

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3767
Datum uitspraak	21 december 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 juni 2014 heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg het verzoek van MOB en Leefmilieu om handhavend op te treden tegen [de maatschap] te Heijen afgewezen. [de maatschap] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Heijen. Op 11 december 2014 is aan de veehouderij een natuurvergunning verleend voor het houden van 200 melkkoeien en 140 stuks jongvee. MOB en Leefmilieu hebben het college verzocht om handhavend op te treden tegen de veehouderij, omdat op de bedrijfsgroten die bij de veehouderij horen vee wordt beweide en mest wordt uitgereden zonder vergunning krachtens de Wet natuurbescherming. Het college heeft dat verzoek afgewezen, het bezwaar van MOB en Leefmilieu daartegen ongegrond verklaard en nadat de Afdeling bij de PAS-uitspraak dat besluit vernietigde, heeft het college het bezwaar bij besluit van 27 oktober 2020 opnieuw ongegrond verklaard.

Volledige tekst

202202964/1/R2.

Datum uitspraak: 21 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Limburg,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 30 maart 2022 in zaak nr. 20/3093 in het geding tussen:

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu, beide gevestigd

te Nijmegen,
en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 3 juni 2014 heeft het college het verzoek van MOB en Leefmilieu om handhavend op te treden tegen [de maatschap] te Heijen (hierna: de veehouderij) afgewezen.

Bij besluit van 14 juli 2015 heeft het college het bezwaar van MOB en Leefmilieu tegen dat besluit ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (hierna: PAS-uitspraak) heeft de Afdeling het besluit van 14 juli 2015 vernietigd.

Bij besluit van 27 oktober 2020 heeft het college het door MOB en Leefmilieu daartegen gemaakte bezwaar opnieuw, onder aanvulling van de motivering, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 maart 2022 heeft de rechtbank het door MOB en Leefmilieu daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 27 oktober 2020 vernietigd, en het college opgedragen om binnen drie maanden na de dag van verzending van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak, waarbij het college aan MOB en Leefmilieu een dwangsom van €100,00 verbeurt voor elke dag waarmee het college de termijn van drie maanden overschrijdt, met een maximum van €15.000,00. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

MOB en Leefmilieu hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

MOB en Leefmilieu en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op 7 december 2022 op de zitting behandeld, waar het college, vertegenwoordigd door mr. S.J. van Winzum en mr. R.D. Reinders, allebei advocaat te Den Haag en mr. R.P.M. van der Velden en MOB en Leefmilieu, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [de maatschap] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Heijen. Op 11 december 2014 is aan de veehouderij een natuurvergunning verleend voor het houden van 200 melkkoeien en 140 stuks jongvee.
2. MOB en Leefmilieu hebben het college verzocht om handhavend op te treden tegen de veehouderij, omdat op de bedrijfsgronden die bij de veehouderij horen vee wordt beweid en mest wordt uitgereden zonder vergunning krachtens de Wet natuurbescherming (hierna: natuurvergunning).
3. Het college heeft dat verzoek afgewezen, het bezwaar van MOB en Leefmilieu daartegen ongegrond verklaard en nadat de Afdeling bij de PAS-uitspraak dat besluit vernietigde, heeft het college het bezwaar bij besluit van 27 oktober 2020 opnieuw ongegrond verklaard.

Het college stelt in dat besluit dat op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het weiden van vee en het bemesten van gronden door de veehouder significante gevolgen

heeft. Daarom bestaat er op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb geen aanleiding voor handhavend optreden.

Voor het weiden van vee verwijst het college naar het rapport Bemesten en beweiden in 2020 van het adviescollege Stikstofproblematiek. In dit rapport staat dat weidegang bijdraagt aan de reductie van ammoniakemissie. De depositie van de beweidingsemisies leidt volgens het college in geen enkel geval tot significante effecten voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.

Voor de beoordeling van de gevolgen van het uitrijden van mest heeft het college onderzocht of het bemesten van de desbetreffende gronden op grond van een planologische bestemming vanaf de referentiedatum 10 juni 1994 was toegestaan en sindsdien toegestaan is gebleven. Dat is volgens het college voor de gronden die de veehouderij bemest het geval. Dit betekent volgens het college dat significante gevolgen door het bemesten zijn uitgesloten.

De uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft het beroep van MOB en Leefmilieu gegrond verklaard. Over het beweiden overweegt de rechtbank dat de natuurvergunning van de veehouderij niet ziet op beweiden. De rechtbank ziet geen onderbouwing voor de stelling van het college dat de reductie van de stalmest door het beweiden (in de vorm van een korting op de stalemissie) en het - in het algemeen - emissie-arme zijn van weidemest in verhouding tot stalmest, een voldoende en concrete motivering is voor de conclusie dat de natuurvergunning voor de betrokken veehouderij geen aanpassing behoeft. Daarvoor moet worden gekeken naar de gevolgen van het houden van vee in de stal en in de wei tezamen door de betrokken veehouderij. Het onderzoek naar de noodzaak van de aanpassing van de natuurvergunning is volgens de rechtbank onvoldoende draagkrachtig om te concluderen dat die aanpassing in het concrete geval (nog steeds) niet nodig is omdat significante gevolgen niet zijn uitgesloten.

Over het bemesten overweegt de rechtbank dat het standpunt van het college dat het bemesten vanaf 10 juni 1994 op grond van het planologisch regime was toegestaan niet meer zegt dan dat voor de activiteit toestemming was verleend voor de referentiedatum. Voor de omvang van de referentiesituatie moet volgens de rechtbank worden gekeken naar de aard en omvang van de stikstofdepositie door bemesten op het betrokken Natura 2000-gebied ten tijde van de referentiedatum en naar de ontwikkeling van die depositie in de daarop volgende jaren tot het moment van de beoordeling van de vergunningplicht. Omdat het college voor de concrete situatie niet heeft beoordeeld wat over de jaren de gevolgen zijn van het bemesten van gronden, kon het college niet tot de conclusie komen dat een natuurvergunning voor het bemesten van gronden door de veehouderij niet nodig is.

Op grond van het voorgaande concludeert de rechtbank dat het college bevoegd was om handhavend op te treden. Volgens de rechtbank is van concreet zicht op legalisering geen sprake, onder meer omdat geen vergunning is aangevraagd. Bovendien heeft het college door de ontoereikende feitenvergaring niet draagkrachtig gemotiveerd dat handhavend optreden ten aanzien van de veehouderij onevenredig is in verhouding tot de relevante te beschermen natuurbelangen, dat in dit geval kon worden afgezien van handhaving. Het beroep is gegrond en het besluit van 27 oktober 2020 wordt vernietigd. Het college moet binnen drie maanden na verzending van de uitspraak een nieuw besluit nemen.

Hoger beroep college

5. Het college stelt dat de termijn van drie maanden die de rechtbank heeft gegeven voor het nemen van een nieuw besluit te kort is om het onderzoek naar de feitelijke bemestings- en beweidingssituatie van de veehouderij sinds de referentiedatum uit te voeren.

5.1. De Afdeling volgt het college in zijn standpunt. Gelet op het onderzoek dat volgens de rechtbank nodig is, is een termijn van drie maanden te kort om binnen die termijn een zorgvuldig nieuw besluit te nemen met inachtneming van de aangevallen uitspraak.

Het betoog slaagt.

6. Het college voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat niet is uitgesloten dat het weiden van vee en het bemesten van gronden door de veehouderij significante gevolgen kan hebben. Voor de beoordeling of het weiden van vee en het bemesten van gronden door de veehouderij significante gevolgen kan hebben moet volgens het college worden gezien of deze activiteiten ten opzichte van de referentiesituatie zorgen voor een toename van stikstofdepositie. Die referentiesituatie wordt gevormd door de stalvergunning, samen met het planologisch regime, in combinatie met de meststoffenregelgeving, waarbij het maximaal toegestane gebruik leidend is. Voor de gronden die de veehouderij beweidt en bemest is agrarisch gebruik sinds de vroegste referentiedatum van 10 juni 1994 zonder beperkingen op grond van het planologisch regime toegestaan. Daarom, en omdat er voor de beweidingsemissies intern gesaldeerd kan worden met bemestingsemissies, is op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat het weiden van vee en het bemesten van gronden door de veehouderij significante gevolgen heeft. Dat heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend.

Het college stelt dat de rechtbank bij haar oordeel over het beweiden ten onrechte niet heeft betrokken dat voor deze activiteit een referentiesituatie geldt, terwijl juist die referentiesituatie maakt dat het weiden van vee niet vergunningplichtig is.

Verder voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college voor de vaststelling van de omvang van de referentiesituatie een project specifiek onderzoek moet doen naar de aard en omvang van de stikstofdepositie door het weiden en bemesten ten tijde van de referentiedatum en naar de ontwikkeling van die depositie in de daarop volgende jaren tot het moment van de beoordeling van de vergunningplicht. De rechtbank heeft daarmee ten onrechte waarde gehecht aan de feitelijke situatie voor het bepalen van de referentiesituatie.

Schriftelijke uiteenzetting MOB en Leefmilieu

7. MOB en Leefmilieu stellen dat de rechtbank terecht de feitelijke situatie van belang acht bij de vaststelling van de referentiesituatie. De referentiesituatie kan volgens hen niet aan een planologisch regime worden ontleend. Ook kunnen de emissies van beweiden niet intern gesaldeerd worden met de emissies van bemesten. Volgens MOB en Leefmilieu is voor het vaststellen van de referentiesituatie de feitelijke beweidingssituatie vanaf de referentiedatum van belang. Bovendien is van belang dat de veehouder zelf de percelen steeds in gebruik heeft gehad en zelf heeft bemest. Het college kan volgens MOB en Leefmilieu niet zonder berekening van de emissies van het beweiden ten tijde van de referentiedatum beoordelen of de emissies van beweiden al dan niet zijn toegenomen. Omdat met het beweiden onvermijdelijk emissies optreden en het houden van vee in stallen en het weiden van vee één project zijn en de natuurvergunning voor de veehouderij geen betrekking heeft op het weiden, is aanpassing van de natuurvergunning vereist.

Over het bemesten stellen MOB en Leefmilieu dat het college ten onrechte geen

beoordeling maakt van de bemestingsemissies in de referentiesituatie. Ook heeft het college niet beoordeeld of de percelen die de veehouderij nu bemest vanaf de referentiedatum bij de veehouderij in gebruik zijn geweest en op welke wijze deze percelen in gebruik zijn geweest. De beoordeling van de gevolgen van het weiden en bemesten

8. In de uitspraak van 12 oktober 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2874](#) is uiteengezet op welke wijze de referentiesituatie voor en de gevolgen van het weiden van vee kunnen worden beoordeeld (r.o. 13-23.1). Daarin is overwogen dat voor de beoordeling van de gevolgen van het weiden van vee intern gesaldeerd kan worden met de afname van de emissie van bemesten op de gronden die worden beweide. De referentiesituatie van bemesten kan worden ontleend aan het planologisch regime dat voor die gronden geldt. Verder heeft de Afdeling uiteengezet op welke wijze de - omvang van de - referentiesituatie voor percelen die worden beweide en/of bemest kan worden bepaald. Uit die uitspraak volgt dat aan het planologische regime een referentiesituatie voor bemesten kan worden ontleend als (1) voor de gronden vanaf de referentiedatum ononderbroken een planologisch regime van kracht is geweest waaruit volgt dat bemesten is toegestaan en (2) die gronden voor de referentiedatum werden bemest. Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren. De referentiedatum als hiervoor bedoeld is in beginsel 10 juni 1994. Daarvan kan gemotiveerd worden afgeweken. De omvang van de referentiesituatie wordt begrensd door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. Het gaat hier om de stikstofgebruiksnorm die is opgenomen in Bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zoals die geldt op het moment van de aanvraag van de natuurvergunning of het nemen van het besluit als op dat moment een hogere norm geldt.

Verder volgt uit die uitspraak dat voor gronden die voor de referentiedatum als landbouwgrond werden gebruikt en waarvan uit het planologische regime volgt dat sinds de referentiedatum agrarisch grondgebruik en vanaf 2006 het gebruik als grasland is toegestaan, de referentiesituatie van bemesten gelijk is aan het aantal kilo's stikstof dat volgens de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet op grasland met volledig maaien op een bepaalde grondsoort mag worden gebracht.

De Afdeling heeft verder in die uitspraak overwogen dat op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het (gaan) weiden van vee significante gevolgen heeft als dat plaatsvindt op gronden waarvoor een referentiesituatie van bemesten geldt die gelijk is aan de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien. De Afdeling voegt daaraan toe dat significante gevolgen van het bemesten van gronden op grond van objectieve gegevens zijn uitgesloten als voor die gronden een referentiesituatie van bemesten geldt die gelijk is aan de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien.

De argumenten van MOB en Leefmilieu tegen dit beoordelingskader

9. De argumenten die MOB en Leefmilieu in hun schriftelijke uiteenzetting aanvoeren, en die in de kern inhouden dat niet intern gesaldeerd kan worden met emissies van bemesten, dat aan een planologisch regime geen referentiesituatie kan worden ontleend, dat voor het bepalen van de referentiesituatie betekenis toekomt aan het feitelijke gebruik van de percelen, en dat in ieder geval de emissies van het weiden en bemesten moeten worden berekend om de gevolgen daarvan te kunnen beoordelen, zijn besproken in de uitspraak van 12 oktober 2022. Deze argumenten geven de Afdeling nu geen aanleiding voor bijstelling van het onder 8 weergegeven kader voor de vaststelling van de referentiesituatie en de beoordeling van de gevolgen van het weiden en bemesten als dat plaatsvindt op gronden

waarvoor een referentiesituatie geldt die gelijk is aan de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaïen.

9.1. MOB en Leefmilieu hebben op de zitting in reactie op de uitspraak van 12 oktober 2022 naar voren gebracht dat een referentiesituatie die ontleend wordt aan een planologisch regime en begrensd wordt door een stikstofgebruiksnorm een fictie creëert die voorbijgaat aan de werkelijkheid. Voor MOB en Leefmilieu is de planologische situatie vanaf 1994 voor percelen die worden beweïd en/of bemest niet of niet eenvoudig te achterhalen, wat de controle voor hen op de vaststelling van de referentiesituatie door het college bemoeilijkt. De stikstofgebruiksnorm is een aanwendingsnorm die niets zegt over de feitelijke hoeveelheid uitgereden mest en de daarmee gepaard gaande emissie. De aanwendingsnorm kan worden onderschreden maar kan, in strijd met de mestregelgeving, ook worden overschreden. Het college kan tegen overtredingen van de Meststoffenwet niet handhavend optreden. Verder wordt bij de beoordeling van de gevolgen van het weïden van vee volgens MOB en Leefmilieu ten onrechte aangenomen dat ongeacht de hoeveelheid vee die wordt beweïd en de beweïdingsduur, de emissies daarvan lager zijn dan bij volledig bemesten.

9.2. De Afdeling ziet in deze argumenten evenmin aanleiding voor bijstelling van het onder 8 weergegeven kader. Dat voor de inventarisatie van planologische regimes vanaf 1994 de medewerking van gemeenten nodig is en dat die inventarisatie vaak een omvangrijke en tijdrovende klus is, omdat het bij het weïden en bemesten om veel percelen kan gaan, betekent niet dat de door het college in kaart gebrachte referentiesituatie voor derden niet controleerbaar is. Verder wordt, zoals ook is overwogen in de uitspraak van 12 oktober 2022, een referentiesituatie ontleend aan wat is toegestaan en niet aan in hoeverre of in welke mate een toestemming is of wordt benut. Daarbij past dat de referentiesituatie wordt begrensd door de stikstofgebruiksnorm die in de mestregelgeving is opgenomen. Dat het college niet het bevoegde gezag is voor de naleving van de Meststoffenwet, betekent niet dat voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie niet uitgegaan kan worden van wat maximaal op grond van deze wet mag. Verder ziet de Afdeling in wat MOB en Leefmilieu aanvoeren over verschillen in beweïdingsintensiteit (hoeveelheid vee per ha) en beweïdingsduur (meer dan 720 uur) geen aanleiding om aan te nemen dat, anders dan in 26.5 van de uitspraak van 12 oktober 2022 is overwogen, een berekening van de emissie van het weïden en bemesten nodig is, als het weïden of bemesten plaatsvindt op gronden waarvoor een referentiesituatie van bemesten geldt die gelijk is aan de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaïen. Niet valt in te zien dat de redenen die in 26.5 van de uitspraak van 12 oktober 2022 zijn gegeven waarom een berekening van de emissies in dat geval achterwege kan blijven, niet opgaan voor beweïden in algemene zin, ongeacht de exacte beweïdingssituatie.

De aangevallen uitspraak in het licht van het beoordelingskader in 8

10. Het college stelt terecht dat de rechtbank ten onrechte bij haar oordeel over het beweïden niet heeft betrokken dat voor deze activiteit een referentiesituatie aanwezig kan zijn. Voor de percelen die worden beweïd kan een referentiesituatie worden vastgesteld zoals hiervoor in 8 voor bemesten is uiteengezet (vergelijk 24.1 van de uitspraak van 12 oktober 2022).

Verder volgt uit 8 dat voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie van bemesten, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen project specifiek onderzoek nodig is naar de aard en omvang van de stikstofdepositie door het weïden en bemesten ten tijde van de referentiedatum en naar de ontwikkeling van die depositie in de daarop volgende jaren tot het moment van de beoordeling van de vergunningplicht. De referentiesituatie

wordt ontleend aan dat wat is toegestaan en niet aan in hoeverre of in welke mate een toestemming is benut.

Het betoog van het college slaagt.

De toepassing van het beoordelingskader in het concrete geval

11. Het college heeft in het besluit van 27 oktober 2020 vastgesteld dat voor de percelen die de veehouderij beweidt en/of bemest sinds 10 juni 1994 onafgebroken planologische regimes van kracht zijn geweest waaruit volgt dat bemesten is toegestaan. Het college baseert dit standpunt, zo is op de zitting toegelicht, op onderzoek dat het college in samenwerking met de betrokken gemeenten heeft verricht naar de planologische situatie vanaf 1994. De inventarisatie van de bestemmingsplannen en de bestemmingen die vanaf 1994 van kracht zijn geweest voor de verschillende percelen is als bijlage bij het besluit van 27 oktober 2020 gevoegd. Daaruit volgt, zo stelt het college, dat alle percelen vanaf de vroegste referentiedatum onafgebroken agrarisch bestemd zijn geweest en dat in de planregels bij die bestemmingen geen beperkingen zijn gesteld over het agrarisch gebruik. Op de zitting is daaraan toegevoegd dat deze planologische regimes vanaf 2006 in ieder geval het gebruik als grasland toestonden. Het college heeft dat naar aanleiding van de uitspraak van 12 oktober 2022 gecontroleerd. Verder heeft het college op de zitting toegelicht dat aan de hand van luchtfoto's is vastgesteld dat de gronden voor 10 juni 1994 als landbouwgrond in gebruik waren. Gelet op wat in 8 staat, en anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, heeft het college zich op basis van deze gegevens terecht op het standpunt gesteld dat significante gevolgen van het weiden en/of bemesten van de percelen door de veehouderij op grond van objectieve gegevens zijn uitgesloten.

11.1. Het onder 11 gestelde betekent dat het college zich terecht op het standpunt stelt dat de veehouderij voor het bemesten van de gronden geen natuurvergunning nodig heeft. Het college heeft het verzoek om handhaving voor zover dat betrekking heeft op het bemesten van gronden daarom terecht afgewezen. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

11.2. MOB en Leefmilieu stellen dat voor het weiden van vee een aanpassing van de natuurvergunning nodig is. Het houden van vee in stallen en het weiden van vee is één project, terwijl de natuurvergunning voor de veehouderij geen betrekking heeft op het weiden van vee.

11.3. Zoals is overwogen in de hierboven genoemde uitspraak van 12 oktober 2022 (r.o. 13.1-13.3) zijn de oprichting, wijziging of exploitatie van een melkveehouderij en het weiden van vee samen één project. Voor de beantwoording van de vraag of zo'n project significante gevolgen kan hebben en daarom natuurvergunningplichtig is, moeten de gevolgen van het weiden van vee bij een melkveehouderij beoordeeld worden in samenhang met de gevolgen van de oprichting, wijziging of exploitatie van de melkveehouderij. Het gegeven dat de gevolgen in samenhang beoordeeld moeten worden laat overigens onverlet dat de gevolgen van de oprichting, wijziging of exploitatie van de melkveehouderij en de gevolgen van het weiden van vee elk tegen een eigen referentiesituatie kan worden afgezet.

11.4. Het voorgaande betekent, rekening houdend met de op 1 januari 2020 gewijzigde vergunningplicht, het volgende.

11.5. Een veehouderij die het vee beweidt en die voor het houden van vee in stallen en het beweiden geen natuurvergunning heeft, handelt in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb als (1) uit de beoordeling van de gevolgen van het houden van dieren in stallen volgt dat significante gevolgen niet zijn uitgesloten en/of (2) uit de beoordeling van de gevolgen van

het weiden van het vee volgt dat significante gevolgen niet zijn uitgesloten. De veehouderij heeft in dat geval een natuurvergunning nodig voor het gehele project, dat bestaat uit het houden van dieren in stallen en het weiden van vee.

Een veehouderij die het vee beweidt en die voor het houden van vee in stallen en het beweiden geen natuurvergunning heeft, handelt niet in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb als (1) uit de beoordeling van de gevolgen van het houden van dieren in stallen volgt dat significante gevolgen zijn uitgesloten en (2) uit de beoordeling van de gevolgen van het weiden van vee volgt dat significante gevolgen zijn uitgesloten. De veehouderij heeft dan geen natuurvergunning nodig voor het gehele project dat bestaat uit het houden van dieren in stallen en het weiden van vee.

11.6. Een veehouderij die een natuurvergunning heeft voor het houden van vee in stallen, maar niet voor het weiden van vee, en die het vee beweidt of wil gaan beweiden, handelt in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb als uit de beoordeling van de gevolgen van het weiden van vee volgt dat significante gevolgen niet zijn uitgesloten. De natuurvergunning voor het houden van vee in stallen moet aangepast worden. Alle percelen die voor het weiden worden gebruikt moeten alsnog onderdeel gaan uitmaken van de natuurvergunning voor het houden van vee in stallen.

Een veehouderij die een natuurvergunning heeft voor het houden van vee in stallen, maar niet voor het weiden van vee en die het vee beweidt of wil gaan beweiden, handelt niet in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb als uit de beoordeling van de gevolgen van het weiden van vee volgt dat significante gevolgen zijn uitgesloten. Een aanpassing van de natuurvergunning is in dit geval niet nodig.

11.7. De Afdeling licht dit als volgt toe. Voor de vraag of een veehouderij die het vee zonder natuurvergunning beweidt de vergunningplicht overtreedt is niet van belang of de natuurvergunning destijds ten onrechte niet voor het gehele project (stal + weiden) is verleend. Die vergunning is een gegeven en die omvat niet het weiden. De vraag die in een handhavingprocedure over het weiden voorligt is of de wijziging van het vergunde project (stal), die inhoudt dat het vee ook wordt (of zal worden) beweid vergunningplichtig is. Die wijziging van het project (het weiden) is niet vergunningplichtig als op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat de wijziging van het project significante gevolgen heeft.

11.8. Het voorgaande is anders dan in 18.2 van de PAS-uitspraak is overwogen. Daarin staat dat natuurvergunningen voor veehouderijen die het vee beweiden aanpassing behoeven, zodat de activiteit weiden alsnog wordt vergund. Zolang dat niet is gebeurd vindt het beweiden volgens die uitspraak plaats zonder de daarvoor benodigde Wnb-vergunning. Die overweging moet worden gelezen in het licht van de vergunningplicht zoals die tot 1 januari 2020 gold. Zij geldt - zoals hiervoor uiteengezet - niet meer onverkort in het licht van de vergunningplicht die vanaf 1 januari 2020 geldt.

11.9. Gelet op wat in 11 en 11.6 is overwogen is de Afdeling van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt stelt dat de veehouderij voor het beweiden van de gronden geen aanpassing van de geldende natuurvergunning nodig heeft. Op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat de wijziging van het project waarvoor de natuurvergunning is verleend en die bestaat uit het weiden van vee, significante gevolgen heeft. Het college heeft het verzoek om handhaving voor zover dat betrekking heeft op het weiden van vee daarom terecht afgewezen.

12. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van MOB en Leefmilieu

tegen het besluit van 27 oktober 2020 ongegrond verklaren. Het voorgaande betekent dat deze zaak hiermee is beëindigd.

13. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van gedeputeerde staten van Limburg gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 30 maart 2022 in zaak nr. 20/3093;

III. verklaart het door de Coöperatie Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, griffier.

w.g. Uylenburg

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Verbeek

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 december 2022

388