

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:3695

Datum uitspraak

4 oktober 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 29 september 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming verleend aan [landbouwbedrijf] voor het wijzigen van een pluim- en melkveehouderij aan de [locatie] in Zuthem. Het college heeft de natuurvergunning verleend voor het houden van het aangevraagde veebestand in de aangevraagde stalsystemen. De natuurvergunning is verleend, omdat de aangevraagde situatie leidt tot een gelijkblijvende of afnemende depositie ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is ontleend aan de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 van 18 maart 2013. Die vergunning is verleend voor het houden van 168 melkkoeien en 10 stuks vrouwelijk jongvee in de bestaande stallen A en B met een regulier stalsysteem, het houden van 123 stuks jongvee in de nieuw te bouwen stal V, met een regulier stalsysteem, het houden van 36.700 vleeskuikens in de bestaande stal J met een emissiearm stalsysteem (E5.5) en het houden van 138.200 vleeskuikens in de bestaande stallen K, L en M.

Volledige tekst

202203801/1/R2.

Datum uitspraak: 4 oktober 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 11 mei 2022 in zaak nr. 20/2209 in het geding tussen:

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

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2020 heeft het college een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming verleend (hierna: natuurvergunning) aan [landbouwbedrijf] voor het wijzigen van een pluim- en melkveehouderij aan de [locatie] in Zuthen (hierna: de veehouderij).

Bij uitspraak van 11 mei 2022 heeft de rechtbank het door MOB en Leefmilieu daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 29 september 2020 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 11 juli 2023, waar het college, vertegenwoordigd door D. Reijchard, M. Zuidema, T. Nicolai en J.G.M. van 't Erve, bijgestaan door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, en MOB en Leefmilieu, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De veehouderij exploiteert een pluim- en melkveehouderij aan de [locatie] in Zuthem. De veehouderij heeft een natuurvergunning aangevraagd voor het houden van 144 melkkoeien, 132 stuks jongvee in de bestaande gebouwen B, D, G en R, alle vier met een regulier stalsysteem. Ook is de natuurvergunning aangevraagd voor het houden van 38.000 vleeskuikens in de bestaande stal J, met een emissiearm stalsysteem (E5.5), 100.200 vleeskuikens in de bestaande stallen K, L en M, met een emissiearm stalsysteem (E5.10) en 38.600 vleeskuikens in de bestaande stal U, die zal worden voorzien van een emissiearm stalsysteem (E5.11).

1.1. Het college heeft de natuurvergunning verleend voor het houden van het aangevraagde veebestand in de aangevraagde stalsystemen. De natuurvergunning is verleend, omdat de aangevraagde situatie leidt tot een gelijkblijvende of afnemende depositie ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is ontleend aan de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 van 18 maart 2013. Die vergunning is verleend voor het

houden van 168 melkkoeien en 10 stuks vrouwelijk jongvee in de bestaande stallen A en B met een regulier stalsysteem, het houden van 123 stuks jongvee in de nieuw te bouwen stal V, met een regulier stalsysteem, het houden van 36.700 vleeskuikens in de bestaande stal J met een emissiearm stalsysteem (E5.5) en het houden van 138.200 vleeskuikens in de bestaande stallen K, L en M en de nieuw te bouwen stal U, alle vier met een emissiearm stalsysteem (E5.10). Stal V is nooit gebouwd en zal ook niet meer worden gerealiseerd.

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-emissiefactor).

Aangevallen uitspraak

2. MOB en Leefmilieu hebben in beroep bij de rechtbank gesteld 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) (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).

2.1. De rechtbank overweegt dat het CBS-rapport en CDM-advies concrete aanknopingspunten bieden voor het oordeel 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 E5.11, te twijfelen. Daarbij betreft de rechtbank dat zelfs bij strikte naleving van de technische en gebruikseisen die beschreven zijn in het bij het stalsysteem behorende leaflet, niet kan worden uitgesloten dat het project kan leiden tot significante gevolgen voor omliggende Natura 2000-gebieden. 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 kan hebben.

Voor zover het college heeft gesteld dat, ook bij een verminderde reductie, op voorhand kan worden uitgesloten dat het project kan leiden tot significante effecten omdat het verschil tussen de emissie in de referentiesituatie en beoogde situatie zo groot is, volgt de rechtbank dit standpunt niet. Volgens de rechtbank gaat het college hierbij nog steeds uit van een bepaalde werking van het emissiearme systeem en heeft het dit niet met gegevens onderbouwd.

Standpunten hoger beroep college

3. Het college komt niet op tegen de beslissing van de rechtbank om de natuurvergunning te vernietigen, omdat volgens het college geen natuurvergunning nodig is. Sinds 1 januari 2020 is immers geen natuurvergunning nodig indien op voorhand kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen voor de betreffende Natura 2000-gebieden kan hebben. 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.

4. Het college stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit de door MOB en Leefmilieu aangehaalde stukken kan worden afgeleid dat de Rav-emissiefactor voor het stalsysteem E5.11 in dit geval niet kan worden toegepast. De Rav-emissiefactoren zijn op zorgvuldige wijze tot stand gekomen en gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke inzichten. Zij zijn gebaseerd op meerdere metingen, verricht conform een meetprotocol en de emissiefactoren worden, indien daartoe aanleiding bestaat, geactualiseerd. Verder wijst het college erop dat het CBS-rapport en het CDM-advies geen definitieve conclusies bevatten. Bovendien kan de oorzaak van een eventuele verminderde werking van een emissiearm stalsysteem ook te vinden zijn in het stalmanagement, bijvoorbeeld omdat niet gehandeld wordt conform het leaflet. Dat is een kwestie van handhaving en daarmee is niet gezegd dat de Rav-emissiefactor niet kan worden gehaald.

Daarbij zijn er handhavingsmogelijkheden op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wnb, indien de gevolgen van de referentiesituatie worden overschreden. Er geldt dan immers een vergunningplicht.

De algemene conclusies uit het CBS-rapport en het CDM-advies en het gegeven dat naar aanleiding daarvan wordt gezien of sommige emissiefactoren of meetmethoden aanpassing behoeven, geven volgens het college geen aanleiding om nu niet uit te gaan van de Rav-emissiefactor. Die emissiefactoren zijn gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis en zijn op zorgvuldige wijze en op basis van wetenschappelijke inzichten vastgesteld. Bij de beslissing op de aanvraag voor een natuurvergunning moet het college zich baseren op de op dat moment best beschikbare wetenschappelijke kennis. Die ligt voor het stalsysteem E5.11 vast in de huidige Rav-emissiefactor. Een andere factor zou snel arbitrair zijn en niet te rechtvaardigen tegenover een aanvrager.

Een en ander neemt volgens het college niet weg dat het CBS-rapport en het CDM-advies wel reden geven om nader onderzoek te doen. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat hebben aan de Tweede Kamer aangegeven dat maatregelen worden genomen om te waarborgen dat reductie van emissies niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk plaatsvindt. Daartoe worden onder meer praktijkmetingen van emissiearme stallen op bedrijfsniveau geïntensiveerd, wordt onderzoek uitgevoerd naar stalmanagement van emissiearme stallen en wordt onderzocht of direct continue bedrijfsmonitoring van emissies door het gebruik van sensoren mogelijk is. Verder zal binnen het aangekondigde Kennisprogramma Stikstof onderzoek worden uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in het verminderen van onzekerheden omtrent stikstofberekeningen.

Ook stelt het college dat, wanneer de uitspraak van de rechtbank wordt gevolgd, nooit meer uitgegaan kan worden van gemiddelde waarden bij het bepalen van Rav-emissiefactoren. Gelet op alle factoren die de emissie uit een stal kunnen beïnvloeden zal de emissie afkomstig uit een stal nooit één constant getal zijn, maar altijd een bepaalde afwijking hebben. Een emissiefactor zal daarom altijd moeten bestaan uit een gemiddelde waarin de uitschieters en de meevallers worden meegenomen.

4.1. Het college stelt zich ook op het standpunt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft

onderkend dat voor deze veehouderij het verschil tussen de emissie in de referentiesituatie (9000,8 kg/per jaar NH₃) en beoogde situatie (8214,4 kg/per jaar NH₃) zodanig groot is, dat zelfs indien er vanuit wordt gegaan dat minder reductie wordt gerealiseerd dan waar de Rav-emissiefactor vanuit gaat, nog steeds op voorhand kan worden uitgesloten dat het project kan leiden tot significante effecten op de betreffende Natura 2000-gebieden. Ook als wordt uitgegaan van de grootste globale standaardafwijking of onzekerheidsmarge van 50%, treden er geen significante gevolgen op.

4.2. In het nadere stuk van 30 juni 2023 heeft het college aangegeven dat in juni 2023 het onderzoek "Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest - Evaluatie van de NP-methode en effect van staltype" uitgevoerd door Wageningen Livestock Research is gepubliceerd. Hieruit blijkt volgens het college dat de stikstofverliezen van stalsysteem E5.10 (het huidige stalsysteem) groter zijn dan het stalsysteem E5.11 (het beoogde stalsysteem). Dit betekent dat hoe dan ook sprake is van een reductie van stikstofdepositie, aangezien de veehouderij omschakelt naar een stalsysteem met minder stikstofverliezen dan het huidige stalsysteem.

Ook stelt het college in het nadere stuk dat zelfs wanneer in zowel de referentiesituatie als in de beoogde situatie wordt gerekend met de Rav-emissiefactor voor een regulier stalsysteem in dit geval geen sprake is van een toename van stikstofdepositie. Ter onderbouwing heeft het college een Aeries-berekening overgelegd.

Beoordeling hoger beroep

Beschrijving van het stalsysteem

5. Het emissiearme stalsysteem met Rav-code E5.11 is een stal met een luchtmengsysteem voor droging van de strooisellaag in combinatie met een warmtewisselaar. Dit betekent dat de ammoniakemissiebeperking is gebaseerd op het drogen en verwarmen van de mest-/strooisellaag door middel van een warmtewisselaar. De Rav-emissiefactor voor dit stalsysteem is 0,021 kg/jaar NH₃ per dierplaats. De Rav-emissiefactor voor een regulier stalsysteem is 0,068 kg/jaar NH₃ per dierplaats en de Rav-emissiefactor voor het stalsysteem dat eerder was aangebracht in stal U (E5.10) is 0,035 kg/jaar NH₃ per dierplaats.

Rol en betekenis Rav-emissiefactor in de natuurtoets

6. Zoals overwogen in 6 tot en met 6.2 in de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:2557](#)), is de Rav geen regeling die bij of krachtens de Wnb is vastgesteld, maar blijkt uit eerdere uitspraken van de Afdeling dat bij natuurvergunning voor het bepalen van de omvang van de emissie van agrarische bedrijven aansluiting gezocht kan worden bij de emissiefactoren uit de Rav. Hiervoor is wel vereist dat de emissie uit stallen in een voortoets of passende beoordeling met de vereiste zekerheid in kaart kan worden gebracht met de Rav-emissiefactor. Dit vereiste volgt uit het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Onderzoeken over emissies van veehouderijen

CBS-rapport

7. Het CBS-rapport is een studie naar stikstofverliezen uit mest in stallen en mestopslagen van een groot aantal praktijkbedrijven in de periode 2015-2017, op basis van stikstof en fosfaatgehalten in veevoer, dierlijke producten en mest. Uit het CBS-rapport blijkt dat de totale stikstofverliezen uit stallen en mestopslagen groter zijn dan eerder berekend met het NEMA-model. Dit is het rekenmodel waarmee stikstofverbindingen uit stallen en mestopslagen, bij beweiding en bij toediening aan de bodem wordt berekend. Bovendien blijken de stikstofverliezen uit emissiearme stallen gemiddeld genomen niet kleiner te zijn dan die van gangbare stallen.

In het CBS-rapport staat dat er een verschil is in de stikstof/fosfaatverhouding bij excretie (mest die wordt uitgescheiden) en bij mestafvoer, dat niet wordt verklaard uit berekende emissies van ammoniak en overige stikstofverbindingen. In het rapport wordt geconcludeerd dat dit verschil relatief groot is bij emissiearme huisvesting en hierdoor bestaat het vermoeden dat de veronderstelde effectiviteit van emissiearme huisvesting wordt overschat. Voor veel emissiearme stalsystemen zijn de emissiefactoren niet gebaseerd op metingen van ammoniakemissie in de desbetreffende stal, maar afgeleid van de gemeten emissies in andere stalsystemen. Dit introduceert volgens het CBS-rapport een onzekerheid in de berekening van de ammoniakemissie uit emissiearme systemen.

Specifiek voor pluimveebedrijven is overwogen dat bij emissiearme huisvesting de stikstofverliezen veel groter zijn dan de verliezen die zijn berekend met de emissiefactoren in het NEMA-model. Voor vleeskuikens is er vrijwel geen verschil in stikstofverlies tussen reguliere huisvesting (E5.100) en emissiearme huisvesting. Het mediane stikstofverlies op basis van de stikstof/fosfaatverhouding is van zowel reguliere als emissiearme huisvesting van vleeskuikens 30 procent.

Behalve onzekerheden in de gebruikte emissiefactoren voor stalsystemen zijn er volgens het CBS-rapport nog andere mogelijke oorzaken die kunnen bijdragen aan de verklaring voor het verschil in stikstofverlies. Bij mestopslag buiten de stal kunnen de stikstofverliezen groter zijn dan waar nu van wordt uitgegaan in het NEMA-model. Verder is het mogelijk dat de afgevoerde mest niet representatief is voor alle geproduceerde mest of dat de mestmonsters geen goed beeld geven van de samenstelling van de mest. Ook kunnen de excretiefactoren voor een bedrijf afwijken van de gemiddelde praktijk. De effecten van een aantal van deze factoren zijn in het rapport aan de hand van gevoeligheidsanalyses onderzocht. Op basis daarvan kan geconcludeerd worden dat sommige factoren kunnen leiden tot een kleiner of groter stikstofverlies op basis van het verschil in de stikstof/fosfaatverhouding. Het is volgens het CBS-rapport echter niet waarschijnlijk dat daarmee het verschil in stikstofverlies kan worden verklaard. Bovendien geven de genoemde factoren geen verklaring voor het feit dat bij reguliere huisvesting het verschil tussen het stikstofverlies op basis van de stikstof/fosfaatverhouding en het verlies op basis van emissiefactoren kleiner is dan bij emissiearme huisvesting.

CDM-advies

7.1. De CDM heeft op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een analyse uitgevoerd van de mogelijke implicaties van het CBS-rapport.

7.2. Het CDM-advies onderschrijft de bevinding in het CBS-rapport dat een deel van het

berekende verschil van de totale stikstofverliezen uit stallen en mestopslagen volgens de CBS-methode en het NEMA-model waarschijnlijk wordt veroorzaakt door een onderschatting van de ammoniakemissies uit emissiearme stallen en enkele andere stalsystemen. Een ander deel is waarschijnlijk het resultaat van een onderschatting van overige stikstofverliezen (lachgas, stikstofoxiden en stikstofgas), vooral bij stalsystemen met vaste mest.

7.3. Volgens het CDM-advies geeft het CBS-rapport aan dat de totale gasvormige stikstofverliezen uit emissiearme stallen van vergelijkbare grootte zijn als die van gangbare stallen. Dit impliceert volgens de CDM dat de effectiviteit van emissiearme stallen in de praktijk minder groot is dan de Rav-emissiefactoren aangeven. De resultaten van het CBS-rapport kunnen echter niet gebruikt worden om met voldoende zekerheid af te leiden met hoeveel procent de ammoniakemissie uit emissiearme stallen in de Rav-waarden en de emissie-inventarisatie wordt onderschat in de praktijk. De resultaten van het CBS-rapport leiden tot de conclusie dat de emissies van ammoniak, lachgas, stikstofoxiden en stikstofgas uit stallen en opslagen en bij mesttoediening herzien moeten worden.

7.4. De CDM heeft een lijst met acht acties opgesteld om te komen tot een betere analyse van de effectiviteit van emissiearme stallen. Er is meer systeembenadering en monitoring van emissies in en bij stallen nodig; een veelheid van factoren bepaalt het succes (of het falen) van emissiearme stallen. Er is tot nu toe onvoldoende verificatie en controle geweest. Monitoring van emissies uit stallen maakt een betere controle mogelijk. De CDM adviseert om een onderzoeksplan met korte- en lange termijn onderzoek op te stellen en uit te voeren door vertegenwoordigers van de betrokken ministeries, landbouworganisaties, (internationale) onderzoeksinstellingen, omgevingsdiensten en bouwers.

7.5. In bijlage 2 van het CDM-advies staat over de vraag of er andere aanwijzingen zijn die iets kunnen zeggen over de effectiviteit van emissiearme stallen dat emissiearme stallen complexe systemen zijn en dat de emissiebeperking door een complex van factoren wordt beïnvloed. De CDM pleit voor meer systeembenadering, waarbij rekening wordt gehouden met alle factoren die de grootte van de ammoniakemissies uit stallen en mestopslagsystemen beïnvloeden. Belangrijke factoren zijn het management van het dier, het voer, de mest en de stal door de veehouder. Ook de voersamenstelling, het vloertype en de werking, ventilatie en voerbakkenplaatsing kunnen echter van invloed zijn. Daarnaast zijn de staat van het onderhoud en de slijtage van materialen en technieken van belang voor de ammoniakemissie.

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

8. Zoals uiteengezet in overwegingen 10 tot en met 10.3 in de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2022, kunnen uit het CBS-rapport en CDM-advies alleen algemene conclusies en bevindingen worden afgeleid. Deze algemene conclusies en bevindingen hebben in algemene zin ook betrekking op emissiearme stalsystemen in de pluimveehouderij. Daarnaast kan uit bijlage B7.1 (pagina 47) van het CBS-rapport worden afgeleid dat voor 315 stallen met stalsysteem E5.11 in drie onderzoeksjaren een stikstofverlies van gemiddeld tussen 11-13% van de stikstof die via de mest wordt uitgescheiden niet verklaard kan worden uit de gasvormige verliezen die berekend worden op basis van de ammoniakemissiefactor voor dit stalsysteem en de stikstofverliezen van lachgas, stikstofoxiden en stikstofgas. Bij een reguliere stal voor vleeskuikens (E5.100) is dit verlies

tussen 4-6% in de drie onderzoeksjaren bij 182 stallen. Het CBS constateert dat vooral bij emissiearme huisvesting het stikstofverlies groter is dan het verlies berekend met emissiefactoren.

Over de vermoedelijke overschatting van de effectiviteit van emissiearme stallen wordt in het CBS-rapport in algemene zin geconstateerd dat voor veel emissiearme stalsystemen de ammoniakemissiefactoren niet op metingen zijn gebaseerd, maar afgeleid zijn van de gemeten emissies in andere stalsystemen. In de pluimveesector is in 2008 een meetreeks geweest op basis waarvan de emissiefactoren van reguliere stallen (waaronder E5.100) zijn herzien. De emissiefactoren van emissiearme stalsystemen zijn toen ook herberekend door de vorige emissiefactor te vermenigvuldigen met de procentuele toe- of afname van de emissie van het reguliere systeem. Ook kan in de pluimveesector meespelen dat de omvang van de stikstofverliezen door nitrificatie en denitrificatie waarschijnlijk worden onderschat voor pluimveemest in het NEMA-model.

8.1. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het CBS-rapport en het CDM-advies concrete aanknopingspunten bevatten dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen de werkelijke ammoniakemissie van het stalsysteem E5.11 waarschijnlijk onderschatten. Zoals overwogen is in 10.3 van de uitspraak van 7 september 2022, volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn uitgegaan moet worden van een strikte uitleg van het voorzorgsbeginsel en daarom niet voorbijgegaan kan worden aan de uitkomsten van het CBS-rapport en het CDM-advies. Daarbij is van belang dat de CDM de door het CBS gehanteerde onderzoeksmethode en toepassing daarvan heeft gecontroleerd en tot de conclusie is gekomen dat het onderzoek robuust is en de conclusies kan dragen.

Het betoog slaagt niet.

Leaflet

9. Niet in geschil is dat het voor een goede werking van een emissiearm stalsysteem essentieel is dat het systeem wordt uitgevoerd en gebruikt overeenkomstig de systeembeschrijving die is opgenomen in het bij het stalsysteem behorende leaflet. Het nummer van het bij het stalsysteem behorende leaflet is opgenomen in bijlage 1 bij de Rav. De systeembeschrijving bevat eisen over de technische uitvoering van het systeem en eisen over het gebruik van het systeem. De eisen over de technische uitvoering van het systeem betreffen eisen over het verwarmings- en luchtcirculatiesysteem, de warmtewisselaar en het thermisch rendement daarvan, plaatsing van circulatieventilatoren (indien toegepast), aanwezigheid van registratieapparatuur en de capaciteit van de warmtewisselaar. De eisen over het gebruik van het systeem gaan over het leefoppervlak, instelling van de temperatuurcurve, instelling van de ventilator in de warmtewisselaar wanneer er verwarmd wordt en wanneer er niet wordt verwarmd en de registratie.

9.1. Artikel 3.123 van het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat regels over de goede werking van een huisvestingssysteem. Dit artikel luidt:

"1 Ten behoeve van de goede werking van een huisvestingssysteem en het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van emissies naar de lucht, wordt ten minste voldaan aan het tweede en derde lid.

2. Een huisvestingssysteem is uitgevoerd overeenkomstig de bij dat huisvestingssysteem behorende technische beschrijving, bedoeld in de bijlage bij de regeling op grond van artikel 1 van de Wet ammoniak en veehouderij.

3. Degene die een inrichting drijft waarin landbouwhuisdieren worden gehouden in een huisvestingssysteem, draagt er zorg voor dat het huisvestingssysteem wordt gebruikt en onderhouden overeenkomstig de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goede werking van het huisvestingssysteem."

9.2. Artikel 3.123, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat een rechtstreekse verwijzing naar de eisen over de technische uitvoering van het systeem in het leaflet. Verder is niet in geschil dat in het derde lid met de woorden 'overeenkomstig de voorwaarden die noodzakelijk zijn' wordt verwezen naar de gebruikseisen die in het leaflet zijn opgenomen.

9.3. Het college meent dat verzekerd is dat de Rav-emissiefactor kan worden gehaald als het stalsysteem conform het leaflet is gebouwd en wordt gebruikt en dat er handhavingsmogelijkheden zijn om dit te bereiken.

De rechtbank heeft het college niet gevolgd in dit standpunt, maar geoordeeld dat zelfs bij strikte toepassing van alle vereisten niet is uitgesloten dat het project leidt tot significante effecten voor omliggende Natura 2000-gebieden.

De Afdeling is, met de rechtbank, van oordeel dat naleving en handhaving van het leaflet niet verzekert dat de Rav-emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem kan worden gehaald. Zoals ook overwogen is in overweging 11.5 van de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2022 staat in het CDM-advies dat emissiearme stalsystemen complexe systemen zijn en dat de emissiebeperking in emissiearme stallen door een complex van factoren wordt beïnvloed. Ook de staat van onderhoud en de slijtage van materialen en technieken beïnvloeden de grootte van de ammoniakemissies uit stallen. Volgens het CDM-advies is nader onderzoek nodig naar de factoren die bepalend zijn voor de goede werking van emissiearme stalsystemen en gaat het daarbij ook om factoren die niet terug te voeren zijn op de technische of gebruiksbeschrijving uit het leaflet.

Kan er zolang er geen duidelijkheid is over de oorzaak van de mogelijke onderschatting toch gebruik gemaakt worden van de Rav-emissiefactor?

10. Het college stelt dat het nader onderzoek dat nodig is naar aanleiding van het CBS-rapport en CDM-advies niet betekent dat de Rav-emissiefactor nu niet kan worden toegepast. Het college moet zich immers bij de beslissing op de aanvraag voor een natuurvergunning baseren op de op dat moment best beschikbare wetenschappelijke kennis. Voor de berekening van de emissie uit emissiearme stallen is dat de Rav-emissiefactor die daarvoor is vastgesteld.

10.1. In overweging 8.1 is uiteengezet dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat er concrete aanknopingspunten zijn voor twijfel aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor emissiearme stallen in de pluimveehouderij. Artikel 2.7 van de Wnb en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn bieden geen ruimte om de Rav-emissiefactor voor stalsysteem E5.11

te gebruiken in een voortoets of passende beoordeling voor de beoordeling van de Wnb-vergunning(plicht), zolang onduidelijk is of deze factor kan worden gehaald. Het hierboven reeds aangehaalde 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, staan daaraan in de weg.

Dit betekent dat, zolang de twijfel niet is weggenomen, de emissie van het emissiearme stalsysteem E5.11 niet met behulp van de Rav-emissiefactor voor dat stalsysteem met de vereiste zekerheid in kaart kan worden gebracht. Een berekening van de emissie met de Rav-emissiefactor voor stalsysteem E5.11 kan daarom nu niet zonder meer worden gebruikt in een voortoets waarin op grond van objectieve gegevens moet worden uitgesloten dat een project significante gevolgen kan hebben.

Gemiddelde waarde

11. De Afdeling ziet in de aangevallen uitspraak niet dat de rechtbank heeft geoordeeld dat er concrete aanknopingspunten zijn om te twijfelen aan de Rav-emissiefactoren, omdat die factor tot stand is gekomen door de gemiddelde waarde te berekenen van de gemeten waarden. De rechtbank komt tot haar oordeel op grond van de volgende redenering. Omdat uit het onderzoek van het CBS en het advies van de CDM volgt dat er stikstofverliezen zijn die niet te verklaren zijn in vergelijking met de verwachte stikstofverliezen op basis van de Rav-emissiefactoren, staat onvoldoende vast dat het stalsysteem de reductie realiseert die het -gemiddeld- zou moeten realiseren.

Het betoog slaagt niet.

Verschil referentiesituatie en beoogde situatie

12. Voor zover het college betoogt dat 1) voor deze veehouderij het verschil tussen de emissie in de referentiesituatie en de beoogde situatie zodanig groot is, dat zelfs bij minder reductie nog steeds op voorhand kan worden uitgesloten dat het project kan leiden tot significante effecten op de betreffende Natura 2000-gebieden, 2) er altijd sprake is van een reductie omdat stalsysteem E5.10 grotere stikstofverliezen heeft dan stalsysteem E5.11 en 3) dat zelfs wanneer voor stalsysteem E5.10 in de referentiesituatie en E5.11 in de beoogde situatie wordt gerekend met de emissiefactor van een regulier stalsysteem geen sprake is van een toename van stikstofdepositie, overweegt de Afdeling het volgende. Deze standpunten gaan uit van een bepaalde werking van de emissiearme stalsystemen, terwijl onvoldoende duidelijk is wat de werking is van die stalsystemen, omdat daar meer onderzoek naar nodig is. Daarnaast betreffen de betogen twee en drie aanvullingen op de onderbouwing van de aanvraag die dateren van na het bestreden besluit en de uitspraak van de rechtbank. Het college heeft als bevoegd gezag nog geen afweging gemaakt over de nadere onderbouwing die ten grondslag wordt gelegd aan de aanvraag. De Afdeling acht het in dit geval primair aan het college om als eerste de aanvullende onderbouwing bij de aanvraag te beoordelen en zal - hoewel daar om is verzocht door het college - niet zelf voorzien beslissen op de aanvraag.

Conclusie hoger beroep college

13. Gelet op wat hiervoor is overwogen heeft de rechtbank terecht overwogen dat met de

toepassing van de Rav-emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem E5.11 de emissie uit deze stal niet met de vereiste zekerheid kan worden vastgesteld. Gelet hierop en hetgeen is overwogen onder 12, kan niet op grond van objectieve gegevens worden uitgesloten dat de aangevraagde wijziging van de pluimveehouderij ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kan hebben. Het hoger beroep van het college is ongegrond.

13.1. De Afdeling realiseert zich dat deze uitspraak, net zoals de uitspraken van 7 september 2022, de nadere besluitvorming over de aanvraag voor de natuurvergunning bemoeilijkt en vertraagt. 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, laten echter een andere uitkomst van de uitspraak niet toe.

Proceskosten

14. Het college moet de proceskosten vergoeden. De Afdeling heeft op de zitting van 11 juli 2023 in totaal negen zaken behandeld over de Rav-emissiefactoren van melkveestallen, pluimveestallen en een varkensstal. Gezien de gezamenlijke behandeling ter zitting en de verwante onderwerpen, beschouwt de Afdeling alle zaken als samenhangende zaken. Er wordt één punt toegekend voor het verschijnen ter zitting. Omdat het om meer dan vier samenhangende zaken gaat, dient ingevolge onderdeel C2 van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de samenhangende zaken wegingsfactor 1,5 te worden toegepast. Het vorenstaande betekent dat de proceskosten in hoger beroep zullen worden vastgesteld op € 1255,50 (1 punt vermenigvuldigd met € 837,00 vermenigvuldigd met 1,5).

Dit bedrag wordt over de zes zaken verdeeld waarin het college de proceskosten moet vergoeden (202203794/1/R2, 202203797/1/R2, 202203799/1/R2, 202203800/1/R2, 202203801/1/R2, 202203803/1/R2). Dit betekent dat per zaak het college zal worden veroordeeld tot het vergoeden van € 209,25.

Griffierecht

15. Gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Awb wordt van het college griffierecht geheven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep ongegrond;

II. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Overijssel tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A en de Vereniging Leefmilieu in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 209,25,- geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

III. bepaalt dat van het college van gedeputeerde staten van Overijssel een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, mr. J.W. van de Gronden en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Pistor, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Pistor
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 oktober 2023

932