

ECLI:NL:RBNNE:2025:1462

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	16-04-2025
Datum publicatie	17-04-2025
Zaaknummer	LEE 22-04461 e.v.
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Afwijzing verzoek om handhaving ten aanzien van PAS-melders. Onderzoek van verweerder of de Hinderwetvergunning volledig is benut, is ondeugdelijk. Daarom is niet zonder meer komen vast te staan dat er geen sprake is van een overtreding in dit geval. Wijziging rechtspraak met betrekking tot intern salderen naar aanleiding van de Rendac-uitspraak van de Afdeling. Beoordeling door verweerder is niet in overeenstemming met de gewijzigde rechtspraak. In de overige gevallen heeft verweerder de natuurbelangen in kwestie onzorgvuldig in kaart gebracht en daarmee niet inzichtelijk gemaakt wat of hoe groot de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Het door verweerder overgelegde deskundigenrapport is niet representatief voor de aanwezige natuurbelangen en de staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten, anders dan in de Natura 2000-gebieden Alde Feanen en Duinen Ameland. Verweerder heeft ondeugdelijk gemotiveerd dat handhavend optreden tegen de PAS-melders onevenredig is. Ten aanzien van het bemesten is de rechtbank van oordeel dat verweerder ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat er in deze gevallen geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift. De bestreden besluiten zijn in zoverre in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand gekomen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

Zaaknummers: LEE 22/4461, 22/4462, 22/4463, 23/11, 23/12, 23/13, 23/14 en 23/15

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 april 2025 in de zaken tussen

1.a. Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., gevestigd te Nijmegen, eiseres sub 1.a.,

1.b. Vereniging Leefmilieu, gevestigd te Nijmegen, eiseres sub 1.b.,

hierna gezamenlijk te noemen: eiseressen,

(gemachtigde: mr. V. Wösten),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân, verweerder,

(gemachtigden: mr. T. Tuenten en A.G. de Vries).

Als derde-partijen hebben aan het geding deelgenomen:

1. de [derde belanghebbende], te [plaats],
derde-belanghebbende sub 1,
2. de [derde belanghebbende], te [plaats],
derde-belanghebbende sub 2,
3. de [derde belanghebbende], gevestigd te [plaats], derde-belanghebbende sub 3,
(gemachtigde: mr. D. Pors),
4. de [derde belanghebbende], te [plaats], derde-belanghebbende sub 4,
5. de [derde belanghebbende], te [plaats],
derde-belanghebbende sub 5,
6. de [derde belanghebbende], te [plaats],

derde-belanghebbende sub 6,
(gemachtigde: mr. A. Cohen),
7. de [derde belanghebbende], te [plaats], derde-belanghebbende sub 7,
(gemachtigde: mr. B. Timmermans),
8. [derde belanghebbende], te [plaats], derde-belanghebbende sub 8,
(gemachtigde: mr. R. Scholten).

Procesverloop

Inzake LEE 22/4461

Bij (afzonderlijk) besluit van 10 december 2021 (het primaire besluit I) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 1 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Bij (afzonderlijk) besluit op bezwaar van 8 november 2022 (het bestreden besluit I) heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit I onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Tegen het bestreden besluit I hebben eiseressen beroep ingesteld.

Inzake LEE 22/4462

Bij (afzonderlijk) besluit van 26 november 2021 (het primaire besluit II) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 2 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Bij (afzonderlijk) besluit op bezwaar van 8 november 2022 (het bestreden besluit II) heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit II onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Inzake LEE 22/4463

Bij (afzonderlijk) besluit van 6 oktober 2021 (het primaire besluit III) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de geitenhouderij van derde-belanghebbende sub 3 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Bij (afzonderlijk) besluit op bezwaar van 8 november 2022 (het bestreden besluit III) heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit III onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Inzake LEE 23/11

Bij (afzonderlijk) besluit van 26 november 2021 (het primaire besluit IV) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 4 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Bij (afzonderlijk) besluit op bezwaar van 22 november 2022, verzonden 23 november 2022 (het bestreden besluit IV), heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit IV onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Inzake LEE 23/12

Bij (afzonderlijk) besluit van 11 februari 2022 (het primaire besluit V) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 5 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Bij (afzonderlijk) besluit op bezwaar van 22 november 2022, verzonden 23 november 2022 (het bestreden besluit V), heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit V onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Bij besluit van 9 mei 2023 heeft verweerder de motivering van het bestreden besluit V gewijzigd, in die zin dat er in dit geval sprake is van intern salderen en dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Aangezien er geen sprake is van een overtreding, is er geen grondslag om handhavend op te treden.

Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt het beroep van eiseressen van rechtswege mede gericht tegen dit besluit.

Inzake LEE 23/13

Bij (afzonderlijk) besluit van 26 november 2021 (het primaire besluit VI) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 6 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Bij (afzonderlijk) besluit op bezwaar van 22 november 2022, verzonden 23 november 2022 (het bestreden besluit VI), heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit VI onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Inzake LEE 23/14

Bij (afzonderlijk) besluit van 11 februari 2022 (het primaire besluit VII) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de veehouderij van derde-belanghebbende sub 7 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Bij (afzonderlijk) besluit op bezwaar van 22 november 2022, verzonden 23 november 2022 (het bestreden besluit VII), heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit VII onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Inzake LEE 23/15

Bij (afzonderlijk) besluit van 6 oktober 2021 (het primaire besluit VIII) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 8 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Bij (afzonderlijk) besluit op bezwaar van 22 november 2022, verzonden 23 november 2022 (het bestreden besluit VIII), heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit VIII onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend. Tevens heeft verweerder bij brief van 1 juni 2024 een rapportage "Ecologische beoordeling toename stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden in Fryslân, Alde Feanen, Duinen Ameland" van 30 mei 2024 van Kleijberg Ecologie (hierna: de rapportage van Kleijberg) ingebracht.

Verweerder heeft een aanvullend verweerschrift ingediend.

De zaken zijn gelijktijdig behandeld op de zitting van 18 juni 2024. Eiseressen zijn vertegenwoordigd door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, S.S. Pennekamp en G. Vriens (ecoloog). Derde-belanghebbende sub 1 is vertegenwoordigd door [naam] en [naam]. Derde-belanghebbende sub 2 is niet verschenen. Derde-belanghebbende sub 3 is vertegenwoordigd door [naam] en [naam], bijgestaan door haar gemachtigde. Derde-belanghebbende sub

4 is niet verschenen. Derde-belanghebbende sub 5 is niet verschenen. Derde-belanghebbende sub 6 is vertegenwoordigd door [naam], bijgestaan door zijn gemachtigde. Derde-belanghebbende sub 7 is vertegenwoordigd door [naam], [naam], [naam] en [naam] bijgestaan door zijn gemachtigde. Derde-belanghebbende sub 8 is in persoon verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde.

De rechtbank heeft op grond van artikel 8:64, eerste lid, van de Awb aanleiding gezien om het onderzoek ter zitting van 18 juni 2024 te schorsen teneinde eiseressen in de gelegenheid te stellen om binnen vier weken inhoudelijk te reageren op de rapportage van Kleijberg.

Eiseressen hebben bij e-mailbericht van 9 juli 2024 en onder overlegging van een rapportage van 8 juli 2024 dr. ir. A.B. van den Burg (hierna: de rapportage van Van den Burg), verbonden aan Biosphere Science Productions, gereageerd op de rapportage van Kleijberg.

Verweerder heeft bij brief van 1 augustus 2024 een nadere reactie in het geding gebracht. In deze nadere reactie is verweerder tevens ingegaan op de rapportage van Van den Burg.

Derde-belanghebbende sub 6 heeft bij brief van 21 augustus 2024 een nadere reactie in het geding gebracht. In deze nadere reactie is tevens verwezen naar een publicatie "Uit de stikstofcrisis" van de Nieuwe Denktank.

De rechtbank heeft partijen verzocht om toestemming te verlenen om de zaken zonder een nadere zitting af te doen.

Eiseressen hebben de gevraagde toestemming verleend. De andere partijen hebben binnen de gestelde termijn niet verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de rechtbank het onderzoek met toepassing van artikel 8:64, vijfde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:57, derde lid, van de Awb heeft gesloten.

Feiten en omstandigheden

1. Bij haar oordeelsvorming betreft de rechtbank de navolgende feiten en omstandigheden.

Inzake LEE 22/4461

1.1. Derde-belanghebbende sub 1 heeft op 17 juli 2015 een melding in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: de PAS-melding) gedaan en beschikt niet over een natuurvergunning op grond van de Wnb voor het houden van melk- en jongvee. De genoemde PAS-melding ziet op het houden van in totaal 150 melkkoeien en 90 stuks jongvee in verschillende stallen, en is aangemeld voor het legalisatietraject.

1.2. Eiseressen hebben bij brief van 25 juni 2021 aan verweerder verzocht om op grond van de Wnb handhavend op te treden tegen een vijftigtal bedrijfslocaties in de provincie Fryslân. In de toelichting

daarbij hebben eiseressen vermeld dat het verzoek om handhaving betrekking heeft op de bestaande bedrijfsvoering zonder de vereiste natuurvergunning op grond van de Wnb vanwege stikstofemissies op (reeds) overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden.

- 1.3. Tijdens een controle op 11 oktober 2021 bij derde-belanghebbende sub 1 is door een toezichthouder van de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (hierna: de FUMO) geconstateerd dat er 124 melkkoeien en 68 stuks jongvee aanwezig waren op voormeld perceel te [plaats] en dat er bemest wordt.
- 1.4. Bij het primaire besluit I heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 1 op het perceel aan de [adres] te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Inzake LEE 22/4462

- 1.5. Derde-belanghebbende sub 2 heeft op 18 april 2016 een PAS-melding gedaan en beschikt niet over een natuurvergunning op grond van de Wnb voor de dieren die worden gehouden. De genoemde PAS-melding ziet op het houden van 125 melkkoeien, 85 stuks jongvee en een fokstier in de verschillende stallen, en is aangemeld voor het legalisatietraject.
- 1.6. Eiseressen hebben bij brief van 25 juni 2021 aan verweerder verzocht om op grond van de Wnb handhavend op te treden tegen een vijftigtal bedrijfslocaties in de provincie Fryslân. In de toelichting daarbij hebben eiseressen vermeld dat het verzoek om handhaving betrekking heeft op de bestaande bedrijfsvoering zonder de vereiste natuurvergunning op grond van de Wnb vanwege stikstofemissies op (reeds) overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden.
- 1.7. Tijdens een controle op 5 oktober 2021 bij derde-belanghebbende sub 2 is door een toezichthouder van de FUMO geconstateerd dat er 93 melkkoeien en 51 stuks jongvee aanwezig waren op voormeld perceel te [plaats] en dat er bemest wordt.
- 1.8. Bij het primaire besluit II heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 2 op voormeld perceel te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Inzake LEE 22/4463

- 1.10. Derde-belanghebbende sub 3 heeft een PAS-melding gedaan en beschikt niet over een natuurvergunning voor het houden van melk- en jongvee. De genoemde PAS-melding ziet op het in verschillende bronnen houden van 1.500 geiten ouder dan 1 jaar, 400 opfokgeiten en afmestlammeren tot 60 dagen en 400 opfokgeiten van 61 dagen tot en met 1 jaar. De PAS-melding is aangemeld voor het legalisatietraject.
- 1.11. Eiseressen hebben bij brief van 25 juni 2021 aan verweerder verzocht om op grond van de Wnb handhavend op te treden tegen een vijftigtal bedrijfslocaties in de provincie Fryslân. In de toelichting daarbij hebben eiseressen vermeld dat het verzoek om handhaving betrekking heeft op de bestaande bedrijfsvoering zonder de vereiste natuurvergunning op grond van de Wnb vanwege stikstofemissies op (reeds) overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden.
- 1.12. Tijdens een controle op 26 juli 2021 bij derde-belanghebbende sub 3 is door een toezichthouder van de FUMO geconstateerd dat er 1.321 geiten ouder dan 1 jaar en 534 opfokgeiten, melkkoeien, 56 stuks jongvee en 3 geiten aanwezig waren op voormeld perceel te [plaats] en dat er bemest en beweid wordt.
- 1.13.

Bij het primaire besluit III heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 3 op voormeld perceel te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Inzake LEE 23/11

- 1.14. Derde-belanghebbende sub 4 heeft op 1 juli 2015 een PAS-melding gedaan. Deze PAS-melding ziet op het houden van 115 melkkoeien in stal 1 en 73 stuks jongvee in stal 2.
- 1.15. Derde-belanghebbende sub 4 heeft zich op 24 februari 2021 aangemeld voor het legalisatieprogramma.
- 1.16. Eiseressen hebben bij brief van 25 juni 2021 aan verweerder verzocht om op grond van de Wnb handhavend op te treden tegen een vijftigtal bedrijfslocaties in de provincie Fryslân. In de toelichting daarbij hebben eiseressen vermeld dat het verzoek om handhaving betrekking heeft op de bestaande bedrijfsvoering zonder de vereiste natuurvergunning op grond van de Wnb vanwege stikstofemissies op (reeds) overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden.
- 1.17. Tijdens een controle op 25 oktober 2021 bij derde-belanghebbende sub 4 is door een toezichthouder van de FUMO geconstateerd dat er in stal 1 107 melkkoeien en 40 stuks jongvee aanwezig waren. In stal 2 waren 15 stuks jongvee aanwezig. Er wordt geen weidegang toegepast. Derde-belanghebbende sub 4 beschikt niet over een natuurvergunning voor het houden van melk- en jongvee.
- 1.18. Bij het primaire besluit IV heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 4 op voormeld perceel te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Inzake LEE 23/12

- 1.17. Derde-belanghebbende sub 5 heeft op 16 juli 2015 een PAS-melding gedaan en beschikt niet over een natuurvergunning op grond van de Wnb voor het houden van melk- en jongvee. De genoemde PAS-melding ziet op het houden van in totaal 140 melkkoeien en 70 stuks jongvee in verschillende stallen, en is aangemeld voor het legalisatietraject.
- 1.18. Eiseressen hebben bij brief van 25 juni 2021 aan verweerder verzocht om op grond van de Wnb handhavend op te treden tegen een vijftigtal bedrijfslocaties in de provincie Fryslân. In de toelichting daarbij hebben eiseressen vermeld dat het verzoek om handhaving betrekking heeft op de bestaande bedrijfsvoering zonder de vereiste natuurvergunning op grond van de Wnb vanwege stikstofemissies op (reeds) overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden.
- 1.19. Tijdens een controle op 22 december 2021 bij derde-belanghebbende sub 5 is door een toezichthouder van de FUMO geconstateerd dat er 78 melkkoeien en 51 stuks jongvee aanwezig waren op voormeld perceel te [plaats] en dat er bemest en beweid wordt.
- 1.20. Bij het primaire besluit V heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 5 op voormeld perceel te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Inzake LEE 23/13

- 1.21. Derde-belanghebbende sub 6 heeft op 16 december 2015 een PAS-melding gedaan en beschikt niet over een natuurvergunning op grond van de Wnb voor de dieren die worden gehouden. De genoemde PAS-melding ziet op het houden van 100 melkkoeien en 60 stuks jongvee in twee bronnen, en is

aangemeld voor het legalisatietraject.

- 1.22. Eiseressen hebben bij brief van 25 juni 2021 aan verweerder verzocht om op grond van de Wnb handhavend op te treden tegen een vijftigtal bedrijfslocaties in de provincie Fryslân. In de toelichting daarbij hebben eiseressen vermeld dat het verzoek om handhaving betrekking heeft op de bestaande bedrijfsvoering zonder de vereiste natuurvergunning op grond van de Wnb vanwege stikstofemissies op (reeds) overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden.
- 1.23. Tijdens een controle op 12 oktober 2021 bij derde-belanghebbende sub 6 is door een toezichthouder van de FUMO geconstateerd dat er 92 melkkoeien en 35 stuks jongvee aanwezig waren op voormeld perceel te [plaats] en dat er bemest en beweid wordt.
- 1.24. Bij het primaire besluit VI heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 6 op voormeld perceel te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Inzake LEE 23/14

- 1.26. Derde-belanghebbende sub 7 heeft op 1 juli 2015 een PAS-melding gedaan en beschikt niet over een natuurvergunning op grond van de Wnb voor het houden van vee. De genoemde PAS-melding ziet op het houden van 82 melkkoeien, 20 stuks jongvee en 35 schapen in verschillende stallen, en is aangemeld voor het legalisatietraject.
- 1.27. Eiseressen hebben bij brief van 25 juni 2021 aan verweerder verzocht om op grond van de Wnb handhavend op te treden tegen een vijftigtal bedrijfslocaties in de provincie Fryslân. In de toelichting daarbij hebben eiseressen vermeld dat het verzoek om handhaving betrekking heeft op de bestaande bedrijfsvoering zonder de vereiste natuurvergunning op grond van de Wnb vanwege stikstofemissies op (reeds) overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden.
- 1.28. Tijdens een controle op 13 december 2021 bij derde-belanghebbende sub 7 is door een toezichthouder van de FUMO geconstateerd dat er 82 melkkoeien, 20 stuks jongvee en 30 schapen aanwezig waren op voormeld perceel te [plaats] en dat er bemest en beweid wordt.
- 1.29. Bij het primaire besluit VII heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de veehouderij van derde-belanghebbende sub 7 op voormeld perceel te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

Inzake LEE 23/15

- 1.30. Derde-belanghebbende sub 8 heeft een PAS-melding gedaan en beschikt niet over een natuurvergunning op grond van de Wnb voor het houden van melk- en jongvee. De genoemde PAS-melding ziet op het houden van 125 melkkoeien in stal 1 en 60 stuks jongvee in stal 2, en is aangemeld voor het legalisatietraject.
- 1.31. Eiseressen hebben bij brief van 25 juni 2021 aan verweerder verzocht om op grond van de Wnb handhavend op te treden tegen een vijftigtal bedrijfslocaties in de provincie Fryslân. In de toelichting daarbij hebben eiseressen vermeld dat het verzoek om handhaving betrekking heeft op de bestaande bedrijfsvoering zonder de vereiste natuurvergunning op grond van de Wnb vanwege stikstofemissies op (reeds) overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden.
- 1.32. Tijdens een controle op 22 juli 2021 bij derde-belanghebbende sub 8 is door een toezichthouder van de FUMO geconstateerd dat er 113 melkkoeien en 63 stuks jongvee aanwezig waren op voormeld perceel te [plaats] en dat er beweid wordt.

1.33. Bij het primaire besluit VIII heeft verweerder het verzoek van eiseressen om handhavend op te treden op grond van de Wnb met betrekking tot de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 8 op voormeld perceel te [plaats] afgewezen, omdat handhaving onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen.

2. Bij het bestreden besluit I heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit I onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Bij het bestreden besluit II heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit II onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Bij het bestreden besluit III heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit III onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Bij het bestreden besluit IV heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit IV onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Bij het bestreden besluit V heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit V onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Bij het bestreden besluit VI heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit VI onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Bij het bestreden besluit VII heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit VII onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Bij het bestreden besluit VIII heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard en het primaire besluit VIII onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Toepasselijke regelgeving

3. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Overwegingen

Overgangsrecht Omgevingswet

4. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (Ow) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet, volgt dat in deze procedure nog het oude recht (waaronder de Wnb) van toepassing is, omdat het verzoek om handhaving is ingediend voor de inwerkingtreding van de Ow.

Het geschil

5. Tussen partijen is in geschil of verweerder de verzoeken om handhavend optreden van eiseressen op juiste gronden heeft afgewezen. Dienaangaande overweegt de rechtbank als volgt.

Leeswijzer

6. De rechtbank bespreekt hierna eerst de omvang van het geding en de intrekking van een inhoudelijke grond (overweging 7). Daarna bespreekt de rechtbank het algemene toetsingskader en de beginselplicht

tot handhaving (overweging 8 en 9). Voor de leesbaarheid van de uitspraak bespreekt de rechtbank daarna de vraag of er sprake is van een overtreding in de zaak met het procedurenummer LEE 23/12 (overweging 10 - 12). Daarna bespreekt de rechtbank in de afzonderlijke procedures de vraag of verweerder zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat handhaving in dat concrete geval onevenredig is (overweging 13 - 25). Daarbij wordt tevens ingegaan op de vraag of verweerder heeft kunnen afzien van handhavend optreden met betrekking tot het bemesten van gronden (overweging 14 - 26). Tot slot volgt een conclusie en wordt ingegaan op de proceskosten (overweging 27).

Intrekking beroepsgrond

7. Eiseressen hebben de beroepsgrond ten aanzien van het beweiden ingetrokken, zodat die geen inhoudelijke bespreking meer behoeft.

Toetsingskader

8. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS)¹ volgt dat dat er ruimte kan bestaan om tijdelijk af te zien van handhavend optreden tegen PAS-melders, mits verweerder kan motiveren dat er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en het natuurbelang. Over de eisen die aan deze motivering worden gesteld overweegt de Afdeling onder 1.6 van de uitspraak van 28 februari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:852):

“De Afdeling ziet echter in (1) de individuele belangen van de PAS-melders, (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen, (3) de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd, (4) het legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen, en (5) het feit dat het legalisatieprogramma in uitvoering is en de bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen, bijzondere omstandigheden die voor het college aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden. Of daadwerkelijk kan worden afgezien van handhavend optreden, kan het college echter pas beoordelen nadat het de vraag heeft beantwoord of er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de belangen die worden gediend met handhavend optreden (het natuurbelang). Hiervoor is nodig dat de gevolgen van het niet handhavend optreden voor de natuur in beeld zijn en zijn afgewogen voor tenminste dezelfde periode, dus tot uiterlijk medio 2025. Aan het natuurbelang kan in die afweging tegemoet worden gekomen door het treffen van maatregelen. Als daarvoor wordt gekozen dan moeten die maatregelen ten minste gelden tot medio 2025. Wanneer die maatregelen inhouden dat bepaalde activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken stoppen, moet vaststaan dat in die periode de activiteiten die zijn betrokken in de maatregelen, niet kunnen worden hervat.”

Beginselplicht handhaving

9. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS² volgt dat bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak³ geldt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

10. Tussen partijen is in dit geval in geschil of verweerder terecht het verzoek om handhavend optreden heeft afgewezen, omdat er geen sprake is van een overtreding.

Duiding besluit van 9 mei 2023

11. Verweerder heeft bij besluit van 9 mei 2023 te kennen gegeven dat conform artikel 6:19, eerste lid, van de Awb hangende het beroep van eiseressen een nieuw besluit op bezwaar is genomen, inhoudende de handhaving van de afwijzing van het verzoek om handhaving onder de gewijzigde motivering dat er in dit geval sprake is van intern salderen en dat er geen overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is geconstateerd. Nu er geen sprake is van een overtreding bestaat er volgens verweerder geen grondslag om handhavend op te treden. Gelet daarop stelt verweerder zich op het standpunt dat het verzoek om handhaving van eiseressen terecht is afgewezen onder de gewijzigde motivering ten aanzien van het bestreden besluit V van 11 februari 2022.

11.1. Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb wordt het beroep van eiseressen van rechtswege mede gericht geacht tegen het besluit van 9 mei 2023. Eiseressen hebben bij brief van 17 juli 2023 aangegeven dat het beroep gehandhaafd blijft. Bij brief van 27 januari 2024 hebben eiseressen de gronden van beroep aangevuld. Uit de gronden blijkt dat eiseressen betwisten dat er in dit geval geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift.

11.2. Uit het besluit van 9 mei 2023 leidt de rechtbank af dat verweerder zich in dit geval op het standpunt stelt dat er geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, zodat er geen bevoegdheid bestaat tot handhavend optreden. Daaruit volgt naar de mening van verweerder dat het verzoek om handhaving van eiseressen om die reden had moeten worden afgewezen. Gelet op de erkenning van verweerder in het besluit van 9 mei 2023 dat de bij het bestreden besluit V van 11 februari 2022 gehandhaafde afwijzing van het verzoek om handhaving gebaseerd is op een onjuiste grondslag, is de rechtbank van oordeel dat dit bestreden besluit reeds om die reden voor vernietiging in aanmerking komt. Om die reden is het beroep van eiseressen gegrond.

11.3. In overweging 12 en verder gaat de rechtbank in op het op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege ontstane beroep van eiseressen tegen het besluit van 9 mei 2023. De rechtbank gaat hierbij eerst in op de vraag of er sprake is van intern salderen. Daarna gaat de rechtbank in op de gevolgen van de Rendac-uitspraak van de AbRvS4 voor dit besluit.

Overtreding

12. Aan het bestreden besluit van 9 mei 2023 heeft verweerder ten grondslag gelegd dat uit nader onderzoek naar de referentiesituatie van het bedrijf van derde-belanghebbende sub 5 naar voren is gekomen dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Dit bedrijf beschikt over een vergunning op grond van de Hinderwet (Hw) van 21 oktober 1981. In deze vergunning zijn in totaal 150 stuks melkvee inclusief pinken en vaarzen vergund. Voor de verdeling van het vee zijn $150/1,7 = 88$ melkkoeien en 62 stuks jongvee aangehouden met een emissie van 1.416,8 kg/j. Op 16 juli 2015 heeft dit bedrijf een PAS-melding gedaan. Deze melding ziet op het houden van 140 melkkoeien in stal 1 en

70 stuks jongvee in stal 2. Deze PAS-melding is eveneens aangemeld voor het legalisatietraject. Uit de uitgevoerde controles blijkt dat er geen sprake is van een overschrijding van de emissie ten opzichte van de emissie die vergund is in de Hw-vergunning. Daaruit volgt volgens verweerder dat er geen sprake is van een overtreding van het gestelde in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, zodat er geen grondslag bestaat voor handhavend optreden.

12.1. Eiseressen betogen dat uit de bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: de RVO) opgevraagde metellingen naar voren komt dat er eerst omstreeks 2003 sprake is van 150 stuks

rundvee. In dit verband wijzen eiseressen erop dat vanaf 1989 geen 150 stuks rundvee zijn gehouden. Daaruit volgt in de visie van eiseressen dat de Hw-vergunning van 1981 grotendeels is vervallen krachtens artikel 27 van de Hw. Dit betekent naar de mening van eiseressen dat de genoemde 150 stuks melkvee geen juiste referentie zijn voor het bestreden besluit en het besluit van 9 mei 2023. Om die reden kan het herziene besluit geen stand houden, aldus eiseressen.

12.2. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS5 volgt dat de vergunde situatie op de referentiedatum kan worden ontleend aan hetgeen is vergund krachtens de Wet milieubeheer of is vergund krachtens de daaraan voorafgaande Hinderwet. Indien de ten tijde van de referentiedatum geldende vergunning niet meer of niet meer geheel van kracht is, dan kan de vergunde situatie op de referentiedatum niet zonder meer als uitgangspunt worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie. Als een op de referentiedatum geldende vergunning nadien is vervangen door een andere milieuvergunning kan daarin een activiteit zijn vergund die meer dan wel minder ammoniakemissie tot gevolg heeft dan de op de referentiedatum vergunde activiteit. Indien na de referentiedatum een vergunning is verleend voor een activiteit die meer ammoniakemissie tot gevolg heeft en voor de exploitatie niet eerder een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Natuurbeschermingswet (oud) is verleend, blijft de vergunde situatie op de referentiedatum het uitgangspunt bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie. De vergunde situatie op de referentiedatum maakt immers nog steeds deel uit van de aangevraagde situatie. Indien na de referentiedatum een vergunning is verleend voor een activiteit die minder ammoniakemissie tot gevolg heeft dan de op de referentiedatum vergunde situatie en voor de exploitatie niet eerder een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Natuurbeschermingswet (oud) is verleend, maakt de op de referentiedatum vergunde situatie slechts voor een deel onderdeel uit van de aangevraagde situatie. Dit betekent dat bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit met de stikstofdepositie in de vergunde situatie met de laagst toegestane ammoniakemissie in de periode vanaf de referentiedatum tot de datum van het nemen van het bestreden besluit. De vergunde situatie met de laagste ammoniakemissie heeft als uitgangspunt te gelden, nu slechts dat deel van de vergunning als voortzetting van het project kan worden aangemerkt.⁶

12.3. Bij een project als bedoeld in artikel 2.7 van de Wnb wordt de vraag of significante gevolgen kunnen optreden, beantwoord door een vergelijking met de referentiesituatie. De referentiesituatie wordt ontleend aan een al geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum. Uit onder andere de Logtsebaan-uitspraak van de AbRvS7 volgt dat een referentiesituatie niet kan worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd. In artikel 27, derde lid, van de Hw (oud) was bepaald dat de vergunning vervalt wanneer een gedeelte van de inrichting is verwoest dan wel gedurende drie achtereenvolgende jaren buiten werking is geweest, voor dat gedeelte.

12.4. De rechtbank stelt vast dat de derde-belanghebbende sub 5 geen geldende natuurvergunning heeft en verweerder de referentiesituatie heeft ontleend aan de vergunning op grond van de Hw van 21 oktober 1981. Deze Hw-vergunning is verleend voor het houden van 150 stuks melkvee inclusief vaarzen en pinken. Voor de verdeling van het vee zijn $150/1,7 = 88$ melkkoeien en 62 stuks jongvee aangehouden met een emissie van 1.416,8 kg/j.

12.5. Artikel 27, derde lid, van de Hw bepaalde dat wanneer een gedeelte van de inrichting is verwoest dan wel gedurende drie achtereenvolgende jaren buiten werking is geweest, de vergunning voor dat gedeelte vervalt. Dit betekent dat indien in de inrichtingen gedurende drie achtereenvolgende jaren een veebestand is gehouden dat kleiner is dan het vergunde veebestand of een daarmee wat de ammoniakemissie betreft gelijk te stellen veebestand, de vergunningen voor dat gedeelte zijn vervallen.

12.6.

Op grond van het destijds geldende artikel 27, derde lid, van de Hw verviel de vergunning van rechtswege als de inrichting niet binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning was voltooid en in werking gebracht, of drie achtereenvolgende jaren buiten werking was geweest. De Hw-vergunning kon ook gedeeltelijk vervallen. Als er geen tekenen zijn dat gedurende tenminste drie achtereenvolgende jaren minder dieren in de inrichting werden gehouden, is verweerder niet verplicht ambtshalve onderzoek te verrichten naar de vraag of een Hw-vergunning eventueel is vervallen. Het ligt primair op de weg van eiseressen om feiten en omstandigheden aan te voeren die een begin van bewijs opleveren voor de juistheid van de stelling dat de Hw-vergunning voor de melkveehouderij gedeeltelijk is vervallen.⁸ Als eiseressen een begin van bewijs leveren, komt de bewijslast vervolgens bij verweerder te liggen en is het aan hem om bewijs te leveren dat de Hw-vergunning niet (gedeeltelijk) is vervallen.⁹

12.7. De rechtbank is van oordeel dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht en gemotiveerd dat de Hw-vergunning voor het houden van 150 stuks melkvee inclusief vaarzen en pinken, binnen drie jaar na het onherroepelijk worden, volledig werd benut. De rechtbank kan niet vaststellen of de Hw-vergunning uit 1981 daadwerkelijk (gedeeltelijk) vervallen is maar verweerder heeft met hetgeen in het bestreden besluit naar aanleiding van de bevindingen van een toezichthouder is opgenomen met betrekking tot het aanwezige veebestand, onvoldoende onderbouwd dat de Hw-vergunning binnen drie jaar is benut. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat eiseressen met de overgelegde metingen een begin van bewijs hebben geleverd voor hun stelling dat de Hw-vergunning voor de melkveehouderij gedeeltelijk is vervallen, aangezien daaruit volgt dat er eerst omstreeks 2003 een veebestand van 150 stuks aanwezig is geweest binnen het bedrijf van derde-belanghebbende sub 5 en dat er in de periode van 1989 tot en met 2002 minder dan 150 dieren aanwezig zijn geweest. Gelet hierop heeft verweerder onvoldoende gemotiveerd dat bij de beoordeling van de referentiesituatie uit mocht worden uitgegaan van de bedrijfssituatie zoals deze is vergund met de Hw-vergunning van 21 oktober 1981. Dit brengt met zich dat verweerder zich in het besluit van 9 mei 2023 ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er geen grondslag bestond voor handhavend optreden in verband met intern salderen.

12.8. Daarnaast is de rechtbank van oordeel dat uit de uitspraken van 18 december 2024 van de AbRvS met betrekking tot de Amercentrale¹⁰ en Rendac¹¹ volgt dat de rechtspraak met betrekking tot intern salderen is gewijzigd, in die zin dat intern salderen niet meer mag worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning nodig is. Verder volgt uit de gewijzigde rechtspraak met betrekking tot intern salderen dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. Dit betekent dat voortaan in de voortoets bij de beoordeling of significante gevolgen op voorhand zijn uitgesloten, de gevolgen van het project op zichzelf worden onderzocht. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. De rechtbank overweegt dat de gevolgen van onderhavig project voor de relevante Natura 2000-gebieden zijn beoordeeld op grond van intern salderen. Deze beoordeling is niet in overeenstemming met voormelde rechtspraak. Het voorgaande leidt de rechtbank tot de conclusie dat deze grond van eiseressen slaagt.

Inzake LEE 22/4461

13. Niet in geschil is dat de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 1 in ieder geval binnen 25 kilometer afstand ligt van de Natura 2000-gebieden Drents-Friese Wold & Leggelderveld, Friese Merengebied, Alde Feanen, Bakkeveense Duinen, Wijnjeterper Schar, Van Oordts Mersken, De Deelen en Rottige Meente & Brandemeer.

Is handhavend optreden onevenredig?

13.1. Aan het bestreden besluit I heeft verweerder ten grondslag gelegd dat er bij derde-belanghebbende sub 1 sprake is van meerdere belangen die pleiten tegen handhaving. In dit verband voert verweerder

aan dat derde-belanghebbende sub 1 te goeder trouw een PAS-melding heeft gedaan. In de visie van verweerder heeft derde-belanghebbende sub 1 de wet gevolgd, zoals die destijds luidde, en kan hem in zoverre geen verwijt worden gemaakt dat hij thans in overtreding is. In dit kader acht verweerder van belang dat de enige mogelijkheid die derde-belanghebbende sub 1 had, gelet op de stikstofdepositie, het doen van een melding was. Daarnaast wijst verweerder erop dat in artikel 1.13a van de Wnb is opgenomen dat PAS-melders een tijdelijke overtreding begaan, aangezien in de wet is vermeld dat deze melders gelegaliseerd moeten worden binnen een afzienbare tijd. In de visie van verweerder mocht derde-belanghebbende sub 1 op deze toezegging vertrouwen. Gelet hierop is verweerder van mening dat handhavend optreden tegen het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1 afbreuk doet aan de rechtszekerheid en vertrouwensbeginsel.

13.1.1. In de visie van verweerder weegt voor deze relatief korte periode het natuurbelang niet zwaarder dan de belangen van derde-belanghebbende sub 1. Ten aanzien van het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1 kan volgens verweerder geconcludeerd worden dat dit bedrijf een minimale depositie veroorzaakt op de diverse Natura 2000-gebieden. De emissies van dit bedrijf betreffen in de visie van verweerder maar een fractie, gezien de overbelasting van de Natura 2000-gebieden. Het (tijdelijk) stopzetten van de activiteiten van het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1 is naar de mening van verweerder niet de manier om een stikstofdaling en natuurverbetering in gang te zetten van één of meer Natura 2000-gebieden. De depositie van het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1 is relatief zo klein dat het effect verwaarloosbaar zal zijn op de Natura 2000-gebieden, aldus verweerder. De natuurwinst als gevolg van handhaving zal in de visie van verweerder in die zin dan ook zeer beperkt zijn. Het argument maar ook alle kleine beetjes helpen de natuur acht verweerder op zichzelf niet onjuist, maar zal de natuur op de lange termijn niet (voldoende) helpen. In dit verband wijst verweerder erop dat er wel degelijk is gekeken naar het natuurbelang, maar gezien de toch zeer beperkte impact van elke individuele PAS-melder, weegt het natuurbelang in deze specifieke situaties niet zwaarder. Volgens verweerder is er een grote structurele verandering noodzakelijk en daar zal het Nationaal Landelijk Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (hierna: het NLPSN) en het Fries Programma Landelijk Gebied (hierna: het FPLG) een belangrijke bijdrage aan gaan leveren. Daarnaast wijst verweerder erop dat bij de belangenafweging niet enkel is gekeken naar de effecten van het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1 op de Natura 2000-gebieden, maar ook specifiek naar de financiële consequenties en de praktische gevolgen voor hem. In dit verband voert verweerder aan de financiering van het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1 is gebaseerd op een bepaald aantal dieren. Indien dit aan dieren niet gehouden wordt, heeft dit volgens verweerder grote gevolgen en is het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1 niet meer rendabel en zal dan niet kunnen worden voortgezet.

13.1.2. Met betrekking tot het bemesten heeft verweerder aan het bestreden besluit I ten grondslag gelegd dat door middel van een onderzoek van kaarten duidelijk is gemaakt dat er ten aanzien van dit aspect geen sprake is van een overtreding. Gelet hierop bestaat er naar de mening van verweerder geen grondslag om hiertegen handhavend op te treden.

13.2. Eiseressen betogen dat verweerder ten onrechte stelt dat geen onderzoek nodig is naar de ernst van de ecologische schade als gevolg van de hoge stikstofdeposities. Voor zover verweerder op basis van een getalsmatige depositiebijdrage van de betrokken onderneming meent te kunnen stellen dat handhaving onevenredig is, wijzen eiseressen erop dat deze motivering in hun visie evident onhoudbaar is. In dit verband voeren eiseressen aan dat het stellen dat handhavend optreden onevenredig is, uitsluitend de uitkomst kan zijn van een afweging van alle betrokken belangen. Door het natuurbelang buiten beschouwing te laten is onder alle omstandigheden sprake van een onvoldoende afweging, aldus eiseressen. Naar de mening van eiseressen kan reeds daarom het bestreden besluit I geen stand houden.

13.2.1. Ten aanzien van de verwijzing naar de (nationale) structurele aanpak stikstof betogen eiseressen dat die geen voldoende concrete maatregelen noemt om de gestelde reductie te halen. Het enkel stellen van een specifiek beleidsdoel maakt in de visie van eiseressen niet dat is

geborgd dat het minimaal noodzakelijke doel zal worden gerealiseerd. Bovendien, en in afwijking van wat verweerder stelt, ligt een 50% emissiereductiedoelstelling in 2030 niet vast in de wet. Volgens eiseressen noemt de wet een veel lager en ook volstrekt onvoldoende reductiedoel, te weten een reductiedoel van 26% voor 2030. Wetenschappelijke inzichten stellen dat de slechte staat van de ecologie minimaal een reductie van 50% noodzakelijk maakt in 2030, aldus eiseressen. Daarbij hebben eiseressen verwezen naar de WWF-publicatie "Stikstof en natuurherstel, onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof" (dr. A.B. van den Burg et al., WWF 2021). In dit verband wijzen eiseressen erop dat een cruciaal inzicht is dat stikstofschaade zich ophoopt in de bodem. Volgens eiseressen is de gedachte pertinent onjuist dat de schade opgeheven zal zijn indien de overschrijding van de kritische depositiewaarden (hierna: de KDW) is opgeheven. In de visie van eiseressen heeft de ophoping van stikstof onder meer bij droge zandgronden een wijziging van de mineralensamenstelling van de bodem tot gevolg die een punt kan bereiken dat onomkeerbare gevolgen optreden. De bodem is dan langdurig (decennia of langer) ongeschikt geworden voor het betrokken natuurtipe, aldus eiseressen. In het gegeven van de ophoping van historische stikstofdeposities ligt naar de mening van eiseressen de noodzaak van een spoedig en scherp dalen van de deposities. Indien nog langer wordt getreuzeld, dan bestaat volgens eiseressen het risico dat onomkeerbaar verlies optreedt. Soortgelijke bezwaren gelden in de visie van eiseressen voor het provinciale stikstofbeleid. In dit verband voeren eiseressen aan dat het onvoldoende concreet en geborgd is. Bovendien is de provincie Fryslân in hoge mate afhankelijk van het reductiebeleid in nabijgelegen provincies alsmede van landelijk gevoerd beleid. Het gevoerde reductiebeleid biedt in de visie van eiseressen onvoldoende basis om te stellen dat handhaving onevenredig is.

13.2.2. Verder wijzen eiseressen erop dat niet alleen dit bedrijf illegaal emissies en deposities, en daarmee natuurschaade op wettelijk beschermde stikstofoverbelaste natuurwaarden veroorzaakt, maar dat er thans meerdere duizenden bedrijfslocaties zonder de vereiste vergunning in werking zijn. Naar de mening van eiseressen verzuimt verweerder een cumulatieve beoordeling te maken van deze illegale emissiebronnen en de daaruit voortvloeiende deposities (de schade-optelsom). In dit kader achten eiseressen van belang dat verweerder vrijwel gelijktijdig vele tientallen soortgelijke handavingsverzoeken afwijst. Gelet daarop is er in de visie van eiseressen sprake van een derde golf illegale bedrijfsuitbreidingen. Volgens eiseressen betreft een deel van die bedrijven de zogenaamde valse PAS-melders, omdat die eerder waren uitgebreid dan de PAS-melding is ingediend. Naar de mening van eiseressen maakt verweerder ten onrechte geen onderscheid tussen echte en valse PAS-melders. Maar ook voor de echte PAS-melders geldt dat die ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om de illegale bedrijfsvoering in overeenstemming met de wet te brengen, aldus eiseressen. Daarbij kan de mogelijke plicht om de bedrijfsemissies te reduceren volgens eiseressen niet buiten beschouwing blijven.

13.3. De rechtbank overweegt als volgt. Voor de afweging om wegens bijzondere omstandigheden af te zien van handhavend optreden moet worden gekeken naar zowel de belangen van vergunninghoudster als de belangen die zijn gediend met handhavend optreden (het natuurbelang). Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in het bestreden besluit I niet inzichtelijk gemaakt wat of hoe groot in dit geval de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Zo is onduidelijk wat de huidige situatie van de te beschermen natuurwaarden is, in hoeverre de instandhoudingsdoelen voor de te beschermen habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten worden gehaald en welke gevolgen de geconstateerde overtreding hierop heeft.

13.3.1. Daarbij komt naar het oordeel van de rechtbank dat aan de door verweerder overgelegde rapportage "Ecologische beoordeling toename stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden in Fryslân, Alde Feanen en Duinen Ameland" (de rapportage) van 30 mei 2024 niet de waarde kan worden toegekend die verweerder eraan gehecht wenst te zien. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze rapportage niet representatief is voor de aanwezige natuurbelangen en de

staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten, anders dan in de Natura 2000-gebieden Alde Feanen en Duinen Ameland. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder met de rapportage ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat op voorhand vaststaat dat de bedrijfsvoering van derde-belanghebbende sub 1 geen significante effecten kan hebben op de overige in overweging 13. vermelde Natura 2000-gebieden binnen een afstand van 25 km. Reeds op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden onevenredig is. Het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.¹²

13.3.2. De rechtbank overweegt daarnaast dat de door verweerder in het bestreden besluit I genoemde omstandigheden algemeen van aard zijn en niet zien op de concrete situatie van het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1. Weliswaar is gewezen op de investeringen die door derde-belanghebbende sub 1 zijn gedaan, maar niet is onderbouwd wat de (financiële) gevolgen zijn voor het bedrijf van derde-belanghebbende sub 1 van handhavend optreden. Dat derde-belanghebbende sub 1 mocht vertrouwen op het PAS-systeem laat onverlet dat er ten tijde van het bestreden besluit I ruim drie jaar waren verstreken sinds de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 van de AbRvS13 en dat in het bestreden besluit I niet is gemotiveerd of derde-belanghebbende sub 1, in afwachting van de nadere uitwerking van het legalisatieprogramma, zelf maatregelen had kunnen treffen om te voldoen aan artikel 2.7 van de Wnb. Verder neemt de rechtbank in aanmerking dat om alsnog toestemming te kunnen verlenen voor voorheen meldingsplichtige- en meldingsvrije activiteiten depositieruimte nodig is. Ten tijde van de besluitvorming was de wijze waarop die depositieruimte zou worden gerealiseerd nog niet geconcretiseerd. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat de door verweerder in het bestreden besluit I neergelegde belangenafweging op een ondeugdelijke motivering berust, hetgeen strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb oplevert. Ook om die reden slaagt het betoog van eiseressen.

Ten aanzien van het bemesten

14. Eiseressen betogen ten aanzien van de emissies vanwege het bemesten dat verweerder heeft verzuimd te onderzoeken welke agrarische percelen in de referentiesituatie als agrarisch perceel in gebruik zijn geweest en op grond daarvan al dan niet legaal in gebruik zijn ten behoeve van de bedrijfsvoering van derde belanghebbende sub 1. Naar de mening van eiseressen heeft verweerder niet kunnen concluderen dat de emissies vanwege bemesten in dit geval legaal plaatsvinden.

14.1. Verweerder stelt zich met betrekking tot het bemesten van de percelen op het standpunt dat uit het onderzoek naar het grondgebruik van de percelen ten tijde van de vroegste referentiedatum met behulp van de Landelijke Grondgebruikskartering Nederland 2 (hierna: de LGN2) blijkt, dat alle percelen die worden beweid en/of bemest op de vroegste referentiedatum ook al in gebruik waren als landbouwgrond en dat in de vigerende bestemmingsplannen geen beperkingen zijn opgenomen ten aanzien van bemesten/beweiden. Verder heeft verweerder aan het bestreden besluit I ten grondslag gelegd dat er in zoverre geen sprake is van een overtreding, zodat er geen grondslag voor handhavend optreden bestaat. Daarbij heeft verweerder aangetekend dat voor de inrichtingen van de derde-belanghebbenden sub 2, 6 en 8 nog niet alle gegevens zijn beoordeeld.

14.2. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS14 volgt dat aan het planologische regime een referentiesituatie voor bemesten kan worden ontleend als (1) voor de gronden vanaf de vroegste referentiedatum van 10 juni 1994 ononderbroken een planologisch regime van kracht is geweest waaruit volgt dat bemesten is toegestaan én (2) die gronden voor de referentiesituatie werden bemest. Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren.

14.3.

De rechtbank overweegt dat 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.¹⁵ Verder volgt uit de uitspraak van 12 oktober 2022 van de AbRvS16 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. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS17 volgt 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. Daarnaast volgt uit vaste jurisprudentie van de AbRvS18 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.

14.4.1. De rechtbank overweegt dat de referentiesituatie niet kan worden ontleend aan de toestemming die gold op de referentiedatum als daarna een toestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan geldt die latere toestemming als referentiesituatie. Een referentiesituatie kan bovendien niet worden ontleend aan een toestemming die is vervallen of geëxpireerd. Dit betekent allereerst dat onderzocht moet worden of er na de referentiedatum een planologisch regime van kracht is geworden waaruit volgt dat het bemesten niet meer is toegestaan. Als op enig moment na de referentiedatum een planologisch regime van kracht is geworden waaruit volgt dat het bemesten van de gronden niet meer is toegestaan, dan kan aan het planologisch regime geen referentiesituatie voor bemesten van die gronden worden ontleend. Voor gronden waarvoor vanaf de referentiedatum ononderbroken een planologisch regime van kracht is geweest waaruit volgt dat bemesten is toegestaan, is vervolgens de vraag aan de orde of en op welke wijze de mestregelgeving de omvang van het bemesten, dat op grond van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het planologisch regime is toegestaan, beperkt. Vanaf 1 januari 2006 zijn er in bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet stikstofgebruiksnormen opgenomen. Deze zien op dierlijke en andere meststoffen. De gebruiksnormen zijn vastgesteld per hectare per jaar en zijn afhankelijk van het gewas en de grondsoort. De gebruiksnormen voor grasland zijn hoger dan de gebruiksnormen voor akkerbouw-, fruitteelt- boomteeltgewassen of bloembollen. Dit brengt naar het oordeel van de rechtbank met zich dat de referentiesituatie van bemesten die wordt ontleend aan het planologisch regime beperkt wordt door de stikstofgebruiksnormen die sinds 1 januari 2006 in de mestregelgeving zijn opgenomen. De stikstofgebruiksnormen kunnen worden betrokken bij de representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het planologisch regime dat bemesten toestaat. Hieruit volgt dat de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de hoogste stikstofgebruiksnorm van enig gewas dat op grond van het planologisch regime is toegestaan. Omdat de mestregelgeving stikstofgebruiksnormen per gewas geeft is voor het bepalen van de representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het planologisch regime dat bemesten toestaat, niet slechts van belang dat het planologisch regime agrarisch grondgebruik toestaat waaraan bemesten inherent is, maar ook welk agrarisch grondgebruik planologisch is toegestaan. Als het planologisch regime sinds 2006 onafgebroken het gebruik als grasland heeft toegestaan dan geeft de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien in dat geval voor alle grondsoorten de begrenzing voor de referentiesituatie. Aan dat gewas is in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet de hoogste stikstofgebruiksnorm toegekend. Als na 1 januari 2006 een planologisch regime van kracht is (geweest) dat het gebruik als grasland niet toestond, maar wel ander agrarisch grondgebruik waaraan bemesten inherent is, dan geeft de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op die gronden planologisch is toegestaan de begrenzing van de referentiesituatie. Het gaat in het voorgaande om de stikstofgebruiksnorm die geldt op het moment van de aanvraag voor de natuurvergunning

of het nemen van het besluit (als die norm op dat moment hoger is). Met andere woorden: het gaat niet om de laagste of hoogste stikstofgebruiksnorm die in de periode vanaf 2006 op enig moment voor het gewas heeft gegolden. De uit het planologisch regime voortvloeiende mogelijkheden voor agrarisch grondgebruik en bemesten veranderen dus niet door het telen van een bepaald gewas. Daarom kan niet worden gesteld dat de toestemming voor bemesten die in de referentiesituatie wordt ontleend aan het planologisch regime door de mestregelgeving verder is beperkt dan de hoogste stikstofgebruiksnorm die voor enig gewas geldt dat op grond van het planologisch regime mocht worden verbouwd. Geen grond bestaat voor het oordeel dat de referentiesituatie is beperkt tot de in enig jaar laagste hoeveelheid uitgereden mest. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de referentiesituatie wordt ontleend aan dat wat is toegestaan, niet aan in hoeverre die toestemming feitelijk is benut.

- 14.4.2. De rechtbank stelt vast dat verweerder voor de beoordeling van de gevolgen van het bemesten heeft onderzocht of het bemesten van de desbetreffende gronden op grond van een planologische bestemming vanaf de vroegste referentiedatum was toegestaan en sindsdien toegestaan is gebleven. Met behulp van LGN2 is verweerder tot de conclusie gekomen dat dit voor de gronden die melkrundveehouderij van derde-belanghebbende sub 1 bemest het geval is. Dit betekent volgens verweerder dat significante gevolgen door het bemesten zijn uitgesloten, zodat er geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift. Daarbij heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat uit de inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en het verrichte onderzoek naar de bestemmingen die sinds de vroegste referentiedatum van kracht zijn geweest, volgt dat de gronden van de melkrundveehouderij onafgebroken agrarisch bestemd zijn geweest en dat in de planregels bij die bestemmingen geen beperkingen zijn gesteld over het agrarisch gebruik. In dit verband stelt de rechtbank verder vast dat verweerder de bevindingen van de inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en het onderzoek naar de bestemmingen die vanaf de vroegste referentiedatum van kracht zijn in dit geval niet schriftelijk heeft vastgelegd. Dit brengt met zich dat het voor de overige partijen en de rechtbank niet kenbaar en controleerbaar is of verweerder een juiste inventarisatie van de bestemmingsplannen heeft gemaakt en of het onderzoek naar de bestemmingen die van kracht zijn volledig en juist is uitgevoerd. Dit klemmt te meer, omdat uit vaste jurisprudentie van de AbRvS19 volgt 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. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in dit geval met behulp van LGN2 niet inzichtelijk gemaakt dat 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. Dit brengt met zich dat het bestreden besluit I in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, tot stand is gekomen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het bestreden besluit I voor zover daarin is aangegeven dat er voor wat betreft het bemesten van de gronden geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, op een ondeugdelijke motivering berust en in strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Deze grond van eiseressen slaagt.

Inzake LEE 22/4462

15. Niet in geschil is dat de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 2 in ieder geval binnen 25 kilometer afstand ligt van de Natura 2000-gebieden Drents-Friese Wold & Leggelderveld, Friese Merengebied, Alde Feanen, Bakkeveense Duinen, Wijnjeterper Schar, Van Oordts Mersken, De Deelen en Rottige Meente & Brandemeer.

Is handhavend optreden onevenredig?

- 15.1. Aan het bestreden besluit II heeft verweerder hetzelfde ten grondslag gelegd als is verwoord onder overweging 13.1.
- 15.2. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in de overwegingen 13.2.1 en 13.2.2.
- 15.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. Uit de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. volgt dat verweerder in het bestreden besluit II niet inzichtelijk heeft gemaakt wat of hoe groot in dit geval de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Zo is onduidelijk wat de huidige situatie van de te beschermen natuurwaarden is, in hoeverre de instandhoudingsdoelen voor de te beschermen habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten worden gehaald en welke gevolgen de geconstateerde overtreding heeft. Daarbij komt naar het oordeel van de rechtbank dat aan de door verweerder overgelegde rapportage van 30 mei 2024 niet de waarde kan worden toegekend die verweerder eraan gehecht wenst te zien. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze rapportage niet representatief is voor de aanwezige natuurbelangen en de staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten, anders dan in de Natura 2000-gebieden Alde Feanen en Duinen Ameland. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder met de rapportage ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat op voorhand vast staat dat de bedrijfsvoering van de melkrundveehouderij van derde-belanghebbende sub 2 geen significante effecten kan hebben op de overige in overweging 15. vermelde Natura 2000-gebieden binnen een afstand van 25 km. Reeds op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden onevenredig zou zijn. Het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Ten aanzien van het bemesten

16. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in overweging 14.
- 16.1. Verweerder stelt zich op het standpunt zoals is verwoord in overweging 14.1.
- 16.2. Voor de relevante jurisprudentie verwijst de rechtbank naar overweging 14.2.
- 16.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 14.3. tot en met 14.4.2. Uit overweging 14.4.2. volgt dat de rechtbank in dit verband heeft vastgesteld dat verweerder de bevindingen van de inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en het onderzoek naar de bestemmingen die vanaf de vroegste referentiedatum van kracht zijn in dit geval niet schriftelijk heeft vastgelegd. Dit brengt met zich dat het voor de overige partijen en de rechtbank niet kenbaar en controleerbaar is of verweerder een juiste inventarisatie van de bestemmingsplannen heeft gemaakt en of het onderzoek naar de bestemmingen die van kracht zijn volledig en juist is uitgevoerd. Dit klemmt te meer, aangezien uit vaste jurisprudentie van de AbRvS volgt 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. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in dit geval met behulp van LGN2 niet inzichtelijk gemaakt dat 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. Dit brengt met zich dat het bestreden besluit II in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, tot stand is gekomen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het bestreden besluit II, voor zover daarin is aangegeven dat er voor wat betreft het bemesten van de gronden geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, op een ondeugdelijke motivering berust en in strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Deze grond van eiseressen slaagt.

17. Niet in geschil is dat de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 3 in ieder geval binnen 25 kilometer afstand ligt van de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Groote Wielen en Alde Feanen.

Is handhavend optreden onevenredig?

17.1. Aan het bestreden besluit III heeft verweerder hetzelfde ten grondslag gelegd als is verwoord onder overweging 13.1.

17.2. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in de overwegingen 13.2.1. en 13.2.2.

17.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. Uit de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. volgt dat verweerder in het bestreden besluit III niet inzichtelijk heeft gemaakt wat of hoe groot in dit geval de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Zo is onduidelijk wat de huidige situatie van de te beschermen natuurwaarden is, in hoeverre de instandhoudingsdoelen voor de te beschermen habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten worden gehaald en welke gevolgen de geconstateerde overtreding heeft. Daarbij komt naar het oordeel van de rechtbank dat aan de door verweerder overgelegde rapportage van 30 mei 2024 niet de waarde kan worden toegekend die verweerder eraan gehecht wenst te zien. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze rapportage niet representatief is voor de aanwezige natuurbelangen en de staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten, anders dan in de Natura 2000-gebieden Alde Feanen en Duinen Ameland. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder met de rapportage ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat op voorhand vast staat dat de bedrijfsvoering van de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 3 geen significante effecten kan hebben op de overige in overweging 17. vermelde Natura 2000-gebieden binnen een afstand van 25 km. Reeds op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden onevenredig zou zijn. Het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Ten aanzien van het bemesten

18. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in overweging 14.

18.1. Verweerder stelt zich op het standpunt zoals is verwoord in overweging 14.1.

18.2. Voor de relevante jurisprudentie verwijst de rechtbank naar overweging 14.2.

18.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 14.3. tot en met 14.4.2. Uit overweging 14.4.2. volgt dat de rechtbank in dit verband heeft vastgesteld dat verweerder de bevindingen van de inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en het onderzoek naar de bestemmingen die vanaf de vroegste referentiedatum van kracht zijn in dit geval niet schriftelijk heeft vastgelegd. Dit brengt met zich dat het voor de overige partijen en de rechtbank niet kenbaar en controleerbaar is of verweerder een juiste inventarisatie van de bestemmingsplannen heeft gemaakt en of het onderzoek naar de bestemmingen die van kracht zijn volledig en juist is uitgevoerd. Dit klemmt te meer, aangezien uit vaste jurisprudentie van de AbRvS volgt 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. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in dit geval met behulp van LGN2 niet inzichtelijk gemaakt dat 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. Dit brengt met zich dat het bestreden besluit III in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de

Awb, tot stand is gekomen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het bestreden besluit III, voor zover daarin is aangegeven dat er voor wat betreft het bemesten van de gronden geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, op een ondeugdelijke motivering berust en in strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Deze grond van eiseressen slaagt.

Inzake LEE 23/11

19. Niet in geschil is dat de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 4 in ieder geval binnen 25 kilometer afstand ligt van de Natura 2000-gebieden Alde Feanen, Bakkeveense Duinen, Groote Wielen, De Deelen, Van Oordts Mersken, Wijnjeterper Schar, Fries Merengebied en Rottige Meente & Brandemeer.

Is handhavend optreden onevenredig?

19.1. Aan het bestreden besluit IV heeft verweerder hetzelfde ten grondslag gelegd als is verwoord onder overweging 13.1.

19.2. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in de overwegingen 13.2.1. en 13.2.2.

19.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. Uit de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. volgt dat verweerder in het bestreden besluit IV niet inzichtelijk heeft gemaakt wat of hoe groot in dit geval de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Zo is onduidelijk wat de huidige situatie van de te beschermen natuurwaarden is, in hoeverre de instandhoudingsdoelen voor de te beschermen habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten worden gehaald en welke gevolgen de geconstateerde overtreding heeft. Daarbij komt naar het oordeel van de rechtbank dat aan de door verweerder overgelegde rapportage van 30 mei 2024 niet de waarde kan worden toegekend die verweerder eraan gehecht wenst te zien. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze rapportage niet representatief is voor de aanwezige natuurbelangen en de staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten, anders dan in de Natura 2000-gebieden Alde Feanen en Duinen Ameland. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder met de rapportage ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat op voorhand vast staat dat de bedrijfsvoering van de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 4 geen significante effecten kan hebben op de overige in overweging 19. vermelde Natura 2000-gebieden binnen een afstand van 25 km. Reeds op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden onevenredig zou zijn. Het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Ten aanzien van het bemesten

20. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in overweging 14.

20.1. Verweerder stelt zich op het standpunt zoals is verwoord in overweging 14.1.

20.2. Voor de relevante jurisprudentie verwijst de rechtbank naar overweging 14.2.

20.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 14.3. tot en met 14.4.2. Uit overweging 14.4.2. volgt dat de rechtbank in dit verband heeft vastgesteld dat verweerder de bevindingen van de inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en het onderzoek naar de bestemmingen die vanaf de vroegste referentiedatum van kracht zijn in dit geval niet schriftelijk heeft vastgelegd. Dit brengt met zich dat het voor de overige partijen en de rechtbank niet kenbaar en controleerbaar is of verweerder een juiste inventarisatie van de bestemmingsplannen heeft gemaakt en of het onderzoek naar de bestemmingen die van kracht zijn volledig en juist is uitgevoerd. Dit klemmt te meer, aangezien uit vaste jurisprudentie van de AbRvS volgt 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. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in dit geval met behulp van LGN2 niet inzichtelijk gemaakt dat 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. Dit brengt met zich dat het bestreden besluit IV in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, tot stand is gekomen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het bestreden besluit IV, voor zover daarin is aangegeven dat er voor wat betreft het bemesten van de gronden geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, op een ondeugdelijke motivering berust en in strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Deze grond van eiseressen slaagt.

Inzake LEE 23/13

21. Niet in geschil is dat de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 6 in ieder geval binnen 25 kilometer afstand ligt van de Natura 2000-gebieden Alde Feanen, Bakkeveense Duinen, Fochteloërveen, De Deelen, Van Oordts Mersken, Wijnjeterper Schar, Drents-Friese Wold & Leggelderveld en Rottige Meente & Brandemeer.

Is handhavend optreden onevenredig?

21.1. Aan het bestreden besluit VI heeft verweerder hetzelfde ten grondslag gelegd als is verwoord onder overweging 13.1.

21.2. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in de overwegingen 13.2.1. en 13.2.2.

21.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. Uit de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. volgt dat verweerder in het bestreden besluit VI niet inzichtelijk heeft gemaakt wat of hoe groot in dit geval de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Zo is onduidelijk wat de huidige situatie van de te beschermen natuurwaarden is, in hoeverre de instandhoudingsdoelen voor de te beschermen habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten worden gehaald en welke gevolgen de geconstateerde overtreding heeft. Daarbij komt naar het oordeel van de rechtbank dat aan de door verweerder overgelegde rapportage van 30 mei 2024 niet de waarde kan worden toegekend die verweerder eraan gehecht wenst te zien. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze rapportage niet representatief is voor de aanwezige natuurbelangen en de staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten, anders dan in de Natura 2000-gebieden Alde Feanen en Duinen Ameland. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder met de rapportage ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat op voorhand vast staat dat de bedrijfsvoering van de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 2 geen significante effecten kan hebben op de overige in overweging 21. vermelde Natura 2000-gebieden binnen een afstand van 25 km. Reeds op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden onevenredig zou zijn. Het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Ten aanzien van het bemesten

22. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in overweging 14.

22.1. Verweerder stelt zich op het standpunt zoals is verwoord in overweging 14.1.

22.2. Voor de relevante jurisprudentie verwijst de rechtbank naar overweging 14.2.

22.3.

De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 14.3. tot en met 14.4.2. Uit overweging 14.4.2. volgt dat de rechtbank in dit verband heeft vastgesteld dat verweerder de bevindingen van de inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en het onderzoek naar de bestemmingen die vanaf de vroegste referentiedatum van kracht zijn in dit geval niet schriftelijk heeft vastgelegd. Dit brengt met zich dat het voor de overige partijen en de rechtbank niet kenbaar en controleerbaar is of verweerder een juiste inventarisatie van de bestemmingsplannen heeft gemaakt en of het onderzoek naar de bestemmingen die van kracht zijn volledig en juist is uitgevoerd. Dit klemmt te meer, aangezien uit vaste jurisprudentie van de AbRvS volgt 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. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in dit geval met behulp van LGN2 niet inzichtelijk gemaakt dat 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. Dit brengt met zich dat het bestreden besluit VI in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, tot stand is gekomen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het bestreden besluit VI, voor zover daarin is aangegeven dat er voor wat betreft het bemesten van de gronden geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, op een ondeugdelijke motivering berust en in strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Deze grond van eiseressen slaagt.

Inzake LEE 23/14

23. Niet in geschil is dat de veehouderij van derde-belanghebbende sub 7 in ieder geval binnen 25 kilometer afstand ligt van de Natura 2000-gebieden Friese Merengebied, IJsselmeer en randmeren, Rottige Meente & Brandemeer, De Deelen en Wijnjeterper Schar.

Is handhavend optreden onevenredig?

- 23.1. Aan het bestreden besluit VII heeft verweerder hetzelfde ten grondslag gelegd als is verwoord onder overweging 13.1.
- 23.2. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in de overwegingen 13.2.1. en 13.2.2.
- 23.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 13.2.1. en 13.2.2. Uit de overwegingen 13.2.1. en 13.2.2. volgt dat verweerder in het bestreden besluit VII niet inzichtelijk heeft gemaakt wat of hoe groot in dit geval de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Zo is onduidelijk wat de huidige situatie van de te beschermen natuurwaarden is, in hoeverre de instandhoudingsdoelen voor de te beschermen habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten worden gehaald en welke gevolgen de geconstateerde overtreding heeft. Daarbij komt naar het oordeel van de rechtbank dat aan de door verweerder overgelegde rapportage van 30 mei 2024 niet de waarde kan worden toegekend die verweerder eraan gehecht wenst te zien. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze rapportage niet representatief is voor de aanwezige natuurbelangen en de staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten, anders dan in de Natura 2000-gebieden Alde Feanen en Duinen Ameland. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder met de rapportage ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat op voorhand vast staat dat de bedrijfsvoering van de melkrundveehouderij van derde-belanghebbende sub 2 geen significante effecten kan hebben op de overige in overweging 23. vermelde Natura 2000-gebieden binnen een afstand van 25 km. Reeds op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden onevenredig zou zijn. Het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Ten aanzien van het bemesten

24. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in overweging 14.

24.1. Verweerder stelt zich op het standpunt zoals is verwoord in overweging 14.1.

24.2. Voor de relevante jurisprudentie verwijst de rechtbank naar overweging 14.2.

24.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 14.3. tot en met 14.4.2. Uit overweging 14.4.2. volgt dat de rechtbank in dit verband heeft vastgesteld dat verweerder de bevindingen van de inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en het onderzoek naar de bestemmingen die vanaf de vroegste referentiedatum van kracht zijn in dit geval niet schriftelijk heeft vastgelegd. Dit brengt met zich dat het voor de overige partijen en de rechtbank niet kenbaar en controleerbaar is of verweerder een juiste inventarisatie van de bestemmingsplannen heeft gemaakt en of het onderzoek naar de bestemmingen die van kracht zijn volledig en juist is uitgevoerd. Dit klemmt te meer, aangezien uit vaste jurisprudentie van de AbRvS volgt 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. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in dit geval met behulp van LGN2 niet inzichtelijk gemaakt dat 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. Dit brengt met zich dat het bestreden besluit VII in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, tot stand is gekomen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het bestreden besluit VII, voor zover daarin is aangegeven dat er voor wat betreft het bemesten van de gronden geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, op een ondeugdelijke motivering berust en in strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Deze grond van eiseressen slaagt.

Inzake LEE 23/15

25. Niet in geschil is dat de melkveehouderij van derde-belanghebbende sub 8 in ieder geval binnen 25 kilometer afstand ligt van de Natura 2000-gebieden Friese Merengebied, IJsselmeer en randmeren, Rottige Meente & Brandemeer, De Deelen en Wijnjeterper Schar.

Is handhavend optreden onevenredig?

25.1. Aan het bestreden besluit VIII heeft verweerder hetzelfde ten grondslag gelegd als is verwoord onder overweging 13.1.

25.2. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in de overwegingen 13.2.1 en 13.2.2.

25.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. Uit de overwegingen 13.3. tot en met 13.3.2. volgt dat verweerder in het bestreden besluit VIII niet inzichtelijk heeft gemaakt wat of hoe groot in dit geval de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Zo is onduidelijk wat de huidige situatie van de te beschermen natuurwaarden is, in hoeverre de instandhoudingsdoelen voor de te beschermen habitattypen en Habitatrictlijnsoorten worden gehaald en welke gevolgen de geconstateerde overtreding heeft. Daarbij komt naar het oordeel van de rechtbank dat aan de door verweerder overgelegde rapportage van 30 mei 2024 niet de waarde kan worden toegekend die verweerder eraan gehecht wenst te zien. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze rapportage niet representatief is voor de aanwezige natuurbelangen en de staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Habitatrictlijnsoorten, anders dan in de Natura 2000-gebieden Alde Feanen en Duinen Ameland. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder met de rapportage

ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat op voorhand vast staat dat de bedrijfsvoering van de melkrundveehouderij van derde-belanghebbende sub 2 geen significante effecten kan hebben op de overige in overweging 25. vermelde Natura 2000-gebieden binnen een afstand van 25 km. Reeds op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden onevenredig zou zijn. Het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Ten aanzien van het bemesten

26. Eiseressen betogen hetzelfde als is verwoord in overweging 14.

26.1. Verweerder stelt zich op het standpunt zoals is verwoord in overweging 14.1.

26.2. Voor de relevante jurisprudentie verwijst de rechtbank naar overweging 14.2.

26.3. De rechtbank ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen dan is verwoord in de overwegingen 14.3. tot en met 14.4.2. Uit overweging 14.4.2. volgt dat de rechtbank in dit verband heeft vastgesteld dat verweerder de bevindingen van de inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en het onderzoek naar de bestemmingen die vanaf de vroegste referentiedatum van kracht zijn in dit geval niet schriftelijk heeft vastgelegd. Dit brengt met zich dat het voor de overige partijen en de rechtbank niet kenbaar en controleerbaar is of verweerder een juiste inventarisatie van de bestemmingsplannen heeft gemaakt en of het onderzoek naar de bestemmingen die van kracht zijn volledig en juist is uitgevoerd. Dit klemmt te meer, aangezien uit vaste jurisprudentie van de AbRvS volgt 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. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in dit geval met behulp van LGN2 niet inzichtelijk gemaakt dat 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. Dit brengt met zich dat het bestreden besluit VIII in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, tot stand is gekomen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het bestreden besluit VIII, voor zover daarin is aangegeven dat er voor wat betreft het bemesten van de gronden geen sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, op een ondeugdelijke motivering berust en in strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Deze grond van eiseressen slaagt.

Conclusie en gevolgen

27. De beroepen van eiseressen zijn gegrond omdat de bestreden besluit I tot en met VIII in strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand zijn gekomen. De rechtbank vernietigt daarom de bestreden besluiten I tot en met VIII. Ook het van rechtswege ontstane beroep van eiseressen tegen het besluit van 9 mei 2023 is gegrond omdat dit besluit in strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. De rechtbank vernietigt daarom het besluit van 9 mei 2023.

27.1. De rechtbank ziet aanleiding om te beoordelen of de rechtsgevolgen van de vernietigde bestreden besluiten I tot en met VIII in stand kunnen blijven. De na vernietiging te nemen besluiten moet worden genomen met inachtneming van gewijzigde feiten, omstandigheden en recht. Tussen de bestreden besluiten I tot en met VIII van november 2022 en de zitting van de rechtbank is ruim anderhalf jaar verstreken.

27.1.1. Op 1 juni 2021 is het legalisatietraject dat voorziet in legalisatie voor PAS-melders in de Wnb opgenomen. Het op 28 februari 2022 door de minister voor Natuur en Stikstof in het kader van het legalisatietraject vastgestelde legalisatieprogramma voorziet op dit moment in een legalisatietraject voor PAS-melders. Verder zal het uiteindelijk verlenen van natuurvergunningen lokaal maatwerk blijven waarbij ook de staat van de natuur moet worden betrokken. Nu op dit moment nog niet inzichtelijk is of en wanneer er depositieruimte beschikbaar komt en of en op welke termijn er, gelet op de bij deze projecten betrokken Natura 2000-gebieden, voldoende ruimte beschikbaar zal komen voor de bedrijven van de derde-belanghebbenden sub 1. tot en met sub 8., ziet de rechtbank geen grond de rechtsgevolgen van de vernietigde bestreden besluiten I tot en met VIII in stand te laten.

27.1.2. Op grond van het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat de bestreden besluiten I tot en met VIII niet in stand kunnen blijven en dat er geen aanleiding is om de rechtsgevolgen van de vernietigde bestreden besluiten in stand te laten. Evenmin bestaat er aanleiding voor de rechtbank om zelf in de zaak te voorzien. Verweerder moet opnieuw op het bezwaar van eiseressen beslissen.

27.2. De rechtbank bepaalt met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb dat het college nieuwe besluiten op de bezwaren van eiseressen moet nemen met inachtneming van deze uitspraak.

27.3. Omdat de beroepen gegrond zijn moet het college de griffierechten aan eiseressen vergoeden en krijgen eiseressen ook een vergoeding van hun proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgen eiseressen een vast bedrag per proceshandeling. Onder toepassing van het Bpb kunnen deze kosten worden begroot op 4.081,50 (beroepsschrift één punt en het verschijnen ter zitting één punt; waarde per punt 907,-; gewicht van de zaken: zwaar, mede gelet op de lange duur van de zitting) in verband met door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Daarbij heeft de rechtbank met toepassing van het bepaalde in de bijlage bij het Bbp onder C2 een wegingsfactor van 1,5 toegekend.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van eiseressen, gericht tegen het bestreden besluit I, gegrond en vernietigt dit bestreden besluit;
- verklaart het beroep van eiseressen, gericht tegen het bestreden besluit II, gegrond en vernietigt dit bestreden besluit,
- verklaart het beroep van eiseressen, gericht tegen het bestreden besluit III, gegrond en vernietigt dit bestreden besluit;
- verklaart het beroep van eiseressen, gericht tegen het bestreden besluit IV, gegrond en vernietigt dit bestreden besluit;
- verklaart het beroep van eiseressen, gericht tegen het bestreden besluit V, gegrond en vernietigt dit bestreden besluit;
- verklaart het beroep van eiseressen, gericht tegen het bestreden besluit VI, gegrond en vernietigt dit bestreden besluit;
- verklaart het beroep van eiseressen, gericht tegen het bestreden besluit VII, gegrond en vernietigt dit bestreden besluit;

- verklaart het beroep van eiseressen, gericht tegen het bestreden besluit VIII, gegrond en vernietigt dit bestreden besluit;
- verklaart het van rechtswege ontstane beroep van eiseressen tegen het besluit van 9 mei 2023 gegrond en vernietigt dit besluit;
- bepaalt dat verweerder opnieuw dient te beslissen op de bezwaren van eiseressen, met inachtneming van de overwegingen van deze uitspraak;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen van 4.081,50 en bepaalt dat verweerder deze kosten aan hen dient te vergoeden;
- bepaalt dat verweerder het door eiseressen betaalde griffierecht van in totaal 2.920,- (8 x 365,-) aan hen dient te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.S. van den Berg, voorzitter, mr. E. Hardenberg en mr. H.D. Tolsma, leden, in aanwezigheid van mr. H.L.A. van Kats als griffier.
De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 16 april 2025.

De griffier De voorzitter

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

Afschrift verzonden op:

Bijlage

Habitatrichtlijn

Artikel 6

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen

storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. De Lid-Staat neemt, indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Wet natuurbescherming

Artikel 1.13a

1. Onze Minister draagt in het belang van de rechtszekerheid tezamen met gedeputeerde staten van de provincies zorg voor het legaliseren van de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019.

2. Onze Minister stelt zo spoedig mogelijk een programma vast met maatregelen om de gevolgen van de stikstofdepositie van de in het eerste lid bedoelde projecten te mitigeren of te compenseren, gericht op de verlening voor de projecten van:

- a. een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid;
- b. een voor de vergunning, bedoeld in onderdeel a, in de plaats komende omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; of
- c. een vrijstelling als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid.

3. In het programma worden alleen maatregelen opgenomen die niet zijn opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in artikel 1.12b.

4. De in het programma opgenomen maatregelen worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het programma.

5. In het programma opgenomen compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft.

Artikel 2.7

()

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.
2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.
3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.
4. In afwijking van het derde lid kan, ondanks het feit dat uit de passende beoordeling de vereiste zekerheid niet is verkregen, het plan worden vastgesteld, onderscheidenlijk de vergunning worden verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:
 - a. er zijn geen alternatieve oplossingen;
 - b. het plan, onderscheidenlijk het project, bedoeld in het eerste lid, is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en
 - c. de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Hinderwet

Artikel 27

()

3. De vergunning vervalt wanneer een gedeelte van de inrichting is verwoest dan wel gedurende drie achtereenvolgende jaren buiten werking is geweest, voor dat gedeelte.

Provinciewet

Artikel 122

1. Het provinciebestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.
2. De bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten, indien de last dient tot handhaving van regels welke het provinciebestuur uitvoert.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

Artikel 5:21

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Artikel 5:31d

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Artikel 5:32

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

¹ Zie onder meer Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:852.

² Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 5 maart 2025 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2025:854.

³ Zie AbRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

⁴ Zie AbRvS, 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.

⁵ Zie AbRvS, 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891.

⁶ AbRvS, 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2341.

⁷ AbRvS, 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

⁸ Vergelijk AbRvS, 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8281.

⁹ Vergelijk AbRvS, 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2490.

¹⁰ Zie AbRvS, 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909.

¹¹ Zie AbRvS, 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.

¹² Zie AbRvS, 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2051.

¹³ Zie AbRvS, 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹⁴ Zie onder meer AbRvS, 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874 en 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3767.

¹⁵ Vgl. AbRvS, 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1687.

¹⁶ Zie AbRvS, 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.

¹⁷ Zie onder meer AbRvS, 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.

¹⁸ Zie AbRvS, 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3889.

¹⁹ Zie onder meer AbRvS, 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.
