

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

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.

Gegeven

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 verstrend 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.<sup>1</sup> 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

---

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

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 verhoudingen<sup>2</sup> 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.

#### *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

---

<sup>2</sup> Code interbestuurlijke verhoudingen, bijlage IV, Afspraken interbestuurlijke verhoudingen, nr. 4.