

ANNOTATIE

Marieke Kaajan*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 20-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:105 (OGR-2016-0092)*

1. Het uitrijden van mest houdt de gemoederen in NB-wet-land bezig (zie ook mijn noot onder ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:316, StAB 15-36). In de afgelopen twee jaren zijn er zo'n 15-20 uitspraken door de ABRvS gedaan die in hoofdzaak gingen over een van de volgende twee discussies: (1) is het uitrijden van mest onderdeel van een project waarvoor een NB-wetvergunning is aangevraagd (bijv. de uitbreiding of wijziging van een veehouderij) en (2) moet c.q. kan handhavend worden opgetreden tegen het zonder NB-wetvergunning uitrijden van mest. ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:105 gaat over de eerste vraag, waarop de Afdeling een kort en duidelijk antwoord geeft: het uitrijden van mest maakt geen deel uit van het aangevraagde project en is in dit geval niet zodanig onlosmakelijk met daarmee verbonden dat het college de vergunning voor het aangevraagde project (de omschakeling van een vleesvarken- en vleesrundveehouderij naar (alleen) een vleesrundveehouderij) had moeten weigeren.

2. Daarmee zet de Afdeling de lijn voort die al met eerdere uitspraken is ingezet: over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat het uitrijden van mest niet onlosmakelijk verbonden is met een wijziging of uitbreiding van een veehouderij. En het onlosmakelijkheids criterium is het gangbare criterium aan de hand waarvan getoetst wordt of sprake is van één of meer projecten. Zie hiervoor bijvoorbeeld ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684. Uit een uitspraak van meer recente datum, namelijk ABRvS 2 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:550), lijkt daarbij te kunnen worden afgeleid dat de kans niet erg groot is dat het uitrijden van mest ooit als onlosmakelijk onderdeel van een uitbreiding of wijziging van een project zal worden beschouwd. In deze uitspraak overweegt de Afdeling, bijna als ware het een standaardoverweging geworden: "Ten aanzien van het uitrijden van mest wijst het college op de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2015, in zaak nr. 201501086/1/R2, waarin is

geoordeeld dat het uitrijden van mest niet één project vormt met het houden van dieren.' Het valt op dat de redenering daar nog korter is dan in onderhavige procedure, waar tenminste nog – wellicht wat pro forma (zie hierna), maar toch – nagegaan wordt of sprake is van activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

3. Daarbij kan mijns inziens de overweging in de uitspraak van 20 januari 2016 dat het uitrijden van mest geen deel uitmaakt van het project om de (enkele) reden dat dit niet zo is aangevraagd, niet doorslaggevend zijn voor de vraag of sprake is van één project. Juist gelet op de uit artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn voortvloeiende toets om, samengevat, ten aanzien van een project met mogelijk significante gevolgen, voorafgaand aan het uitvoeren hiervan, de aanvaardbaarheid te toetsen, komt het mij voor dat hier een eigen verantwoordelijkheid behoort te liggen voor het vergunningverlenend bestuursorgaan. Als de aanvraag daarbij doorslaggevend is, of tenminste een belangrijke rol krijgt, zou immers een situatie kunnen ontstaan dat het project ten onrechte wordt opgeknipt in losse delen waarvoor, bijvoorbeeld, een NB-wetvergunning niet nodig is omdat van ieder deel afzonderlijk op voorhand vaststaat dat significant negatieve effecten zijn uitgesloten. Door de aanvraag in dezen een belangrijke rol te geven, lijkt de Afdeling de lijn door te trekken die zichtbaar is in jurisprudentie over de omgevingsvergunning voor milieu; en dan in het bijzonder die ten aanzien van de vraag naar de omvang van een inrichting. In dat kader stelt de Afdeling immers dat het de aanvrager is die bij de aanvraag bepaalt wat de omvang van een inrichting is en dat het vervolgens een handhavingsskwestie is indien de inrichting toch in de praktijk groter of anders blijkt te zijn dan hetgeen is aangevraagd (zie ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2390 en ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1817).

4. Het is het tweede aspect in de beoordeling dat mijns inziens doorslaggevend moet zijn voor de vraag of sprake is van één project: de vraag naar de onlosmakelijke samenhang. Bij alle uitspraken van de Afdeling die betrekking hebben op deze vraag in geval van het uitrijden van mest, valt echter op dat zij in één zin 'wegschrijft' dat geen sprake is van onlosmakelijke samenhang. Dat valt te betreuren, omdat daarmee onduidelijk is welke feiten bepalend zijn geweest voor deze conclusie. Het komt mij voor dat per concreet geval aan de hand van de feitelijke situatie bij de betreffende agrarische activiteit moet worden beoordeeld of het uitrijden van mest onlosmakelijk verbonden is met de bedrijfsactiviteiten. Dit kan, anders dan de Afdeling nu lijkt te doen, geen generieke beoordeling zijn.

5. Betwijfeld kan worden of de discussie geëindigd is met de recente wijziging van het Besluit Natuurbeschermingswet 1998 (*Stb.* 2016, 75), die per 27 april 2016 in werking is getreden (*Stb.* 2016, 162). Op grond van artikel 3a van het besluit zoals dit nu luidt, geldt de vergunningplicht van artikel 19d lid 1 NB-wet niet voor het weiden van vee en voor het op of in de bodem brengen van meststoffen. De gedachte achter deze regeling, die gebaseerd is op artikel 19da

NB-wet, is dat deze, thans vergunningvrije, activiteiten kunnen worden beschouwd als 'andere handeling' waarvoor de eisen uit de Habitatrictlijn niet gelden. Daarom kan, kort door de bocht gezegd, ook zonder uitgebreide ecologische beoordeling voor deze activiteiten een generieke vrijstelling op de vergunningplicht worden geïntroduceerd. Althans, dat is de aanname. Het is de vraag of een en ander houdbaar is. Als het weiden van vee en/of het op of in de bodem brengen van meststoffen wel onlosmakelijk verbonden is met een project, zal de gehele activiteit in z'n totaliteit moeten worden beoordeeld. Dan kan niet een deel hiervan worden uitgezonderd, onder verwijzing naar het Besluit Natuurbeschermingswet 1998, al was het alleen maar omdat hieraan geen (kenbare) ecologische beoordeling ten grondslag ligt. Als het weiden van vee en/of het op of in de bodem brengen van meststoffen op zichzelf moet worden aangemerkt als project – waarvoor, zie mijn noot onder ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:316, StAB 15-36, ook zeker argumenten zijn –, dan houdt de regeling in het Besluit Natuurbeschermingswet 1998 geen stand. Ook dan is immers van belang dat aan deze regeling geen ecologische beoordeling ten grondslag ligt, waarbij voor de specifieke activiteit gekeken is naar de concrete gevolgen hiervan op een Natura 2000-gebied. Een beoordeling die in dat geval wel vereist is op grond van de Habitatrictlijn. Het is dus maar de vraag of het nu, met inwerkingtreding van artikel 3a van het Besluit Natuurbeschermingswet 1998, afgelopen is met de uitspraken over het uitrijden van mest.