

Uitspraak 202106915/1/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2022:2622
Datum uitspraak:	7 september 2022
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 9 oktober 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan [vergunninghouder] een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor de wijziging van de melkveehouderij aan de [locatie] in Westbroek. [vergunninghouder] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Westbroek. [vergunninghouder] heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de bouw van een nieuwe stal waarin zowel jongvee als melk- en kalfkoeien worden gehuisvest. Verder zullen er in de bestaande melkstal minder dieren worden gehouden. Volgens de aanvraag zullen 22 melkkoeien in een emissiearm stalsysteem (A1.13) en 134 melkkoeien en 63 stuks jongvee in een traditionele stal (A1.100) worden gehouden. De totale stalemissie is 2160 kg/NH3/jr, en de emissies van verkeer, intern transport en verwarming zijn 191,39 kg/NOx/jr. Het college heeft de natuurvergunning verleend voor het houden van het aangevraagde veebestand in de aangevraagde stalsystemen.

 hoger beroep  natuurbescherming

Volledige tekst

202106915/1/R2.

Datum uitspraak: 7 september 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank MiddenNederland van 22 september 2021 in zaak nr. 20/4269 in het geding tussen:

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A en de Vereniging Leefmilieu, beide gevestigd te Nijmegen,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2020 heeft het college aan [vergunninghouder] een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor de wijziging van de melkveehouderij aan de [locatie] in Westbroek.

Bij uitspraak van 22 september 2021 heeft de rechtbank het door MOB en Leefmilieu daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 9 oktober 2020 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

MOB en Leefmilieu hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

MOB en Leefmilieu en het college hebben nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juni 2022, waar het college, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en MOB en Leefmilieu, vertegenwoordigd door mr. D. Delibes, rechtsbijstandverlener te Gouda, zijn verschenen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat, vertegenwoordigd door drs. ing. A.M. Uijtendewillingen, mr. A.H. Schoppers en drs. F.J.G. Bouman, is verschenen om inlichtingen te geven.

Overwegingen

Inleiding

1. [vergunninghouder] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Westbroek. [vergunninghouder] heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de bouw van een nieuwe stal waarin zowel jongvee als melk- en kalfkoeien worden gehuisvest. Verder zullen er in de bestaande melkstal minder dieren worden gehouden. Volgens de aanvraag zullen 22 melkkoeien in een emissiearme stalsysteem (A1.13) en 134 melkkoeien en 63 stuks jongvee in een traditionele stal (A1.100) worden gehouden. De totale stalemissie is 2160 kg/NH₃/jr, en de emissies van verkeer, intern transport en verwarming zijn 191,39 kg/NO_x/jr.

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

1.2. MOB en Leefmilieu stellen in beroep dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen niet geschikt zijn om in een voortoets de omvang van de emissie uit zo'n stalsysteem te berekenen. Volgens MOB en Leefmilieu worden de (lagere) Rav-emissiefactoren bij emissiearme stalsystemen in de praktijk niet gehaald. Ter onderbouwing van hun standpunt verwijzen zij onder meer naar (1) het CBS-rapport 'Stikstofverlies uit opgeslagen mest', uit oktober 2019, (hierna: CBS-rapport) en (2) het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (hierna: CDM) hierover aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van 18 juni 2020 (hierna: CDM-advies).

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

Daarnaast overweegt de rechtbank dat het CBS-rapport en CDM-advies concrete aanknopingspunten bieden dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen waarschijnlijk onderschatten. Dit rapport en advies geven volgens de rechtbank ook voldoende aanleiding om aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem A1.13 te twijfelen. Daarbij betreft de rechtbank dat de naleving van de technische en gebruikseisen die beschreven zijn in het bij het stalsysteem behorende leaflet van belang zijn om de Rav-emissiefactor te halen, terwijl het college niet de mogelijkheid heeft daarop te handhaven en te controleren. Daarom is onvoldoende zeker dat het stalsysteem overeenkomstig het leaflet zal worden gebruikt. De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat met de toepassing van de Rav-

emissiefactoren voor emissiearme stallen onvoldoende zeker is dat de wijziging van de veehouderij als een situatie van intern salderen kan worden aangemerkt. Daardoor is niet op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft en geldt de reguliere vergunningplicht en het vereiste dat een passende beoordeling wordt gemaakt.

1.4. Het college betwist de beslissing van de rechtbank dat de vergunning moet worden vernietigd niet. Het hoger beroep is gericht tegen de overwegingen van de rechtbank over de toepassing van de Rav-emissiefactor voor de berekening van de emissie uit een emissiearm stalsysteem.

De Rav-emissiefactor voor stalsysteem A1.13

2. Het college stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit het CBS-rapport en het CDM-advies kan worden afgeleid dat de Rav-emissiefactor voor het stalsysteem A1.13 in dit geval niet kan worden toegepast. Het college voert daarvoor dezelfde argumenten aan als beschreven in de uitspraak van vandaag in zaak 202106900/1/R2, [ECLI:NL:RVS:2022:2557](#). Die argumenten zijn kort weergegeven:

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

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

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

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

2.1. In de schriftelijke uiteenzetting voeren MOB en Leefmilieu dezelfde argumenten aan als beschreven in de hiervoor genoemde uitspraak van vandaag in zaak [202106900/1/R2](#).

De beschrijving van het stalsysteem

3. In deze zaak is het emissiearme stalsysteem A1.13 aan de orde.

Stalsysteem A1.13 is een ligboxenstal met roostervloer voorzien van cassettes in de roosterspleten en mestschuif. Volgens het bij dit stalsysteem behorende leaflet is de ammoniakemissiebeperking gebaseerd op versnelde afvoer van urine door de cassettes met hellende groeven in de roosterspleten, waardoor er slechts weinig tot geen urine achterblijft en de omzetting van ureum naar ammoniak minder plaatsvindt op de vloer, maar in de mestkelder. Daarnaast vindt ammoniakemissiebeperking plaats door het beperken van de uitwisseling van kelderlucht en stallucht door middel van afsluitkleppen in de roosterspleten.

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

3.1. Stalsysteem A1.13 heeft een Rav-emissiefactor van 6 kg/NH₃/jr per dierplaats. Hierop wordt in de Rav een korting van 5% toegepast als het melkvee ten minste 720 uur per jaar in de wei staat.

De emissie uit stallen moet in een voortoets of passende beoordeling met de vereiste zekerheid in kaart worden gebracht. Als de Rav-emissiefactor die vereiste zekerheid biedt, dan kan het college bij natuurvergunningen voor het bepalen van de omvang van de emissie van emissiearme stalsystemen de emissiefactor uit de Rav toepassen (vergelijk 6-6.2 van de uitspraak van vandaag in zaak 202106900/1/R2).

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

4. De inhoud van het CBS-rapport en het CDM-advies is samengevat weergegeven in 7-8.2 van de uitspraak van vandaag in [202106900/1/R2](#).

4.1. De gronden die het college op dit punt naar voren brengt worden in de zojuist genoemde uitspraak in 10-10.3 behandeld. Kort weergegeven ziet de Afdeling in wat het college naar voren brengt geen aanleiding voor

het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het CBS-rapport en het CDM-advies niet de zekerheid geven dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen te laag zijn ten opzichte van de praktijk, maar wel concrete aanknopingspunten bevatten dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen waarschijnlijk onderschatten. Aan de uitkomsten van het CBS-rapport en CDM-advies kan, zo overweegt de Afdeling, in het licht van het voorzorgbeginsel niet worden voorbijgegaan. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het CBS-rapport en CDM-advies voldoende aanknopingspunten bevatten om aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor het stalsysteem A1.13 te twijfelen.

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

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

5.1. Het voorgaande betekent naar het oordeel van de Afdeling echter, anders dan het college veronderstelt, niet dat door naleving en handhaving van het leaflet verzekerd is dat de Rav-emissiefactor voor emissiearme stallen kan worden gehaald. De Afdeling betreft daarbij dat uit het CDM-advies kan worden afgeleid dat nader onderzoek nodig is naar de factoren die bepalend zijn voor de goede werking van emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij. Daarbij gaat het ook om factoren die niet zijn terug te voeren op de technische of gebruiksbeschrijving uit het leaflet (vergelijk 11-11.5 van de eerder genoemde uitspraak van vandaag in [202106900/1/R2](#)).

Conclusie toepassing Rav-emissiefactor

6. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het CBS-rapport en CDM-advies concrete aanknopingspunten bevatten dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen waarschijnlijk onderschatten. Dit rapport en advies geven ook voldoende aanleiding om aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem A1.13 te twijfelen. Zolang die twijfel niet is weggenomen, kan de emissie van het emissiearme stalsysteem A1.13 niet met de Rav-emissiefactor voor dat stalsysteem met de vereiste zekerheid worden vastgesteld. Daarom is niet op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat de aangevraagde wijziging van de veehouderij ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen heeft.

De Afdeling volgt het college niet waar het betoogt dat de bestaande Rav-emissiefactoren gebruikt kunnen worden zolang er geen alternatieve emissiefactoren zijn vastgesteld. Het voorzorgbeginsel dat aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ten grondslag ligt en de strikte uitleg die het Hof van Justitie daaraan geeft in een voortoets en passende beoordeling, bieden daarvoor geen ruimte. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het project vergunningplichtig is en passend beoordeeld moet worden.

Conclusie hoger beroep

7. Het hoger beroep is gelet op wat is overwogen in 5 gegrond. Het bestuursorgaan dient met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling en de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze niet of tevergeefs is aangevochten, een nieuw besluit te nemen.

8. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het hoger beroep gegrond.

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

w.g. Uyenburg
voorzitter

w.g. Verbeek
griffier

388