

ECLI:NL:RVS:2022:3887

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	21-12-2022
Datum publicatie	21-12-2022
Zaaknummer	202007126/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 februari 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg het verzoek van MOB en Leefmilieu om handhavend op te treden tegen [de veehouderij] in Puth afgewezen. [de veehouderij] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Puth. Op 14 juni 2018 is aan de veehouderij een natuurvergunning verleend voor de exploitatie van de veehouderij met een veebestand 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 bedrijfsgronden die bij de veehouderij horen vee wordt beweid en mest wordt uitgereden zonder vergunning krachtens de Wet natuurbescherming. Het college heeft het verzoek op 18 februari 2019 afgewezen omdat het weiden van vee en het bemesten van gronden op dat moment op grond van artikel 3.2.1. van de Omgevingsverordening Limburg 2014 waren vrijgesteld van de vergunningplicht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202007126/1/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 3 november 2020 in zaak nr. 19/2702 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 18 februari 2019 heeft het college het verzoek van MOB en Leefmilieu om handhavend op te treden tegen [de veehouderij] in Puth afgewezen.

Bij besluit van 10 september 2019 heeft het college het door MOB en Leefmilieu daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard. Het college heeft het besluit van 18 februari 2019 herroepen en heeft het verzoek om handhaving opnieuw afgewezen.

Bij uitspraak van 3 november 2020 heeft de rechtbank het door MOB en Leefmilieu daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 10 september 2019 vernietigd, en het college opgedragen om binnen zestien weken na de dag van verzending van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen en bekend te maken, waarbij het college aan MOB en Leefmilieu een dwangsom van 100,00 verbeurt voor elke dag waarmee het college de hiervoor genoemde termijn 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.

Bij besluit van 19 februari 2021 heeft het college het bezwaar van MOB en Leefmilieu gegrond verklaard, het besluit van 18 februari 2019 herroepen en het verzoek om handhaving opnieuw afgewezen.

MOB en Leefmilieu hebben gronden ingediend tegen het besluit van 19 februari 2021.

Het college heeft 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. Voorts is ter zitting [de veehouderij], vertegenwoordigd door mr. R. Verkoijen, advocaat te Deurne, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [de veehouderij] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Puth. Op 14 juni 2018 is aan de veehouderij een natuurvergunning verleend voor de exploitatie van de veehouderij met een veebestand 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).

2.1. Het college heeft het verzoek op 18 februari 2019 afgewezen omdat het weiden van vee en het bemesten van gronden op dat moment op grond van artikel 3.2.1. van de Omgevingsverordening Limburg 2014 waren vrijgesteld van de vergunningplicht.

2.2. Het college heeft het bezwaar van MOB en Leefmilieu tegen dat besluit op 10 september 2019 gegrond verklaard omdat de Afdeling in de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (hierna: de PAS-uitspraak), oordeelde dat de hiervoor genoemde vrijstelling van de vergunningplicht onverbindend is.

In het besluit op bezwaar staat verder dat de toezichthouder van de provincie heeft waargenomen dat de veehouderij vee beweidt en mest uitrijdt. Verder staat vast dat de natuurvergunning voor de veehouderij (stallen) niet het weiden van vee omvat en de veehouderij geen natuurvergunning voor het uitrijden van mest heeft. Bij gebrek aan een rekenmethodiek en beoordelingskader is het volgens het college niet mogelijk om te beoordelen of het weiden en bemesten, zoals dat bij de veehouderij plaatsvindt, significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kan hebben. Daarom kan volgens het college niet eenduidig worden vastgesteld of de natuurvergunningplicht wordt overtreden. Voor zover er wel sprake van een overtreding zou zijn, vindt het college handhavend optreden tegen deze activiteiten vooruitlopend op de ontwikkeling van een rekenmethodiek en beoordelingskader, onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Daarom wijst het college het verzoek opnieuw af.

De uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank overweegt dat het college heeft vastgesteld dat de veehouderij vee beweidt en mest uitrijdt en dat daarvoor geen (toereikende) natuurvergunning(en) voorhanden zijn. De rechtbank leidt uit de PAS-uitspraak af dat er dan sprake is van een overtreding van de natuurvergunningplicht. Onder verwijzing naar de PAS-uitspraak stelt de rechtbank dat het college heeft verzuimd de veehouder in de gelegenheid te stellen een aanvraag in te dienen voor aanpassing van de geldende natuurvergunning voor het weiden van vee en voor het bemesten van gronden. Dat betekent dat het college ten tijde van het bestreden besluit geen zicht had op de omvang van de vergunningplichtige activiteiten en op de daaruit al dan niet voortvloeiende noodzaak om te beschikken over een (toereikende) vergunning. Door zich te beroepen op ontbrekende rekenmethodieken en beoordelingskaders heeft het college geen draagkrachtige motivering ten grondslag gelegd aan zijn besluit. Daarom is het beroep gegrond en wordt het besluit op bezwaar vernietigd.

De rechtbank stelt dat het college voordat het een nieuw besluit op bezwaar neemt de veehouderij alsnog in de gelegenheid moet stellen een aanvraag te doen voor de aanpassing van de geldende

natuurvergunning voor het weiden van vee en voor het bemesten van gronden. De rechtbank draagt het college op om binnen 16 weken na de verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen. In die termijn heeft de rechtbank rekening gehouden met vier weken voor het college om aan te geven welke gegevens de veehouderij bij de aanvraag moet overleggen, zes weken voor de veehouder voor het doen van de aanvragen voor de natuurvergunning(en) en zes weken voor het college voor het nemen van een nieuw besluit op bezwaar.

Hoger beroep college

4. Het college betwist de uitspraak van de rechtbank niet voor zover daarin het besluit op bezwaar is vernietigd en een opdracht is gegeven tot het nemen van een nieuw besluit. Het college kan zich niet vinden in de aanwijzingen die de rechtbank geeft voor het alsnog te nemen besluit en de termijn die daarvoor is gegeven.

4.1. Het college stelt dat de rechtbank ten onrechte overweegt dat het college, voordat het alsnog op het bezwaar beslist, de veehouderij in de gelegenheid moet stellen om een aanvraag voor een (aanvullende) natuurvergunning te doen en als de veehouderij dat niet doet er sprake is van een overtreding van de natuurvergunningplicht. Dat er per definitie sprake is van een overtreding als er geen aanvraag wordt gedaan, zoals de overweging van de rechtbank impliceert, is volgens het college niet juist omdat er specifieke situaties kunnen zijn waarin er geen vergunningplicht geldt. Het college noemt de volgende situaties: (1) vanwege gewijzigde feiten en omstandigheden, (2) vanwege de sinds 1 januari 2020 gewijzigde natuurvergunningplicht, waardoor er anders dan ten tijde van de PAS-uitspraak geen vergunningplicht meer geldt voor activiteiten die enige verslechterende gevolgen kunnen hebben, of (3) in gevallen waarin er een stalvergunning is die beweiden impliceert.

4.2. De overweging van de rechtbank waartegen het college zich richt luidt voor zover van belang: "Verweerder zal de betrokken veehouderij in de gelegenheid moeten stellen een aanvraag te doen gericht op aanpassing van de geldende natuurvergunning voor zover het betreft het beweiden van vee en voor een (nieuwe) natuurvergunning voor het bemesten van gronden. []

Indien en voor zover de betrokken veehouderij geen (volledige) aanvraag indient, zal verweerder, nu reeds is vastgesteld dat bij de betrokken veehouderij sprake is van zowel beweiden van vee als van bemesten van gronden en dat daarvoor geen (toereikende) vergunning(en) als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voorhanden is/zijn, binnen dezelfde tijdspanne van zes weken hebben te beslissen over het gebruik maken van zijn bevoegdheid handhavend op te treden".

4.3. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank in het kader van de aanwijzingen voor het alsnog te nemen besluit, ten onrechte heeft overwogen dat er sprake is van een overtreding als de veehouder geen of een onvolledige aanvraag voor (aanpassing van) een natuurvergunning doet. Door de wijziging van de natuurvergunningplicht op 1 januari 2020 kon ten tijde van de uitspraak van de rechtbank niet zonder meer worden gesteld dat het weiden vee en bemesten van gronden natuurvergunningplichtig is (zie 11.1 en 11.6 van de uitspraak van vandaag in 202202964/1/R2, ECLI:NL:RVS:2022:3767). Sinds 1 januari 2020 geldt de vergunningplicht - kort gezegd - nog uitsluitend voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben. Dat is een wezenlijk verschil met de situatie ten tijde van de PAS-uitspraak, omdat toen ook activiteiten die enige, maar geen significante gevolgen konden hebben vergunningplichtig waren.

Het betoog van het college slaagt.

5. Het college stelt dat de termijn van zestien weken die de rechtbank heeft gegeven voor het nemen van een nieuw besluit te kort is. In deze termijn is rekening gehouden met een termijn van zes weken voor het doen van een aanvraag door de veehouder. Dat is volgens het college te kort als ook een passende beoordeling moet worden opgesteld. Het college wijst daarbij op de PAS-uitspraak waarin voor het doen van de aanvraag een periode van drie maanden werd gerekend.

5.1. De rechtbank heeft binnen de totale termijn van zestien weken rekening gehouden met een termijn van zes weken voor de veehouder om een aanvraag voor (aanpassing van) een natuurvergunning te doen. Het college stelt terecht dat een termijn van zes weken voor het doen van een aanvraag waarvoor ook een passende beoordeling moet worden gemaakt te kort is. De rechtbank heeft daarmee ten onrechte geen rekening gehouden bij het bepalen van de termijn waarbinnen een besluit moet worden genomen.

Het betoog slaagt.

5.2. Het hoger beroep van het college is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd voor zover het college daarbij is opgedragen om binnen zestien weken na de dag van verzending van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen en bekend te maken, met inachtneming van de uitspraak.

Het besluit van 19 februari 2021

6. Het college heeft ter uitvoering van de rechtbankuitspraak op 19 februari 2021 een nieuw besluit op bezwaar genomen. Hierin heeft het college het bezwaar van MOB en Leefmilieu gegrond verklaard, het besluit van 18 februari 2019 herroepen en het verzoek om handhaving opnieuw afgewezen.

Het college stelt dat de veehouder inmiddels een aanvraag voor wijziging van de geldende natuurvergunning heeft ingediend voor het weiden van het vee en een aanvraag voor een natuurvergunning voor het bemesten van gronden. Uit deze aanvragen volgt volgens het college 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 is er geen (aanpassing van de) natuurvergunning nodig en is een ontwerpbeschikking strekkende tot weigering van de aangevraagde vergunningen ter inzage gelegd. Artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb wordt dus niet overtreden, aldus het college.

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 op twee manieren bijdraagt aan de reductie van ammoniakemissie. Ten eerste vindt er een reductie van de stalemissie plaats. Dat effect is verdisconteerd in de RAV-code. Ten tweede draagt weidegang bij aan de reductie van ammoniakemissie vanaf de beweidde percelen. De emissie van de hoeveelheid mest die op beweidde percelen wordt aangewend is lager dan bij niet beweidde percelen, omdat een deel van de stalmest wordt vervangen door weidemest. Omdat weidegang resulteert in een lagere netto ammoniakemissie dan het op stal houden van het vee kan volgens het college vastgesteld worden dat uitgesloten is dat het weiden van vee significante gevolgen heeft.

Voor de beoordeling van de gevolgen van het uitrijden van mest heeft het college gezien 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. Uit de gegevens bij de aanvraag blijkt volgens het college dat het feitelijke en (planologisch) toegestane (agrarische) grondgebruik sinds 10 juni 1994 niet is veranderd. Daarom is er geen sprake van een hogere emissie dan in de referentiesituatie was toegestaan. Er is dan ook volgens het college geen natuurvergunning voor het bemesten vereist.

6.1. Het besluit van 19 februari 2021 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Tegen dit besluit is van rechtswege een beroep ontstaan voor MOB en Leefmilieu.

Het beroep van MOB en Leefmilieu

7. MOB en Leefmilieu stellen dat het college zich ten onrechte op het standpunt stelt dat uitgesloten is dat het weiden van vee en bemesten van gronden door de veehouderij significante gevolgen heeft. Dat zoals het college stelt de emissies door beweiden in de plaats treden van emissies door bemesten én dat beweiden altijd minder emissie veroorzaakt dan wanneer het betrokken perceel zou worden bemest, baseert het college volgens MOB en Leefmilieu op de onjuiste veronderstelling dat interne saldering kan plaatsvinden tussen bemestings- en beweidingsemissies. Dat kan volgens MOB en Leefmilieu niet. Het salderen met emissie door bemesten is extern salderen. Dat is in ieder geval zo als het bemesten niet door de veehouderij zelf plaatsvindt. 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 beweid. 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 beweid 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 kilos 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 daar aan 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.

8.1. De argumenten die MOB en Leefmilieu tegen het besluit van 19 februari 2021 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 maaien.

8.2. 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 beweid 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 weiden van vee volgens MOB en Leefmilieu ten onrechte aangenomen dat ongeacht de hoeveelheid vee die wordt beweid en de beweidingsduur, de emissies daarvan lager zijn dan bij volledig bemesten.

8.3. 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 weiden 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 beweidingsintensiteit (hoeveelheid vee per ha) en beweidingsduur (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 weiden en bemesten nodig is, als het weiden of bemesten plaatsvindt op gronden waarvoor een referentiesituatie van bemesten geldt die gelijk is aan de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien. 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 beweiden in algemene zin, ongeacht de exacte beweidingssituatie.

Het bestreden besluit in het licht van het beoordelingskader in 8

9. Het college heeft in het besluit van 19 februari 2021 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 heeft het college als nader stuk voor de zitting overgelegd. 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, dan wel dat het agrarische gebruik onder het planologisch overgangsrecht toegestaan is gebleven. Dat laatste geldt voor enkele percelen die de bestemming "Natuurgebied", "Natuur" en "Sport" hebben (gehad).

9.1. MOB en Leefmilieu hebben zich op de zitting op het standpunt gesteld dat aan het planologisch overgangsrecht geen referentiesituatie kan worden ontleend. De Afdeling deelt dat standpunt niet. Als het agrarisch gebruik na de wijziging van een bestemming op grond van het planologisch overgangsrecht mag worden voortgezet, dan geldt voor die gronden een planologisch regime waaruit volgt dat bemesten is toegestaan. Aan het planologisch overgangsrecht kan dan een referentiesituatie worden ontleend, mits aannemelijk is dat het agrarisch grondgebruik onder het overgangsrecht is voortgezet.

Dat het agrarisch gebruik voor alle percelen van deze veehouderij is voortgezet onder het overgangsrecht heeft het college niet aannemelijk gemaakt. Het college heeft op de zitting gesteld dat het in een groot aantal handhavingzaken steekproefsgewijs heeft gecontroleerd of het agrarisch gebruik onder het overgangsrecht is voortgezet. Een steekproefsgewijze controle is naar het oordeel van de Afdeling echter onvoldoende om voor de percelen van deze veehouderij waarop andere bestemmingen hebben gelegen dan die agrarisch gebruik toestaan, aan te nemen dat aan dat planologisch overgangsrecht een referentiesituatie kan worden ontleend.

9.2. Voor de percelen die vanaf 1994 onafgebroken agrarisch bestemd zijn geweest geldt dat voldaan wordt aan de voorwaarde dat vanaf 1994 een planologisch regime van kracht is geweest waaruit volgt dat bemesten was toegestaan. Zoals uit 8 volgt kan aan dat planologisch regime een referentiesituatie worden ontleend als de gronden voor de referentiedatum werden bemest. Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren.

Op de zitting heeft het college gesteld dat niet, bijvoorbeeld aan de hand van luchtfotos, gecontroleerd is dat de percelen op de vroegste referentiedatum feitelijk in gebruik waren als landbouwgrond. Het college stelt dat het dat in dit geval ook niet hoeft te doen omdat niet aannemelijk is dat percelen die op de vroegste referentiedatum agrarisch gebruikt mochten worden, op die datum niet ook al feitelijk in agrarisch gebruik waren. Agrarische bestemmingen worden nu eenmaal gegeven aan gronden die agrarisch gebruikt worden. Als een perceel op de vroegste referentiedatum een agrarische bestemming heeft dan ligt het alleszins in de rede dat het perceel als zodanig is bestemd omdat het indertijd al in agrarisch gebruik was. Het college vindt dat het in dit geval alleen onderzoek hoefde te doen als MOB en

Leefmilieu, een begin van bewijs hadden geleverd dat een perceel op de vroegste referentiedatum niet in gebruik was als landbouwgrond.

De Afdeling volgt het standpunt van het college niet. MOB en Leefmilieu hebben het verzoek om handhaving gedaan op een moment waarop het weiden en bemesten vergunningplichtige activiteiten waren op grond van de Wnb, zoals die voor 1 januari 2020 luidde. Voor het vaststellen van die vergunningplicht was niet van belang of de gronden voor de vroegste referentiedatum als landbouwgrond in gebruik waren. Het is daarom in dit geval aan het college om te controleren dat de percelen op de vroegste referentiedatum feitelijk in gebruik waren als landbouwgrond.

9.3. Uit het voorgaande volgt dat niet vast staat dat voor de percelen die de veehouderij beweidt en/of bemest een referentiesituatie geldt. Daarom heeft het college zich niet op het standpunt kunnen stellen dat op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het weiden van vee en/of het bemesten van gronden door de veehouderij significante gevolgen heeft. Het bestreden besluit waarbij het verzoek om handhaving opnieuw is afgewezen berust niet op een draagkrachtige motivering en is in strijd met de vereiste zorgvuldigheid genomen.

9.4. Het beroep van rechtswege van MOB en Leefmilieu tegen het besluit van 19 februari 2021 is gegrond. Het besluit wordt vernietigd wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, en artikel 3:2 van de Awb. De Afdeling zal het college opdragen om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

9.5. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

10. Het college moet de proceskosten vergoeden. Voor de bepaling van de hoogte van die vergoeding worden de zaken met nrs. 202007116/1/R2 tot met 202007131/1/R2 waarin vandaag uitspraak is gedaan, aangemerkt als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. In al deze zestien zaken heeft dezelfde gemachtigde gelijklopende stukken ingediend. Ook zijn de zaken gelijktijdig ter zitting behandeld. Deze zestien zaken worden voor de bepaling van de hoogte van de te vergoeden kosten in beroep daarom als één zaak beschouwd, waaraan met toepassing van het bepaalde in C2 van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht een wegingsfactor van 1,5 wordt toegekend. Dit komt neer op een vergoeding van in totaal 2.277,00. Dit bedrag dient te worden verdeeld over de zestien zaken. Dit betekent dat de het college per zaak een bedrag van (afgerond) 142,32 moet 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 3 november 2020, in zaak nr. 19/2702, voor zover daarbij het college is opgedragen om binnen zestien weken na de dag van verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen en bekend te maken met in achtneming van de uitspraak;
- III. verklaart het beroep van rechtswege van de Coöperatie Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu tegen het besluit van 19 februari 2021 gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van 19 februari 2021;
- V. draagt het college van gedeputeerde staten van Limburg op om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg tot vergoeding van bij de Coöperatie Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu in verband met de voor de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 142,32, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

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

388