

ECLI:NL:RVS:2022:2874

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	12-10-2022
Datum publicatie	12-10-2022
Zaaknummer	202106903/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 1 oktober 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan [appellante sub 3A] een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming verleend voor de wijziging van de melkveehouderij aan de [locatie] in Baambrugge en geweigerd voor het weiden van het vee. Deze zaak gaat over de uitstoot van stikstof (emissie) uit een emissiearm stalsysteem dat voor de melkveehouderij is ontwikkeld (A1.23) en over de uitstoot van stikstof van melkkoeien die in de wei staan. [appellante sub 3A] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Baambrugge. Zij heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de bouw van een nieuwe rundveestal ter vervanging van de bestaande rundveestal, het plaatsen van kalveriglo's naast de nieuwe rundveestal en het huisvesten van dieren in stal C. Volgens de aanvraag zullen 78 melkkoeien in een emissiearm stalsysteem (A1.23) en 148 stuks jongvee worden gehouden.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2022/439 OGR-Updates.nl 2022-0184 Omgevingsvergunning in de praktijk 2022/8750 NJB 2022/2407 Milieurecht Totaal 2022/7468
--------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Uitspraak

202106903/1/R2.

Datum uitspraak: 12 oktober 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A en de Vereniging Leefmilieu, beide gevestigd te Nijmegen,
 2. het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
 3. [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B], gevestigd te Baambrugge, gemeente De Ronde Venen,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 22 september 2021 in zaak nr. 20/4075 in

het geding tussen:

MOB en Leefmilieu

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 1 oktober 2020 heeft het college aan [appellante sub 3A] een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor de wijziging van de melkveehouderij aan de [locatie] in Baambrugge en geweigerd voor het weiden van het vee.

Bij uitspraak van 22 september 2021 heeft de rechtbank het door MOB en Leefmilieu daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 1 oktober 2020 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college en [appellante sub 3A] hoger beroep ingesteld. MOB en Leefmilieu hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

MOB en Leefmilieu en [appellante sub 3A] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en [appellante sub 3A] hebben een zienswijze naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep naar voren gebracht.

MOB en Leefmilieu, [appellante sub 3A] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat op grond van artikel 8:45 van de Algemene wet bestuursrecht verzocht om inlichtingen te geven over de Regeling ammoniak en veehouderij.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juni 2022, waar MOB en Leefmilieu, vertegenwoordigd door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener te Gennep en mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, het college, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag en [appellante sub 3A], vertegenwoordigd door [gemachtigden], en bijgestaan door mr. M.I.J. Toonders, advocaat te Tilburg, en ing. E.W.M. van den Hengel en dr. G.J. Monteni, zijn verschenen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat, vertegenwoordigd door drs. ing. A.M. Uijtdewillingen, mr. A.H. Schoppers en drs. F.J.G. Bouman, is verschenen om inlichtingen te geven.

Overwegingen

Samenvatting van de uitspraak

1. Deze zaak gaat over de uitstoot van stikstof (emissie) uit een emissiearm stalsysteem dat voor de melkveehouderij is ontwikkeld (A1.23) en over de uitstoot van stikstof van melkkoeien die in de wei staan.

1.1. De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat de emissie van het emissiearme stalsysteem A1.23 niet met behulp van de emissiefactor die in de Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: Rav) voor dat systeem is opgenomen met de vereiste zekerheid in kaart kan worden gebracht. Een berekening van de emissie met de Rav-emissiefactor voor dit stalsysteem kan daarom nu niet zonder meer worden gebruikt in een voortoets of passende beoordeling voor een natuurvergunning. De Afdeling kwam eerder in haar uitspraken van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557 en ECLI:NL:RVS:2022:2624 tot dezelfde conclusie voor de stalsystemen A1.13 en A1.28.

1.2. Het weiden van vee heeft op twee manieren een stikstofreducerend effect. De stalemissies nemen af en weilanden waar koeien staan worden minder bemest met stalmest dan weilanden die niet voor beweiden worden gebruikt. Bij een vergunning voor een melkveehouderij waarbij wordt beweid moeten de emissies van het beweiden echter wel worden beoordeeld.

De Afdeling zet in deze uitspraak uiteen op welke wijze de emissie van het weiden van vee kan worden beoordeeld.

De emissie van het weiden van vee kan worden weggestreept (intern gesaldeerd) tegen de afname van de emissie van het uitrijden van mest (bemesten) die daarvan het gevolg is. Voor dat intern salderen moet de referentiesituatie van bemesten worden bepaald. Dat kan aan de hand van de

stappen die uiteengezet zijn in 23-23.1. Dat komt erop neer dat het planologisch regime van de gronden, die zullen worden beweide, vanaf de referentiedatum (10 juni 1994) in kaart moet worden gebracht en dat gegevens worden overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat de gronden voor die referentiedatum in gebruik waren als landbouwgrond.

Significante gevolgen van het weiden van vee zijn uitgesloten als de gronden die volgens de aanvraag voor de natuurvergunning zullen worden beweide, daarvoor maximaal mochten worden bemest. Dat is het geval als op grond van de hiervoor bedoelde gegevens kan worden vastgesteld (1) dat de gronden voor de referentiedatum werden bemest én (2) dat uit het planologisch regime dat sinds de referentiedatum voor de gronden geldt, volgt dat agrarisch grondgebruik en vanaf 2006 het gebruik van de gronden als grasland is toegestaan.

Inleiding

2. [appellante sub 3A] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Baambrugge. Zij heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de bouw van een nieuwe rundveestal ter vervanging van de bestaande rundveestal, het plaatsen van kalveriglo's naast de nieuwe rundveestal en het huisvesten van dieren in stal C. Volgens de aanvraag zullen 78 melkkoeien in een emissiearm stalsysteem (A1.23) en 148 stuks jongvee worden gehouden. Het melkvee zal worden beweide. De totale stalemissie is 1095,8 kg/NH₃/jr, en de emissies van verkeer, intern transport en verwarming zijn 18,19 kg/NO_x/jr.

De referentiesituatie is ontleend aan de op 29 augustus 1991 verleende Hinderwetvergunning voor het houden van 72 melkkoeien, 55 stuks jongvee en 10 schapen met een totale stalemissie van 1185 kg/NH₃/jr. Daarbij is ervan uitgegaan dat het vee in de referentiesituatie niet werd beweide.

2.1. Het college heeft de natuurvergunning verleend voor het houden van het aangevraagde veebestand in de aangevraagde stalsystemen. De vergunning is verleend omdat de aangevraagde situatie leidt tot een afnemende depositie ten opzichte van de referentiesituatie. Het college heeft de omvang van de emissie berekend met behulp van de emissiefactoren die voor de aangevraagde stalsystemen zijn opgenomen in de Rav (hierna: Rav-emissiefactor).

Het college heeft de vergunning geweigerd voor het weiden van het vee, omdat daarvoor geen vergunning nodig is. Voor de emissies van beweiden geldt volgens het college dat er geen sprake is van een hogere depositie dan waar in de stalemissies van de natuurvergunning al rekening mee is gehouden.

2.2. MOB en Leefmilieu stellen in beroep dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen niet geschikt zijn om in een voortoets de omvang van de emissie uit zo'n stalsysteem te berekenen. Volgens MOB en Leefmilieu worden de (lagere) Rav-emissiefactoren bij emissiearme stalsystemen in de praktijk niet gehaald.

Verder stellen MOB en Leefmilieu dat de vergunning voor het weiden van het vee ten onrechte is geweigerd. Het houden van vee in stallen en in de wei is één project. De vergunning voor één project kan niet gedeeltelijk worden geweigerd omdat die niet nodig zou zijn.

2.3. De rechtbank heeft de vergunning vernietigd omdat het college geen vergunning kan verlenen als uit de voortoets volgt dat de aangevraagde situatie ten opzichte van de referentiesituatie niet tot een toename van stikstofdepositie leidt. Een dergelijke situatie is vanaf 1 januari 2020 niet meer vergunningplichtig.

Daarnaast overweegt de rechtbank dat verschillende onderzoeken concrete aanknopingspunten bieden dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen waarschijnlijk onderschatten. Die onderzoeken geven volgens de rechtbank ook voldoende aanleiding om aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem A1.23 te twijfelen. Daarom is onvoldoende zeker dat de wijziging van de veehouderij als een situatie van intern salderen kan worden aangemerkt.

Verder overweegt de rechtbank dat het college inmiddels erkent dat de vergunning voor het weiden van vee ten onrechte is geweigerd, omdat het weiden van vee en het houden van vee in stallen één project is waarvan de effecten in samenhang beoordeeld moeten worden. Volgens de rechtbank kan het college worden gevolgd in zijn standpunt dat bij die alsnog te maken beoordeling aansluiting gezocht kan worden bij het rapport Bemesten en beweiden in 2020 van het adviescollege Stikstofproblematiek (hierna: rapport van het adviescollege). Dat gaat ervan uit dat het weiden van

vee per definitie leidt tot minder emissies, omdat op de gronden die voor het beweiden worden gebruikt minder stalmest wordt uitgereden. Wel dient het college in het concrete geval te onderzoeken of intern gesaldeerd kan worden met bemesten. Dat kan het college doen aan de hand van vijf vragen die de rechtbank in de uitspraak formuleert.

2.4. [appellante sub 3A], het college en MOB en Leefmilieu betwisten de beslissing van de rechtbank dat de vergunning moet worden vernietigd niet. De hoger beroepen van [appellante sub 3A] en het college zijn gericht tegen de overwegingen van de rechtbank over de toepassing van de Rav-emissiefactor voor de berekening van de emissie uit een emissiearm stalsysteem en tegen de overwegingen over de wijze waarop het weiden van vee beoordeeld moet worden. Tegen dat laatste is ook het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu gericht.

Intrekking beroepsgrond

3. MOB en Leefmilieu hebben ter zitting de beroepsgrond dat uit de Hinderwetvergunning van 29 augustus 1991 niet kan worden afgeleid dat deze mede betrekking had op een vaste mestopslag ingetrokken.

De Rav-emissiefactor voor stalsysteem A1.23

De uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank overweegt dat het CBS-rapport 'Stikstofverlies uit opgeslagen mest', uit oktober 2019, (hierna: CBS-rapport) en het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (hierna: CDM) hierover, van 18 juni 2020 (hierna: CDM-advies), concrete aanknopingspunten bieden dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen waarschijnlijk onderschatten. Dit rapport en advies geven volgens de rechtbank ook voldoende aanleiding om aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem A1.23 te twifelen. Daarbij betreft de rechtbank dat de naleving van de technische en gebruikseisen die beschreven zijn in het bij het stalsysteem behorende leaflet van belang zijn om de Rav-emissiefactor te halen, terwijl het college niet de mogelijkheid heeft daarop te handhaven en te controleren. Daarom is onvoldoende zeker dat het stalsysteem overeenkomstig het leaflet zal worden gebruikt. De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat met de toepassing van de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen onvoldoende zeker is dat de wijziging van de veehouderij als een situatie van intern salderen kan worden aangemerkt. Daardoor is niet op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft en geldt de reguliere vergunningplicht en het vereiste dat een passende beoordeling wordt gemaakt.

De standpunten van partijen

5. [appellante sub 3A] stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit het CBS-rapport en het CDM-advies, kan worden afgeleid dat de Rav-emissiefactor voor het stalsysteem A1.23 niet kan worden toegepast. [appellante sub 3A] wijst erop dat het stalsysteem A1.23 niet is betrokken in het CBS-rapport. Het CBS-rapport bevat bovendien geen definitieve conclusies over de representativiteit van de Rav-emissiefactoren van de wel in het onderzoek betrokken huisvestingssystemen. Uit het rapport volgt dat door de grote variatie aan emissiearme loop- en ligboxenstallen voor melkkoeien, het beperkte aantal bedrijven per staltype en de variatie in stikstof- en fosfaatexcretie op het niveau van individuele bedrijven, het lastig te zeggen is in hoeverre het totale stikstofverlies samenhangt met het staltype. Verder zijn volgens [appellante sub 3A] in het CBS-onderzoek niet alle factoren betrokken die de NH₃-emissie uit stallen beïnvloeden. Onder verwijzing naar het rapport "Internationale review naar meetmethode CBS t.b.v. bepaling ammoniakemissie uit veestallen" uitgegeven door Stichting I-VEE, stelt [appellante sub 3A] dat de meetmethode die gebruikt is in het CBS-rapport niet geschikt is voor het bepalen van stalemissies. De conclusie van de rechtbank dat het CBS-rapport voldoende reden voor twijfel aan de Rav-emissiefactor geeft is dan ook volgens [appellante sub 3A] onjuist.

Gezien het voorgaande bestaat er volgens [appellante sub 3A] geen reden om de Rav-emissiefactor voor stalsysteem A1.23 niet toe te passen. Die factor is gebaseerd op de beste beschikbare wetenschappelijke inzichten en kennis. De emissiefactor is vastgesteld op basis van het gemiddelde van de gemeten emissieniveaus van de praktijkbedrijven. Daarbij geldt dat ervan uitgegaan mag worden dat de voor het huisvestingssysteem vastgestelde emissiefactor wordt gehaald als wordt

voldaan aan het leaflet. Dat laatste is bovendien door de regeling in het Activiteitenbesluit milieubeheer gewaarborgd en daar kan op worden gehandhaafd. Op dit punt voert [appellante sub 3A] dezelfde argumenten aan als het college.

5.1. Het college stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit het CBS-rapport en het CDM-advies kan worden afgeleid dat de Rav-emissiefactor voor het stalsysteem A1.23 in dit geval niet kan worden toegepast. Het college voert daarvoor dezelfde argumenten aan als beschreven in de uitspraak van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, waarin de emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem A1.13 aan de orde is. Die argumenten zijn kort weergegeven:

(1) dat de emissiefactoren van veel stalsystemen die in het CBS-rapport zijn betrokken niet tot stand zijn gekomen op basis van meetprotocollen die gelden voor onder meer stalsysteem A1.13 en A1.23, maar op basis van oudere methoden;

(2) dat het CBS-rapport en CDM-advies geen definitieve conclusies bevatten, maar hieruit slechts algemene conclusies zijn af te leiden;

(3) dat de Rav-emissiefactor is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis en op zorgvuldige wijze op basis van wetenschappelijke inzichten is vastgesteld, en

(4) dat de naleving en handhaving van het leaflet door de regeling in het Activiteitenbesluit milieubeheer is gewaarborgd.

In aanvulling hierop stelt het college dat zijn argumenten in het geval dat hier aan de orde is te meer gelden, omdat het stalsysteem A1.23 in het geheel niet betrokken is in het CBS-rapport.

5.1. In de schriftelijke uiteenzetting voeren MOB en Leefmilieu dezelfde argumenten aan als beschreven in de hiervoor genoemde uitspraak van 7 september 2022. In aanvulling daarop stellen zij dat het gegeven dat het staltype A1.23 niet in het CBS-rapport is betrokken niet betekent dat de algemene conclusies uit het CBS-rapport dat emissiereductie van emissiearme stalsystemen wordt overschat niet voor dit staltype zouden gelden. De verschillen van dit staltype met de wel onderzochte staltypen zijn niet zodanig groot dat reeds daarom aan het CBS-rapport voorbij gegaan kan worden.

In reactie op het door [appellante sub 3A] ingebrachte rapport van de Stichting I-Vee stellen MOB en Leefmilieu dat het standpunt van de reviewers minder stellig is dan Stichting I-Vee in haar rapport concludeert. Zij verwijzen op dit punt naar de in hun opdracht uitgebrachte contra-expertise van dr. J. Haitjema van De Roever (d.d. 2 juni 2022).

De beschrijving van het stalsysteem

6. In deze zaak is het emissiearme stalsysteem A1.23 aan de orde.

Stalsysteem A1.23 is een ligboxenstal met geprofileerde vloerplaten met sterk hellende langssleuven met urineafvoergat en hellende dwarsgroeven, aaneengesloten gelegd of gescheiden door mestafstorten voorzien van emissiereductiekleppen, met mestschuif.

Volgens het bij dit stalsysteem behorende leaflet is de ammoniakemissiebeperking gebaseerd op versnelde afvoer van urine door de aanwezigheid van hellende dwarsgroeven en sterk hellende langssleuven, waarna de urine via een urineafvoergat in elk van de sleuven op het laagste punt direct in de mestkelder komt (variant 1) of via gleuven tussen de vloerplaten de urine en de dikke fractie direct in de mestkelder komen (variant 2). Daarnaast vindt ammoniakemissiebeperking plaats door beperking van de uitstoot van kelderlucht door het aaneengesloten leggen van de vloerplaten (variant 1a), het afdichten van de gleuven tussen de vloerplaten met een inlegprofiel (variant 1b) of het afsluiten van de gleuven tussen de vloerplaten door sluitende afdichtkleppen (variant 2).

In het leaflet is als gebruikseis opgenomen dat de mest tenminste iedere twee uur van de vloer wordt verwijderd met de mestschuif. Het met mest besmeurde vloeroppervlak waar de mestschuif niet kan komen dient minimaal twee keer per dag handmatig te worden gereinigd.

6.1. Stalsysteem A1.23 heeft een Rav-emissiefactor van 6 kg/NH₃/jr per dierplaats. Hierop wordt in de Rav een korting van 5% toegepast als het melkvee ten minste 720 uur per jaar in de wei staat.

De emissie uit stallen moet in een voortoets of passende beoordeling met de vereiste zekerheid in kaart worden gebracht. Als de Rav-emissiefactor die vereiste zekerheid biedt, dan kan het college bij natuurvergunningen voor het bepalen van de omvang van de emissie van emissiearme stalsystemen de emissiefactor uit de Rav toepassen (vergelijk 6-6.2 van de uitspraak van 7 september 2022,

ECLI:NL:RVS:2022:2557).

Bevatten de onderzoeken aanknopingspunten dat de emissie uit emissiearme stallen wordt onderschat?

7. De inhoud van het CBS-rapport en het CDM-advies is samengevat weergegeven in 7-8.2 van de uitspraak van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557.

7.1. De Afdeling heeft in de zojuist genoemde uitspraak in 10-10.3 kort samengevat overwogen dat zij het standpunt van de rechtbank deelt dat het CBS-rapport niet de zekerheid geeft dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen te laag zijn ten opzichte van de praktijk, maar dat het CBS-rapport en het CDM-advies wel concrete aanknopingspunten bevatten dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen waarschijnlijk onderschatten. Aan de uitkomsten van het CBS-rapport en CDM-advies kan, zo overweegt de Afdeling, in het licht van het voorzorgbeginsel niet worden voorbijgegaan.

Dat het CBS-rapport niet tot doel had de effectiviteit van emissiearme stalsystemen te verifiëren laat, zo overweegt de Afdeling, onverlet dat de uitkomsten van dat rapport voor de CDM aanleiding waren voor de bevinding dat de ammoniak emissiebeperking door emissiearme stallen zeer waarschijnlijk wordt onderschat en dat de effectiviteit van emissiearme stallen minder groot is dan de emissiefactoren van de Rav aangeven. Dat het CBS-rapport en CDM-advies geen definitieve conclusies bevatten over de effectiviteit van specifieke stalsystemen neemt voorts niet weg dat de bevindingen en conclusies in het rapport en advies - in algemene zin - ook betrekking hebben op emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij. De Afdeling vindt daarbij van belang dat in het CBS-rapport ook moderne emissiearme stalsystemen voor melkvee, zoals staltypen A1.10 en A1.13 zijn betrokken. Dat zijn stalsystemen waarvan de emissiefactor tot stand is gekomen op basis van metingen.

7.2. De Afdeling ziet in wat [appellante sub 3A] en het college hebben aangevoerd geen aanleiding om in deze zaak tot een ander oordeel te komen dan in de uitspraak van 7 september 2022. Het rapport van de Stichting I-VEE biedt onvoldoende aanknopingspunten voor twijfel aan de bevindingen in het CDM-advies over het CBS-rapport. Dat het stalsysteem A1.23 niet in het CBS-rapport is betrokken, zoals [appellante sub 3A] en het college terecht stellen, betekent niet dat de algemene bevindingen uit het CBS-rapport en CDM-advies niet relevant zijn voor dit stalsysteem. Het werkingsprincipe van dit emissiearme stalsysteem komt, zoals het college en [appellante sub 3A] op de zitting ook bevestigden, in essentie overeen met het werkingsprincipe van de wel in dat onderzoek betrokken emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij. Bij al deze stalsystemen gaat het om de toepassing van een emissiearme vloer (waarvan de uitvoering per systeem verschilt), waarbij de ammoniakemissiebeperking is gebaseerd op het versneld afvoeren van urine naar de mestkelder of mestopslag door de specifieke vloeruitvoering, het beperken van de luchtuitwisseling tussen de stal en de kelder door maatregelen in de roosterspleten en bij de mestafstorten, door het beperken van de mest en urine op de vloer door regelmatig schoon schuiven met een mestschuif of mestrobot en het beperken van het met mest besmeurd oppervlak per koe.

Wordt door naleving en handhaving van het leaflet voldaan aan de vereiste zekerheid?

8. De naleving van het leaflet, dat eisen bevat over de technische uitvoering van het systeem en over het gebruik van het systeem, is geregeld in artikel 3.123 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. [appellante sub 3A] en het college stellen terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het feit dat het college niet het bevoegde bestuursorgaan is voor de handhaving van de naleving van de bepalingen in het Activiteitenbesluit milieubeheer, maar het college van burgemeester en wethouders, niet betekent dat daarom niet of onvoldoende verzekerd is dat het leaflet wordt nageleefd en gehandhaafd. Het college mag dus uitgaan van de naleving en handhaving van het leaflet. Het betoog van [appellante sub 3A] en het college slaagt op dit punt.

8.1. Het voorgaande betekent naar het oordeel van de Afdeling echter, anders dan [appellante sub 3A] en het college veronderstellen, niet dat door naleving en handhaving van het leaflet verzekerd is dat de Rav-emissiefactor voor emissiearme stallen kan worden gehaald. De Afdeling betreft daarbij dat uit het CDM-advies kan worden afgeleid dat nader onderzoek nodig is naar de factoren die bepalend zijn voor de goede werking van emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij. Daarbij gaat het ook om factoren die niet zijn terug te voeren op de technische of gebruiksbeschrijving uit het

leaflet (vergelijk 11-11.5 van de eerder genoemde uitspraak van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557).

Conclusie toepassing Rav-emissiefactor

9. Gelet op wat hiervoor is overwogen is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het CBS-rapport en CDM-advies concrete aanknopingspunten bieden dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen waarschijnlijk onderschatten. Dit rapport en advies geven ook voldoende aanleiding om aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem A1.23 te twijfelen. Zolang die twijfel niet is weggenomen kan de emissie van het emissiearme stalsysteem A1.23 niet met de Rav-emissiefactor voor dat stalsysteem met de vereiste zekerheid worden vastgesteld. Daardoor is niet op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat de aangevraagde wijziging van de veehouderij ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen heeft. De Afdeling volgt het college niet waar het betoogt dat de bestaande Rav-emissiefactoren gebruikt kunnen worden zolang er geen alternatieve emissiefactoren zijn vastgesteld. Het voorzorgbeginsel dat aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ten grondslag ligt en de strikte uitleg die het Hof van Justitie daaraan geeft in een voortoets en passende beoordeling, bieden daarvoor geen ruimte. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het project vergunningplichtig is en passend beoordeeld moet worden.

Het weiden van vee

De uitspraak van de rechtbank

10. De rechtbank overweegt dat het college inmiddels erkent dat de vergunning voor het weiden van vee ten onrechte is geweigerd, omdat het weiden van vee en het houden van vee in stallen één project is waarvan de effecten in samenhang beoordeeld moeten worden. De rechtbank beoordeelt vervolgens het - alsnog ingenomen - standpunt van het college dat op grond van het rapport van het adviescollege kan worden aangenomen dat uitgesloten is dat het weiden van vee significante gevolgen heeft. In dat rapport staat dat op gronden die voor weiden worden gebruikt minder stal mest wordt uitgereden. Omdat weiden minder emissie veroorzaakt dan bemesten, kan volgens het rapport van het adviescollege worden aangenomen dat het weiden van vee altijd gunstiger is dan bemesten. Het college leidt daaruit af dat op basis van intern salderen kan worden uitgesloten dat het weiden van vee significante gevolgen heeft.

10.1. De rechtbank overweegt dat de emissiereductie door het minder bemesten van gronden die voor het beweiden worden gebruikt bij het intern salderen kan worden betrokken als de veehouderij de percelen zelf bemest. Als de gronden worden bemest met mest van een ander bedrijf dan is er volgens de rechtbank geen sprake van intern, maar van extern salderen.

Bij het voorgaande tekent de rechtbank nog aan dat bij intern salderen alleen bestaande, legale activiteiten kunnen worden betrokken. Dat betekent volgens de rechtbank dat moet kunnen worden vastgesteld dat het bemesten van gronden, die in de nieuwe situatie voor het weiden van vee worden gebruikt, voor de aangevraagde wijziging van de veehouderij al legaal plaatsvond. Als aan deze voorwaarde en de voorwaarde dat het bemesten door het bedrijf zelf plaatsvindt, wordt voldaan dan volgt de rechtbank het standpunt van het college en daarmee de conclusies van het rapport van het adviescollege, dat uitgesloten is dat het weiden van vee significante gevolgen heeft.

10.2. Vervolgens zet de rechtbank uiteen hoe het college moet beoordelen of en hoe het bemesten van gronden mag worden meegenomen bij intern salderen. Dat mag als er voor de relevante referentiedatum toestemming was voor het bemesten. Die toestemming kan ook worden ontleend aan algemene regels. Daarom vindt de rechtbank van belang of het bemesten planologisch was toegestaan op de referentiedatum. Verder werd het bemesten gereguleerd in de meststoffenregelgeving.

Omdat aannemelijk is dat het bemesten van gronden van de veehouderij op de referentiedatum legaal, dat wil zeggen feitelijk en overeenkomstig de mestregelgeving, plaatsvond, moet volgens de rechtbank vervolgens worden gezien of het bemesten ook nog legaal plaatsvond ten tijde van de aanvraag voor de natuurvergunning. De rechtbank volgt op dit punt het standpunt van het college dat uit het rapport van het adviescollege kan worden afgeleid dat de ammoniakemissie door bemesten generiek is afgenomen sinds de referentiedatum. Omdat veehouderijen in het algemeen de

aanwendingsnormen voor bemesten volledig benutten, acht de rechtbank het aannemelijk dat de ammoniakemissie door bemesten op veehouderijen is afgenomen, zodat er ten tijde van de aanvraag voor de natuurvergunning geen natuurvergunning voor het bemesten nodig was.

De rechtbank plaatst daarbij drie kanttekeningen, waarvan twee in navolging van het adviescollege. In het rapport van het adviescollege staat dat de conclusie dat de ammoniakemissie door bemesting generiek is afgenomen mogelijk niet geldt voor twee bedrijfsspecifieke situaties. De eerste uitzonderingssituatie is die waarbij het grondgebruik structureel is veranderd van akkerland naar grasland. De tweede uitzonderingssituatie is aan de orde als gronden eerst niet of nauwelijks, en nu volop bemest worden (bijvoorbeeld als gronden in landbouw zijn gebracht en deze ten opzichte van de referentiesituatie toen niet en nu wel bemest worden).

De derde kanttekening die de rechtbank zelf plaatst is de mogelijkheid dat een veehouderij de aanwendingsnorm voor bemesten niet volledig heeft benut, op de referentiedatum of daarna.

Het voorgaande betekent dat het college op het niveau van de individuele veehouderij moet onderzoeken of één van de uitzonderingssituaties aan de orde is. Daarvoor is informatie over het grondgebruik van de veehouderij sinds de referentiedatum nodig. Daarnaast moet het college vaststellen of er contra-indicaties zijn voor de aanname dat het bedrijf vanwege bedrijfseconomische redenen de aanwendingsnorm steeds maximaal heeft benut.

10.3. De rechtbank vat het voorgaande als volgt samen. Als het college zijn standpunt wil handhaven dat de wijziging van de veehouderij voor zover het betreft het weiden van vee niet tot significante gevolgen leidt, zal het onderzoek moeten doen om de volgende vragen te beantwoorden:

1. Worden de gronden van de veehouderij bemest met mest die van een ander bedrijf afkomstig is?
2. Stond het bestemmingsplan bemesten toe op de referentiedatum?
3. Is het grondgebruik van de veehouderij op enig moment na de referentiedatum gewijzigd van akkerland naar grasland?
4. Zijn er gronden van de veehouderij pas na de referentiedatum in gebruik genomen?
5. Zijn er contra-indicaties voor de aanname dat de veehouderij de aanwendingsnorm uit de meststoffenwet- en regelgeving altijd maximaal heeft benut?

De standpunten in hoger beroep

11. Het college onderschrijft het oordeel van de rechtbank dat de emissies van beweiden pas mogen worden weggestreept tegen de bemestingsemissies wanneer vaststaat dat het bemesten van gronden is toegestaan op de veehouderij. De voorwaarden die de rechtbank heeft gesteld voor de beoordeling of het bemesten was toegestaan, overtuigen volgens het college niet.

Over de eerste voorwaarde stelt het college dat de rechtbank ten onrechte het bemesten van gronden met mest afkomstig van een ander bedrijf als extern salderen aanmerkt. Dat is intern salderen omdat het gaat om emissies die plaatsvinden op de gronden van de veehouderij zelf.

De tweede voorwaarde onderschrijft het college. Nagegaan moet worden of het bemesten van gronden sinds de referentiedatum op grond van het planologisch regime was toegestaan. Dat is voor de gronden van [appellante sub 3A] het geval. Sinds de vroegste referentiedatum geldt voor de gronden een agrarische bestemming. Omdat bezien moet worden of na de referentiedatum een toestemming is verleend met minder gevolgen, moet volgens het college ook worden nagegaan of het bemestingsgebruik sinds de referentiedatum publiekrechtelijk is ingeperkt. Dat is vanaf 2006 gebeurd in bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Daarin is een plafond voor mestaanwending op perceelniveau opgenomen. De referentiesituatie wordt volgens het college gevormd door een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden ingeperkt door de maximale stikstofgebruiksnorm voor agrarisch grondgebruik.

Over de derde, vierde en vijfde voorwaarde stelt het college dat de rechtbank daarmee ten onrechte waarde hecht aan de feitelijke bemestingssituatie. De feitelijke situatie is niet relevant voor het bepalen van de referentiesituatie. Daarvoor is bepalend of het gebruik van gronden voor bemesting is toegestaan.

11.1. [appellante sub 3A] stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat nader op het specifieke project gericht onderzoek nodig is om vast te stellen dat de emissies van het beweiden

kunnen worden weggestreept tegen de emissies van het bemesten. Onder verwijzing naar het rapport van het adviescollege stelt [appellante sub 3A] dat vaststaat dat weidegang bijdraagt aan de reductie van ammoniakemissie. Het college is daar bij het bestreden besluit terecht van uitgegaan.

Volgens [appellante sub 3A] staat vast dat het planologisch regime dat voor haar bedrijf geldt op de referentiedatum onbeperkt beweiden en bemesten toestond. Daarnaast is voor de referentiesituatie de maximaal toegestane mestgift op grond van bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet van belang. Die is voor haar bedrijf 385 kg N. Omdat de mesttoepassing op de percelen van de maatschap niet meer is dan de maximale toegestane gebruiksnorm voor enig gewas volgens de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, kunnen significante gevolgen als gevolg van de mesttoepassing worden uitgesloten.

Over de voorwaarden die de rechtbank heeft gesteld voor de beoordeling of het bemesten was toegestaan, voert [appellante sub 3A] dezelfde beroepsgronden aan als het college. Zij voegt daaraan toe dat de aanwendingsnormen voor het bemesten van gronden uit bedrijfseconomische motieven altijd volledig worden benut.

11.2. MOB en Leefmilieu stellen dat de rechtbank bij de beoordeling van de gevolgen van beweiding niet consequent vasthoudt aan het uitgangspunt dat het weiden van vee en het houden van vee in stallen samen één project zijn waarvan de gevolgen als geheel beoordeeld moeten worden. Het project is als geheel vergunningplichtig of niet vergunningplichtig. De activiteit beweiden kan niet van het project afgeknipt worden. Het beweiden van vee is vergunningplichtig als het houden van vee in stallen dat beweiden impliceert, dat ook is.

Verder stellen MOB en Leefmilieu dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de voordelen van het minder bemesten van percelen van een veehouderij onder bepaalde voorwaarden als intern salderen kan worden beschouwd. Omdat het aangevraagde project geen bemestingsactiviteiten bevat moeten de voordelen van het minder bemesten, volgens hen, in alle gevallen als extern salderen worden beschouwd. Omdat bij de beoordeling van de aanvraag niet uitgegaan kan worden van intern salderen met bemestingsactiviteiten, staat vast dat de beweidingsemissies op zich zelf een toename opleveren. Het aantal beweidde koeien neemt immers toe.

Voor het geval de Afdeling de hiervoor genoemde gronden niet onderschrijft en toekomt aan de beoordeling van de voorwaarden die de rechtbank heeft gesteld voor de beoordeling of het bemesten was toegestaan, stellen MOB en Leefmilieu subsidiair het volgende. De rechtbank gaat er volgens hen bij de vijfde voorwaarde ten onrechte vanuit dat de aanwendingsnorm voor bemesting volledig wordt benut en dat bemesten tot meer stikstof leidde dan beweiden. Volgens MOB en Leefmilieu ligt aan dat uitgangspunt geen onderzoek ten grondslag en blijkt uit het Compendium voor de Leefomgeving dat er in grote delen van Nederland nog aanzienlijke onbenutte plaatsingsruimte is. Ook in de regio waar de aan de orde zijnde bedrijven staan is de bezettingsgraad 81-100%. Er is gelet daarop geen aanleiding om uit te gaan van een volledige benutting van de aanwendingsnorm.

Daarnaast geldt dat door wijzigingen in de mestregelgeving de aanwendingsnormen zijn aangescherpt waardoor de referentiesituatie lager is geworden. Dat betekent volgens MOB en Leefmilieu, dat, ook als wel gesaldeerd kan worden met bemesting, er niet zomaar vanuit gegaan kan worden dat er meer ammoniakemissie optrad voordat er beweid werd, onder de aanname dat er bemest werd. Altijd zal onderzocht moeten worden of en zo ja in welke mate er bemest werd en of deze bemestingsactiviteit na de referentiedatum is voortgezet.

De schriftelijke uiteenzettingen

12. Het college en [appellante sub 3A] wijzen er in hun schriftelijke uiteenzetting op dat het bij intern salderen gaat om een vergelijking van de emissies in de aangevraagde situatie met de emissies die mochten optreden op dezelfde locatie als waar het aangevraagde project plaatsvindt. De rechtbank heeft daarom volgens het college en [appellante sub 3A] terecht beoordeeld of het beweiden van vee op de percelen die bij de veehouderij horen, leidt tot een toename van emissies ten opzichte van de emissies die in de referentiesituatie op die percelen waren toegestaan. Omdat in de referentiesituatie bemesten was toegestaan, kan dit worden betrokken bij de interne saldering van de op die percelen aangevraagde activiteiten. Voor de percelen waarop beweiding plaatsvindt, geldt volgens het college overigens niet alleen een referentiesituatie voor bemesten, maar ook voor

beweiden. Dat was op de referentiedatum ook zonder enige beperking toegestaan.

Verder kan volgens het college en [appellante sub 3A] het standpunt van MOB en Leefmilieu niet worden gevolgd waar zij stellen dat steeds moet worden onderzocht of en in hoeverre de percelen zijn bemest. Zij wijzen erop dat niet het feitelijke gebruik maar hetgeen rechtens ten hoogste was toegestaan uitgangspunt is voor intern salderen.

12.1. MOB en Leefmilieu stellen in hun schriftelijke uiteenzetting dat de rechtbank terecht de feitelijke situatie van belang acht bij de vaststelling van de referentiesituatie. De jurisprudentie dat de feitelijke situatie niet betrokken wordt bij de vaststelling van de referentiesituatie geldt bij projecten waarvoor een vergunning is verleend. Daardoor zijn vergunde rechten gecreëerd. De referentiesituatie wordt bij bemesten ontleend aan algemene regels, die geen rechten creëren. De rechtspraak over de beoordeling van een referentiesituatie die ontleend wordt aan een vergunning kan daarom niet voor bemesten worden toegepast. Daarnaast stellen zij dat ook bij het bepalen van de referentiesituatie op basis van een vergunning soms betekenis toekomt aan de feitelijke situatie. Als voorbeeld noemen zij de emissies van verkeersbewegingen die zijn toe te rekenen aan een vergund project.

Het oordeel van de Afdeling

Weiden van vee en houden van vee in stallen één project?

13. Over het betoog van MOB en Leefmilieu dat de rechtbank bij de beoordeling van de gevolgen van beweiding niet consequent vasthoudt aan het uitgangspunt dat het weiden van vee en het houden van vee in stallen samen één project zijn waarvan de gevolgen als geheel beoordeeld moeten worden, overweegt de Afdeling als volgt.

13.1. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (r.o. 11.4) overwogen dat het weiden van vee door een melkveehouderij onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van de stallen waarin het melkvee wordt gehouden. Dit betekent dat de gevolgen van het weiden van vee bij een melkveehouderij beoordeeld moeten worden in samenhang met de gevolgen van de oprichting, wijziging of exploitatie van de melkveehouderij. De oprichting, wijziging of exploitatie van de melkveehouderij en het weiden van vee is met andere woorden één project.

In die uitspraak is verder overwogen (r.o. 20.2) dat het bemesten van gronden op zichzelf een project is. De gevolgen daarvan worden niet zoals bij het weiden van vee in samenhang met de exploitatie, oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf beoordeeld, maar op zichzelf.

13.2. De rechtbank heeft onder verwijzing naar de hiervoor genoemde uitspraak als uitgangspunt genomen dat het houden van vee in stallen en het weiden van vee onlosmakelijk met elkaar samenhangen en dat de gevolgen daarvan in samenhang moeten worden beoordeeld. Daarbij past dus niet het verlenen van een vergunning voor het houden van vee in stallen en het weigeren van de vergunning voor het weiden van het vee, zoals het college heeft gedaan. Daarnaast constateert de rechtbank dat het college bij het bestreden besluit alleen het effect van het beweiden van vee op de stalemissies heeft beoordeeld, maar niet het effect van het beweiden van vee voor de gronden die voor het weiden zullen worden gebruikt. Die gevolgen zullen bij het alsnog te nemen besluit moeten worden beoordeeld. De rechtbank heeft vastgesteld dat het college zich, anders dan in het bestreden besluit, inmiddels ook op dat standpunt stelt. Bovendien stelt het college, onder verwijzing naar het rapport van het adviescollege, dat significante gevolgen door het weiden van vee zijn uitgesloten omdat minder mest wordt uitgereden als het vee wordt beweid en het weiden van vee minder ammoniak emitteert dan het bemesten. De rechtbank beoordeelt vervolgens het door het college ingenomen standpunt.

13.3. De overwegingen in de aangevallen uitspraak over de wijze waarop het weiden van vee in het kader van de natuurvergunning kan worden beoordeeld begrijpt de Afdeling in het licht van het hiervoor genoemde uitgangspunt. Die overwegingen strekken ertoe inzicht te bieden hoe de gevolgen van het beweiden als onderdeel van het gehele project kunnen worden beoordeeld. Dat de gevolgen van het beweiden van vee en de gevolgen van het houden van vee in stallen apart worden beoordeeld en elk tegen een eigen referentiesituatie worden afgezet, betekent niet dat de overwegingen van de rechtbank ertoe strekken dat voor het beweiden geen natuurvergunning nodig is als uitgesloten is dat de beweidingsemissies significante gevolgen hebben. Het betoog van MOB en

Leefmilieu dat de rechtbank onvoldoende rekening heeft gehouden met het uitgangspunt dat een project niet kan worden opgeknipt in het weiden van vee en het houden van vee in stallen, berust dan ook op een verkeerde lezing van de uitspraak.

Het betoog slaagt niet.

Is het salderen met bemesten intern salderen?

14. Zoals eerder vermeld, is het standpunt van het college dat uitgesloten is dat het weiden van (meer) vee significante gevolgen heeft gebaseerd op het rapport van het adviescollege. In dit rapport staat (p. 3) dat weidegang op twee manieren bijdraagt aan de reductie van ammoniakemissie. Ten eerste: De dieren zijn een periode niet in de stal, waardoor de stal minder wordt bevuild met mest en de emissie in de stal uitdooft. Ten tweede: De dieren brengen zelf mest op het weiland, waardoor er - binnen de wettelijk vastgelegde aanwendingsnorm - minder stalmest wordt aangewend op deze weilanden. Mest van beweiding kent een veel lagere ammoniakemissie dan mest die in de stal is opgevangen en opgeslagen, en vervolgens op het land wordt uitgereden.

Verder staat in het rapport van het adviescollege dat voor de toepassing van mest een 'plafond' geldt, in die zin dat er een maximum hoeveelheid stikstof op een hectare grond mag worden aangebracht. De maximaal toegestane hoeveelheden liggen per perceel, naar gelang het gebruik van dat perceel, generiek vast en zorgen ervoor dat de aanwending van mest is genormeerd. Bij weidegang is de hoeveelheid mest die op de beweidde percelen wordt aangewend gelijk aan niet beweidde percelen, maar de emissie van beweidde percelen is lager omdat een deel van de stalmest wordt vervangen door weidemest. Weidemest is substantieel emissiearmer in vergelijking tot stalmest. "[h]oe langer er geweid wordt, hoe langer de stal leegstaat en er minder emissie uit de stal is, en hoe langer de koeien in het land staan en daar weidemest aanbrengen. Elk uur weidegang levert een bijdrage aan zowel de emissiereductie in de stal als in de wei".

14.1. De bevindingen in het rapport van het adviescollege zijn volgens het college toepasbaar bij de beoordeling van een natuurvergunning voor het weiden van vee. Volgens het college kan worden aangenomen dat het weiden van vee altijd gunstiger is dan bemesten en dat daarom op basis van intern salderen kan worden uitgesloten dat het weiden van (meer) vee significante gevolgen heeft.

MOB en Leefmilieu zijn van mening dat de benadering in het rapport van het adviescollege, waarbij het weiden en bemesten samen zijn beoordeeld, niet strookt met de wijze waarop de gevolgen van een project bij een natuurvergunning moeten worden beoordeeld. Het weiden van vee en het bemesten zijn niet één project en evenmin maakt het bemesten van de gronden deel uit van de aanvraag voor de vergunning. Omdat intern salderen alleen kan binnen één project, kan de afname van bemestingsemissies niet betrokken worden bij het intern salderen. Het salderen tussen projecten is volgens MOB en Leefmilieu per definitie extern salderen.

14.2. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een natuurvergunning de gevolgen van de aangevraagde activiteit voor een Natura 2000-gebied worden gezien ten opzichte van de referentiesituatie. De vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd. In de referentiesituatie gaat het daarbij om de gevolgen van activiteiten die zijn toegestaan op dezelfde locatie als de aangevraagde activiteit en die door de aangevraagde activiteit zullen veranderen (waarvoor de aangevraagde activiteit rechtstreeks gevolgen heeft). Met andere woorden: het gaat om een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Als voor de percelen die in de beoogde situatie zullen worden beweid de referentiesituatie wordt gevormd door een toestemming voor bemesten, dan kan - als aan de voorwaarden voor intern salderen wordt voldaan - met de afname van de emissie van bemesten op die gronden die het gevolg is van het beweiden, intern gesaldeerd worden. De rechtbank is daar terecht van uitgegaan.

14.3. De Afdeling volgt MOB en Leefmilieu dus niet waar zij stellen dat alleen intern gesaldeerd kan worden met de afname van emissies van bemesten als de aanvraag voor de natuurvergunning zowel het bemesten van gronden als het weiden van vee en het houden van vee in stallen omvat, omdat deze activiteiten dan als één project zouden kunnen worden geduid en er alleen binnen één project intern gesaldeerd kan worden. Zoals hiervoor in 13.1 is weergegeven, beschouwt de Afdeling het

uitrijden van mest als een op zich zelf staand project. Het gestelde in 20.2 van de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, dat de aanvraag voor de natuurvergunning voor de exploitatie, wijziging of uitbreiding van een veehouderij ook het uitrijden van mest mag omvatten, maar dat dit niet hoeft, moet in dat licht worden begrepen. Anders dan MOB en Leefmilieu veronderstellen, volgt uit die passage niet dat die activiteiten, als ze in één aanvraag worden gedaan, samen als één project zijn te duiden. Zo'n aanvraag omvat dan twee projecten.

Ook is, anders dan MOB en Leefmilieu stellen, voor de vraag of intern gesaldeerd kan worden met de afname van de emissies van bemesten, niet relevant of de gronden die in de beoogde situatie zullen worden gebruikt voor het weiden van vee sinds de referentiedatum in gebruik zijn bij de veehouderij van de aanvrager van de natuurvergunning. Van belang is of het bemesten op die gronden was toegestaan.

Het betoog van MOB en Leefmilieu dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het betrekken van de voordelen van minder bemesten van percelen van een veehouderij per definitie extern salderen is, slaagt niet.

14.4. De Afdeling is met het college en [appellante sub 3A] van oordeel dat de rechtbank wel ten onrechte heeft overwogen dat het bemesten van gronden die in de beoogde situatie voor weiden worden gebruikt als extern salderen moet worden aangemerkt als de mest afkomstig was van een ander bedrijf dan het bedrijf dat het vee gaat beweiden. De herkomst van de mest is niet relevant voor de vraag of intern gesaldeerd kan worden met een toestemming voor het bemesten van gronden. Zoals in 14.3 gesteld, is van belang dat het bemesten van de gronden was toegestaan.

Het betoog van het college en [appellante sub 3A] slaagt.

14.5. In het licht van wat hiervoor is overwogen, stellen MOB en Leefmilieu overigens terecht dat de gronden waarop beweid zal worden onderdeel van de aanvraag moeten zijn. Het college heeft dit op de zitting bevestigd en gesteld dat de aanvraag voor de natuurvergunning op dit punt moet worden aangevuld voordat een nieuw besluit kan worden genomen. Als de aanvraag en de vergunning uitgaan van intern salderen met bemesten dan moeten deze ook inzicht bieden in de wijze waarop de referentiesituatie van bemesten is vastgesteld. Welke gegevens relevant zijn voor het vaststellen van de referentiesituatie wordt hierna onder 15-23.1 besproken. Vanaf 25 wordt ingegaan op de wijze waarop intern gesaldeerd kan worden met bemesten. Daarbij komt ook de vraag aan de orde hoe gewaarborgd wordt dat het deel van de (toegestane) activiteit waarmee intern gesaldeerd wordt door de realisering van de beoogde activiteit feitelijk wordt beëindigd en beëindigd blijft of dat de toestemming daarvoor wordt aangepast. Of de aanvraag ook inzicht moet bieden in de emissies en deposities van het weiden van vee en van het bemesten waarmee intern gesaldeerd wordt, wordt in 26.5 besproken. De uitspraak van de rechtbank strekt daar niet toe. Die houdt immers in dat de conclusie uit het rapport van het adviescollege waarin staat dat beweiden een positief effect heeft op de stalemissie en op de emissies van de gronden die worden beweid ten grondslag gelegd kan worden aan de beoordeling van een aanvraag voor een natuurvergunning, mits het college de referentiesituatie van bemesten in het concrete geval aan de hand van vier vragen in kaart brengt. De Afdeling behandelt hierna eerst de beroepsgronden die over die vragen naar voren zijn gebracht.

Hoe wordt de referentiesituatie van bemesten bepaald?

15. De strekking van de uitspraak van de rechtbank is dat het college de conclusie uit het rapport van het adviescollege, waarin staat dat beweiden een positief effect heeft op de stalemissie en op de emissies van gronden die worden beweid, ten grondslag kan leggen aan de beoordeling van een aanvraag voor een natuurvergunning, mits het college de referentiesituatie van bemesten in het concrete geval aan de hand van vier vragen in kaart brengt. Het college moet volgens de rechtbank bezien of in het concrete geval (1) het bestemmingsplan het bemesten toestond op de referentiedatum, (2) de gronden voor de relevante referentiedatum als landbouwgrond werden gebruikt, (3) er geen omzetting van akkerland naar grasland heeft plaatsgevonden en (4) er geen contra-indicaties zijn dat het bedrijf de aanwendingsnorm steeds maximaal heeft benut.

De Afdeling begrijpt dit zo dat de rechtbank van oordeel is dat significante gevolgen door het beweiden zijn uitgesloten als de eerste, tweede en vierde vraag positief en de derde vraag negatief wordt beantwoord. Bij een negatieve beantwoording van de eerste, tweede en/of vierde vraag en/of

een positieve beantwoording van de derde vraag is nader onderzoek nodig.

15.1. Hieronder gaat de Afdeling eerst in op de vraag hoe de referentiesituatie voor bemesten op de relevante referentiedatum vastgesteld kan worden. De beroepsgronden over de vraag of, en zo ja aan welke algemene regels een toestemming voor bemesten kan worden ontleend en of, en zo ja hoe de feitelijke situatie ten tijde van de referentiedatum daarbij een rol speelt, komen daarbij aan de orde. De eerste twee vragen van de rechtbank hebben daar betrekking op.

Daarna gaat de Afdeling in op de vraag welke factoren van belang zijn om vast te stellen of er na de referentiedatum sprake is van een toestemming voor bemesten met minder gevolgen voor het Natura 2000-gebied. De beroepsgronden over de wijze waarop de mestregelgeving, (de wisseling van) het feitelijke grondgebruik en het benutten van de bemestingsnorm daarbij een rol spelen komen daar aan de orde. De derde en vierde vraag van de rechtbank hebben daar betrekking op.

De referentiesituatie op de referentiedatum

- - Geen individuele toestemming, wel algemene regels

16. Bij de uitbreiding of wijziging van een veehouderij wordt de referentiesituatie ontleend aan de geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor het betrokken Natura 2000-gebied), tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan geldt die toestemming als referentiesituatie. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd. Deze rechtspraak is ontwikkeld voor de beoordeling van de gevolgen van de uitbreiding of wijziging van het houden van vee in stallen door een veehouderij.

De milieutoestemmingen die hiervoor zijn bedoeld hebben betrekking op de inrichting. Zij bevatten geen toestemming voor het bemesten van gronden. Aan deze milieutoestemmingen kan dan ook geen referentiesituatie worden ontleend voor het bemesten van gronden.

16.1. In dit geval is de referentiesituatie voor de beoordeling van het aangevraagde veebestand in de aangevraagde stalsystemen ontleend aan de Hinderwetvergunning van 29 augustus 1991 (zie r.o. 1). Zoals hiervoor is weergegeven kan aan zo'n vergunning geen referentiesituatie voor het bemesten van gronden worden ontleend. Verder staat vast dat [appellante sub 3A] geen natuurvergunning heeft voor het bemesten van de gronden die zij voor het beweiden wil gaan gebruiken, zodat ook daar geen referentiesituatie aan kan worden ontleend.

16.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de referentiesituatie voor activiteiten waarvoor geen milieutoestemming was vereist kan worden ontleend aan een andere toestemming die voor die activiteit op de referentiedatum gold. Voor het bemesten van gronden was voor de referentiedatum geen individuele toestemming vereist. Wel golden voor deze activiteit algemene regels. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen wordt aan de voorwaarde dat toestemming was verleend ook voldaan als een activiteit op basis van algemene regels was toegestaan (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4).

16.3. MOB en Leefmilieu vinden in de kern dat aan algemene regels, zoals een planologisch regime of de meststofregelgeving, geen referentiesituatie kan worden ontleend. De Afdeling ziet in wat MOB en Leefmilieu aanvoeren over het verschil tussen een vergunningenregime (niet toegestaan, tenzij individuele toestemming) en de regulering van activiteiten door algemene regels (toegestaan, mits voldaan wordt aan algemene regels), geen aanleiding om terug te komen op haar hiervoor weergegeven rechtspraak. Het verschil tussen de regulering van activiteiten door een vergunningenregime of door algemene regels, dat MOB en Leefmilieu noemen, is te relateren aan de aard van deze instrumenten. Dat verschil betekent niet dat aan algemene regels geen en aan een vergunning wel een recht ontleend kan worden om een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie onder bepaalde voorwaarden te verrichten. Dat recht kan ook aan algemene regels worden ontleend.

- - Het planologisch regime als referentiesituatie

17. De rechtbank heeft het college terecht gevolgd in zijn standpunt dat de referentiesituatie voor bemesten kan worden ontleend aan het op de referentiedatum geldende planologische regime. Het planologisch regime bevat algemene regels over het gebruik van gronden. Voor het in kaart brengen van de referentiesituatie dient vastgesteld te worden of het bemesten van gronden op de

referentiedatum, gelet op de aan de gronden toegekende bestemming en de daarvoor geldende planregels, was toegestaan. Daarmee wordt niet bedoeld dat het bemesten in het planologisch regime expliciet moet zijn toegestaan, maar dat uit het planologisch regime volgt dat het bemesten is toegestaan. Dat zal in de regel het geval zijn bij gronden met een agrarische bestemming. Bij die bestemmingen kan, behoudens in het geval in de planregels over bemesten specifieke gebruiksregels of gebruiksverboden zijn opgenomen, ervan uit worden gegaan dat het bemesten planologisch is toegestaan. Het hoeft daarbij niet specifiek te gaan om een bestemming die (uitsluitend) grondgebonden agrarische activiteiten toestaat, zoals MOB en Leefmilieu op de zitting stelden.

Overigens kan, anders dan MOB en Leefmilieu stellen, uit 20.2 van de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, niet worden afgeleid dat aan een planologisch regime geen referentiesituatie kan worden ontleend, omdat het geen milieutoestemming is. Die overweging gaat daar niet over. De Afdeling overweegt daar dat de bestemming van de gronden in een bestemmingsplan niet van belang is bij de vraag of de exploitatie, oprichting en uitbreiding van een agrarisch bedrijf en het uitrijden van mest onlosmakelijk met elkaar samenhangen zodat sprake zou zijn van één project.

17.1. In aanvulling op de uitspraak van de rechtbank overweegt de Afdeling het volgende over de aan te houden referentiedatum. Zoals eerder overwogen, kan volgens het college worden aangenomen dat het weiden van vee altijd gunstiger is dan bemesten en dat daarom op basis van intern salderen kan worden uitgesloten dat het weiden van (meer) vee significante gevolgen heeft. In deze benadering is het niet nodig om in de aanvraag voor de natuurvergunning de emissie en depositie van het weiden van vee te berekenen. Dat is echter problematisch om de volgende redenen. Dat betekent immers dat niet inzichtelijk wordt gemaakt op welke Natura 2000-gebieden het weiden van vee depositie veroorzaakt, terwijl die informatie nodig is om te kunnen bepalen welke referentiedatum relevant is. Intern salderen met de afname van de depositie van bemesten kan immers alleen als het bemesten voor de relevante referentiedatum - de datum waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor het Natura 2000-gebied waarop de aangevraagde activiteit depositie veroorzaakt - was toegestaan.

De meest voorkomende referentiedata voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden zijn: 10 juni 1994 en 24 maart 2000 voor gebieden die ter uitvoering van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen en 7 december 2004, voor gebieden die ter uitvoering van de Habitatrichtlijn zijn aangewezen. De benadering van het college waarin niet inzichtelijk wordt gemaakt op welke Natura 2000-gebieden het weiden van vee depositie veroorzaakt, stuit naar het oordeel van de Afdeling niet op bezwaar als de referentiesituatie voor de vroegste referentiedatum - dat is 10 juni 1994 - in kaart wordt gebracht. Het college kan in een voorkomend geval gemotiveerd voor een latere referentiedatum kiezen.

- - Waren de gronden voor de referentiedatum feitelijk in gebruik als landbouwgrond?

18. De Afdeling overweegt dat in een geval als hier aan de orde waarbij voor het bemesten de referentiesituatie wordt ontleend aan algemene regels sprake is van een toestemming als het bemesten voor de referentiedatum plaatsvond. Er is immers alleen een referentiesituatie als er op de referentiedatum sprake is van een activiteit die onder artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn valt. Dat zijn activiteiten die op basis van algemene regels voor de referentiedatum rechtmatig plaatsvonden, en activiteiten waarvoor voor die datum naar nationaal recht een individuele toestemming is verleend (bijv. melding of vergunning). Dit volgt ook uit 22.4 van de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, waarin de Afdeling overwoog: "De Afdeling is van oordeel dat aan de voorwaarde dat naar nationaal recht toestemming was verleend, ook wordt voldaan als een activiteit op basis van algemene regels was toegestaan. De ratio van het oordeel van het Hof is immers dat een activiteit rechtmatig plaatsvond voor de relevante referentiedata".

De Afdeling deelt dus niet het standpunt van het college en [appellante sub 3A] dat voor het bepalen van de referentiesituatie op de referentiedatum uitsluitend van belang is dat uit het planologisch regime volgt dat het bemesten van de gronden was toegestaan. Het bemesten moet toen ook plaats hebben gevonden.

Omdat bemesten inherent is aan het houden van vee in de wei en het telen van gewassen, wordt als vaststaand aangenomen dat gronden werden bemest als deze op de referentiedatum als landbouwgrond in gebruik waren. Dat is de referentiedatum zoals beschreven in 17.1. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat onderzocht moet worden of de gronden voor de

referentiedatum als landbouwgrond in gebruik waren.

- - omvang van de referentiesituatie op de referentiedatum

18.1. Uit het voorgaande volgt dat op de referentiedatum voor het bemesten een referentiesituatie geldt als (a) uit het planologisch regime dat op de referentiedatum van kracht was volgt dat het bemesten was toegestaan én (b) de gronden voor de referentiedatum bemest werden. Dat laatste wordt als vaststaand aangenomen als de gronden als landbouwgrond in gebruik waren.

18.2. Als aan de hiervoor gestelde voorwaarden is voldaan, kan de omvang van de op de referentiedatum toegestane bemesting worden afgeleid uit dat wat ten hoogste was toegestaan op basis van het planologisch regime. Of zoals het college het formuleert: de representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het planologisch regime. De omvang van het bemesten was ten tijde van de veel voorkomende referentiedata (1994/2000/2004) niet anderszins publiekrechtelijk - bijvoorbeeld door de mestregelgeving - begrensd. De Afdeling volgt MOB en Leefmilieu niet waar zij stellen dat uitgegaan moet worden van de feitelijke omvang van de bemesting voor de referentiedatum. Als voor de referentiedatum een toestemming is verleend, geldt als referentiesituatie dat wat op grond van een vergunning of melding is toegestaan, dan wel dat wat op grond van de algemene regels waaraan de toestemming is ontleend, is toegestaan.

Is na de referentiedatum sprake van een toestemming voor bemesten met minder gevolgen voor het Natura 2000-gebied?

19. Zoals in 16 overwogen kan de referentiesituatie niet 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.

- - wijziging planologisch regime

20. Het in 19 gestelde 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.

- - beperkingen voortvloeiend uit meststoffenregelgeving?

21. 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.

21.1. 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. Met ingang van 2018 geldt bijvoorbeeld voor grasland met beweiden een stikstofgebruiksnorm van 345 kg voor kleigrond en van 250 kg voor zand- en lössgrond en van 265 kg voor veengrond. Voor grasland met volledig maaien geldt een stikstofgebruiksnorm van 385 kg voor kleigrond en van 320 kg voor zand- en lössgrond en van 300 kg voor veengrond. De stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien is de hoogste stikstofgebruiksnorm die aan enig gewas in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is toegekend. Voor bedrijven met derogatie geldt voor maïs een stikstofgebruiksnorm van 160 kg op kleigrond en van 140 en 112 kg voor zandgronden en van 150 kg voor veengrond. Voor vaste planten, die vallen onder de categorie boomkwekerijgewassen, geldt een stikstofgebruiksnorm van 175 kg op alle grondsoorten.

21.2. De Afdeling volgt het college en [appellante sub 3A] in het standpunt 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. De referentiesituatie voor

bemesten wordt naar het oordeel van de Afdeling 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. Als voorbeeld: voor gronden die uitsluitend mogen worden gebruikt voor boomkwekerij geeft de stikstofgebruiksnorm voor vaste planten in dat geval de begrenzing.

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. Zo kan op dit moment voor grasland met volledig maaien worden uitgegaan van de stikstofgebruiksnorm die sinds 2018 geldt.

21.3. De Afdeling deelt dus niet het standpunt van MOB en Leefmilieu dat de referentiesituatie wordt bepaald door het gewas met de laagste stikstofgebruiksnorm dat op gronden in enig jaar daadwerkelijk is geteeld. Uit de mestregelgeving vloeit immers geen beperking voort dat na het telen van een gewas met een lage stikstofgebruiksnorm, niet opnieuw een gewas mag worden geteeld met een hogere stikstofgebruiksnorm. 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.

Ook deelt de Afdeling niet het standpunt van MOB en Leefmilieu dat de referentiesituatie is beperkt tot de in enig jaar laagste hoeveelheid uitgereden mest. Zoals ook overwogen in 18.2 wordt de referentiesituatie ontleend aan dat wat is toegestaan, niet aan in hoeverre die toestemming feitelijk is benut.

22. De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bij het bepalen van de referentiesituatie op bedrijfsniveau moet onderzoeken of er geen omzetting van akkerland naar grasland heeft plaatsgevonden en of er contra-indicaties zijn dat het bedrijf de aanwendingsnorm uit de meststoffenwet en -regelgeving altijd maximaal heeft benut. Ook hiervoor geldt dat de referentiesituatie wordt ontleend aan dat wat is toegestaan en niet aan de mate waarin die toestemming feitelijk is benut.

Het betoog van het college en [appellante sub 3A] slaagt en dat van MOB en Leefmilieu slaagt niet.

Conclusie vaststellen referentiesituatie voor bemesten

23. Uit het voorgaande volgt dat de referentiesituatie van bemesten in het concrete geval aan de hand van de volgende stappen kan worden vastgesteld:

1. Volgt uit het planologisch regime dat op de referentiedatum van kracht was dat bemesten was toegestaan?
2. Werden de gronden voor de referentiedatum bemest? Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren.
3. Is na de referentiedatum een planologisch regime van kracht geworden waaruit volgt dat bemesten niet langer is toegestaan?

Onder referentiedatum wordt verstaan: 10 juni 1994. Daarvan kan gemotiveerd worden afgeweken.

Bij een positieve beantwoording van de eerste twee vragen en een negatieve beantwoording van de derde vraag kan een referentiesituatie voor bemesten worden ontleend aan het planologisch regime. Bij een negatieve beantwoording van de eerste of de tweede vraag of een positieve beantwoording van de derde vraag kan geen referentiesituatie voor bemesten worden ontleend aan het planologisch regime.

23.1. De omvang van de referentiesituatie kan vervolgens in het concrete geval aan de hand van de volgende stappen worden vastgesteld.

Staat het planologisch regime sinds 2006 onafgebroken het gebruik als grasland toe?

Zo ja: de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien.

Zo nee: de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan.

Onder stikstofgebruiksnorm wordt verstaan 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.

Referentiesituatie voor beweiden?

24. Het college stelt in de zienswijze (p.3) op het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu en in het nader stuk van 25 mei 2022 dat voor percelen waarop beweiding zal plaatsvinden, niet alleen een referentiesituatie voor bemesten, maar ook een referentiesituatie voor beweiden kan gelden. Die referentiesituatie kan volgens het college eveneens worden ontleend aan het planologisch regime dat agrarisch grondgebruik toestaat en geldt zonder enige beperking.

MOB en Leefmilieu stellen daar in hun nader stuk van 31 mei 2022 tegenover, dat voor de referentiesituatie voor beweiden nagegaan moet worden op welke percelen feitelijk de beweiding van de in de referentievergunning toegestane hoeveelheid melkkoeien heeft plaatsgevonden.

24.1. De Afdeling volgt het college en MOB en Leefmilieu niet in hun betogen. Niet in geschil is dat op gronden die worden beweid ook mest wordt uitgereden. De activiteiten hebben gemeen dat mest op of in de bodem wordt gebracht. Het gaat met andere woorden om twee verschillende vormen van bemesten die op dezelfde gronden plaatsvinden. Daarvoor geldt één referentiesituatie. Die referentiesituatie kan worden vastgesteld en is begrensd op de wijze als hiervoor voor bemesten is uiteengezet.

Zoals in 16 overwogen kan aan een milieutoestemming van een agrarisch bedrijf geen referentiesituatie worden ontleend voor het bemesten van gronden, omdat deze milieutoestemmingen geen betrekking hebben op de gronden die worden bemest. Dat geldt dus evenzeer voor beweiden. De Afdeling ziet in wat MOB en Leefmilieu stellen geen aanleiding de aan het planologisch regime ontleende referentiesituatie voor bemesten nader te begrenzen aan de hand van de veestapel die op de referentiedatum was vergund. Deze toestemmingen hebben geen betrekking op het beweiden of het uitrijden van stalmest. Ze zijn daarom niet van betekenis voor de representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden op de gronden die worden beweid of bemest.

Beweiden altijd gunstiger dan bemesten?

25. De rechtbank heeft overwogen dat het college de conclusie uit het rapport van het adviescollege, waarin staat dat beweiden een positief effect heeft op de stalemissie en op de emissies van gronden die worden beweid, ten grondslag kan leggen aan de beoordeling van een aanvraag voor een natuurvergunning die (mede) op het weiden betrekking heeft, mits het college de referentiesituatie van bemesten in het concrete geval aan de hand van vier vragen die in de uitspraak zijn geformuleerd in kaart brengt.

Zoals uit het bovenstaande volgt, deelt de Afdeling het standpunt van de rechtbank dat voor de beoordeling van de gevolgen van het weiden van vee intern gesaldeerd kan worden met bemesten. De Afdeling komt echter op onderdelen tot een andere wijze van vaststelling van de referentiesituatie van bemesten dan de rechtbank.

De Afdeling zal hierna ingaan op de wijze waarop bij een aanvraag voor een natuurvergunning die mede betrekking heeft op het weiden van vee intern gesaldeerd kan worden met de referentiesituatie

voor bemesten. Daarna zal zij ingaan op het standpunt van het college dat significante gevolgen van het weiden van vee zijn uitgesloten als intern gesaldeerd kan worden met de referentiesituatie voor bemesten. De Afdeling doet dit in het licht van wat MOB en Leefmilieu daarover hebben aangevoerd en alleen voor de situatie waarin uit het planologisch regime volgt dat sinds de referentiedatum agrarisch grondgebruik en vanaf 2006 het gebruik als grasland is toegestaan. De referentiesituatie is in dat geval begrensd tot de stikstofgebruiksnorm die geldt voor grasland met volledig maaien. Dat is de situatie waarop het standpunt van het college dat significante gevolgen door beweiden zijn uitgesloten ziet. Het college heeft nog geen standpunt ingenomen over de vraag op welke wijze de gevolgen van het beweiden moeten worden beoordeeld voor gronden waarvoor geen of een lagere referentiesituatie voor bemesten kan worden vastgesteld.

- - Intern salderen met hoogste referentiesituatie voor bemesten

26. De aanvraag van een natuurvergunning voor een melkveehouderij die het vee beweidt dient naast de informatie over het aantal en soort vee en de stalsystemen, een opgave van de gronden te bevatten die zullen worden beweid door het melkvee. MOB en Leefmilieu wijzen hier terecht op. Het college deelt dit standpunt en heeft op de zitting gesteld dat de aanvraag voor de natuurvergunning op dit punt moet worden aangevuld voordat een nieuw besluit kan worden genomen.

26.1. Als de aanvraag uitgaat van intern salderen met bemesten dan moet deze ook inzicht bieden in de wijze waarop de referentiesituatie van bemesten kan worden vastgesteld. De planologische situatie van de gronden die zullen worden beweid moet in kaart worden gebracht en gegevens waaruit kan worden afgeleid dat de gronden voor de referentiedatum in gebruik waren als landbouwgrond moeten worden overgelegd.

26.2. Voor gronden die voor de referentiedatum voor landbouw werden gebruikt en waarvan uit het planologisch regime volgt dat sinds de referentiedatum agrarisch grondgebruik en vanaf 2006 het gebruik als grasland is toegestaan, is de referentiesituatie van bemesten gelijk aan het aantal kilo's stikstof dat volgens de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet op grasland met volledig maaien op een bepaalde grondsoort mag worden gebracht. Voor kleigronden is dat 385 kg.

26.3. Voor grasland met beweiden zijn in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet lagere stikstofgebruiksnormen opgenomen. Voor kleigronden is de norm 345 kg. Dat betekent dat op grasland dat ook wordt beweid minder mest mag worden uitgereden dan op grasland dat niet wordt beweid.

26.4. Als de aanvraag en vergunning uitgaan van intern salderen met bemesten dan moeten deze verder inzicht bieden in hoeverre de activiteit waarmee intern gesaldeerd wordt - in dit geval bemesten - zal worden beëindigd of in omvang wordt aangepast. Bij intern salderen is immers relevant dat - het deel van - de (toegestane) activiteit waarmee intern gesaldeerd wordt door de realisering van de beoogde activiteit feitelijk wordt beëindigd en beëindigd blijft of dat de toestemming daarvoor wordt aangepast. Daar kan bij intern salderen met bemesten als volgt aan worden voldaan.

De verlening van een natuurvergunning die mede betrekking heeft op gronden die worden beweid leidt tot een verlaging van de omvang van de referentiesituatie voor bemesten als de omvang daarvan is afgeleid van grasland met volledig maaien. De nieuwe referentiesituatie wordt gelijk aan de stikstofgebruiksnorm die in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet voor grasland met beweiden is opgenomen. Voor kleigronden is dat 345 kg. De verlening van de natuurvergunning die mede betrekking heeft op gronden die worden beweid leidt dus tot een verlaging van de referentiesituatie voor het uitrijden van mest. Met andere woorden: na de verlening van de natuurvergunning die mede betrekking heeft op gronden die worden beweid, leidt het bemesten op deze gronden overeenkomstig de stikstofgebruiksnorm voor volledig maaien tot een toename ten opzichte van de referentiesituatie.

26.5. Het college baseert zijn standpunt, dat op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het weiden van vee na intern salderen met bemesten significante gevolgen heeft, grotendeels op het rapport van het adviescollege. In dit rapport staat: "Bij weidegang is de hoeveelheid mest die op beweidde percelen wordt aangewend gelijk, maar de emissie is lager omdat een deel van de stalmest wordt vervangen door weidemest. Weidemest is substantieel emissiearm in vergelijking tot stalmest." De Afdeling ziet in wat MOB en Leefmilieu hebben aangevoerd geen aanleiding om te oordelen dat het college zich niet op het standpunt kan stellen dat het weiden van vee gunstiger is

dan bemesten in gevallen waarin de gronden in de referentiesituatie maximaal mochten worden bemest. Zij betreft daarbij dat niet in geschil is dat het weiden van vee op zichzelf minder emissie veroorzaakt dan bemesten. Dat verschil is bovendien, volgens het rapport van het adviescollege, substantieel. Dat onderbouwt het adviescollege door te verwijzen naar de berekeningen voor de nationale emissie van ammoniak waarin het uitgangspunt is dat bij aanwending van stalmest, in het geval van drijfmest, 19 tot 71% van de in de (drijf)mest aanwezige ammoniakale stikstof (TAN) in het land emitteert als ammoniak, terwijl dit uit weidemest 4% is (zie p. 13 van het rapport van het adviescollege en voetnoot 6). Verder is van belang dat gronden die worden beweid minder mogen worden bemest. Dat laatste is niet slechts een aanname, maar volgt uit de meststoffenregelgeving waarin voor gronden met beweiden een lagere stikstofgebruiksnorm is opgenomen. Bovendien wordt, zoals hiervoor in 26.4 uiteengezet, de referentiesituatie voor bemesten verlaagd als gevolg van de verlening van de natuurvergunning voor gronden die worden beweid. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding om MOB en Leefmilieu te volgen in hun standpunt dat zonder berekening van de emissies die zijn toe te rekenen aan de referentiesituatie (= maximaal bemesten) en de emissies die zijn toe te rekenen aan de situatie die ontstaat door de verlening van de natuurvergunning (= weiden en minder bemesten), het college niet kan worden gevolgd in zijn standpunt dat in dat geval significante gevolgen door het weiden van vee op grond van objectieve gegevens zijn uitgesloten.

Wat betekent het voorgaande voor de aanvraag van [appellante sub 3A]?

27. [appellante sub 3A] heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van haar melkveehouderij en heeft daarbij aangegeven dat het vee zal worden beweid. De aanvraag geeft informatie over het aantal en soort vee en de stalsystemen. De aanvraag bevat geen informatie over de gronden die voor het beweiden zullen worden gebruikt. De aanvraag moet op dit punt aangevuld worden, voordat het college een nieuw besluit kan nemen op de aanvraag. Het gaat daarbij om een opgave van de gronden die voor het beweiden van het melkvee zullen worden gebruikt (r.o. 26).

27.1. Verder dient de aanvraag aangevuld te worden met informatie waaruit de referentiesituatie van de gronden die voor het weiden zullen worden gebruikt kan worden afgeleid. Omdat [appellante sub 3A] geen natuurvergunning heeft voor het bemesten van gronden kan de referentiesituatie van bemesten worden bepaald zoals weergegeven in 23-23.1 van deze uitspraak. Voor het bepalen van die referentiesituatie is nodig dat de planologische situatie van de gronden die zullen worden beweid vanaf de referentiedatum (in beginsel 10 juni 1994) in kaart wordt gebracht en dat gegevens worden overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat de gronden voor die referentiedatum in gebruik waren als landbouwgrond.

27.2. 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, is de referentiesituatie van bemesten gelijk aan het aantal kilo's stikstof dat volgens de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet op grasland met volledig maaien op een bepaalde grondsoort mag worden gebracht (r.o. 26.2).

27.3. Als voor de gronden die [appellante sub 3A] voor beweiden wil gaan gebruiken een referentiesituatie van bemesten geldt die gelijk is aan de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien, dan kan op grond van objectieve gegevens worden uitgesloten dat het weiden van vee op die gronden significante gevolgen heeft (r.o. 26.5).

Als voor gronden die [appellante sub 3A] voor beweiden wil gaan gebruiken geen referentiesituatie geldt of een lagere referentiesituatie dan de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien, dan dient het college op basis van een nadere beoordeling de gevolgen van het weiden van vee in kaart te brengen (r.o. 25).

Conclusie hoger beroepen

28. Het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu is ongegrond. Het hoger beroep van het college en [appellante sub 3A] is gegrond. Omdat het college en [appellante sub 3A] de beslissing van de rechtbank om de vergunning te vernietigen niet hebben bestreden, heeft de gegrondverklaring van hun hoger beroepen geen gevolgen voor die beslissing. Het college dient een nieuw besluit op de aanvraag te nemen. Daarbij dient het college de uitspraak van de Afdeling en de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze niet of tevergeefs is aangevochten, in acht te nemen.

29. Het college moet de proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van het college van gedeputeerde staten van Utrecht en [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] gegrond;

II. verklaart het hoger beroep van de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de Vereniging Leefmilieu ongegrond;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Utrecht tot vergoeding van bij [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 541,00 voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, griffier.

w.g. Uylenburg

voorzitter

w.g. Verbeek

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 oktober 2022

388