

uitspraak

RECHTBANK LIMBURG

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB/ROE 19/2692

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 3 november 2020 in de zaak tussen

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., te Nijmegen,
Vereniging Leefmilieu, te Nijmegen,
eiseressen
(gemachtigde:),

en

het college van Gedeputeerde Staten van Limburg, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 februari 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek om handhavend op te treden tegen de maatschap (verder: de betrokken veehouderij) afgewezen.

Bij besluit van 10 september 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseressen tegen het primaire besluit gegrond verklaard. Verweerder heeft daarbij het primaire besluit herroepen en opnieuw het verzoek om handhaving afgewezen.

Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2020. Eiseressen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door

Overwegingen

Voorgeschiedenis

1. Eiseressen hebben verweerder verzocht om handhavend optreden ten aanzien van het door de betrokken veehouderij zonder vereiste vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) weiden van vee en/of bemesten van gronden. Dat verzoek heeft verweerder bij het primaire besluit afgewezen omdat het weiden van vee en het bemesten van gronden op grond van artikel 3.2.1 van de Omgevingsverordening Limburg 2014 is vrijgesteld van deze vergunningplicht.

2. Op 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) uitgesproken dat het weiden van vee en het bemesten van gronden zonder daartoe verleende vergunning (op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en thans de Wnb) overtredingen oplevert en dat de categoriale vrijstelling van deze vergunningplicht in de Omgevingsverordening Limburg 2014 onverbindend is. In die uitspraak heeft de Afdeling verder over de beoordeling van de verzoeken om handhaving die in die uitspraak aan de orde waren als volgt overwogen:

25.7. Uit deze uitspraak volgt dat de betrokken agrarische bedrijven in strijd met - thans - artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb handelen door zonder vereiste Wnb-vergunning vee te weiden en gronden te bemesten. De reden waarom de betrokken bedrijven geen Wnb-vergunning hebben voor deze activiteiten is dat de bevoegde bestuursorganen zich jarenlang op het standpunt hebben gesteld dat deze activiteiten niet vergunningplichtig waren. Toen duidelijk werd dat deze activiteiten wel vergunningplichtig waren werd bovendien voorzien in een uitzondering op de vergunningplicht. De betrokken bedrijven kan derhalve geen verwijt worden gemaakt dat zij geen Wnb-vergunning hebben voor het weiden van vee en het bemesten van gronden. De Afdeling acht dit van belang voor de totstandkoming van de alsnog te nemen besluiten op bezwaar. Zij licht dat als volgt toe.

25.8. Gelderland en Limburg zijn bevoegd om tegen de overtreding van de bepalingen van de Wnb door de betrokken bedrijven op te treden met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom en dienen in beginsel van deze bevoegdheid gebruik te maken, tenzij concreet zicht op legalisering bestaat. Voor concreet zicht op legalisering is vereist dat er een ontvankelijke aanvraag voor een Wnb-vergunning voor de betrokken activiteit is ingediend, op basis waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of een vergunning kan worden verleend.

25.9. Omdat er voor de vier betrokken bedrijven tot deze uitspraak geen aanleiding bestond om (i) een aanpassing van hun Wnb-vergunning te vragen voor het weiden van vee en (ii) een Wnb-vergunning te vragen voor het bemesten van gronden, dienen de betrokken bedrijven, voordat opnieuw beslist wordt of handhavend wordt opgetreden, alsnog in de gelegenheid te worden gesteld om dergelijke aanvragen te doen. Een termijn van drie maanden is daarvoor redelijk. Die termijn vangt aan nadat het bestuursorgaan deze gelegenheid heeft geboden, waarbij het tevens aangeeft welke gegevens de bedrijven bij de aanvraag voor de vergunningen dienen te overleggen, zodat de bedrijven ook daadwerkelijk in de gelegenheid zijn een ontvankelijke vergunningaanvraag te doen.

25.10. Nadat de geboden termijn voor het doen van een aanvraag voor de vergunningen is verstreken dienen Gelderland en Limburg de voorbereiding van de besluiten op bezwaar in de handhavingzaken ter hand te nemen.

Indien alsnog aanvragen voor een Wnb-vergunning voor het weiden en/of het bemesten zijn ingediend, betrekken Gelderland en Limburg deze aanvragen bij de beoordeling of concreet zicht op legalisering bestaat. Omdat de aanvragen feiten of omstandigheden betreffen die bekend zijn geworden na het horen en die voor de beslissing op bezwaar van aanmerkelijk belang kunnen zijn (art. 7:9 Awb), worden MOB en Leefmilieu in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord.

Wordt binnen de geboden termijn geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een vergunningaanvraag te doen dan kan zonder dat MOB en Leefmilieu in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord, een beslissing op bezwaar worden genomen die ertoe strekt dat handhavend wordt opgetreden tegen het weiden van vee en/of het bemesten van gronden.

25.11. Gelderland en Limburg dienen ervoor zorg te dragen dat de besluiten op bezwaar, zowel over het weiden van vee als het bemesten van gronden uiterlijk 1 februari 2020 zijn genomen, zodat zowel aan de bedrijven als aan MOB en Leefmilieu voor aanvang van het bemestingsseizoen 2020 duidelijkheid wordt geboden.

Inhoud bestreden besluit

3. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 heeft verweerder het bezwaar van eiseressen tegen het primaire besluit gegrond verklaard en opnieuw beslist op het verzoek om handhaving. Daarvoor heeft verweerder toezichthouder op 24 juli 2019 vastgesteld dat bij de betrokken veehouderij sprake is van zowel beweiden van vee als van bemesten van gronden en dat daarvoor geen (toereikende) vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voorhanden is. Verweerder heeft zich vervolgens op het standpunt gesteld dat het bij gebrek aan een rekenmethodiek en beoordelingskader niet mogelijk is om te beoordelen of het beweiden en bemesten in de mate en omvang zoals dat plaatsvindt bij de betrokken veehouderij een negatief effect kan hebben op de relevante Natura 2000-gebieden en of daarvoor een Wnb-vergunning vereist is en kan worden verleend. Vanwege de grote gevolgen acht verweerder handhavend optreden tegen beweiden en bemesten zoals dat plaatsvindt bij de betrokken veehouderij, in het ten tijde van het besluit op bezwaar lopende beweidings- en bemestingsseizoen, vooruitlopend op de ontwikkeling van de benodigde rekenmethodiek en het noodzakelijke beoordelingskader onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 29 mei 2019 bovendien bepaald dat uiterlijk 1 februari 2020 duidelijkheid moet worden geboden over de mogelijkheden tot beweiden en bemesten zonder daarop vooruitlopend handhavend optreden.

Beroep

4. In beroep hebben eiseressen aangevoerd dat verweerder niet heeft beslist in de geest van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 en dat verweerder de betrokken veehouderij op die grond had moeten manen een vergunningaanvraag in te dienen zodat duidelijkheid kan ontstaan over het al dan niet kunnen legaliseren van de bedrijfsvoering. Eiseressen menen dat hen een rechtspositie wordt ontnomen om de onwettige bedrijfsvoering beëindigd te krijgen en dat verweerder een slecht profiel inzake handhaving van de Wnb kan worden aangerekend. Eiseressen hebben uit de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 afgeleid dat een aanvraag dient te worden ingediend en dat gedurende de behandeling van die aanvraag het besluit op het bezwaar tegen het primaire besluit kan worden aangehouden, waarmee de rechtspositie van eiseressen is gerespecteerd. Door niet die weg te kiezen heeft verweerder volgens eiseressen rechtsongelijkheid gecreëerd. Het doel van het handhavingsverzoek van eiseressen is niet het stilleggen van de betrokken veehouderij maar het beëindigen van de illegale situatie door legalisatie en verweerder schendt de op hem rustende rechtsplichten om dat (snel) te bereiken. Eiseressen hebben ook verzocht bij gegrond verklaring van het beroep verweerder opdracht te geven binnen een nader te omschrijven termijn een nieuwe beslissing op het bezwaar te nemen onder een daaraan te verbinden effectieve dwangsom. Tot slot hebben eiseressen nog

verzocht verweerder te veroordelen tot het voldoen van een passende schadevergoeding als gevolg van het onrechtmatig laten voortduren van natuurschadelijke ammoniakdeposities.

Verweer

5. In het verweerschrift heeft verweerder verklaard dat per geval dient te worden vastgesteld of de concrete activiteiten van beweiden en/of bemesten Wnb-vergunningplichtig zijn en dat er ten tijde van het besluit op bezwaar geen rekenmethodiek en beoordelingskader beschikbaar was om te beoordelen of de mate en omvang van het beweiden en/of bemesten zoals dat plaatsvond bij de betrokken bedrijven, een negatief effect kon hebben op de relevante Natura 2000-gebieden en of daarvoor een vergunning is vereist en kan worden verleend.

Beoordeling

6. De uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 is volgens de rechtbank ook in onderhavig vergelijkbaar geval leidend en van toepassing. Daaruit volgt dat indien en voor zover een veehouderij ook vee beweidt en/of gronden bemest zonder natuurvergunning (thans op grond van de Wnb), er in beginsel sprake is van overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Of de mate waarin en de omvang van de overtreding(en) zodanig is dat ook handhavend behoort te worden opgetreden, zal door het bevoegde bestuursorgaan onderzocht moeten worden. De eerste stap die in de uitspraak van de Afdeling daarvoor is beschreven, is dat de veehouderij de gelegenheid moet worden geboden om een aanvraag in te dienen voor aanpassing van de geldende natuurvergunning voor het beweiden van vee en/of voor een vergunning voor het bemesten van gronden. Het is aan het bevoegde bestuursorgaan om te bepalen welke feiten en omstandigheden daarvoor door de veehouderij in de aanvraag/aanvragen gemeld moeten worden. Daarna dient het bevoegde bestuursorgaan aan de hand van de ingediende aanvragen te beoordelen of het beweiden en/of bemesten in de mate en omvang zoals dat plaatsvindt bij de betrokken veehouderij een negatief effect kan hebben op de relevante Natura 2000-gebieden en of daarvoor een Wnb-vergunning vereist is en kan worden verleend. Pas bij deze beoordeling komen de door verweerder bedoelde en ten tijde van het bestreden besluit ontbrekende rekenmethodieken en beoordelingskaders aan de orde.

7. Verweerder heeft vastgesteld dat bij de betrokken veehouderij sprake is van zowel beweiden van vee als van bemesten van gronden en dat daarvoor geen (toereikende) vergunning(en) als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voorhanden is/zijn. De rechtbank stelt vast dat verweerder vervolgens heeft verzuimd om, conform de uitspraak van de Afdeling, de betrokken veehouderij in de gelegenheid te stellen een aanvraag in te dienen voor aanpassing van de geldende natuurvergunning voor het beweiden van vee en voor een natuurvergunning voor het bemesten van gronden. Dat betekent dat verweerder ten tijde van het bestreden besluit geen zicht had op de omvang van de vergunningplichtige activiteiten en op de daaruit al dan niet voortvloeiende noodzaak om te beschikken over een toereikende vergunning, terwijl verweerder reeds heeft onderkend dat per geval dient te worden vastgesteld of de concrete activiteiten van beweiden en/of bemesten vergunningplichtig zijn. Dat heeft verweerder niet onderzocht en daarmee is het bestreden besluit in strijd met de vereiste zorgvuldige voorbereiding daarvan. Door zich te beroepen op ontbrekende rekenmethodieken en beoordelingskaders heeft verweerder aan de weigering handhavend op te treden een ontoereikende en niet draagkrachtige motivering ten grondslag gelegd en daarmee in strijd gehandeld met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Het beroep van eiseressen slaagt dan ook.

Dwangsom

8. Het bestreden besluit dient dan ook te worden vernietigd en de rechtbank overweegt het volgende in het kader van het verzoek van eiseressen om een dwangsom te verbinden indien verweerder niet tijdig opnieuw beslist op het bezwaarschrift van eiseressen tegen de weigering handhavend op te treden. De rechtbank erkent het belang van de bescherming van de natuur, en het belang van eiseressen, bij een zo snel mogelijke besluitvorming. Eiseressen hebben terecht gesteld dat dat belang vooral is gediend met een voortvarende aanpak en (alsnog) snelle start van de daarvoor benodigde procedure. De rechtbank ziet echter geen mogelijkheid om een dwangsom te koppelen aan een eerder moment in die procedure dan aan het tot stand komen en bekend maken van het nieuwe *besluit* op bezwaar.

9. Verweerder zal de betrokken veehouderij in de gelegenheid moeten stellen een aanvraag te doen gericht op aanpassing van de geldende natuurvergunning voor zover het betreft het beweiden van vee en voor een (nieuwe) natuurvergunning voor het bemesten van gronden. Daarbij dient verweerder aan te geven welke feiten en omstandigheden door de betrokken veehouderij moeten worden gemeld ten einde verweerder in staat te stellen om te beoordelen of en in hoeverre het beweiden en bemesten in de mate en omvang zoals dat plaatsvindt bij de betrokken veehouderij een negatief effect kan hebben op de relevante Natura 2000-gebieden. De rechtbank acht daarvoor een termijn van vier weken na de datum van verzending van deze uitspraak redelijk.

De betrokken veehouderij moet daarna tijd worden gegund de benodigde aanvraag/aanvragen in te dienen en daarvoor acht de rechtbank een termijn van zes weken redelijk.

Vervolgens heeft verweerder tijd nodig om te beslissen of voor de betrokken veehouderij een aanpassing van de Wnb-vergunning voor het beweiden van vee en/of een Wnb-vergunning voor het bemesten van gronden is vereist en kan worden verleend, en inhoudelijk te beslissen op het handhavingsverzoek met een oordeel over de (omvang van de) vergunningplicht, legalisatiemogelijkheden, en eventuele andere bijzondere omstandigheden. Daarvoor acht de rechtbank een termijn van zes weken redelijk.

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

De totale termijn om te komen tot een nieuwe beslissing op bezwaar bedraagt hiermee zestien weken en dat komt de rechtbank, gezien de door verweerder te nemen stappen en de rechtszekerheid van de betrokken veehouderij, redelijk voor.

10. De rechtbank verbindt aan de opdracht aan verweerder om opnieuw een beslissing op het bezwaar van eiseressen tegen het primaire besluit te nemen en bekend te maken binnen zestien weken na de datum van verzending van deze uitspraak een dwangsom van € 100,00 per dag met een maximum van € 15.000,00.

Schadevergoeding

11. Het verzoek van eiseressen om verweerder tevens te veroordelen in een schadevergoeding voor het onrechtmatig laten voortduren van natuurschadelijke ammoniakdeposities, wijst de rechtbank af, omdat weliswaar is vastgesteld dat bij de betrokken veehouderij sprake is van zowel beweiden van vee als van bemesten van gronden zonder (toereikende) vergunning(en) als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, maar

nog niet vast staat of de mate en omvang van het beweiden en/of bemesten zoals dat plaatsvond bij de betrokken veehouderij, een negatief effect kon hebben op de relevante Natura 2000-gebieden en dus ook nog niet of er sprake is van de door eiseressen gestelde schade.

Conclusie

12. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit. Verweerder zal een nieuw besluit moeten nemen en bekend maken met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank geeft verweerder hiervoor een termijn van zestien weken zoals hiervoor beschreven.

13. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseressen het door hen per zaak betaalde griffierecht vergoedt.

14. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseressen gemaakte proceskosten. Deze kosten berekent de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand als volgt: 1 punt voor het indienen van het beroepschrift in zestien identieke zaken, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,- en een wegingsfactor 1,5 (omdat er sprake is van meer dan vier samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht). Daarmee komt de rechtbank op een totaal van € 1.575,00 voor zestien zaken en € 98,44 per zaak.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen zestien weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen en bekend te maken, met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat verweerder aan eiseressen een dwangsom van € 100,00 verbeurt voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00;
- wijst het verzoek om schadevergoeding af;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht voor deze zaak van € 345,00 aan eiseressen te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen voor deze zaak tot een bedrag van € 98,44.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.J.G.H. Seerden, rechter, in aanwezigheid van J.N. Buddeke, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 november 2020.

griffier

De rechter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Afschrift verzonden aan partijen op:

03 NOV 2020

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan 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.