

ECLI:NL:RVS:2022:2624

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	07-09-2022
Datum publicatie	07-09-2022
Zaaknummer	202106908/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 1 oktober 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan [appellant] een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming verleend voor de wijziging van de melkveehouderij aan de [locatie] in [plaats]. [appellant] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Snelrewaard. [appellant] heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de bouw van een nieuwe rundveestal met een emissiearm stalsysteem (A1.28) en het aanpassen van de dieraantallen in de stallen 1, 2, 3 en 8. Volgens de aanvraag zullen 100 melkkoeien worden gehouden in de emissiearme stal. Verder zullen 51 stuks jongvee, 30 schapen en 1 fokstier worden gehouden. De totale stalemissie is 845,4 kg/NH₃/jr, en de emissies van verkeer, intern transport en verwarming zijn 93,24 kg/NO_x/jr. Het melkvee zal niet worden beweid. Het college heeft de natuurvergunning verleend voor het houden van het aangevraagde veebestand in de aangevraagde stalsystemen.

Vindplaatsen [Rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl)

Uitspraak

202106908/1/R2.

Datum uitspraak: 7 september 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

- [appellant], wonend te [plaats], gemeente Oudewater,
- het college van gedeputeerde staten van Utrecht,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank MiddenNederland van 22 september 2021 in zaak nr. 20/4157 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 1 oktober 2020 heeft het college aan [appellant] een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor de wijziging van de melkveehouderij aan de [locatie] in [plaats].

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

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en 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 [appellant], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, het college, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en MOB en Leefmilieu, vertegenwoordigd door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener te Gennep, zijn verschenen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat, vertegenwoordigd door drs. ing. A.M. Uijtdeuwillingen, mr. A.H. Schoppers en drs. F.J.G. Bouman, is verschenen om inlichtingen te geven.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie] in Snelrewaard. [appellant] heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de bouw van een nieuwe rundveestal met een emissiearm stalsysteem (A1.28) en het aanpassen van de dieraantallen in de stallen 1, 2, 3 en 8. Volgens de aanvraag zullen 100 melkkoeien worden gehouden in de emissiearme stal. Verder zullen 51 stuks jongvee, 30 schapen en 1 fokstier worden gehouden. De totale stalemissie is 845,4 kg/NH₃/jr, en de emissies van verkeer, intern transport en verwarming zijn 93,24 kg/NO_x/jr. Het melkvee zal niet worden beweid.

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 A1.28 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. [appellant] en het college betwisten de beslissing van de rechtbank dat de vergunning moet worden vernietigd niet. Hun hoger beroepen zijn gericht tegen de overwegingen van de rechtbank over de toepassing van de Rav-emissiefactor voor de berekening van de emissie uit een emissiearm stalsysteem.

Hadden MOB en Leefmilieu een belang bij de vernietiging van de vergunning?

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank zich had moeten beperken tot de constatering dat de vergunning niet verleend kon worden omdat deze niet nodig was. Verder had de rechtbank zelf voorziend moeten bepalen dat de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten of wordt afgewezen. Omdat in de aanvraag is uitgegaan van intern salderen is er immers maar één uitkomst mogelijk. De rechtbank was volgens [appellant] niet bevoegd om de beroepsgronden over de wijze waarop de emissies van de stallen zijn beoordeeld te behandelen. Verder stelt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat MOB en Leefmilieu belang hebben bij de vernietiging van het besluit. Dat belang is niet aanwezig omdat uit de Wnb voortvloeit dat een wettelijke grondslag voor het verlenen van de vergunning ontbreekt. MOB en Leefmilieu kunnen met het nemen van een nieuw besluit na de vernietiging niet bewerkstelligen dat de aangevraagde situatie niet kan worden gerealiseerd. Het college kan volgens [appellant] bij het nieuw te nemen besluit de aanvraag niet op inhoudelijke gronden weigeren omdat de aanvraag betrekking heeft op intern salderen.

2.1. De Afdeling is anders dan [appellant] van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat MOB en Leefmilieu belang hebben bij de vernietiging van de vergunning. De vraag of de aangevraagde activiteit vergunningplichtig is kan, anders dan [appellant] veronderstelt, door MOB en Leefmilieu in deze procedure aan de orde worden gesteld. Het feit dat [appellant] bij de aanvraag een AERIUS-berekening heeft gevoegd waaruit blijkt dat de aangevraagde activiteit niet zal leiden tot een toename van depositie ten opzichte van de referentiesituatie, betekent anders dan hij kennelijk veronderstelt, niet dat het college de uitgangspunten van die berekening niet mag beoordelen, MOB en Leefmilieu deze niet kunnen betwisten en de rechtbank geen oordeel mag geven over beroepsgronden die daarover gaan.

Het betoog van [appellant] slaagt niet.

De Rav-emissiefactor voor stalsysteem A1.28

3. [appellant] 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 A1.28 niet kan worden toegepast. [appellant] wijst erop dat het CBS-rapport en het CDM-advies niet tot doel hadden om de effectiviteit van emissiearme stallen te verifiëren. Harde conclusies daarover bevatten die stukken niet, terwijl vaststaat dat de Rav-emissiefactoren zijn gebaseerd op uitgebreide meetprotocollen en de emissiefactoren uit het model Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA) voor het grootste deel overeenkomen met de Rav-emissiefactoren. Bovendien heeft de rechtbank niet gemotiveerd waarom de bevindingen van het CBS-rapport en CDM-advies relevant zijn voor het stalsysteem A1.28. Dat stalsysteem is in die stukken namelijk niet betrokken. Het voert volgens [appellant] te ver om iedere veronderstelde feitelijke afwijking van de Rav-emissiefactor, hoe gering ook, tegen te werpen. Daarmee wordt een essentieel beoordelingskader, dat de Rav is, zijn betekenis volledig ontnomen. Het behalen van de emissiefactor is bovendien gewaarborgd doordat handhavend kan worden opgetreden als het stalsysteem niet wordt gebruikt overeenkomstig het leaflet.

3.1. Het college stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit het CBS-rapport en het CDM-advies kan worden afgeleid dat de Rav-emissiefactor voor het stalsysteem A1.28 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, waarin de emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem A1.13 aan de orde is. Die argumenten zijn kort weergegeven:

(1) dat de emissiefactoren van veel stalsystemen die in het CBS-rapport zijn betrokken niet tot stand zijn gekomen op basis van meetprotocollen die gelden voor onder meer stalsysteem A1.13 en A1.28, maar op basis van oudere methoden;

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

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

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

In aanvulling hierop stelt het college dat zijn argumenten in het geval dat hier aan de orde is te meer gelden, omdat het stalsysteem A1.28 in het geheel niet betrokken is in het CBS-rapport.

3.2. 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. In aanvulling daarop stellen zij dat het gegeven dat het staltype A1.28 niet in het CBS-rapport is betrokken niet betekent dat de algemene conclusies uit het CBS-rapport dat emissiereductie van emissiearme stalsystemen wordt overschat niet voor dit staltype zouden gelden. De verschillen van dit staltype met de wel onderzochte staltypen zijn niet zodanig groot dat reeds daarom aan het CBS-rapport voorbij gegaan kan worden.

In aanvulling op hun standpunt dat wel wat valt af te dingen op de zorgvuldige totstandkoming van de Rav-emissiefactor verwijzen MOB en Leefmilieu naar het in hun opdracht door De Roever omgevingsadvies opgestelde deskundigenmemo (d.d. 14 juni 2021) waarin een meetrapport is beoordeeld waarop de Rav-emissiefactor voor stalsysteem A1.28 is gebaseerd.

De beschrijving van het stalsysteem

4. In deze zaak is het emissiearme stalsysteem A1.28 aan de orde.

Stalsysteem A1.28 is een ligboxenstal met roostervloer, voorzien van rubber matten en composiet nokken met een hellend profiel, kunststoffencassettes met kleppen in de roosterspleten en met mestschuif.

Volgens het bij dit stalsysteem behorende leaflet is de ammoniakemissiebeperking gebaseerd op het versneld afvoeren van urine naar de mestkelder door het sterk hellende profiel in de rubber toplaag met bevestigingsnokken op de roostervloer, waardoor slechts weinig tot geen urine achterblijft en de omzetting van ureum naar ammoniak niet op de vloer plaatsvindt, maar in de mestkelder. Daarnaast vindt ammoniakemissiebeperking plaats door het beperken van de uitwisseling van kelderlucht en stallucht, door middel van kunststof kleppen in de roosterspleten.

In het leaflet is als gebruikseis opgenomen dat de mest tenminste iedere 1,5 uur van de vloer wordt verwijderd met de mestschuif, wanneer de mestschuif in de vaste opstelling wordt toegepast. 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.

4.1. Stalsysteem A1.28 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?

5. 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.

5.1. De Afdeling heeft in de zojuist genoemde uitspraak in 10-10.3 kort samengevat overwogen dat

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

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

5.2. De Afdeling ziet in wat [appellant] en het college hebben aangevoerd geen aanleiding om in deze zaak tot een ander oordeel te komen dan in de uitspraak van vandaag in zaak 202106900/1/R2, ECLI:NL:RVS:2022:2557. Dat het stalsysteem A1.28 niet in het CBS-rapport is betrokken, zoals [appellant] en het college terecht stellen, betekent niet dat de algemene bevindingen uit het CBS-rapport en CDM-advies niet relevant zijn voor dit stalsysteem. Het werkingsprincipe van dit emissiearme stalsysteem komt in essentie namelijk overeen met het werkingsprincipe van de wel in dat onderzoek betrokken emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij. Bij al deze stalsystemen gaat het om de toepassing van een emissiearme vloer (waarvan de uitvoering per systeem verschilt), waarbij de ammoniakemissiebeperking is gebaseerd op het versneld afvoeren van urine naar de mestkelder of mestopslag door de specifieke vloeruitvoering, het beperken van de luchtuitwisseling tussen de stal en de kelder door maatregelen in de roosterspleten en bij de mestafstorten, door het beperken van de mest en urine op de vloer door regelmatig schoon schuiven met een mestschuif of mestrobot en het beperken van het met mest besmeurd oppervlak per koe.

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

6. 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. [appellant] en het college stellen terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het feit dat het college niet het bevoegde bestuursorgaan is voor de handhaving van de naleving van de bepalingen in het Activiteitenbesluit milieubeheer, maar het college van burgemeester en wethouders, niet betekent dat daarom niet of onvoldoende verzekerd is dat het leaflet wordt nageleefd en gehandhaafd. Het college mag dus uitgaan van de naleving en handhaving van het leaflet. Het betoog van [appellant] en het college slaagt op dit punt.

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

Conclusie toepassing Rav-emissiefactor

7. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling 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 A1.28 te twijfelen. Zolang die twijfel niet is weggenomen, kan de emissie van het emissiearme stalsysteem A1.28 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 beroepen

8. De hoger beroepen zijn gelet op wat is overwogen in 6 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.

9. Het college moet de proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Utrecht tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1518,00;

III. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 270,00 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

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

w.g. Uylenburg

voorzitter

w.g. Verbeek

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 september 2022

388