrent de houdbaarheid van het PAS, thans een onherroepelijke N2000-vergunning gebaseerd op het PAS niet één op één in een bestemmingsplan kan worden ingepast ter voldoening aan artikel 2.8 lid 2 Wnb. De Afdeling overweegt dat thans een passende beoordeling voor het plan redelijkerwijs nieuwe gegevens en inzichten oplevert ten opzichte van de (onherroepelijke natuurvergunning gebaseerd op het PAS), zodat niet voldaan wordt aan de voorwaarden van dit artikel. Ook natuurvergunningen die zijn verleend op basis van het PAS kunnen dus niet in Bijlage 6 van de planregels worden opgenomen. Datzelfde geldt logischerwijs ook voor PAS-meldingen, nu die ook gestoeld zijn op basis van de passende beoordeling bij het PAS.<sup>8</sup>

#### **4. Beweiden van agrarische gronden in het bestemmingsplan**

Het is vaste rechtspraak dat het weiden van vee, anders dan het bemesten van gronden (zie paragraaf 5), onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, exploitatie of uitbreiding van de stallen waarin melkvee wordt gehouden.<sup>9</sup> Dit betekent dat de gevolgen van het weiden van vee bij de vaststelling van een bestemmingsplan moeten worden beoordeeld, wanneer het bestemmingsplan voorziet in meer melkvee. Het weiden van vee (voor zover dat onlosmakelijk verbonden is aan de bedrijfsvoering) leidt immers tot extra stikstofemissie ten opzichte van de feitelijke situatie en kan daarmee significante gevolgen hebben voor reeds overbelaste stikstofgevoelige habitats in de betrokken Natura 2000-gebieden.

Zie bijvoorbeeld ABRS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:20193417: "17.2. (...) De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 overwogen dat het weiden van vee door een melkveehouderij onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van de stallen waarin het melkvee wordt gehouden. Dit betekent dat naar aanleiding van een aanvraag om een natuurvergunning voor het oprichten, exploiteren of wijzigen van een veehouderij ook de gevolgen van het daarmee samenhangende weiden van vee beoordeeld moeten worden. Het gegeven dat het weiden van vee onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, exploitatie of uitbreiding van de stallen waarin het melkvee wordt gehouden, betekent naar het oordeel van de Afdeling dat de gevolgen van het weiden van vee bij de vaststelling van een bestemmingsplan moeten worden beoordeeld als een bestemmingsplan voorziet in de (nieuw)vestiging of uitbreiding van een

<sup>8</sup> Zo volgt uit ABRS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:508, r.o. 11.3.

<sup>9</sup> Zie onder meer ABRS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:20193417, r.o. 17.2 (Halderberge) en ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 11.4 (PAS). De Afdeling betreft daarbij het stalsysteem wat is aangevraagd en vergund. Wanneer een stalsysteem wordt aangevraagd rekening houdend met beweiden, wordt rekening gehouden met een reductie in de emissie-uitstoot van de stallen. Een aanvraag voor een dergelijk stalsysteem impliceert daarmee dan ook dat beweiden plaats moet vinden. Het weiden van vee maakt dan onlosmakelijk onderdeel uit van het aangevraagde/vergunde project.

*melkveehouderij waarin het weiden van het melkvee onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering.”*

Relevant is daarom de vraag of het bestemmingsplan Buitengebied voorziet in mogelijkheden om meer melkvee te houden in een stalsysteem dat beweiden impliceert. En daarnaast of het plan daarmee voorziet in een toename van stikstofdepositie als gevolg van beweiden ten opzichte van de referentiesituatie die passend moet worden beoordeeld. In het kader van de tweede vraag moet worden gezien of de in de planregels opgenomen stikstofregeling voldoende borgt dat een eventuele toename van beweiding van gronden, níet kan leiden tot een toename van stikstofemissie/depositie.

#### 4.1. *Algemeen emissieplafond planregels*

Ingevolge de stikstofregeling is sprake van een toename als de stikstofemissie van gronden en bouwwerken (al dan niet behorende tot een inrichting) méér bedraagt dan de stikstofemissie als gevolg van het ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan aanwezig planologisch legaal gebruik van gronden en bouwwerken. Zie de gebruiksverboden in samenhang met artikel 1.136 onder a en onder b van de planregels. Het beweiden is aan te merken als gebruik van gronden van een agrarisch bedrijf (inrichting). In zoverre voorziet het bestemmingsplan Buitengebied daarom niet in een toename van beweiden ten opzichte van de referentiesituatie. Het beweiden valt onder de stikstofregeling, die zich immers (ook) uitstrekt over de agrarische (onbebouwde) gronden.<sup>10</sup> Vgl. ABRS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212 (r.o. 9.4 (Bergeijk)) en bijvoorbeeld ABRS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:684 (r.o. 23.12 (Aalten)).

ABRS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212:

*“9.4. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of het plan door de stikstofregeling voorziet in een toename van de stikstofdepositie als gevolg van beweiden ten opzichte van de referentiesituatie die passend moet worden beoordeeld. De stikstofregeling bepaalt dat in twee situaties van een toename sprake is.*

*Ten eerste is sprake van een toename als de stikstofdepositie méér bedraagt dan de stikstofdepositie als gevolg van het ten tijde van de vaststelling van het plan aanwezig planologisch legaal gebruik van de gronden en bouwwerken van dat agrarisch bedrijf (de eerste referentiesituatie). Het beweiden is aan te merken als het gebruik van gronden van een agrarisch bedrijf. De Afdeling stelt dan ook vast dat ook de stikstofdepositie als gevolg van het beweiden onder de eerste referentiesituatie valt, zodat het plan in zoverre niet voorziet in een toename van beweiden ten opzichte van die referentiesituatie. (...)”.*

---

<sup>10</sup> Dit zou anders zijn wanneer de stikstofregeling bijvoorbeeld alleen op het gebruik van gebouwen en overkappingen zou zien. Dan zou het, bijvoorbeeld door interne saldering/toepassen stikstof reducerende stalsystemen/maatregelen, mogelijk zijn dat het aantal dieren in de stal toe kan nemen zonder dat ter plaatse sprake is van een toename van stikstofemissie, maar dat vervolgens wel kan leiden tot een toename van het aantal dieren in de wei (waar de gevolgen dan niet van zijn onderzocht). Dan zou gewerkt moeten worden met het vastleggen van het bestaande aantal dieren. Het vastleggen van de hoeveelheid emissie volstaat dan immers niet. Zie ABRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603 (r.o. 15.9 (Westerveld)).

#### 4.2. Verwijzing naar onherroepelijke natuurvergunningen

In de stikstofregeling wordt echter een uitzondering gemaakt op de feitelijke bestaande situatie van gronden en bouwwerken (artikel 1.136 onder e onder 1). Meer concreet als sprake is van een verleende en onherroepelijke natuurtoestemming<sup>11</sup> met passende beoordeling, waarin bijvoorbeeld meer dieren (melkvee) zijn vergund dan feitelijk worden gehouden. Deze natuurvergunningen zijn opgenomen in bijlage 6 van de planregels.

Indien in bijlage 6 natuurtoestemmingen zijn opgenomen voor melkveehouderijen met een stalsysteem waarbij vee permanent op stal staat is de huidige regeling toereikend. De uitbreiding van dergelijke melkveehouderijen in overeenstemming met de natuurtoestemming zal dan niet leiden tot een toename van het weiden van vee. Het weiden van vee is bij dergelijke melkveehouderijen immers niet vergund en daarmee ook niet toegestaan.<sup>12</sup> Het eventueel (extra) beweiden van vee valt dan 'gewoon' onder het algemene emissieplafond, waaruit reeds volgt dat de emissie niet mag toenemen. Datzelfde geldt uiteraard wanneer de vergunde situatie gelijk is aan de feitelijke bestaande legale situatie (de vergunde capaciteit is volledig benut). In dat geval is er geen sprake van een toename.

Voor zover in bijlage 6 echter wordt verwezen naar natuurtoestemmingen voor melkveehouderijen, die:

1. zien op het houden van (melk)vee in een stalsysteem dat het weiden van vee impliceert; en
  2. de vergunning niet feitelijk volledig wordt benut;
- is dat anders. In dat geval zou het toepassen van de uitzondering opgenomen in artikel 2.8 lid 2 Wnb uitsluitend mogelijk zijn, indien:
3. het (extra) beweiden van vee passend is beoordeeld bij de natuurtoestemmingen waarnaar in de planregels wordt verwezen.

Zie bijvoorbeeld ABRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603:

*15.9 (...) Voor zover in bijlage 1 wordt verwezen naar natuurvergunningen voor melkveebedrijven, waarin vee wordt gehouden in een stalsysteem dat het weiden van vee impliceert, en die natuurvergunningen wat dieraantallen betreft nog niet volledig zijn benut, maakt het plan een uitbreiding van die veebedrijven mogelijk. Als gevolg daarvan zou het aantal dieren dat wordt beweid ten opzichte van het ten tijde van de vaststelling van het plan aanwezig planologisch legaal gebruik van de gronden kunnen toenemen. De gevolgen van een toename moeten in een passende beoordeling worden betrokken. (...)*

In dit geval lijken diverse natuurtoestemmingen opgenomen in bijlage 6 betrekking te hebben op melkveebedrijven. Daarvan zullen er ongetwijfeld een aantal vergund

---

<sup>11</sup> Natuurvergunning als bedoeld in artikel 2.7 lid 2 Wnb of verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.2aa onder a Bor gekoppeld aan een verleende omgevingsvergunning.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld ABRS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:20193417 (r.o. 17.3 (Halderberge)), ABRS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:684 (r.o. 23.12 (Aalten)) en ABRS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170 (r.o. 6.4 (Ruchpen)).



zijn op basis van een huisvestingssysteem, waaruit volgt dat het melkvee een x aantal uren per jaar moeten worden beweid. Wij gaan daar voor nu vanuit; dit kan nader geverifieerd worden door de stikstofberekeningen bij de natuurvergunningen nader te beoordelen. Mocht immers geen sprake zijn van een situatie zoals hiervoor bedoeld onder 1, dan is de huidige planregeling toereikend. Zie echter ook de oplossing in paragraaf 4.3.

Uit het in de plan-MER (bijlage 7 van de plantoelichting) opgenomen vergunningenbestand volgt dat het verschil tussen de vergunde capaciteit en de feitelijke capaciteit gebaseerd op gegevens van het CBS soms groot is (zie pagina 182 e.v. van het plan-MER). Dit betekent dat de vergunde capaciteit niet volledig zal zijn benut. In zoverre is ook sprake van een situatie bedoeld onder 2.

Tot slot is relevant dat in de passende beoordelingen bij de natuurtoestemmingen opgenomen in bijlage 6 geen rekening zal zijn gehouden met de gevolgen van beweiden door het extra (vergunde) melkvee. Zodat niet aannemelijk is dat voldaan wordt aan de hiervoor genoemde voorwaarde punt 3.

Dit komt omdat ook de Afdeling er lange tijd vanuit is gegaan dat de activiteit beweiden niet vergunningplichtig was.<sup>13</sup> Gelet op deze omstandigheid is het volgens de rechtspraak aannemelijk en waarschijnlijk dat een natuurvergunning, die betrekking heeft op een uitbreiding van een melkveehouderij met een stalsysteem dat het weiden van vee impliceert, niet de toename van de activiteit weiden van vee als zodanig omvat. De gevolgen van de toename van het te beweiden vee zijn in die gevallen dus niet in een passende beoordeling onderzocht. Volgens de rechtspraak moet de gemeenteraad daarom – om aan te tonen dat is voldaan aan de vereisten van artikel 2.8 lid 2 en 3 van de Wnb - (1) onderzoeken of de toename van het weiden van vee onderdeel uitmaakt van de in de bijlage opgenomen natuurvergunningen, en (2), indien dat wel het geval is, of het beweiden van vee ook in de aan die natuurvergunningen ten grondslag gelegde passende beoordelingen is betrokken.<sup>14</sup> Zo niet, dan dienen deze gevolgen alsnog te worden beoordeeld.

Zie bijvoorbeeld ABRS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170:  
*"6.5 (...) Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, onder 12.2, overweegt de Afdeling dat er lange tijd van uit is gegaan dat de activiteit weiden van vee niet vergunningplichtig was. Toen door de uitspraak van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:316, duidelijk werd dat het weiden van vee wel vergunningplichtig kan zijn, werd het weiden van vee vervolgens uitgezonderd van de vergunningplicht. Gelet hierop is aannemelijk dat een natuurvergunning, die betrekking heeft op een uitbreiding van een melkveehouderij met een stalsysteem dat het weiden van vee impliceert, niet de toename van de activiteit weiden van vee als zodanig omvat. De gevolgen van de toename van het te beweiden vee zijn in die gevallen aldus niet in een passende beoordeling onderzocht.*

---

<sup>13</sup> Zie ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

<sup>14</sup> Zie ABRS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170 (r.o. 6.5 (Ruchpen)) en ABRS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:20193417 (r.o. 17.4 (Halderberge)).

*De Afdeling stelt vast dat de raad niet heeft onderzocht of de toename van het weiden van vee onderdeel uitmaakt van de in bijlage 5 opgenomen natuurvergunningen, en, indien dat wel het geval is, of dat in de aan die natuurvergunningen ten grondslag gelegde passende beoordelingen is betrokken. Daarmee heeft de raad niet aangetoond dat is voldaan aan de vereisten van artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb. Gelet op het voorgaande is het plan in strijd met de vereiste zorgvuldigheid en artikel 2.8, derde lid, van de Wnb vastgesteld.”.*

Uit deze rechtspraak volgt dus dat niet zonder meer verwezen kan worden naar natuurtoestemmingen voor een uit te breiden melkveebedrijf met een stalsysteem dat het weiden van vee impliceert. De gevolgen van het beweiden zijn immers niet in het kader van die natuurtoestemming passend beoordeeld, zodat geen toepassing kan worden gegeven aan artikel 2.8 lid 2 Wnb (zie ook paragraaf 3 van dit memo). In zoverre bestaat er een procesrisico door de gekozen uitzondering en plansystematiek. Dit procesrisico lijkt evenwel zonder uitgebreid aanvullend onderzoek te kunnen worden voorkomen. Een oplossingsrichting wordt hierna voorgesteld.

#### 4.3. *Oplissing voor herstel gebrek beweiden*

In de planregels is reeds een algemeen emissieplafond opgenomen. Dit plafond ziet op het gebruik van zowel de (onbebouwde) gronden als bouwwerken. Nu het weiden van vee moet worden aangemerkt als het gebruik van de (onbebouwde) gronden, valt het weiden van vee in zoverre reeds onder de stikstofregeling.

Het in paragraaf 4.2 beschreven gebrek is in dit geval uitsluitend gerelateerd aan de uitzondering op dat algemene emissieplafond. Die uitzondering is gemaakt voor de in de bijlage 6 van de planregels opgenomen natuurtoestemmingen.

Wanneer het niet wenselijk is om de gevolgen van het (extra) beweiden van vee alsnog passend te beoordelen, zou de in artikel 1.136 onder e onder 1 opgenomen uitzondering voor natuurvergunningen kunnen worden aangepast. Zodanig dat de uitzondering alleen betrekking heeft op de emissie binnen het bouwwerk/bouwvlak van het agrarische bedrijf en dus niét op het gebruik van (onbebouwde) gronden. Op die manier valt het weiden van vee buiten de uitzonderingsbepaling en wordt dat gebruik reeds ingeperkt door het algemeen emissieplafond (zoals nader bepaald in 1.136 onder a en b).

Dat kan door de planregeling 1.136 onder e als volgt te wijzigen (zie onderstreepte zinsnedes en doorhalingen):

*"Er is geen sprake van een toename van stikstofemissie vanuit bouwwerken wanneer er sprake is van één van de volgende situaties:*

- 1. de emissie N/kg/jaar afkomstig van het (agrarisch) bedrijf bedraagt niet meer dan de emissie N/kg/jaar afkomstig van het gebruik van de betreffende gronden en bouwwerken als bedoeld in lid a of c of het gebruik van de betreffende gronden en bouwwerken behorend tot de inrichting als bedoeld in lid b of d conform een ten tijde van de vaststelling van dit*

*bestemmingsplan verleende en onherroepelijke vergunning als bedoeld in artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 en/of artikel 2.7 lid 2 Wet natuurbescherming, en waarvoor een passende beoordeling is gemaakt, dan wel een verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning die met toepassing van hoofdstuk IX Natuurbeschermingswet 1998 dan wel onder toepassing van artikel 2.2aa Bor juncto artikel 2.1 lid 1 onder i Wabo is verleend en waarvoor een passende beoordeling is gemaakt. De bedoelde Natuurbeschermingswetvergunningen zijn als zodanig opgenomen in [Bijlage 6 Onherroepelijke vergunningen op basis van Wet natuurbescherming resp. Natuurbeschermingswet 1998](#);*

Wanneer overigens geen van de natuurvergunningen zoals opgenomen in bijlage 6 voorzien in stalsystemen die het beweiden van vee impliceert, of wanneer voor alle gevallen de vergunde situatie volledig feitelijk wordt benut, is een dergelijke wijziging van de planregels niet nodig. Maar dan moet dit gesteld en zo nodig onderbouwd kunnen worden.

## **5. Bemesten van agrarische gronden in het bestemmingsplan**

Voor het beoordelen of het plan voorziet in een toename qua bemesting geldt een iets andere systematiek. Dit komt doordat het bemesten van gronden een op zichzelf staand project betreft, waardoor de verwijzing in de planregels naar een verleende natuurvergunning niet maakt dat meer bemesting plaatsvindt.

De gevolgen daarvan hoeven, anders dan bij beweiden, niét in samenhang met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van een agrarisch bedrijf te worden beoordeeld, maar op zichzelf. Dit betekent dat bij een aanvraag voor een natuurvergunning voor het oprichten, wijzigen of exploiteren van een veehouderij de gevolgen van bemesten niet beoordeeld hoeven te worden (dat mag overigens wel). Dit heeft de Afdeling overwogen in de PAS-uitspraak inzake beweiden en bemesten van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604 (r.o. 20.2)). In de praktijk is ook nimmer een natuurvergunning met bemesting vergund, voor zover wij weten.

De Afdeling overweegt in de uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212 (r.o. 8.2) dat in het kader van bestemmingsplan de gevolgen van bemesten daarom (ook) niet kunnen worden toegerekend aan de bestemmingsregeling die voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen voor agrarische bedrijfsgebouwen, zoals het houden van vee in stallen. Meer vee in de stallen impliceert niet dat meer bemesting plaats vindt. Daartoe overweegt de Afdeling dat het toestaan van meer vee in stallen niet perse betekent dat de daardoor (mogelijk) veroorzaakte extra mest ook op gronden binnen het plangebied wordt uitgereden (dat kan ook buiten het plangebied gebeuren, of de mest kan worden afgevoerd naar een mestverwerkingsinstallatie).

Uit (vaste) rechtspraak volgt dat de gevolgen van bemesting in ieder geval wél moeten worden onderzocht wanneer het voorgaande bestemmingsplan voor onbebouwde gronden niet in een bestemming voor agrarisch grondgebruik voorzag en het nieuwe bestemmingsplan daar wel in voorziet. In een dergelijk geval is

sprake van een ruimtelijke ontwikkeling die gepaard gaat met een bemesting van gronden en waarvan de gevolgen voor Natura 2000-gebieden in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan moeten worden onderzocht. Datzelfde geldt wanneer zowel het vorige bestemmingsplan, als het nieuwe bestemmingsplan dezelfde onbebouwde gronden zijn bestemd voor agrarisch gebruik, maar die gronden feitelijk (nog) niet als zodanig zijn gebruikt.

Wanneer de bestemming voor agrarisch grondgebruik van onbebouwde gronden in het voorgaande bestemmingsplan wel is verwezenlijkt (agrarisch bestemd en in gebruik) en het nieuwe plan voorziet in dezelfde bestemming, is géén sprake van een ruimtelijke ontwikkeling. In dat geval bestaat er geen aanleiding om de het bemesten nader te onderzoeken.<sup>15</sup>

Het gaat er dus concreet om dat de onbebouwde agrarische gronden ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk en planologische legaal reeds agrarisch in gebruik zijn. Uit de plan-MER en de daarin opgenomen natuurtoets (bijlage 7 van de plantoelichting) volgt dat er geen sprake is van een toename van het areaal landbouwgrond, zowel in planologisch als in feitelijk opzicht. Dit betekent dat de gevolgen van bemesten niet nader hoeven te worden beoordeeld in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied. Bovendien voorzien de planregels in een regeling waaruit volgt dat de stikstofemissie niet mag toenemen ten opzichte van de feitelijk bestaande situatie (de uitzondering voor de reeds verleende natuurtoestemmingen is niet relevant, zoals aan het begin van deze paragraaf reeds opgemerkt).

Het aspect bemesten is toereikend onderzocht in de natuurtoets en begrensd in de planregels.

## **6. Uitzondering drempelwaarde 0,005 mol/ha/jr risicovol**

In artikel 1.136 onder e onder 2 is een uitzondering opgenomen ten aanzien van stikstofdeposities die kleiner zijn dan 0,005 mol/ha/jaar. In afwijking van het bepaalde in artikel 1.136 onder a t/m d (zie het citaat in paragraaf 2 van dit memo), is er géén toename van stikstofemissie wanneer *"sprake is van een toename van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied die kleiner zijn dan 0,005 mol/ha/jaar"*.

Uit rechtspraak volgt dat wanneer met een AERIUS-berekening is aangetoond dat sprake is van toename minder dan 0,005 mol/ha/jaar, er in zoverre geen significante gevolgen optreden (zie bijvoorbeeld Rb. Overijssel 18 december 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:4393, r.o. 8.3). Desondanks brengt deze regeling (depositieplafond) handhavings- en procesrisico's met zich mee. Ook kan de regeling tot rechtsonzekerheid leiden.

---

<sup>15</sup> Zie voor wat betreft het bovenstaande ABRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603 (r.o. 15.10 (Westerveld)), ABRS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:684 (r.o. 24.1 (Aalten)) en ABRS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2012 (r.o. 8.3 (Bergeijk)).

Denk bijvoorbeeld aan de situatie wanneer het AERIUS-model in de planperiode wijzigt waardoor depositie-uitkomsten wijzigen. Door een wijziging van AERIUS zou bepaald gebruik lopende de planperiode alsnog planologisch strijdig gebruik kunnen worden. Redenen waarom wij adviseren om de drempelwaarde van 0,005 mol N/ha/jr niét expliciet in de directe gebruiksregels te reguleren en te benoemen. Maar om te werken met een binnenplans ontheffingsstelsel, die dezelfde gebruiksmogelijkheden toestaan. Dat kan door de volgende wijzigingen aan te brengen.

Artikel 1.136 onder e onder 2 kan worden geschrapt. Vervolgens kan in de algemene afwijkregels in artikel 38 van de planregels een binnenplans ontheffingsstelsel gekoppeld aan het gebruiksverbod (toename van stikstofemissie) worden opgenomen waarin verwezen wordt naar een depositieplafond van 0,00 mol/ha/jaar. Hieronder volgt een voorbeeld van een dergelijk binnenplans ontheffingsstelsel (let wel; expliciet moet afgeweken worden van de gebruiksverboden per bestemming):

Artikel @@@ Afwijken

- a. *Burgemeester en wethouders kunnen een omgevingsvergunning verlenen om af te wijken van het bepaalde in artikel 3.5.1 onder a, [*@toevoegen overige artikelen<sup>16</sup>*] van deze planregels, indien de emissie afkomstig van het 'gebruik na wijziging', ten opzichte van de feitelijke planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan niet leidt tot een toename van stikstofdepositie van meer dan 0,00 mol N/ha/jr op stikstofgevoelige habitats in enig Natura 2000-gebied;*
- b. *Of sprake is van een toename van stikstofdepositie als bedoeld in artikel 3.6.7 onder a dient als volgt te worden bepaald:*
  - *er wordt een verschilberekening gemaakt met gebruik van het op het moment van indienen van de aanvraag om omgevingsvergunning meest recente AERIUS-Calculator model.*

Doordat de planregels met deze voorgestelde wijziging voorzien in een nader beoordelingsmoment, wordt niet alleen de rechtszekerheid maar ook het procesrisico vanwege het depositieplafond van 0,005 mol N/ha/jaar sec (aanzienlijk) ingeperkt.

## **7. Conclusie**

De conclusie van dit memo luidt als volgt. Door de planregels uit het bestemmingsplan Buitengebied is het niet toegestaan dat het agrarische gebruik van gronden of bouwwerken (al dan niet behorende tot een inrichting) leidt tot een toename van stikstofemissie. Hierop zijn uitzonderingen geformuleerd. Niet alle uitzonderingen zijn verenigbaar met de Wnb en rechtspraak van de Afdeling.

---

<sup>16</sup> De stikstofregeling komt naast de agrarische bestemmingen ook terug in de bestemmingen 'bedrijf' (artikel 6), 'Bedrijf – Nutsvoorziening' (artikel 7), 'Cultuur en ontspanning' (artikel 9), 'Horeca' (artikel 11), 'Maatschappelijk' (artikel 12), 'Recreatie – Dagrecreatie' (artikel 14), 'Recreatie – Verblijfsrecreatie' (artikel 16), 'Sport' (artikel 17), 'Sport – Manege' 'artikel 18' en 'Wonen' (artikel 23).

### *Beweiden*

In de planregels is een algemeen emissieplafond opgenomen dat ziet op het gebruik van gronden en bouwwerken. Nu het weiden van vee moet worden aangemerkt als het gebruik van gronden, wordt het weiden van vee in zoverre gedekt door de stikstofregeling.

Artikel 1.136 onder e van de planregels bevat echter een uitzondering voor de in de bijlage 6 van de planregels opgenomen natuurvergunningen. Uit rechtspraak volgt dat niet zonder meer verwezen kan worden naar natuurtoestemmingen voor een uit te breiden melkveebedrijf met een stalsysteem dat het weiden van vee impliceert. De gevolgen van het beweiden zijn immers niet in het kader van die natuurtoestemmingen uit bijlage 6 passend beoordeeld, zodat geen toepassing kan worden gegeven aan artikel 2.8 lid 2 Wnb. In zoverre bestaat er een procesrisico door de gekozen uitzondering en plansystematiek. Dit procesrisico lijkt evenwel zonder uitgebreid aanvullend onderzoek te kunnen worden voorkomen. Daarvoor is in paragraaf 4.3 een redactionele wijziging van artikel 1.136 onder e voorgesteld.

Volledigheidshalve, wanneer geen van de natuurvergunningen zoals opgenomen in bijlage 6 voorzien in stalsystemen die het beweiden van vee impliceert, of wanneer voor alle gevallen de vergunde situatie volledig feitelijk wordt benut, is een dergelijke wijziging van de planregels niet nodig. Maar dan moet dit gesteld en zo nodig onderbouwd kunnen worden.

### *Bemesten*

Het aspect bemesten is toereikend onderzocht in de natuurtoets en begrensd in de planregels. Zie paragraaf 5.

### *Drempelwaarde 0,005 mol/ha/jaar*

Tot slot geldt dat de uitzondering opgenomen in 1.136 onder e onder 2 voor stikstofdeposities die kleiner zijn dan 0,005 mol/ha/jaar een procesrisico met zich brengt. De planregeling is ook rechtsonzeker en kan tot handhavingsproblemen leiden. In paragraaf 6 is een alternatieve regeling voorgesteld, die dezelfde gebruiksmogelijkheden toestaat.