



Datum van
inontvangstneming

:

08/08/2017

201506170/1/R2, 201506807/1/R2,
201506815/1/R2 en
201506818/1/R2.

Datum uitspraak: 17 mei 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in de gedingen tussen:

de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de Vereniging
Leefmilieu, beide gevestigd te Nijmegen (hierna: MOB),
appellanten,

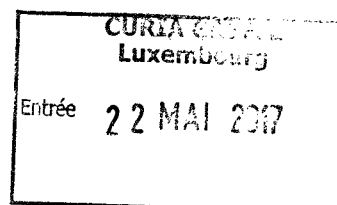
en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: Gelderland),
verweerder,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg (hierna: Limburg),
verweerder.

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>1.050.599</u>		
Luxemburg	23. 05. 2017	De Griffier, voor deze
Fax/E-mail:		
Neergelegd op:	<u>22.05.2017</u>	Maria Manuela Ferreira Hoofdadministrateur



Procesverloop

Bij besluit van 23 juni 2015 heeft Gelderland het bezwaar van MOB tegen het besluit om niet handhavend op te treden tegen het zonder vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) uitvoeren van bedrijfshandelingen ten behoeve van de veehouderij Thijsweg 2 te Aalten, ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft MOB beroep ingesteld (zaak nr. 201506170/1/R2).

Bij drie afzonderlijke besluiten van 14 juli 2015 heeft Limburg de bezwaren van MOB tegen de besluiten om niet handhavend op te treden tegen het zonder vergunning krachtens de Nbw 1998 (hierna: N2000-vergunning) uitvoeren van bedrijfshandelingen ten behoeve van de veehouderijen Wijffelterbroekdijk 51 te Weert, Engerstraat 3 te Haler, en Kamperweg 2 te Heijen, ongegrond verklaard.

Tegen deze besluiten heeft MOB beroep ingesteld (zaak nrs. 201506807/1/R2, 201506815/1/R2 en 201506818/1/R2).

Gelderland en Limburg hebben in deze zaken een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaken met nrs. 201506807/1/R2, 201506815/1/R2 en 201506818/1/R2 op 25 februari 2016 ter zitting behandeld. Ter zitting zijn MOB, vertegenwoordigd door mr. V.R. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, en Limburg, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en bijgestaan door ir. S.J.M. Breukel, mr. L.M.C. Cloodt, B.M.M. in 't Zandt, ir. J. Veldman en mr. M.J. Wilmot, verschenen.

Na het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht in de zaken met nrs. 201506807/1/R2, 201506815/1/R2 en 201506818/1/R2 uitgebracht. MOB en Limburg hebben daarop hun zienswijze naar voren gebracht.

MOB en Limburg hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken met nrs. 201506807/1/R2, 201506815/1/R2 en 201506818/1/R2 met de zaken met nrs. 201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2 op 30 november 2016 en 1 december 2016 gevoegd ter zitting behandeld.

Ter zitting zijn MOB, vertegenwoordigd door drs. I. Csikós, drs. E.M. Korevaar, drs. J.G. Vollenbroek en bijgestaan door mr. V.R. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, en Limburg vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en bijgestaan door onder meer mr. M. Heerings, ir. E.J. Maltha-Nix, ir. B.J.L. Clabbers, ir. D. Bal en ir. S.J.M. Breukel, verschenen.

Voorts zijn daar namens de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening, ir. V.C.A. Bogaardt, ing. J.H. Grit, drs. J.F. Schuurman en ing. P. Stroeken, als deskundigen gehoord.

Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Na het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

Limburg heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft partijen meegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen. Deze vragen zijn in concept aan partijen verzonden. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaken met nrs. 201506807/1/R2, 201506815/1/R2 en 201506818/1/R2 met de zaak nr. 201506170/1/R2 op 8 maart 2017 gevoegd ter zitting behandeld.

Ter zitting zijn MOB, vertegenwoordigd door mr. V.R. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, en Limburg en Gelderland vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en bijgestaan door onder meer mr. L.M.C. Cloodt, mr. J.J. Beek, ir. A. Fopma, mr. R.A.A.H.H. van Rossum-Loomans en mr. P.F.H.A. Tillie, verschenen.

MOB, Gelderland en Limburg hebben een reactie gegeven op de concept prejudiciële vragen.

INHOUDSOPGAVE

A.	INLEIDING EN OPZET UITSPRAAK	5
B.	KORTE DUIDING BESTREDEN BESLUITEN EN BEROEPEN.....	7
C.	DE BETROKKEN VEEHOUDERIJEN	9
	Gelderland	9
	Limburg	9
D.	HET TOEPASSELIJKE RECHT	11
	Recht van de Europese Unie.....	11
	Nationaal recht.....	12
E.	BELANG BIJ DE BEOORDELING VAN DE BEROEPEN.....	14
F.	PROJECT OF ANDERE HANDELING	15
	Standpunt Gelderland, Limburg en MOB	16
	Weiden een project?	18
	Bemesten een project?	20
	Bemesten: één en hetzelfde project?	24
G.	VERHOUDING TOT ARTIKEL 6 LID 3 VAN DE HABITATRICHTLIJN .	27
	Uitzondering op de vergunningplicht.....	27
	De passende beoordeling	31
H.	VERHOUDING TOT ARTIKEL 6 LID 2 VAN DE HABITATRICHTLIJN .	35
I.	VERZOEK OM VOORRANG	38
J.	SLOT	39

Overwegingen

1. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en is de Nbw 1998 ingetrokken. Omdat de bestreden besluiten zijn genomen voor 1 januari 2017 volgt uit artikel 9.10 van de Wnb dat deze geschillen moeten worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht.

A. INLEIDING EN OPZET UITSpraak

2. Deze verwijzingsuitspraak hangt samen met de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259. In beide uitspraken zijn toestemmingsregimes voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden aan de orde.

2.1. In onderhavige uitspraak worden de beroepen van MOB behandeld tegen een besluit van Gelderland en drie afzonderlijke besluiten van Limburg waarbij verzoeken om handhavend op te treden tegen het weiden van vee en het bemesten van gronden door agrarische bedrijven zijn afgewezen. Deze activiteiten die stikstofdepositie kunnen veroorzaken op Natura 2000-gebieden zijn in de Omgevingsverordeningen van Gelderland en Limburg uitgezonderd van de N2000-vergunningplicht.

2.2. In het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 staat dat in 118 van de 162 Nederlandse Natura 2000-gebieden sprake is van een overbelasting van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. De belangrijkste nationale bron van uitstoot van stikstof is de veehouderij. Daarnaast dragen verkeer, scheepvaart, industrie en consumenten (bijvoorbeeld woningen, recreatie) bij aan de stikstofbelasting. De bijdrage van bronnen in het buitenland aan de depositie op de Nederlandse Natura 2000-gebieden is substantieel: zij bedraagt gemiddeld over alle Natura 2000-gebieden circa 35% van de totale depositie (zie p. 14-15 van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021).

2.3. De overbelasting vormt een probleem voor zowel de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden als voor het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken. Omdat stikstof tot op grote afstand van de bron neerslaat en de 118 Natura 2000-gebieden met overbelaste stikstofgevoelige habitats en leefgebieden verspreid over Nederland liggen, is voor veel projecten, zoals woningbouw, de aanleg van wegen, industrie en veehouderij, nabij en op grote afstand van Natura 2000-gebieden een vergunning vereist waarbij de gevolgen van de daardoor veroorzaakte stikstofdepositie op verschillende Natura 2000-gebieden dienen te worden beoordeeld. De vergunningverlening voor deze projecten stagneerde omdat de beoordeling complex is en kostbaar voor initiatiefnemers.

2.4. Het probleem van de overbelasting van de natuurwaarden en de stagnatie van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken

is aanleiding geweest voor de ontwikkeling van een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS). Met het PAS wordt beoogd de verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden te voorkomen en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen daarvoor te realiseren. Daarnaast voorziet het PAS en de daarbij behorende regelgeving in een beoordelingskader voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken.

In de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259, staat het PAS en het uit de bijbehorende regelgeving voortvloeiende beoordelingskader voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden in relatie tot artikel 6 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206; hierna Habitatrichtlijn), centraal.

2.5. In onderhavige verwijzingsuitspraak staat de vraag centraal of de uitzondering op de N2000-vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, die in de Omgevingsverordeningen van Gelderland en Limburg is opgenomen, verenigbaar is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Volgens de toelichting op deze regelgeving (Stcrt. 2016, 7116) is de uitzondering op de vergunningplicht van belang voor ongeveer 10.000 tot 15.000 agrarische ondernemers. Deze bedrijven beschikken niet over een N2000-vergunning voor het weiden van vee en het bemesten van gronden omdat de bevoegde instanties veronderstelden dat deze reguliere agrarische activiteiten niet vergunningplichtig waren, totdat de Afdeling in haar uitspraak van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:316, oordeelde dat deze activiteiten vergunningplichtig kunnen zijn op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998.

2.6. Zoals in 2.2 is vermeld is de veehouderij de belangrijkste binnenlandse bron van uitstoot van stikstof. Uit het rapport 'Referentieraming van emissies naar lucht uit de landbouw tot 2030' van landbouwinstituut Alterra kan worden afgeleid dat van de totale bijdrage van stikstof door de veehouderij ongeveer 47% afkomstig is van stallen, 35% van het bemesten van gronden en 1% van het weiden van vee.

De stikstofdepositie die door het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen wordt veroorzaakt kan verslechterende gevolgen hebben voor de natuurlijke kwaliteit van habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied, als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De uitzondering op de vergunningplicht leidt tot verschillende vragen, onder meer of het weiden en bemesten zijn te duiden als project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en of een uitzondering op de vergunningplicht waardoor activiteiten zonder individuele toestemming zijn toegestaan, verenigbaar is met artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn. Ten aanzien van de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de uitzondering op de vergunningplicht, dat betreft de passende beoordeling die voor het PAS als geheel is gemaakt, is de vraag

aan de orde of en onder welke voorwaarden instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en beschermingsmaatregelen daarin mogen worden betrokken. Deze onderwerpen geven de Afdeling aanleiding prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen. De vragen over de maatregelen in de passende beoordeling worden ook voorgelegd in de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259.

2.7. Beide verwijzingsuitspraken zijn omvangrijk. Dat komt door de complexiteit van de materie, de regelgeving en het programma. Een uitgebreide beschrijving daarvan is nodig voor het verkrijgen van inzicht in de instrumenten die in de Nbw 1998 en Wnb zijn gekozen om aan de verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn te voldoen. In beide verwijzingsuitspraken heeft de Afdeling voorts een aanzet tot beantwoording van de prejudiciële vragen gegeven.

2.8. De uitspraak is als volgt opgebouwd. In de onderdelen B, C en D worden achtereenvolgens de bestreden besluiten en de beroepen daartegen, de betrokken veehouderijen en het toepasselijke recht van de Europese Unie en het nationale recht beschreven. In onderdeel E wordt het belang bij de beoordeling van de beroepen behandeld. De onderdelen F, G en H bevatten de beoordeling of de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het bemesten van gronden verenigbaar is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Onderdeel I bevat het verzoek aan de president van het Hof van Justitie om de zaak met voorrang te behandelen. De onderdelen A tot en met I zijn van belang voor de prejudiciële procedure. Onderdeel J bevat de slotoverweging en gaat in op het verzoek om hangende de prejudiciële verwijzing een voorlopige voorziening te treffen. Dit onderdeel is alleen voor de nationale procedure van belang.

Ter informatie aan partijen wordt het volgende opgemerkt. In onderdeel H van de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259, wordt ingegaan op enkele beroepsgronden die alleen van belang zijn voor de nationale procedure. Deze beroepsgronden hebben betrekking op keuzes, gegevens en aannames die gebruikt zijn in het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het PAS. In onderhavige zaak zijn beroepsgronden naar voren gebracht die betrekking hebben op de aannames en gegevens van de onderzoeken die ten grondslag liggen aan de regelingen waarin de uitzondering op de vergunningplicht is opgenomen. Deze beroepsgronden worden thans niet besproken, omdat ze de strekking van de in deze zaak gestelde prejudiciële vragen raken.

B. KORTE DUIDING BESTREDEN BESLUITEN EN BEROEPEN

3. De bestreden besluiten betreffen de afwijzing van verzoeken van MOB om handhavend op te treden tegen het weiden van vee en het bemesten van gronden in de nabijheid van Natura 2000-gebieden in de provincies Gelderland en Limburg. MOB stelt dat deze activiteiten de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten kunnen verslechteren, en daarom vergunningplichtig zijn op grond van artikel 19d van de Nbw 1998. Gelderland en Limburg hebben de verzoeken afgewezen, omdat zij veronderstellen dat de activiteiten geen negatieve gevolgen voor

nabijgelegen Natura 2000-gebieden zullen hebben. Nader onderzoek naar die gevolgen vinden Gelderland en Limburg onevenredig bezwarend omdat de staatssecretaris in maart 2015 heeft aangekondigd dat het weiden van vee en het bemesten van gronden zal worden uitgezonderd van de vergunningplicht.

3.1. Bij de bestreden besluiten hebben Gelderland en Limburg de bezwaren van MOB ongegrond verklaard omdat niet vaststaat dat sprake is van een overtreding van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998.

Gelderland en Limburg stellen dat het weiden van vee en het bemesten van gronden weliswaar een 'andere handeling' is als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, maar dat uit dit artikellid geen vergunningplicht volgt voor het verrichten van deze andere handelingen, omdat het niet de verwachting is dat deze andere handelingen gevolgen zullen hebben voor de Natura 2000-gebieden.

Gelderland stelt dat het bemesten van gronden door het bedrijf Thijsweg 2 te Aalten niet vergunningplichtig is omdat de emissies door het bemesten zijn afgenomen nadat het bedrijf is overgeschakeld van een varkens-/vleeskuikenhouderij naar een vleeskuiken-/melkveehouderij en door de aanscherping van de normen in de mestregelgeving. Een deel van de mest (de mest afkomstig van de vleeskuikens) wordt afgevoerd en de mest van het melkvee wordt emissiearm aangewend.

Limburg stelt dat wanneer de emissie als gevolg van het weiden van vee en bemesten van gronden een verslechterend effect kan hebben op de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied, voor deze andere handelingen de in artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 genoemde uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik zich voordoet. Limburg wijst er in dit verband op dat hij ervan uitgaat dat zowel het weiden als het bemesten rechtmatig plaatsvond voordat artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor de betrokken Natura 2000-gebieden. Overigens is het volgens Limburg lastig vast te stellen in hoeverre ten aanzien van weiden en bemesten sprake is van bestaand gebruik, omdat deze activiteiten op wisselende percelen en in wisselende omvang worden toegepast en het niet mogelijk is het ammoniakgehalte op de verschillende percelen tijdens de relevante referentiedata (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor de Natura 2000-gebieden) vast te stellen.

Ten slotte stellen Gelderland en Limburg dat handhavend optreden in deze zaken onevenredig zou zijn, omdat de staatssecretaris van Economische Zaken in een brief van 2 maart 2015 heeft aangekondigd een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waarin zal worden opgenomen dat de activiteiten weiden en bemesten zullen worden uitgezonderd van de vergunningplicht.

De uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen (in deze uitspraak ook geduid als het bemesten van gronden) is na de bestreden besluiten eerst krachtens de Nbw 1998 en na 1 januari 2017 krachtens de Wnb van kracht geworden. Gelderland en Limburg hebben verzocht deze regelgeving bij de behandeling van de beroepen te betrekken omdat handhaving thans niet meer aan de orde kan zijn.

3.2. MOB kan zich niet verenigen met de besluiten van Gelderland en Limburg om in het kader van de Nbw 1998 niet handhavend op te treden tegen het weiden van vee en het bemesten van gronden. Hiertoe voert zij aan dat de veehouders hebben verklaard in de (nabije) toekomst tot weiden en bemesten over te gaan, zodat Gelderland en Limburg niet van handhavend optreden hebben kunnen afzien.

Voorts betoogt MOB dat deze bedrijfsactiviteiten onlosmakelijk verbonden zijn met het exploiteren van de veehouderijen, zodat zij niet kunnen kwalificeren als een 'andere handeling' in de zin van de Nbw 1998, maar als project. Bovendien hebben Gelderland en Limburg volgens MOB nagelaten te onderzoeken in hoeverre sprake is van verslechterende gevolgen vanwege de activiteiten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden.

Daarnaast voert MOB tegen de besluiten van Limburg aan dat de activiteiten niet kunnen worden opgevat als bestaand gebruik als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder m, van de Nbw 1998. Volgens MOB is voor het weiden en bemesten op bedrijfsniveau niet eerder toestemming verleend. Bovendien is de bedrijfsvoering van de melkrundveehouderijen feitelijk gewijzigd, waarbij een groter aantal koeien wordt gehouden dan voorheen en aannemelijk is dat dit invloed heeft op de activiteiten bemesten en weiden.

MOB stelt voorts dat de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het bemesten van gronden in strijd is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn, zodat daaraan geen toepassing kan worden gegeven.

C. DE BETROKKEN VEEHOUDERIJEN

Gelderland

4. De bedrijfsgebouwen van de melkvee- en pluimveehouderij aan de Thijsweg 2 te Aalten staan op ongeveer 11 kilometer van de Natura 2000-gebieden Korenburgerveen en Bekendelle. De kortste afstand tussen de percelen waarover het bedrijf de beschikking heeft en deze Natura 2000-gebieden, bedraagt ongeveer 9 kilometer.

Voor de veehouderij is bij besluit van 2 maart 1999 een vergunning krachtens de Wet milieubeheer verleend voor het houden van 280 vleesvarkens, 64349 vleeskuikens en 3 paarden.

Bij besluit van 4 maart 2013 is aan het bedrijf een vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998 (hierna: N2000-vergunning) verleend voor een veebestand van 120203 vleeskuikens, 149 melkkoeien in stalsysteem A 1.100.1 (emissiefactor 9,5 kg NH₃/dier/jr), 10 stuks vrouwelijk jongvee in stalsysteem A3 (emissiefactor 3,9 kg NH₃/dier/jr), 4 paarden en 1 paard in opfok. Bij de emissiefactor voor het staltype A 1.100.1 is volgens de Regeling ammoniak en veehouderij, waarin per staltype een emissiefactor is opgenomen, rekening gehouden met het weiden van vee.

Limburg

4.1. De bedrijfsgebouwen van de melkrundveehouderij aan de Wijffelterbroekdijk 51 te Weert staan op ongeveer 2 kilometer afstand van het Natura 2000-gebied Weerter- en Budelerbergen en Ringselven. De

kortste afstand tussen de percelen waarover het bedrijf de beschikking heeft en dit Natura 2000-gebied, bedraagt ongeveer 400 meter.

Voor de veehouderij is op 13 februari 1992 een vergunning krachtens de Hinderwet verleend voor een veebestand van 116 melkkoeien en 153 stuks jongvee in staltype A 1.100.1 met een ammoniakemissie van 1698,7 kg per jaar.

Voor deze melkrundveehouderij is bij besluit van 16 mei 2013 een N2000-vergunning verleend voor een veebestand van 200 stuks melk- en kalfkoeien in staltype A 1.14.1 en 140 stuks vrouwelijk jongvee in staltype A3 met een totale ammoniakemissie van 1966 kg per jaar. Bij de emissiefactor voor het staltype A 1.14.1 is volgens de Regeling ammoniak en veehouderij rekening gehouden met het weiden van vee.

Voorts is voor de veehouderij bij besluit van 16 oktober 2014 een N2000-vergunning verleend, voor het houden van 200 stuks melk- en kalfkoeien in staltype A 1.14.1 (emissiefactor 7,1 kg NH₃/dier/jr) en 140 stuks vrouwelijk jongvee in staltype A3 (emissiefactor 3,9 kg NH₃/dier/jr), alsmede 120 stuks melkvee-opstallen in staltype A 1.14.2 (permanent opstallen; emissiefactor 8,1 kg NH₃/dier/jr) met een totale ammoniakemissie van 2938 kg per jaar. Bij de emissiefactor voor het staltype A 1.14.1 is volgens de Regeling ammoniak en veehouderij rekening gehouden met het weiden van vee.

4.2. De gebouwen van de veehouderij aan de Engerstraat 3 te Haler staan op ongeveer 6 kilometer van het Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen. De kortste afstand tussen de percelen waarover het bedrijf de beschikking heeft en het Natura 2000-gebied Leudal bedraagt ongeveer 2900 meter. Voor de veehouderij is op 29 mei 1989 krachtens de Hinderwet vergunning verleend voor 25 stuks kalveren, 104 melkkoeien en 100 stuks jongvee. Voorts is voor deze veehouderij bij besluit van 18 januari 2013 een N2000-vergunning verleend voor 140 stuks jongvee in staltype A3, en voor 200 stuks melk- en kalfkoeien in staltype A 1.100.1, met een totale ammoniakemissie van 2446 kg per jaar. Bij de emissiefactor voor het staltype A 1.100.1 is volgens de Regeling ammoniak en veehouderij rekening gehouden met het weiden van vee.

Voor deze veehouderij is verder bij besluit van 22 januari 2015 een N2000-vergunning verleend voor een veebestand van 140 stuks jongvee in staltype A3 (emissiefactor 3,9 kg NH₃/dier/jr), 33 melk- en kalfkoeien in staltype A 1.100.2 (emissiefactor 11 kg NH₃/dier/jr), 149 melk- en kalfkoeien in staltype A 1.15.2 (emissiefactor 8 kg NH₃/dier/jr) en 18 melk- en kalfkoeien in staltype A 1.19.2 (emissiefactor 8,6 kg NH₃/dier/jr), met een totale ammoniakemissie van 2442,5 kg per jaar. Bij de emissiefactoren voor de betreffende staltypen is er volgens de Regeling ammoniak en veehouderij rekening mee gehouden dat het vee permanent op stal staat.

4.3. De gebouwen van de veehouderij aan de Kamperweg 2 te Heijen staan op ongeveer 1200 meter afstand van het Natura 2000-gebied Maasduinen en Zeldersche Driessen. De kortste afstand tussen de percelen waarover het bedrijf de beschikking heeft en dit Natura 2000-gebied, bedraagt circa 550 meter. Voor de veehouderij aan de Kamperweg 2 te Heijen is op 6 december 2001 een vergunning krachtens de Wet

milieubeheer verleend voor een veebestand van 118 melkkoeien in staltype A. 1.100.1 en 82 stuks jongvee in staltype A3, met een totale ammoniakemissie van 1358,2 kg per jaar.

Voorts is voor deze veehouderij op 11 december 2014 een N2000-vergunning verleend voor 200 melkkoeien in staltype A.1.100.1 (emissiefactor 9,5 kg NH₃/dier/jr) en 140 stuks jongvee in staltype A3 (emissiefactor 3,9 kg NH₃/dier/jr), met een totale ammoniakemissie van 2446 kg per jaar. Bij de emissiefactor voor het staltype A 1.100.1 is volgens de Regeling ammoniak en veehouderij rekening gehouden met het weiden van vee.

D. HET TOEPASSELIJKE RECHT

Recht van de Europese Unie

5. Habitatrichtlijn

Artikel 6:

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

2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

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

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

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

5.1. MER-richtlijn

Artikel 1, tweede lid

2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) project:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten;

Nationaal recht

6. Natuurbeschermingswet 1998 (tot 1 januari 2017)

Artikel 1, onder m

“In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
m. bestaand gebruik: gebruik dat op 31 maart 2010 bekend is, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag;”

Artikel 19d, eerste en derde lid

“1. Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten [...], projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling,[...], de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.
[...]

3. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op bestaand gebruik, behoudens indien dat gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied”.

6.1. Wet natuurbescherming (vanaf 1 januari 2017)

Artikel 2.4, eerste, tweede, vierde en vijfde lid

“1. Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

- a. informatie over de handeling te verstrekken;
- b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;
- c. de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren,

of

d. de handeling niet uit te voeren of te staken.

2. Ingeval in het belang van de bescherming van een Natura 2000-gebied een onverwijlde tenuitvoerlegging van een besluit als bedoeld in het eerste lid noodzakelijk is, kunnen gedeputeerde staten het besluit bekendmaken door mondelinge mededeling aan degene die de handeling verricht of het voornemen daartoe heeft. Gedeputeerde staten stellen het besluit zo spoedig mogelijk alsnog op schrift en zenden dit toe of reiken dit uit aan de belanghebbenden.

3 [...].

4. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het eerste of derde lid.

Artikel 2.7, tweede en derde lid

"2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

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

a. artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid, wanneer de vergunning betrekking heeft op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, of

b. artikel 2.8, negende lid, wanneer zij betrekking heeft op andere handelingen dan projecten als bedoeld in onderdeel a".

Artikel 2.9, derde lid, aanhef en vierde lid

"3. Het verbod, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, is niet van toepassing op projecten en andere handelingen, behorende tot door provinciale staten bij verordening aangewezen categorieën van projecten, onderscheidenlijk andere handelingen, indien ten aanzien van het project, onderscheidenlijk de handeling is voldaan aan bij of krachtens die verordening gestelde regels.

[...]

4. Op grond van het derde lid kunnen uitsluitend categorieën van:

a. projecten als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, worden aangewezen ten aanzien waarvan op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten;

b. andere handelingen als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel b, worden aangewezen ten aanzien waarvan op voorhand rekening is gehouden met de gevolgen die de handeling kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied".

6.2. Omgevingsverordening Gelderland (vanaf 3 februari 2017)

Artikel 3.7.8.1

"Het verbod bedoeld in artikel 2.7, tweede lid van de wet is niet van toepassing op:

- a. het weiden van vee;
- b. het op of in de bodem brengen van meststoffen".

6.3. Omgevingsverordening Limburg 2014 (vanaf 26 april 2017)

Artikel 3.2.1

"Als categorieën van handelingen als bedoeld in artikel 2.9, derde lid, van de Wet natuurbescherming zijn aangewezen:

- a. het weiden van vee en
- b. het op of in de bodem brengen van meststoffen;"

E. BELANG BIJ DE BEOORDELING VAN DE BEROEPEN

7. De Afdeling ziet zich eerst voor de vraag gesteld of MOB nog belang heeft bij de beoordeling van haar beroepen tegen de besluiten van Gelderland en Limburg om niet handhavend op te treden tegen het weiden van vee en het bemesten van gronden door de betrokken agrarische bedrijven. Na de bestreden besluiten is er immers regelgeving van kracht geworden op grond waarvan het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen is uitgezonderd van de N2000-vergunningplicht. Deze uitzondering op de vergunningplicht was van 27 april 2016 tot 1 januari 2017 opgenomen in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. In Gelderland is vervolgens vanaf 3 februari 2017 in de Omgevingsverordening Gelderland en in Limburg vanaf 26 april 2017 in de Omgevingsverordening Limburg 2014 voorzien in een uitzondering op de N2000-vergunningplicht voor deze activiteiten. De vraag of MOB nog belang heeft bij de beoordeling van haar beroepen betreft de ontvankelijkheid van de beroepen en gaat vooraf aan de inhoudelijke behandeling van de beroepen. Het belang bij de beoordeling van de beroepen wordt beoordeeld aan de hand van het recht zoals dat geldt ten tijde van deze uitspraak. Dat is in dit geval de Omgevingsverordening Gelderland en de Omgevingsverordening Limburg 2014.

7.1. Doordat het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in beide Omgevingsverordeningen is uitgezonderd van de vergunningplicht handelen de vier betrokken bedrijven wanneer zij vee weiden of gronden bemesten niet in strijd met de Wnb, de Omgevingsverordeningen of met hun vergunning, zodat Limburg en Gelderland niet handhavend kunnen optreden. Er bestaat daardoor niet langer belang bij de beoordeling van de beroepen, tenzij de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen die is opgenomen in beide Omgevingsverordeningen in strijd is met artikel 6, tweede of derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals MOB betoogt. Als dat het geval is dient de uitzondering op de vergunningplicht buiten toepassing te blijven en dient alsnog tot een inhoudelijke behandeling van de beroepen tegen de bestreden besluiten overgegaan te worden.

7.2. Het betoog van MOB leidt derhalve tot de vraag of artikel 3.7.8.1 van de Omgevingsverordening Gelderland en artikel 3.2.1 van de Omgevingsverordening Limburg 2014 verenigbaar zijn met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Daarvoor is in de eerste plaats van belang of het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen als project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kunnen worden geduid. Indien dat het geval is, dan is van belang of artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ruimte biedt voor een regeling die ertoe strekt dat een bepaalde categorie van projecten is uitgezonderd van de vergunningplicht, en daardoor zonder individuele toestemming is toegestaan. Vervolgens zijn vragen aan de orde waaraan een passende beoordeling die aan een dergelijke regeling ten grondslag wordt gelegd dient te voldoen. In de gevallen waarin artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn het relevante beschermingsregime voor deze activiteiten is, rijst de vraag of met het instrument van het opleggen van verplichtingen aan degene die een stikstofveroorzakende activiteit verricht kan worden voldaan aan de verplichtingen die uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeien. Deze vragen worden in de onderdelen F, G en H van de onderhavige uitspraak behandeld.

7.3. De uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen die in beide Omgevingsverordeningen is opgenomen kan betrekking hebben op verschillende vormen van weiden van vee en verschillende wijzen van bemesten. Deze uitspraak heeft uitsluitend betrekking op het weiden van vee door een melkveehouderij en het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen.

F. PROJECT OF ANDERE HANDELING

8. Op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling onder meer vergunningplichtig wanneer daardoor de kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van soorten kan verslechteren. De vergunningplicht voor projecten is een implementatie van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De vergunningplicht voor andere handelingen is een implementatie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen kan een verslechterend effect hebben wanneer daardoor stikstofdepositie wordt veroorzaakt op stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. De verslechterende gevolgen door stikstofdepositie kunnen significant zijn wanneer het weiden van vee of het bemesten van gronden leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden die overbelast zijn. In 118 van de 162 Natura 2000-gebieden komen overbelaste stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden voor. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat iedere toename van stikstofdepositie in een overbelaste situatie, hoe gering ook (bijv. 0,02 mol N/ha/jr), leidt tot de conclusie dat significante gevolgen niet zijn uitgesloten, zodat in het geval de toename van stikstofdepositie wordt veroorzaakt door

een project, daarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt.

In de rechtspraak van de Afdeling is de vraag of het weiden van vee een project is nog niet aan de orde geweest. Het bemesten van gronden is volgens de rechtspraak van de Afdeling in ieder geval te duiden als het verrichten van een andere handeling, als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. De vraag of het op of in de bodem brengen van meststoffen als project kan worden geduid heeft de Afdeling in haar rechtspraak uitdrukkelijk in het midden gelaten (vergelijk uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1477).

8.1. Voor de vraag of de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen verenigbaar is met artikel 6 van de Habitatrictlijn, dient eerst gezien te worden of het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen als een project of andere handeling kan worden geduid. Die vraag is van belang in verband met de voorwaarden waaronder een categorie van activiteiten kan worden uitgezonderd van de vergunningplicht. Uit artikel 2.9, vierde lid, van de Wnb volgt dat een passende beoordeling ten grondslag moet worden gelegd aan een regeling waarbij projecten die significante gevolgen kunnen hebben worden uitgezonderd van de vergunningplicht. Aan een regeling waarbij andere handelingen worden uitgezonderd van de vergunningplicht dient een belangenafweging ten grondslag te liggen, waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen van de handelingen voor Natura 2000-gebieden. Hoewel Gelderland en Limburg zich op het standpunt stellen dat het weiden van vee geen project, maar een andere handeling is, is in beide Omgevingsverordeningen het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, ongeacht of het moet worden aangemerkt als project of als andere handeling, uitgezonderd van de vergunningplicht.

Standpunt Gelderland, Limburg en MOB

8.2. Limburg en Gelderland stellen dat het weiden van vee en het bemesten van gronden reguliere agrarische activiteiten zijn die sinds jaar en dag plaatsvinden door melkveehouderijen. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn is volgens hen niet van toepassing op dergelijke reguliere activiteiten. Het weiden van vee en het bemesten van gronden kan voorts niet worden gezien als een project als bedoeld in dat artikel. Zij leiden uit de rechtspraak van het Hof van Justitie af dat het bij projecten gaat om 'werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen'. Dat is volgens hen niet zonder meer elke handeling van fysieke aard of elke activiteit met mogelijk significant negatieve gevolgen. Het weiden van vee en het bemesten van gronden kunnen niet als dergelijke werken of ingrepen worden aangemerkt. Het gaat om de uitvoering van reguliere activiteiten die geen reële veranderingen in de structuur of materiële toestand ter plaatse meebrengen, aldus Gelderland en Limburg. Bevestiging voor hun standpunt vinden zij in de reactie van de diensten van de Europese Commissie, waaraan de staatssecretaris van Economische Zaken een ontwerp van (een voorganger van) de regeling had voorgelegd. In die reactie staat dat de

Habitatrichtlijn geen vergunningensysteem voorschrijft voor landbouwactiviteiten.

8.3. MOB betoogt dat het weiden van vee en het bemesten van gronden onlosmakelijk verbonden zijn met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van de veehouderijen, zodat deze activiteiten niet kwalificeren als een andere handeling in de zin van de Wnb, maar als project.

Verder stelt MOB dat het bemesten een project is omdat met het bedrijfsmatig en structureel bemesten van gronden wordt ingegrepen in de bodemsamenstelling met langjarige gevolgen. Bovendien veroorzaakt het bemesten stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden.

8.4. Zoals in 7 vermeld was de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen van 27 april 2016 tot 1 januari 2017 opgenomen in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. In het kader van de totstandkoming van die algemene maatregel van bestuur besloot de staatssecretaris van Economische Zaken een aantal vragen voor te leggen aan de diensten van de Europese Commissie. De brief van het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie van 26 november 2015, Ref. Ares(2015)5383148 (Stcrt. 2016, 7116) aan de staatssecretaris vermeldt: "U hebt een aantal vragen gesteld met betrekking tot de toepassing van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn voor het weiden van vee en het uitrijden van meststoffen op landbouwgrond. Met name vraagt u of de Europese Commissie het standpunt deelt dat dergelijke agrarische activiteiten niet beschouwd worden als "projecten" in de zin van artikel 6, lid 3, en, als gevolg daarvan, dat een voorafgaande toestemming op basis van een passende beoordeling niet is vereist voor elke individuele activiteit. Daarnaast vraagt u of de Commissie enig bezwaar ziet tegen een vrijstelling als gevolg van een dergelijke juridische benadering, zoals voorgesteld door de Nederlandse regering in het kader van een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur. U verwijst naar de vaststelling van een Nederlandse rechter die heeft geoordeeld dat bepaalde landbouwactiviteiten als een project in de zin van artikel 6, lid 3 van de habitatrichtlijn kunnen worden aangemerkt. Dit oordeel lijkt ons juist, aangezien bemesting kan worden beschouwd als een interventie, met als gevolg een verandering in de fysieke aspecten van een gebied.

Hoewel de habitatrichtlijn geen vergunningensysteem voorschrijft voor landbouwactiviteiten, is onze belangrijkste zorg ten aanzien van de voorgenomen vrijstelling dat de (bestaande en toekomstige) veeteelt geen afbreuk mag doen aan de verplichting voor de Nederlandse regering tot het nemen van passende maatregelen ter voorkoming van een verslechtering van de Natura 2000-gebieden in de zin van artikel 6, lid 2, en het nemen van de nodige instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn. Dat zou het geval zijn indien de voorgestelde vrijstelling tot een "carte blanche" voor landbouwers zou leiden. Het wordt algemeen erkend dat landbouw in het bijzonder weiden van vee en het uitrijden van meststoffen, een significante impact heeft op Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld als gevolg van een toename van de stikstofdepositie op de habitattypen die hiervoor kwetsbaar zijn. Voor veel gebieden in Nederland is

de stikstofdepositie al boven de kritieke niveaus en is de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats van communautair belang vaak al slecht of ongunstig. Een verdere toename van de depositie zou dus in de meeste gevallen waarschijnlijk significante negatieve effecten hebben op de staat van instandhouding van deze habitats.

[...]

Als sommige landbouwactiviteiten inderdaad van een toestemmingsverplichting zoals een vergunningenstelsel – zouden worden vrijgesteld, dan moeten er andere soortgelijke juridische mechanismen zijn om ervoor te zorgen dat dergelijke activiteiten geen nadelige effecten hebben op Natura 2000-gebieden [...].”

Weiden een project?

Beoordeling door de Afdeling

8.5. Bij melkveehouderijen wordt het vee op twee verschillende wijzen gehouden: het vee staat permanent op stal of het vee staat een deel van de tijd op stal en een deel van de tijd in de wei. De wijze waarop het vee wordt gehouden is relevant voor de beoordeling van de gevolgen van de melkveehouderij voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. De emissie uit stallen van bedrijven waar het vee een deel van de tijd wordt geweid is lager dan bij bedrijven waar het vee permanent op stal wordt gehouden. Ook de totale emissie van bedrijven waar het vee een deel van de tijd wordt geweid is lager dan bij bedrijven waar het vee permanent op stal staat.

Het verschil in de stalemissies komt tot uitdrukking in de Regeling ammoniak en veehouderij waarin de emissiefactoren voor staltypen zijn vastgesteld. Tot 1 augustus 2015 werden voor elk staltype voor melkkoeien twee emissiefactoren vastgesteld: één met weiden en één zonder weiden. Een voorbeeld is het staltype A 1.100 waarvoor met weiden een emissiefactor van 9,5 kg NH₃/dier/jr en zonder weiden een emissiefactor van 11 kg NH₃/dier/jr gold. Vanaf 1 augustus 2015 is in de Regeling een andere systematiek gekozen. Thans wordt per staltype één emissiefactor vastgesteld (permanent opstallen). In het geval melk- en kalfkoeien ouder dan twee jaar ten minste 720 uur per jaar worden geweid, dan mag de emissiefactor van de stal met 5% worden verlaagd.

8.6. Zoals volgt uit 4-4.3 beschikken de betrokken agrarische bedrijven over een N2000-vergunning voor een bedrijf waar melkvee en jongvee wordt gehouden. In de vergunning is per stal het aantal en de soort vee en het staltype met de daarbij behorende emissiefactor vermeld. Bij het bedrijf in Haler betreft dit, gelet op de vergunning van 22 januari 2015, staltypen met emissiefactoren die impliceren dat het vee permanent op stal staat. Bij de bedrijven uit Aalten en Heijen betreft dit staltypen met emissiefactoren die weiden impliceren. Het bedrijf in Weert houdt een deel van het melkvee in een staltype met een emissiefactor die weiden impliceert en een deel van het melkvee in een staltype met een emissiefactor die impliceert dat het vee permanent op stal staat. Uit de verleende N2000-vergunningen blijkt dat bij alle bedrijven uitsluitend de gevolgen van de stalemissie voor

stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden zijn beoordeeld. De emissies van het weiden bij de bedrijven waar het vee een deel van de tijd wordt geweid, zijn niet betrokken bij de vergunningverlening. Het weiden van vee werd door de bevoegde instanties niet beschouwd als een vergunningplichtige activiteit.

8.7. Met de uitzondering op de vergunningplicht beogen de provinciale wetgevers het weiden van vee toe te staan bij bedrijven die beschikken over een N2000-vergunning voor een melkveehouderij waar het vee wordt gehouden in staltypen met emissiefactoren die weiden impliceren. Daarnaast kunnen ook bedrijven die een N2000-vergunning hebben voor een melkveehouderij met staltypen met emissiefactoren die impliceren dat het vee permanent op stal staat, het vee zonder nadere toestemming gaan weiden. Voor nieuwe of bestaande bedrijven die nog geen N2000-vergunning hebben betekent de uitzondering op de vergunningplicht dat de aanvraag voor de N2000-vergunning voor de melkveehouderij uitsluitend betrekking hoeft te hebben op het houden van melkvee in stallen, waarbij voor de emissiefactor van de stal relevant is of het vee al dan niet wordt geweid.

8.8. De Afdeling is van oordeel dat het weiden van vee door een melkveehouderij onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van die melkveehouderij. De onlosmakelijke samenhang tussen de oprichting, uitbreiding of exploitatie van stallen waarin melkvee wordt gehouden en het weiden van dat melkvee komt tot uitdrukking in de Regeling ammoniak en veehouderij. In het geval melk- en kalfkoeien ouder dan twee jaar ten minste 720 uur per jaar worden geweid, dan mag de emissiefactor van de stal waarin dat vee de rest van de tijd staat met 5% worden verlaagd (zie hiervoor 8.5).

De onlosmakelijke samenhang tussen de oprichting, uitbreiding of exploitatie van de stallen waarin het melkvee wordt gehouden en het weiden van dat melkvee betekent dat voor de vraag of het weiden als project of andere handeling moet worden beoordeeld relevant is hoe de oprichting, uitbreiding of exploitatie van de stallen waar het vee wordt gehouden moet worden geduid.

8.9. De exploitatie van een melkveehouderij waarvoor toestemming is verleend voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor de Natura 2000-gebieden waarvoor dat bedrijf gevolgen kan hebben is op grond artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb vergunningplichtig als andere handeling (vergelijk de uitspraak van 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656). De Afdeling is van oordeel dat het weiden van vee dat door de exploitatie van die melkveehouderij plaatsvindt – evenals de exploitatie van de melkveehouderij – beoordeeld dient te worden als andere handeling.

De oprichting, uitbreiding en exploitatie van een melkveehouderij die heeft plaatsgevonden nadat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor de Natura 2000-gebieden waarvoor dat bedrijf gevolgen kan hebben is op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb vergunningplichtig als project. De Afdeling is van oordeel dat het weiden van

vee door een melkveehouderij die als project vergunningplichtig is – evenals de oprichting of uitbreiding van die melkveehouderij – beoordeeld dient te worden als project.

8.10. Uit 8.9 volgt dat de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee die in de beide Omgevingsverordeningen is opgenomen betrekking kan hebben op situaties die zowel onder het tweede als het derde lid van artikel 6 van de Habitatrictlijn vallen. In onderdeel G en H van deze uitspraak wordt ingegaan op de vraag of de uitzondering op de vergunningplicht verenigbaar is met artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrictlijn.

Bemesten een project?

Aanleiding voor prejudiciële vraag 1

8.11. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of het op of in de bodem brengen van meststoffen uitsluitend als project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn kan worden geduid als deze activiteit is te duiden als een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu. In dat geval is de omschrijving van het begrip project uit Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26; hierna: MER-richtlijn) richtinggevend voor de uitleg van het begrip project in de Habitatrictlijn. De Afdeling sluit echter niet uit dat bij de uitleg van het begrip project ook de gevolgen van de activiteit van belang zijn, zoals MOB betoogt. Zij acht het mogelijk dat activiteiten die niet vallen onder het begrip project van de MER-richtlijn, wel een project kunnen zijn als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, omdat de activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Zij ziet aanleiding om aan het Hof van Justitie een vraag te stellen over de uitleg van het begrip project in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

Beoordeling door de Afdeling

8.12. Het standpunt van MOB dat het bemesten van gronden onlosmakelijk samenhangt met de exploitatie, oprichting en uitbreiding van een agrarisch bedrijf, zodat de vraag of het bemesten een project of andere handeling is op dezelfde wijze moet worden beoordeeld als het weiden van vee (zie hiervoor onder 8.9), volgt de Afdeling niet. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3243, vormen de oprichting, uitbreiding en exploitatie van een agrarisch bedrijf en het uitrijden van mest niet één project waarvoor op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 (thans artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb) één vergunning moet worden aangevraagd. Het uitrijden van mest is niet noodzakelijk voor de afvoer van mest van een agrarisch bedrijf, omdat er alternatieven zijn zoals de verwerking ervan op een andere locatie dan de gronden van het bedrijf. Het uitrijden van mest is op zich zelf een vergunningplichtige activiteit. Voor de vraag of de uitzondering op de vergunningplicht verenigbaar is met artikel 6 van de

Habitatrichtlijn dient eerst te worden gezien of het op of in de bodem brengen van meststoffen op zich zelf een project of andere handeling is.

8.13. Voor de uitleg van het begrip 'project' is de rechtspraak van het Hof van Justitie over artikel 6 van de Habitatrichtlijn van belang. Zoals het Hof van Justitie heeft geoordeeld in het arrest van 7 september 2004, Kokkelvisserij, ECLI:EU:C:2004:482, punt 23 tot en met 26, is de definitie van het begrip 'project' in artikel 1, tweede lid, van de MER-richtlijn relevant voor de verduidelijking van het begrip plan of project in de zin van de Habitatrichtlijn, omdat beide richtlijnen tot doel hebben dat wordt voorkomen dat voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor het milieu, toestemming wordt verleend zonder een voorafgaande beoordeling van hun milieueffecten. Het begrip project is in artikel 1, tweede lid, van de MER-richtlijn als volgt gedefinieerd:

"- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken;
- andere ingrepen in het natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten".

In het arrest van 28 februari 2008, Abraham e.a., ECLI:EU:C:2008:133, punt 32, is overwogen dat het Hof van Justitie herhaaldelijk heeft bevestigd dat de MER-richtlijn een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft. Aan het begrip 'project' als bedoeld in de MER-richtlijn, en bijgevolg het begrip 'project' in de zin van de Habitatrichtlijn, dient dan ook een ruime uitleg te worden gegeven. Die ruime uitleg bestaat eruit dat onder een project niet alleen een constructie van stoffelijke aard dient te worden verstaan, maar ook andere ingrepen. Zoals volgt uit het Kokkelvisserij-arrest en nader verduidelijkt in het arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ECLI:EU:C:2011:154, punt 23, acht het Hof van Justitie de kokkelvisserij een project omdat zij 'vergelijkbaar [kon] worden geacht met de in artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 uitdrukkelijk vermelde ontginning van bodemschatten, en bracht zij reële fysieke veranderingen van de zeebodem mee'. Uit het arrest van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, ECLI:EU:C:2010:10, volgt dat baggerwerkzaamheden onder het projectbegrip kunnen vallen.

Het voorgaande neemt niet weg dat niet iedere ingreep in het natuurlijk milieu kan worden aangemerkt als een project in de zin van de MER-richtlijn. Uit het arrest Brussels Hoofdstedelijk Gewest, punten 20 tot en met 24, volgt dat activiteiten waarbij geen sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van een plaats veranderen, niet kunnen worden aangemerkt als een project in de zin van de MER-richtlijn. Deze uitleg van het projectbegrip in de MER-richtlijn is herhaald in het arrest van het Hof van Justitie van 19 april 2012, Pro-Braine ASBL, ECLI:EU:C:2012:225, punt 31. In beide gevallen ging het om de voortzetting of verlenging van de toestemming voor de exploitatie van een bestaande activiteit.

8.14. In de rechtspraak van de Afdeling wordt voor de uitleg van het begrip project als bedoeld in de Habitatrichtlijn aansluiting gezocht bij de omschrijving van dit begrip in de MER-richtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie daarover. Een activiteit wordt geduid als project als de activiteit

het oprichten van een bouwwerk of de totstandbrenging van een installatie of een andere ingreep in het natuurlijk milieu of landschap betreft, waardoor de materiële toestand van de plaats wijzigt. Voor de duiding van een activiteit als project wordt door de Afdeling geen betekenis toegekend aan de gevolgen die de activiteit kan hebben. De gevolgen van een activiteit zijn veeleer van belang voor de vraag of een passende beoordeling is vereist of dat passende maatregelen nodig zijn. Zo is voor een project met significante gevolgen een passende beoordeling vereist en dient met passende maatregelen te worden voorkomen dat activiteiten die niet als project zijn te duiden verslechterende of significant verstorende effecten kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Ook de plaats waar de activiteit wordt verricht, binnen of buiten het Natura 2000-gebied, wordt door de Afdeling niet betrokken bij de duiding van een activiteit als project. Deze uitleg van het projectbegrip heeft onder meer geleid tot het oordeel dat het opnieuw openstellen van een weg voor gemotoriseerd verkeer, het bijplaatsen van vee in een bestaande stal, het vliegen met helikopters in een Natura 2000-gebied en het houden van excursies met een gemotoriseerd voertuig in een Natura 2000-gebied, door de Afdeling niet zijn geduid als projecten. De vraag of het uitrijden van mest is te duiden als project, heeft de Afdeling in haar rechtspraak uitdrukkelijk in het midden gelaten. Dergelijke activiteiten zijn overigens wel vergunningplichtig op grond van de Wnb omdat ze zijn te duiden als andere handeling.

8.15. De wijze waarop het bemesten van gronden moet plaatsvinden is gereguleerd in het Besluit gebruik meststoffen. Hieruit volgt dat het uitrijden van dierlijke mest op grasland en bouwland op verschillende wijzen kan plaatsvinden, afhankelijk van de soort mest (vaste mest of drijfmest) en de grondsoort (klei, zand, veen, löss). Op gras- en bouwland wordt dierlijke mest in beginsel emissiearm toegepast. Hiervoor gelden enkele uitzonderingen. Zo hoeft vaste dierlijke mest op grasland niet emissiearm te worden toegepast.

Het emissiearm aanbrengen van drijfmest op bouwland geschiedt door de mest direct in sleufjes in de grond te brengen of door de drijfmest in één werkgang met één machine op de grond aan te brengen en onder te werken of intensief met de grond te mengen, zodanig dat de mest niet meer zichtbaar is op het grondoppervlak. Vaste mest wordt op bouwland in maximaal twee opeenvolgende werkgangen aangebracht en ondergewerkt. De mest wordt intensief met de grond gemengd en is dan niet meer zichtbaar op het grondoppervlak.

Het emissiearm aanbrengen van drijfmest op grasland op zand- en lössgrond mag alleen door het direct in de grond brengen van de mest. Voor grasland op klei- en veengrond geldt dat de drijfmest direct op of in de grond mag worden gebracht. 'Op de grond' betekent in strookjes tussen het gras, waarbij het gras van tevoren wordt opgelicht of zijdelings wordt weggedrukt. Dit is weergegeven op de afbeelding hieronder (in kleur).



Mest 'in de grond' betekent in sleufjes met een maximale breedte van 5 centimeter in de grond brengen. Dit is weergegeven in de afbeelding hieronder (in kleur):



8.16. Gezien de wijze waarop het *in* de bodem brengen van meststoffen plaatsvindt acht de Afdeling aannemelijk dat dit als een ingreep in het natuurlijk milieu als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de MER-richtlijn kan worden geduid. De aard van de activiteit kan enigszins worden vergeleken met de 'infiltratie van water in de bodem of onttrekking van grondwater aan de bodem alsmede de wijziging of uitbreiding van bestaande infiltraties en onttrekkingen' of 'irrigatieprojecten' die in het Besluit milieueffectrapportage (onderdeel C15.1 en D13) ter implementatie van de MER-richtlijn als project zijn geduid. Dat het gebruik van het gras- en bouwland door het bemesten niet wijzigt lijkt de Afdeling, anders dan Gelderland en Limburg, niet van belang voor de vraag of de ingreep de materiële toestand van de plaats wijzigt. Door het in de bodem brengen van meststoffen wordt de grond bewerkt en worden voedingsstoffen in de bodem gebracht. Dat kan worden geduid als een wijziging van de materiële toestand van de plaats.

8.17. De omschrijving van het begrip project in de MER-richtlijn biedt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende houvast om het *op* de bodem brengen van meststoffen als een project te duiden. Bij deze wijze van bemesting vindt geen grondbewerking plaats, zodat betwijfeld kan worden dat deze wijze van bemesting als een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu kan worden geduid.

8.18. Vaststaat dat zowel het in als het op de bodem brengen van meststoffen significante gevolgen kan hebben voor stikstofgevoelige habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden. Uit 8.16 en 8.17 volgt dat het antwoord op de vraag of het bemesten een project als bedoeld in de MER-richtlijn kan zijn, afhankelijk zou kunnen zijn van de wijze waarop het bemesten plaatsvindt. Mede gelet op het door MOB aangevoerde ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of voor de uitleg van het begrip project in de Habitatrichtlijn mede de gevolgen van een activiteit voor een Natura 2000-gebied van belang kunnen zijn.

8.19. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat een ruime uitleg moet worden gegeven aan het begrip project als bedoeld in de Habitatrichtlijn en dat voor de verduidelijking van dit begrip de omschrijving daarvan uit de MER-richtlijn relevant is. In het Kokkelvisserijarrest en het arrest Stadt Papenburg, beide zijnde zaken waarin de vraag aan de orde was of een bepaalde activiteit kan worden geduid als een project als bedoeld in de Habitatrichtlijn, beoordeelt het Hof van Justitie of deze activiteiten vallen onder de omschrijving van het begrip project in de MER-richtlijn. De Afdeling

leidt hieruit af dat een activiteit die onder de omschrijving van het begrip project van de MER-richtlijn valt in ieder geval ook een project als bedoeld in de Habitatrichtlijn is. De Afdeling acht het echter ook mogelijk dat activiteiten die niet vallen onder het begrip project van de MER-richtlijn, wel een project kunnen zijn als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, omdat de activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Als de gevolgen van een activiteit relevant zijn voor de uitleg van het begrip project in de Habitatrichtlijn dan bestaat geen twijfel dat het op of in de bodem brengen van meststoffen als project kan worden geduid. De Afdeling kan aan het toepasselijke EU-recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie geen zekerheid ontleen voor haar oordeel. Zij ziet daarom aanleiding aan het Hof van Justitie de volgende vraag voor te leggen.

Prejudiciële vraag 1

1. Kan een activiteit die niet valt onder het begrip project als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder a, van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26), omdat het geen fysieke ingreep in het natuurlijk milieu is, een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn zijn omdat de activiteit significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben?

Bemesten: één en hetzelfde project?

Aanleiding voor prejudiciële vraag 2

8.20. Als ervan wordt uitgegaan dat het op of in de bodem brengen van meststoffen moet worden geduid als een project, dan ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of het bemesten van gronden dat reeds rechtmatig plaatsvond voordat artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor een Natura 2000-gebied en dat ook thans nog plaatsvindt, kan worden geduid als één enkele verrichting en mitsdien als één en hetzelfde project. In die gevallen zou, gelet op het eerder genoemde arrest Stadt Papenburg, het bemesten onder artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vallen. Het arrest Stadt Papenburg biedt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten om deze vraag voor de activiteit bemesten te kunnen beantwoorden. Zij ziet daarom aanleiding aan het Hof van Justitie een vraag voor te leggen.

Beoordeling door de Afdeling

8.21. Als het op of in de bodem brengen van meststoffen moet worden geduid als een project dan is het op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb toch als andere handeling vergunningplichtig en is geen passende beoordeling vereist als het bemesten van gronden dat reeds rechtmatig plaatsvond voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor de van belang zijnde Natura 2000-gebieden, en de huidige bemestingsactiviteiten kunnen worden beschouwd als één en hetzelfde project. Het betoog van Gelderland dat de emissies door het uitrijden van

mest door het bedrijf Thijsweg 2 sinds 1999 zijn afgenomen omdat thans emissiearmere technieken bij het uitrijden worden toegepast en de bemestingsnormen zijn verlaagd, en het betoog van Limburg dat het bemesten sinds jaar en dag plaatsvindt en daarom niet als project maar als andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb kan worden geduid, begrijpt de Afdeling aldus.

8.22. De vraag of een periodiek terugkerende activiteit die sinds jaar en dag plaatsvindt als één en het zelfde project kan worden beschouwd, is aan de orde geweest in de eerder genoemde arresten Kokkelvisserij en Stadt Papenburg.

8.23. Het Hof van Justitie heeft in het Kokkelvisserij-arrest, punt 28, overwogen:

“Het feit dat deze activiteit al vele jaren periodiek wordt uitgeoefend in het betrokken gebied en dat daarvoor elk jaar een vergunning nodig is, voor verlening waarvan telkens opnieuw wordt beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit mag worden uitgeoefend, staat op zich niet eraan in de weg dat zij bij elke aanvraag kan worden beschouwd als een apart plan of project in de zin van de habitatrichtlijn”.

8.24. Het Hof van Justitie heeft in het arrest Stadt Papenburg, punten 47-51, waarin de vraag aan de orde was of artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing is op baggerwerkzaamheden waarvoor toestemming was verleend voordat artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor een Natura 2000-gebied, en die na dat moment werden voortgezet en uitgevoerd overwogen dat:

“47 Ten slotte moet worden opgemerkt dat indien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde onderhoudswerkzaamheden, met name gelet op het feit dat zij telkens opnieuw moeten worden uitgevoerd, op de aard ervan of op de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd, als één enkele verrichting kunnen worden beschouwd, in het bijzonder wanneer zij tot doel hebben om de vaargeul op een bepaalde diepte te houden door regelmatige en daartoe noodzakelijke baggerwerkzaamheden, zij kunnen worden geacht één en hetzelfde project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn te zijn.

48 In dat geval zouden voor een dergelijk project, wanneer daarvoor vóór afloop van de omzettingstermijn van de habitatrichtlijn goedkeuring is verleend, de in deze richtlijn vervatte voorschriften inzake de procedure voor voorafgaande beoordeling van de gevolgen van het project voor het betrokken gebied niet gelden (zie in die zin arrest van 23 maart 2006, Commissie/Oostenrijk, C-209/04, Jurispr. blz. I-2755, punten 53-62).

49 Niettemin zou de uitvoering van een dergelijk project, wanneer het betrokken gebied overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde alinea, van de habitatrichtlijn op de door de Commissie vastgestelde lijst van als GCB's geselecteerde gebieden zou zijn geplaatst, onder artikel 6, lid 2, van deze richtlijn vallen, dat het mogelijk maakt te voldoen aan het hoofddoel, namelijk behoud en bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, en een algemene beschermingsverplichting formuleert, die erin bestaat verslechtingen en verstoringen te voorkomen die

gelet op de doelstellingen van deze richtlijn significante gevolgen zouden kunnen hebben (zie arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 37 en 38, alsmede arrest van 13 januari 2005, Dragaggi e.a., C-117/03, Jurispr. blz. I-167, punt 25). Zolang de Commissie die lijst niet heeft vastgesteld, zouden in een dergelijk gebied, voor zover het reeds met het oog op de opneming ervan in de communautaire lijst op een aan de Commissie gezonden nationale lijst zou zijn geplaatst, ingevolge artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn geen ingrepen mogen plaatsvinden die de ecologische kenmerken ervan ernstig kunnen aantasten (arrest van 14 september 2006, Bund Naturschutz in Bayern e.a., C-244/05, Jurispr. blz. I-8445, punten 44 en 47).

50 Gelet op een en ander, moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat doorlopende onderhoudswerkzaamheden in de vaargeul van estuaria, die geen verband houden met of niet nodig zijn voor het beheer van het gebied en waarvoor reeds vóór afloop van de omzettingstermijn van de habitatrichtlijn volgens nationaal recht goedkeuring is verleend, wanneer zij worden voortgezet na de opneming van het gebied in de lijst van de GCB's conform artikel 4, lid 2, derde alinea, van deze richtlijn, op grond van genoemd artikel 6, leden 3 en 4, moeten worden onderworpen aan een beoordeling van de gevolgen daarvan voor dat gebied, voor zover zij een project vormen en significante gevolgen kunnen hebben voor het betrokken gebied.

51 Indien die onderhoudswerkzaamheden, met name gelet op het feit dat zij telkens opnieuw moeten worden uitgevoerd, op de aard ervan of op de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd, als één enkele verrichting kunnen worden beschouwd, in het bijzonder wanneer zij tot doel hebben om de vaargeul op een bepaalde diepte te houden door regelmatige en daartoe noodzakelijke baggerwerkzaamheden, kunnen zij worden geacht één en hetzelfde project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn te zijn".

8.25. De Afdeling is van oordeel dat het gestelde in punt 28 van het Kokkelvisserij-arrest en de punten 47-51 van het arrest Stadt Papenburg onvoldoende aanknopingspunten biedt voor de beantwoording van de vraag of het bemesten dat plaatsvond voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd en dat ook thans nog plaatsvindt, als één enkele verrichting en mitsdien als één en hetzelfde project kan worden beschouwd. Het bemesten van agrarische gronden door een agrarisch bedrijf was in Nederland voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd, binnen de kaders van de mestregelgeving zonder meer toegestaan. Het bemesten van agrarische gronden door agrarische bedrijven vond ook feitelijk periodiek, op wisselende percelen en in wisselende hoeveelheden plaats. Wijzigingen van de mestregelgeving in de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat de normen voor de hoeveelheid uit te rijden mest zijn aangescherpt, dat voorwaarden zijn gesteld aan de periode waarin en de omstandigheden waaronder mest mag worden aangewend, en dat de toepassing van emissiearme technieken voor het aanwenden van de mest verplicht is voorgeschreven. Verdere aanscherpingen van de mestregelgeving zijn voorzien.

De vraag of het bemesten als één enkele verrichting en mitsdien als één en hetzelfde project kan worden geduid is gerezen omdat het bemesten periodiek in wisselende hoeveelheden, op wisselende percelen en in de loop der jaren met wisselende technieken heeft plaatsgevonden. Voorts is de

vraag gerezen of bij de beoordeling of sprake is van één en hetzelfde project relevant is dat de emissie door het bemesten door de verlaging van de normen voor de hoeveelheid uit te rijden mest en de toepassing van emissiearme technieken mogelijk niet is toegenomen. De Afdeling ziet daarom aanleiding aan het Hof van Justitie de volgende vraag voor te leggen.

Prejudiciële vraag 2

2. Als ervan wordt uitgegaan dat het op of in de bodem brengen van meststoffen een project is, moet dan, in het geval dit rechtmatig plaatsvond voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor een Natura 2000-gebied, en dat thans nog steeds plaatsvindt, geoordeeld worden dat sprake is van één en hetzelfde project, ook als het bemesten niet steeds op dezelfde percelen, in dezelfde hoeveelheden en met dezelfde technieken heeft plaatsgevonden?

Is voor de beoordeling of sprake is van één en hetzelfde project relevant dat de stikstofdepositie door het op of in de bodem brengen van meststoffen niet is toegenomen, nadat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor het Natura 2000-gebied?

G. VERHOUDING TOT ARTIKEL 6 LID 3 VAN DE HABITATRICHTLIJN

Uitzondering op de vergunningplicht

Aanleiding voor prejudiciële vragen 3 en 3a

9. In de gevallen waarin het weiden van vee als project beoordeeld moet worden (zie 8.9) en het bemesten een project is strekt de uitzondering op de vergunningplicht die in beide Omgevingsverordeningen is opgenomen ertoe dat projecten die significante gevolgen kunnen hebben zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ruimte biedt voor het maken van een categorale uitzondering op de vergunningplicht van bepaalde projecten, waardoor deze zonder individuele toestemming zijn toegestaan, ervan uitgaande dat aan de regeling een passende beoordeling ten grondslag is gelegd. De Afdeling ziet aanleiding hierover vragen te stellen aan het Hof van Justitie.

Standpunt Gelderland, Limburg en MOB

9.1. Gelderland en Limburg stellen dat de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het bemesten van gronden verenigbaar is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Zij wijzen erop dat in de passende beoordeling van het PAS is vastgesteld dat uitgesloten is dat het weiden en bemesten op het niveau van 2014 significante gevolgen heeft en dat gemiddeld genomen een stijging van de stikstofdepositie als gevolg van het weiden en bemesten na 2014 kan worden uitgesloten.

9.2. MOB stelt dat het categoriaal uitzonderen van de vergunningplicht van het weiden van vee en bemesten van gronden niet verenigbaar is met

artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het betreft activiteiten die een substantiële bijdrage leveren aan de totale stikstofdeposities uit de landbouw. MOB acht het niet passend dat dergelijke activiteiten zonder meer zijn toegestaan. MOB stelt bovendien dat de passende beoordeling niet toereikend is.

Beoordeling door de Afdeling

9.3. Als ervan wordt uitgegaan dat het weiden van vee onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, uitbreiding en exploitatie van een veehouderij en daardoor als project moet worden beoordeeld en dat het op of in de bodem brengen van meststoffen een project is, dan strekt de uitzondering op de vergunningplicht die in beide Omgevingsverordeningen is opgenomen ertoe dat projecten die significante gevolgen kunnen hebben zonder individuele toestemming zijn toegestaan. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ruimte biedt voor een regeling die ertoe strekt dat voor een activiteit die onlosmakelijk samenhangt met een project geen individuele toestemming is vereist, ervan uitgaande dat voor de regeling een passende beoordeling is gemaakt. Verder ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ruimte biedt voor een regeling die ertoe strekt dat voor een bepaalde categorie van projecten geen individuele toestemming is vereist, ervan uitgaande dat voor de wettelijke regeling een passende beoordeling is gemaakt.

9.4. De Afdeling constateert dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, de lidstaten vrij laat in de keuze voor de instrumenten ter implementatie van de verplichtingen, zolang die instrumenten geschikt zijn om de richtlijnverplichtingen na te komen. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn sluit niet uit dat projecten worden uitgezonderd van de vergunningplicht, waardoor deze zonder individuele toestemming zijn toegestaan, ervan uitgaande dat de wettelijke regeling waarin de uitzondering op de vergunningplicht is voorzien waarborgt dat aan de verplichtingen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn wordt voldaan. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, verplicht tot het maken van een voorafgaande passende beoordeling van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben.

9.5. In 9-9.13 van de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259, is de vraag aan de orde of de uitzondering op de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die een bepaalde drempel- of grenswaarde niet overschrijden verenigbaar is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Deze uitzondering op de vergunningplicht vindt zijn grondslag in het PAS en geldt naast de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, die is opgenomen in de Omgevingsverordeningen. De Afdeling heeft in de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259, aan het Hof van Justitie de vraag voorgelegd of artikel 6 van de Habitatrichtlijn in de weg staat aan een wettelijke regeling die ertoe strekt dat projecten en andere handelingen die

stikstofdepositie veroorzaken die een bepaalde drempel- of grenswaarde niet overschrijden zijn uitgezonderd van de vergunningplicht en daardoor zonder individuele toestemming zijn toegestaan, ervan uitgaande dat de gevolgen van alle projecten en andere handelingen tezamen die gebruik kunnen maken van de wettelijke regeling voor de vaststelling van die wettelijke regeling passend zijn beoordeeld.

9.6. De uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die een bepaalde drempel- of grenswaarde niet overschrijden verschilt van de categorale uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen.

Voor de uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die een bepaalde grenswaarde niet overschrijden is van belang dat voor elk Natura 2000-gebied dat in het PAS is opgenomen is bepaald hoeveel depositieruimte er per hectare van een stikstofgevoelige natuurwaarde beschikbaar is voor activiteiten die de grenswaarde van 1 mol N/ha/jr niet overschrijden. Een initiatiefnemer die een stikstofveroorzakende activiteit wil realiseren dient met het verplicht voorgeschreven rekeninstrument AERIUS Calculator een berekening te maken van de depositie die zijn activiteit zal veroorzaken. Wanneer uit die berekening volgt dat de depositie onder de grenswaarde valt is de activiteit zonder vergunning toegestaan, zij het dat wel een meldingsplicht kan gelden. De melding leidt in AERIUS Register tot de registratie en de afboeking van de toename van de depositie die de activiteit veroorzaakt. Als uit deze registratie volgt dat nog 5% van de totale beschikbaar gestelde depositieruimte voor activiteiten die de grenswaarde niet overschrijden resteert, dan wordt de grenswaarde automatisch verlaagd naar 0,05 mol N/ha/jr. De uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die de grenswaarde niet overschrijden is derhalve beperkt tot een bepaalde hoeveelheid depositie per hectare van een stikstofgevoelige natuurwaarde in een Natura 2000-gebied. De depositieruimte voor activiteiten die de grenswaarde niet overschrijden maakt onderdeel uit van de totale depositieruimte waarvoor in het PAS een passende beoordeling is gemaakt.

De categorale uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen betekent dat deze activiteiten ongeacht waar deze plaatsvinden en ongeacht de depositie die daardoor veroorzaakt wordt, zijn toegestaan. De Afdeling ziet in de verschillen tussen de beide uitzonderingen op de vergunningplicht aanleiding om ook over de regelingen in de Omgevingsverordeningen prejudiciële vragen te stellen.

9.7. De rechtspraak van het Hof van Justitie over wettelijke regelingen waarin activiteiten zonder meer waren uitgesloten van een beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is weergegeven in 9.9 van de verwijzingsuitspraak van heden ECLI:NL:RVS:2017:1259. Het betreft de arresten van 6 april 2000, Frankrijk I, ECLI:EU:C:2000:192, 10 januari 2006, Duitsland, ECLI:EU:C:2006:3, 4 maart 2010, Frankrijk II, ECLI:EU:C:2010:114, 26 mei 2011, België, ECLI:EU:C:2011:349, en 16 februari 2012, Solvay, ECLI:EU:C:2010:82.

De Afdeling leidt uit deze rechtspraak af dat een wettelijke regeling

op grond waarvan bepaalde categorieën van plannen of projecten zijn toegestaan zonder dat daaraan een beoordeling van de gevolgen van die plannen en projecten voor Natura 2000-gebieden had plaatsgevonden of zou plaatsvinden, niet aanvaardbaar is.

9.8. De situaties die aan de orde waren in de arresten van het Hof van Justitie zijn vergelijkbaar met de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in de zin dat in alle gevallen een regeling aan de orde is op grond waarvan een bepaalde categorie van projecten die significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied zonder individuele toestemming is toegestaan. Een belangrijk verschil tussen de gevallen die aan de orde waren in de genoemde arresten en de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen is dat, voorafgaand aan de vaststelling van de Omgevingsverordeningen waarin de uitzondering op de vergunningplicht is opgenomen, een passende beoordeling is gemaakt van de gevolgen van het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden.

9.9. De Afdeling acht aannemelijk dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zich niet verzet tegen een wettelijke regeling die een bepaalde categorie van activiteiten, zoals in dit geval het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, uitzondert van de vergunningplicht, ervan uitgaande dat de gevolgen daarvan voor de stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden voor de vaststelling van de wettelijke regeling passend zijn beoordeeld. De Afdeling kan echter aan het toepasselijke EU-recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie geen zekerheid ontleen voor haar oordeel. Zij ziet daarom aanleiding hierover aan het Hof van Justitie een vraag voor te leggen.

Prejudiciële vragen 3 en 3a

3 Staat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn in de weg aan een wettelijke regeling die ertoe strekt dat een activiteit die onlosmakelijk samenhangt met een project en daarom ook als project moet worden beoordeeld, zoals het weiden van vee door een melkveehouderij, wordt uitgezonderd van de vergunningplicht, waardoor voor die activiteit geen individuele toestemming is vereist, ervan uitgaande dat de gevolgen van de zonder vergunning toegestane activiteit voor de vaststelling van die wettelijke regeling passend zijn beoordeeld?

3a. Staat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn in de weg aan een wettelijke regeling die ertoe strekt dat een bepaalde categorie van projecten, zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, wordt uitgezonderd van de vergunningplicht en daardoor zonder individuele toestemming is toegestaan, ervan uitgaande dat de gevolgen van de zonder vergunning toegestane projecten voor de vaststelling van die wettelijke regeling passend zijn beoordeeld?

De passende beoordeling

Aanleiding prejudiciële vragen 4 tot en met 7a

10. Als artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn niet in de weg staat aan de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, rijst de vraag of bij de beoordeling van de gevolgen van de regeling op een juiste wijze toepassing is gegeven aan de rechtspraak van het Hof van Justitie. Uit die rechtspraak volgt dat een wettelijke regeling die bepaalde categorieën van projecten uitsluit van een individuele beoordeling 'systematisch en in alle gevallen dient te garanderen dat de betrokken activiteiten geen gevolgen hebben die significant zouden kunnen zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen'. De Afdeling ziet aanleiding hierover een vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

Aan de uitzondering op de vergunningplicht die in beide Omgevingsverordeningen is opgenomen is de passende beoordeling van het PAS ten grondslag gelegd. In de onderhavige zaak zijn dezelfde vragen over de in de passende beoordeling betrokken instandhoudings-, passende maatregelen en beschermingsmaatregelen als in de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259, aan de orde. Die vragen worden ook in de onderhavige zaken aan het Hof van Justitie voorgelegd.

Standpunt Gelderland, Limburg en MOB

10.1. In de toelichting op beide Omgevingsverordeningen is voor de motivering van de uitzondering op de vergunningplicht verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 2016, 75). Hierin staat dat een toename van stikstofdepositie door het weiden van vee en het bemesten van gronden in de toekomst niet wordt verwacht omdat de hoeveelheid, de periode waarin, de wijze waarop en de omstandigheden waaronder meststoffen op het land mogen worden gebracht, zijn beperkt door de gebruiksnormen die zijn en zullen worden gesteld in de meststoffenregelgeving. Als gevolg van de mestwetgeving kan gemiddeld genomen een stijging van de stikstofdepositie als gevolg van beweiding en bemesting door bestaande agrarische bedrijven worden uitgesloten en valt gemiddeld genomen een verdere daling te voorzien. Lokaal zullen de gevolgen van wijzigingen op bedrijfsniveau in de intensiteit van het weiden van vee en het bemesten zich uitmiddelen over de verschillende bedrijven.

Een andere indicator dat de depositie door beweiding en bemesting in de toekomst niet zal toenemen is dat het areaal landbouwgrond sinds 1980 jaarlijks met circa 0,27% afneemt, vanwege de omzetting in natuur, wegen, woningbouw, industrie en recreatie. In de periode 2011-2027 wordt ten minste 80.000 hectare grond ingericht als natuur. Een toename van het areaal landbouwgrond nabij Natura 2000-gebieden waarop bemesting kan plaatsvinden is derhalve volgens de nota van toelichting uitgesloten. Er valt eerder een daling te voorzien.

Een toename van stikstofdepositie door het weiden van vee wordt voorts niet verwacht omdat er sprake is van een stabiliserende weidegang op het niveau zoals dat was in 2012 (81,2% van de bedrijven).

Voorts wordt in de nota van toelichting gewezen op de passende beoordeling van het PAS. Daarin is rekening gehouden met de stikstofdepositie als gevolg van het weiden van vee en het bemesten in 2014. Aangezien in de passende beoordeling van het PAS is vastgesteld dat uitgesloten is dat het gebruik van meststoffen op het niveau van 2014 verslechterende (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn) of significante gevolgen (artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn) heeft en gemiddeld genomen een stijging van de stikstofdepositie als gevolg van beweiding en bemesting kan worden uitgesloten, is de uitzondering op de vergunningplicht volgens de nota van toelichting niet in strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Daar komt volgens de nota van toelichting bij dat in het kader van het PAS is voorzien in een voortdurende monitoring van de ontwikkeling van de stikstofdepositie en de effectiviteit van de maatregelen op gebiedsniveau. Bijsturing – bijvoorbeeld door aanvullende maatregelen of door vermindering van de toe te delen ontwikkelingsruimte – zal plaatsvinden als dat noodzakelijk is in het licht van de vereisten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Voor zover onverhoopt toch een verslechtering van de kwaliteit van habitats in een Natura 2000-gebied aan de orde zou zijn, zijn er volgens de nota van toelichting voldoende andere instrumenten dan de vergunningplicht om tijdig in te kunnen grijpen. Specifiek wordt gewezen op de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen aan degene die een activiteit verricht die stikstofdepositie veroorzaakt, die is opgenomen in artikel 2.4 van de Wnb.

10.2. MOB stelt dat geen toereikend onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het weiden van vee en het bemesten van gronden voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Zij wijst erop dat de emissie door bemesting na de stalemissies de grootste emissiebron uit de landbouw is. De aanname dat de emissies door beweiding en bemesting niet zal toenemen is volgens MOB met te veel onzekerheden omgeven. De melkveestapel is vanaf 2015 snel gegroeid, waardoor er mogelijk meer vee wordt geweid dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling. Verder is er in Limburg en ook in andere delen van Nederland nog een aanmerkelijke plaatsingsruimte voor mest, waardoor lokaal ruimte bestaat voor een toename van bemesting en de daarmee samenhangende emissie. Daarnaast kan lokaal een toename van emissie ontstaan doordat de intensiteit van bemesting door gewasrotatie per jaar kan verschillen. Verder is niet uitgesloten dat de intensiteit van bemesting van gronden verandert als de bedrijfsvoering van een agrarisch bedrijf wijzigt van biologisch naar traditioneel.

Beoordeling door de Afdeling

10.3. Uit de in 9.7 genoemde arresten van het Hof van Justitie leidt de Afdeling af dat een passende beoordeling die ten grondslag wordt gelegd aan een wettelijke regeling die een bepaalde categorie van plannen of projecten zonder nadere toestemming toestaan, 'systematisch en in alle gevallen dient te garanderen dat de betrokken activiteiten geen gevolgen hebben die significant zouden kunnen zijn voor de

instandhoudingsdoelstellingen' (zie punt 36 van het arrest van 4 maart 2010, Frankrijk II, ECLI:EU:C:2010:114).

Zoals volgt uit 10.1 is de uitkomst van de beoordeling van de gevolgen van het weiden van vee en het bemesten van gronden, dat door beide Omgevingsverordeningen zonder vergunning is toegestaan, dat de feitelijke depositie door deze activiteiten in 2014 niet leidt tot verslechtering van stikstofgevoelige natuurwaarden en dat voor de toekomst de verwachting is dat gemiddeld genomen een stijging van de stikstofdepositie als gevolg van het weiden en bemesten kan worden uitgesloten. Daarnaast is gewezen op het PAS waarin voor elk Natura 2000-gebied de totale stikstofdepositie, waarvan de deposities van het weiden en bemesten deel uitmaken, passend zijn beoordeeld.

Het standpunt van MOB dat is weergegeven in 10.2 strekt er in de kern toe dat in de passende beoordeling voor een wettelijke regeling als hier aan de orde uitgegaan dient te worden van de maximale benutting van de beweidings- en bemestingsmogelijkheden binnen de kaders die de mestregelgeving biedt. Alleen op die wijze kan volgens MOB worden verzekerd dat toekomstige wijzigingen in bemesting niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden.

Het voorgaande leidt bij de Afdeling tot de vraag of de passende beoordeling waarin is uitgegaan van de feitelijke en verwachte omvang en intensiteit van het weiden en bemesten en waarvan de uitkomst is dat 'gemiddeld genomen een stijging van de stikstofdepositie als gevolg van beweiding en bemesting op bestaande agrarische bedrijven kan worden uitgesloten' en 'gemiddeld genomen een verdere daling valt te voorzien' toereikend is in het licht van de hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof van Justitie. De Afdeling sluit in dit concrete geval niet uit dat deze conclusie volstaat, omdat de uitzondering op de vergunningplicht voor het op of in de bodem brengen van meststoffen samenhangt met het PAS, waaraan een integrale beoordeling van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, waaronder ook de stikstofdepositie als gevolg van het weiden van vee en het bemesten van gronden, ten grondslag ligt. Uitgangspunt van het PAS is dat de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden zal dalen, door autonome ontwikkelingen en door PAS-bronmaatregelen. De depositieontwikkeling en de voortgang en het resultaat van de herstelmaatregelen die eveneens in het PAS zijn voorzien, wordt jaarlijks gemonitord. Indien uit de monitoring volgt dat de daling van de depositie ongunstiger is dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling van het PAS, vindt bijsturing, indien nodig, plaats. De bijsturing kan bestaan uit het vervangen of toevoegen van bron- of herstelmaatregelen of het bijstellen van de beschikbare ontwikkelingsruimte.

De Afdeling kan echter aan het toepasselijke EU-recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie geen zekerheid ontleen voor haar oordeel. Zij ziet daarom aanleiding hierover aan het Hof van Justitie een vraag voor te leggen.

Prejudiciële vraag 4

4 Voldoet de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in

de bodem brengen van meststoffen, waarin is uitgegaan van de feitelijke en verwachte omvang en intensiteit van deze activiteiten en waarvan de uitkomst is dat gemiddeld genomen een stijging van stikstofdepositie door deze activiteiten kan worden uitgesloten, aan de eisen die artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn daaraan stelt?

4a Is daarbij van belang dat de uitzondering op de vergunningplicht samenhangt met het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, waarin wordt uitgegaan van een daling van de totale stikstofdepositie op de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden en dat de depositieontwikkeling in de Natura 2000-gebieden in het kader van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 jaarlijks wordt gemonitord, waarbij wanneer de daling ongunstiger is dan waarvan in de passende beoordeling van het programma is uitgegaan, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

Prejudiciële vragen 5 tot en met 7a

11. MOB betoogt dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd niet voldoet aan de eisen die artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn daaraan stelt. In de passende beoordeling van het PAS zijn de positieve gevolgen van maatregelen en ontwikkelingen betrokken die zich nog moeten gaan manifesteren. Haar beroepsgronden hebben dezelfde strekking als de beroepsgronden die door de Werkgroep Behoud de Peel naar voren zijn gebracht in de zaken met nrs. 201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2, waarin heden een verwijzingsuitspraak wordt gedaan (ECLI:NL:RVS:2017:1259). De overwegingen 10 tot en met 10.38 en de vragen 3, 3a, 4, 5 en 5a van die verwijzingsuitspraak die aan het Hof van Justitie worden voorgelegd, zijn eveneens van belang voor doen van een uitspraak op de beroepen van MOB in de onderhavige handhavingzaken. De overwegingen 10 tot en met 10.38 van de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259 worden geacht hier ingelast te zijn. De prejudiciële vragen, die identiek zijn aan de vragen in vorenbedoelde verwijzingsuitspraak, luiden:

5 Mogen in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, die voor een programma zoals het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 is gemaakt, de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor bestaande arealen van habitattypen en leefgebieden worden betrokken, die worden getroffen in verband met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn?

5a. Indien vraag 5 bevestigend wordt beantwoord: kunnen de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in een passende beoordeling voor een programma worden betrokken als deze ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de gevolgen van deze maatregelen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de uitvoering

en het resultaat van die maatregelen wordt gemonitord en indien daaruit volgt dat de gevolgen ongunstiger zijn dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

6. Mogen de positieve gevolgen van de autonome daling van stikstofdepositie die zich zal gaan manifesteren in de periode waarin het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 geldt, in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, worden betrokken? Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over deze ontwikkelingen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de autonome daling van stikstofdepositie wordt gemonitord, en indien daaruit volgt dat de daling ongunstiger is dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

7. Mogen herstelmaatregelen die in het kader van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 worden getroffen en waarmee wordt voorkomen dat een bepaalde natuurbelastende factor, zoals stikstofdepositie, schadelijke gevolgen kan hebben voor bestaande arealen van habitattypen of leefgebieden, geduid worden als beschermingsmaatregel als bedoeld in punt 28 van het arrest van het Hof van Justitie van 15 mei 2014, Briels, ECLI:EU:C:2014:330, die in een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn mogen worden betrokken?

7a. Indien vraag 7 bevestigend wordt beantwoord: kunnen de positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen die in de passende beoordeling mogen worden betrokken, daarin worden betrokken, als deze ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de gevolgen van deze maatregelen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de uitvoering en het resultaat van de maatregelen wordt gemonitord en indien daaruit volgt dat de gevolgen ongunstiger zijn dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

H. VERHOUDING TOT ARTIKEL 6 LID 2 VAN DE HABITATRICHTLIJN

Aanleiding voor de prejudiciële vragen

12. Als het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen onder het beschermingsregime van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vallen dan is het volgende van belang. In de Wnb zijn verschillende instrumenten opgenomen waarmee uitvoering gegeven kan worden aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, opgenomen vergunningplicht voor andere handelingen die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, is een implementatie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat geldt ook voor artikel 2.4 van de Wnb waarin is bepaald dat de bevoegde instantie, indien dit gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-

gebied nodig is, aan degene die een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft een verplichting oplegt die onder meer kan inhouden dat de handeling moet worden gestaakt of niet wordt uitgevoerd. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen, ervan uitgaande dat dit de enige passende maatregel is waarmee ingegrepen kan worden in bestaande en toekomstige handelingen die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben, volstaat om te voldoen aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Zij ziet aanleiding die vraag aan het Hof van Justitie voor te leggen.

Standpunt Gelderland en Limburg

12.1. Gelderland en Limburg stellen zich op het standpunt dat de uitzondering op de vergunningplicht niet in strijd is met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Zij wijzen erop dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, ook op andere wijzen dan een vergunningplicht kan worden omgezet in nationale wetgeving. In dit geval voorziet de in artikel 2.4 van de Wnb opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen, in een juiste omzetting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, aldus Gelderland en Limburg.

Beoordeling door de Afdeling

12.2. Het weiden van vee kan onder artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vallen als het weiden van vee gebeurt in samenhang met de exploitatie van een melkveehouderij waarvoor toestemming is verleend voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor de Natura 2000-gebieden waarvoor dat bedrijf gevolgen kan hebben (zie 8.9).

In het geval het op of in de bodem brengen van meststoffen niet als project moet worden geduid, of als het bemesten van gronden dat plaatsvond voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor een Natura 2000-gebied en dat thans ook nog plaatsvindt als één en hetzelfde project moet worden geduid, is artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn eveneens van toepassing op het bemesten van gronden.

12.3. Als de hiervoor genoemde situaties zich voor kunnen doen dan strekt de uitzondering op de vergunningplicht ertoe dat activiteiten die verslechterende gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied zonder individuele toestemming zijn toegestaan. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn lijkt hieraan niet in de weg te staan, omdat het anders dan artikel 6, derde lid, geen systematische voorafgaande beoordeling van handelingen vereist. Bovendien geldt voor de in 12.2 genoemde situaties het in artikel 2.4 van de Wnb opgenomen instrument van het opleggen van verplichtingen. Dit instrument is eveneens een implementatie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dit instrument houdt in dat de bevoegde instantie, indien dat gelet op de instandhoudingsdoelstellingen nodig is voor een Natura 2000-gebied, aan degene die een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft verschillende verplichtingen oplegt, zoals het treffen van de nodige preventieve of herstelmaatregelen, of het uitvoeren

van de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften, of het niet uitvoeren of staken van de handeling. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen, ervan uitgaande dat dit de enige passende maatregel is waarmee ingegrepen kan worden in bestaande en toekomstige handelingen die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben, volstaat om te voldoen aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Daarbij is, gelet op het preventieve karakter van deze richtlijnbeeping van belang dat gewaarborgd moet zijn dat de bevoegde instantie in staat is tijdig toepassing te geven aan het instrument van het opleggen van verplichtingen.

12.4. De Afdeling overweegt dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, de lidstaten vrij laat in de keuze voor de instrumenten ter implementatie van de verplichtingen, zolang die instrumenten geschikt zijn om de richtlijnverplichtingen na te komen. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten ervoor zorg te dragen dat verslechtingen en significante verstoringen worden voorkomen. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn heeft evenals het derde lid, een preventief karakter. Voorts volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat beide bepalingen hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen (zie bijvoorbeeld Hof van Justitie 4 maart 2010, Frankrijk II, ECLI:EU:C:2010:114, punt 36).

12.5. De Afdeling acht de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen die in artikel 2.4 van de Wnb is opgenomen op voorhand geen ongeschikt instrument om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De Afdeling heeft dit eerder (uitspraak van 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, over een soortgelijk instrument in artikel 19c van de Nbw 1998) overwogen voor projecten die onder artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vallen omdat daarvoor toestemming is verleend voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor een Natura 2000-gebied, terwijl de exploitatie van het project ook na die datum wordt voortgezet. Het betreft dan bestaande situaties. Dit is de situatie waarop de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee kan zien. Daarnaast betreft dit de situatie als het bemesten van gronden dat plaatsvond voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd en dat ook thans nog plaatsvindt als één en hetzelfde project moet worden beschouwd.

Mocht het op of in de bodem brengen van meststoffen geen project zijn dan heeft de uitzondering op de vergunningplicht voor deze activiteit ook betrekking op nieuwe situaties. Ook in deze situatie acht de Afdeling de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen op voorhand geen ongeschikt instrument.

De Afdeling acht daarbij van belang dat het weiden van vee en het bemesten van gronden voorspelbare, periodieke activiteiten zijn. De bevoegde instanties weten waar welke agrarische bedrijven gevestigd zijn, wanneer het beweidings- en bemestingsseizoen aanvangt en weten hoeveel mest op of in de gronden mag worden gebracht. De bevoegde instantie dient zowel ten aanzien van voorgenomen als bestaande handelingen

verplichtingen op te leggen, indien dat, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, nodig is voor het Natura 2000-gebied. De aard van de activiteiten waarvoor het instrument van het opleggen van verplichtingen van toepassing is en de gegevens waarover de bevoegde instanties beschikken brengen naar het oordeel van de Afdeling mee dat de bevoegde instanties in staat moeten worden geacht tijdig toepassing te geven aan het instrument.

Wanneer de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen als enig instrument volstaat als implementatie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dan betekent dit dat de uitzondering op de vergunningplicht voor andere handelingen die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben verenigbaar is met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Prejudiciële vraag 8

12.6. Gezien het voorgaande acht de Afdeling aannemelijk dat de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen die in de Omgevingsverordening Gelderland en de Omgevingsverordening Limburg 2014 is opgenomen niet in strijd is met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, omdat in de Wnb met de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen is voorzien in een ander instrument waarmee voldaan kan worden aan de verplichtingen die uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeien. De Afdeling kan echter aan het toepasselijke EU-recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie geen zekerheid ontlenen voor haar oordeel. Zij ziet daarom aanleiding aan het Hof van Justitie de volgende vraag voor te leggen:

8. Is de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen als bedoeld in artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming, waaraan de bevoegde instantie toepassing dient te geven indien dat gelet op de instandhoudingsdoelstellingen nodig is voor een Natura 2000-gebied, een voldoende preventief instrument om ten aanzien van het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen uitvoering te kunnen geven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn?

I. VERZOEK OM VOORRANG

13. In de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259, is aan de president van het Hof van Justitie op grond van artikel 53, derde lid, van het Reglement voor de procesvoering verzocht te beslissen de zaak bij voorrang te behandelen.

Aangezien de onderwerpen die worden behandeld in de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1259 en de onderwerpen die in onderhavige uitspraak worden behandeld met elkaar samenhangen en de zaken om die reden tegelijk aan het Hof van Justitie worden voorgelegd, geldt het verzoek om behandeling bij voorrang tevens voor de onderhavige zaak.

J. SLOT

(slechts relevant voor de nationale procedure)

14. De behandeling van de beroepen zal worden geschorst tot het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.

15. MOB heeft de Afdeling verzocht ambtshalve een voorlopige voorziening te treffen in het geval prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie worden gesteld.

15.1. De Afdeling ziet, mede gelet op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aanleiding te beoordelen of termen aanwezig zijn een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te treffen.

15.2. De omstandigheid dat prejudiciële vragen worden gesteld betekent niet dat een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening zonder meer zou moeten worden toegewezen zolang het Hof van Justitie nog geen uitspraak over de prejudiciële vragen heeft gedaan. Wel brengt dit met zich, dat dient te worden bezien of afwijzing van het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening zal leiden tot onomkeerbare gevolgen in het licht van de doelstellingen van de toepasselijke richtlijn en de vragen die zijn gesteld over de uitleg van een aantal bepalingen van die richtlijn.

15.3. De onderwerpen waarover prejudiciële vragen worden gesteld, de verenigbaarheid van de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de grond brengen van meststoffen met artikel 6, tweede en derde lid van de Habitatrichtlijn, de uitleg van het begrip project in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, de uitgangspunten van de passende beoordeling en de maatregelen die daarin mogen worden betrokken, geven bij afweging van de betrokken belangen, geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening hangende de behandeling van de verwijzingsuitspraak bij het Hof van Justitie.

Daarvoor is van belang dat de deposities van het weiden van vee en het bemesten van gronden betrokken zijn in de uitgangssituatie (2014) van de passende beoordeling van het PAS. De Afdeling acht niet aannemelijk dat de stikstofdeposities als gevolg van het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in de omvang, op de plaats en op de wijze waarmee in de uitgangssituatie van het PAS rekening is gehouden, uitgaande van de uitvoering van de bron- en herstelmaatregelen zoals in het PAS voorzien, onomkeerbare gevolgen zal hebben. Als door een intensivering van het weiden en bemesten of door het weiden op en het bemesten van gronden waar dat eerder niet plaatsvond lokaal een verslechtering dreigt van de stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, dient het bevoegd gezag op grond van artikel 2.4 van de Wnb een verplichting op te leggen. Een dergelijke verplichting kan onder meer strekken tot het treffen van de nodige preventieve of herstelmaatregelen, het uitvoeren van de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften en het niet uitvoeren of staken van de handeling. Belanghebbenden kunnen het bevoegd gezag verzoeken toepassing te geven aan artikel 2.4 van de Wnb. Onder

deze omstandigheden bestaat bij de Afdeling niet de verwachting dat het niet treffen van een voorlopige voorziening zal leiden tot onomkeerbare gevolgen. De Afdeling ziet daarom, bij afweging van de betrokken belangen, geen aanleiding om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb te treffen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:
1. Kan een activiteit die niet valt onder het begrip project als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder a, van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26), omdat het geen fysieke ingreep in het natuurlijk milieu is, een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206) zijn omdat de activiteit significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben?
 2. Als ervan wordt uitgegaan dat het op of in de bodem brengen van meststoffen een project is, moet dan, in het geval dit rechtmatig plaatsvond voordat artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206) van toepassing werd voor een Natura 2000-gebied, en dat thans nog steeds plaatsvindt, geoordeeld worden dat sprake is van één en hetzelfde project, ook als het bemesten niet steeds op dezelfde percelen, in dezelfde hoeveelheden en met dezelfde technieken heeft plaatsgevonden? Is voor de beoordeling of sprake is van één en hetzelfde project relevant dat de stikstofdepositie door het op of in de bodem brengen van meststoffen niet is toegenomen, nadat artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206) van toepassing werd voor het Natura 2000-gebied?
 - 3 Staat artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206) in de weg aan een wettelijke regeling die ertoe strekt dat een activiteit die onlosmakelijk samenhangt met een project en daarom ook als project moet worden beoordeeld, zoals het weiden van vee door een melkveehouderij, wordt uitgezonderd van de vergunningplicht, waardoor voor die activiteit geen individuele toestemming is vereist, ervan uitgaande dat de gevolgen van de zonder vergunning toegestane activiteit voor de vaststelling van die wettelijke regeling passend zijn beoordeeld?
 - 3a. Staat artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad

van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206) in de weg aan een wettelijke regeling die ertoe strekt dat een bepaalde categorie van projecten, zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, wordt uitgezonderd van de vergunningplicht en daardoor zonder individuele toestemming is toegestaan, ervan uitgaande dat de gevolgen van de zonder vergunning toegestane projecten voor de vaststelling van die wettelijke regeling passend zijn beoordeeld?

4 Voldoet de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarin is uitgegaan van de feitelijke en verwachte omvang en intensiteit van deze activiteiten en waarvan de uitkomst is dat gemiddeld genomen een stijging van stikstofdepositie door deze activiteiten kan worden uitgesloten, aan de eisen die artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206), daaraan stelt?

4a Is daarbij van belang dat de uitzondering op de vergunningplicht samenhangt met het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (het PAS) waarin wordt uitgegaan van een daling van de totale stikstofdepositie op de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden en dat de depositieontwikkeling in de Natura 2000-gebieden in het kader van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 jaarlijks wordt gemonitord, waarbij wanneer de daling ongunstiger is dan waarvan in de passende beoordeling van het programma is uitgegaan, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

5 Mogen in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206), die voor een programma zoals het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 is gemaakt, de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor bestaande arealen van habitattypen en leefgebieden worden betrokken, die worden getroffen in verband met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206)?

5a. Indien vraag 5 bevestigend wordt beantwoord: kunnen de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in een passende beoordeling voor een programma worden betrokken als deze ten tijde van de passende beoordeling

nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de gevolgen van deze maatregelen die zijn gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de uitvoering en het resultaat van die maatregelen wordt gemonitord en indien daaruit volgt dat de gevolgen ongunstiger zijn dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

6. Mogen de positieve gevolgen van de autonome daling van stikstofdepositie die zich zal gaan manifesteren in de periode waarin het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 geldt, in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206), worden betrokken?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over deze ontwikkelingen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de autonome daling van stikstofdepositie wordt gemonitord, en indien daaruit volgt dat de daling ongunstiger is dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

7. Mogen herstelmaatregelen die in het kader van een programma, zoals het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, worden getroffen en waarmee wordt voorkomen dat een bepaalde natuurbelastende factor, zoals stikstofdepositie, schadelijke gevolgen kan hebben voor bestaande arealen van habitattypen of leefgebieden, geduid worden als beschermingsmaatregel als bedoeld in punt 28 van het arrest van het Hof van Justitie van 15 mei 2014, Briels, ECLI:EU:C:2014:330, die in een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206) mogen worden betrokken?

7a. Indien vraag 7 bevestigend wordt beantwoord: kunnen de positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen die in de passende beoordeling mogen worden betrokken, daarin worden betrokken, als deze ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de gevolgen van deze maatregelen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de uitvoering en het resultaat van de maatregelen wordt gemonitord en indien daaruit volgt dat de gevolgen ongunstiger zijn

dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

8. Is de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen als bedoeld in artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming, waaraan de bevoegde instantie toepassing dient te geven indien dat gelet op de instandhoudingsdoelstellingen nodig is voor een Natura 2000-gebied, een voldoende preventief instrument om ten aanzien van het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen uitvoering te kunnen geven aan artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG1992 L206)?

II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, griffier.

w.g. Van Ettekoven
voorzitter

w.g. Verbeek
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 mei 2017

704-388.

Verzonden: 17 mei 2017