

1. Deze bijdrage is afgesloten op 7 november 2022.
2. HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam*).
3. Zie onder meer de overzichtsartikelen: M. Fokkema, 'Het tsunami-effect van het Didam-arrest - deel 2', *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* 2022, afl. 5 (alsmede deel 1 van dat artikel) & T.A. Terlien, 'Overzicht civiele rechtspraak na het Didam-arrest: tekenen de eerste contouren zich af?', *BR* 2022/62.
4. Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046 (*Beverwijk/Strandhuisjes*).
5. Zie onder meer Factsheet Rijksoverheid, 10 januari 2022, geraadpleegd via: volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/grondbeleid/gronduitgifte-overheden-arrest-didam; S.G. Tichelaar, 'Het Didam-arrest van de Hoge Raad: onderhandse verkoop van onroerende zaken aan banden', *VGR* 2022, afl. 1; I. Haverkate & D.W.N. Brand, 'Het Didam-arrest en de gevolgen voor privaatrechtelijke overeenkomsten', *TvHB* 2022, afl. 1, p. 7.
6. Zie hiertoe onder meer de bijdragen genoemd onder noot 2.
7. HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.3-3.1.6 (*Didam*).
8. Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046, r.o. 2.7-2.9 en 2.12 (*Beverwijk/Strandhuisjes*).
9. Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046, r.o. 2.13-2.17 (*Beverwijk/Strandhuisjes*).
10. Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046, r.o. 4.10 (*Beverwijk/Strandhuisjes*).
11. Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046, r.o. 4.11 (*Beverwijk/Strandhuisjes*).
12. Een dergelijke lijn wordt ook bepleit door S.G. Tichelaar, 'Het Didam-arrest van de Hoge Raad: onderhandse verkoop van onroerende zaken aan banden', *VGR* 2022, afl. 1, p. 13.
13. Rb. Midden-Nederland 18 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1017, r.o. 2.33.
14. Vgl. Rb. Gelderland 22 juni 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:3065.
15. Zie onder meer Rb. Midden-Nederland 18 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1017; T.A. Terlien, 'Overzicht civiele rechtspraak na het Didam-arrest: tekenen de eerste contouren zich af?', *BR* 2022/62.
16. Zie ook M. Fokkema, 'Het tsunami-effect van het Didam-arrest - deel 2', *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* 2022, afl. 5, p. 30.
17. De voorzieningenrechter zag daarvan af omdat het antwoord op die vraag – hoe interessant ook – niet tot een andere beslissing van de zaak zou leiden.

Milieu



Kaoutar Azghay

Adriaanse Van der Weel Advocaten



Anneloes Kester

Adriaanse van der Weel Advocaten

Emissiearme stallen op de schop

Inleiding

De stikstofproblematiek blijft de gemeederen bezig houden. Niet alleen de boerenprotesten, maar ook spraakmakende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de

Raad van State (hierna: de Afdeling) en het recente rapport van Johan Remkes (hierna: Remkes) van 5 oktober 2022 blijven voer leveren voor stevige discussies over dit onderwerp. Remkes vat het boerensentiment in zijn rapport *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief* van de afgelopen jaren samen als een 'stapeling van slecht nieuws'. Nederland kende jarenlang beleid dat gericht was op de groei van de agrarische sector, maar de laatste jaren is een duidelijke kentering te zien. In het rapport wordt de wenselijkheid van innovatie op korte termijn beschreven. Er kan bijvoorbeeld veel stikstofreductie worden gerealiseerd met innovatie op het gebied van stallen, meetsystemen en voer. De verouderde intensieve veeteeltbedrijven zullen moeten veranderen en hierbij kan technologische innovatie een belangrijke rol spelen. Het concept van het innovatieve stalsysteem klinkt veelbelovend, maar de stikstof verlagende beloftes staan nu weer op losse schroeven. Hoe dat zit, wordt hierna besproken.

Emissiearm stalsysteem

De afgelopen jaren zijn er natuurvergunningen verleend aan veehouderijen voor het gebruik van een emissiearm stalsysteem vanuit de gedachte dat een emissiearm stalsysteem kan

bijdragen aan het behalen van de doelstelling om in 2030 de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden met 50% gereduceerd te hebben. Emissiearme stalsystemen moeten voldoen aan een huisvestingssysteem als bedoeld in artikel 3.123 Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit). Alleen als aan de stalbeschrijving wordt voldaan, kan gebruik worden gemaakt van de bijbehorende emissiefactoren. Voor de berekening van de ammoniakemissie van een veehouderij zijn in bijlage 1 bij de Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: Rav) emissiefactoren (hierna: Rav-emissiefactoren) opgenomen. Voor emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij zijn lagere emissiefactoren opgenomen dan voor traditionele stalsystemen. Deze lagere emissiefactoren zijn gebaseerd op metingen die verricht zijn bij proefstallen.

Uitspraak Afdeling over emissiearme stalsystemen type A1.13, A1.28

Op 7 september 2022 heeft de Afdeling een drietal uitspraken gedaan over deze Rav-emissiefactoren (ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, ECLI:NL:RVS:2022:2624 en ECLI:NL:RVS:2022:2622).

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de Vereniging Leefmilieu stelden zich onder meer op het standpunt dat uit wetenschappelijk onderzoek zou blijken dat de (lagere) Rav-emissiefactoren bij emissiearme stalsystemen in de praktijk niet worden gehaald. Ter onderbouwing van dit standpunt verwezen ze naar het rapport *Stikstofverlies uit opgeslagen mest* van het Centraal Bureau voor de statistiek (hierna: CBS-rapport) en het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (hierna: CDM-advies). De Afdeling ging hierin mee. Uit verschillende onderzoeken zou volgen dat er concrete aanknopingspunten zijn dat de gehanteerde Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen onderschatten. De Rav is geen regeling die bij of krachtens de Wet natuurbescherming (Wnb) is vastgesteld. Uit eerdere uitspraken van de Afdeling volgt dat in de voortoets en de passende beoordeling aangesloten kan worden bij de emissiefactoren uit de Rav. De toestemming voor een project in de zin van de Wnb kan pas verleend worden als op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het project de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Het behalen van deze zekerheid staat in deze uitspraken ter discussie. Uit de onderzoeken volgt twijfel aan de juistheid van de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen. Zolang die twijfel niet is weggenomen kan de emissie van het emissiearme stalsysteem niet met voldoende zekerheid in kaart worden gebracht. Dat betekent dus dat de eerder gehanteerde Rav-emissiefactor niet meer gebruikt kan worden in een voortoets of in een passende beoordeling waarin moet worden uitgesloten dat een project significant negatieve gevolgen heeft op het desbetreffende Natura 2000-gebied.

Het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: college) was in deze zaken van mening dat de Rav-emissiefactor nog wel gebruikt kan worden zolang er geen nieuwe Rav-emissiefactor is vastgesteld. De Afdeling gaat hier niet in mee en oordeelt dat artikel 2.7 Wnb en artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn geen ruimte bieden om het gebruik van de Rav-emissie-

factor voor emissiearme stalsystemen voort te zetten. Zolang onduidelijk is of deze factor kan worden gehaald en dus gebruikt mag worden in een voortoets of passende beoordeling, staat het voorzorgsbeginsel uit de Habitatrictlijn het gebruik hiervan niet toe.

Verder was het college van mening dat het CBS-rapport en het CDM-advies vooral algemene conclusies en bevindingen bevatten. De Afdeling beaamt dat in de onderzoeken geen gebruik is gemaakt van informatie die ziet op een specifiek bedrijf. Naar het oordeel van de Afdeling maakt dit echter geen verschil. In algemene zin hebben de bevindingen en conclusies betrekking op emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij. Naast het CBS-rapport en het CDM-advies hebben verweerders, Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de Vereniging Leefmilieu, zelf ook een rapport ingediend. Dit is het rapport van Wageningen University & Research (WUR) *Monitoring van methaan, ammoniak-, en lachgasemissies uit melkveestallen* (juli 2021). Dit rapport bevestigt de constatering in het CBS-rapport dat emissiearme melkveestallen in de praktijk (vaak) niet minder stikstof uitstoten dan traditionele, niet-emissiearme, stallen. De emissiearme stallen presteren dus slechter dan op basis van de Rav-emissiefactor zou worden verwacht. De Afdeling twijfelt dus niet aan de betrouwbaarheid van het CBS-rapport en het CDM-advies. Het CBS is een gerenomeerd instituut en de CDM heeft de onderzoeksmethode en de toepassing daarvan die aan het CBS-rapport ten grondslag ligt, gecontroleerd. Volgens de Afdeling wordt uit het rapport voldoende duidelijk dat het gaat om een 'wezenlijk en omvangrijk probleem'. De emissie uit de emissiearme stallen type A1.13, A1.28 is niet significant lager dan de emissie uit de traditionele stallen. Er zijn dus voldoende aanknopingspunten voor de Afdeling om aan de Rav-emissiefactor te twijfelen.

Uitspraak Afdeling over emissiearm stalsysteem A1.23

In een opvolgende uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2874) borduurt de Afdeling voort op haar uitspraken van 7 september 2022. De Afdeling

komt tot de conclusie dat ook voor het emissiearme stalsysteem type A1.23 geldt dat de Rav-emissiefactor niet meer gebruikt kan worden in een voortoets of passende beoordeling voor een natuurvergunning.

Deze uitspraak zag op het weiden van koeien. In de uitspraken van de Afdeling van 7 september 2022 ging het om melkveehouderijen die hun vee niet weiden. In de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 stond de vraag centraal hoe de stikstofuitstoot bij het weiden van vee moet worden beoordeeld. Voor een melkveehouderij waar koeien in de wei staan én in de stal is één natuurvergunning vereist. Om een natuurvergunning te kunnen verlenen voor koeien die in de stal en in de wei staan moet duidelijk zijn dat de stikstofuitstoot van de koeien in de stal en van de koeien in de wei samen geen negatieve gevolgen heeft op het Natura 2000-gebied. Hierbij kan de toename van stikstofuitstoot van koeien in de wei worden weggestreept tegen een afname van stikstofuitstoot van koeien in de stal. Of dit mogelijk is voor de veehouder wiens stalsysteem centraal stond in deze uitspraak, is nog niet duidelijk. Er moeten eerst nieuwe gegevens worden ingediend. Nu de emissiefactoren voor het emissiearme stalsysteem van de veehouder niet meer gebruikt mogen worden is het nog onduidelijk of de natuurvergunning voor het gebruik van dit type stalsysteem aan de veehouder verleend kan worden.

Voor de emissiearme stalsystemen A1.13, A1.28 en A1.23 geldt dus nu dat de Rav-emissiefactor niet meer gebruikt mag worden in een voortoets of passende beoordeling. Voor de andere emissiearme stalsystemen is nog niet geoordeeld dat de Rav-emissiefactor niet meer gebruikt mag worden. Zoals volgt uit het CDM-advies is nader onderzoek nodig naar de factoren die nodig zijn voor de goede werking van emissiearme stalsystemen in de melkveehouderij. Dat er op zijn minst stevige twijfel is over de werking van emissiearme stallen is in ieder geval duidelijk geworden door de aangehaalde wetenschappelijke onderzoeken en de uitspraken van de Afdeling.

Nieuw WUR-rapport

De Afdeling oordeelde in de laatste uitspraak dat er nader onderzoek ge-

daan moet worden naar de effectiviteit van de emissiearme stallen, omdat de Afdeling zich realiseert dat met deze uitspraak de besluitvorming over de aanvraag voor een natuurvergunning wordt bemoeilijkt en vertraagd.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een onderzoek laten uitvoeren door Wageningen University & Research (WUR). Het rapport *Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk* van september 2022 is op 13 oktober 2022 aan de Tweede Kamer toegezonden. De conclusie uit het rapport is dat het emissiearm stalsysteem (inderdaad) niet effectief functioneert. In het rapport worden diverse aanbevelingen gedaan. In eerste instantie worden aanbevelingen gedaan over het verbeteren van systemen, beschrijvingen, gebruik en controles binnen de kaders van de huidige Rav-systematiek. Daarvoor is

nodig dat het kennisniveau van de veehouders en anderen vergroot wordt. De omgevingsdiensten moeten daarnaast effectiever gaan controleren op het gebruik van emissiearme stallen. Voor de stallen die nog gebouwd gaan worden is het van belang dat veehouders weloverwogen keuzes maken voor emissiearme stallen. Omgevingsdiensten moeten hierbij een rol gaan spelen. Er wordt daarnaast aanbevolen om de huidige Rav-systemen aan te scherpen en meer toezicht op de uitvoering van metingen te organiseren. Ook nieuwe systemen moeten getoetst worden in de praktijk en de beoordelingsprocedure voor het wel of niet toelaten van stal-systemen moet worden aangescherpt en worden verhelderd.

Conclusie

De Afdeling heeft in haar uitspraken van 7 september 2022 geoordeeld dat er twijfel is over de beloofde werking

van emissiearme stalsystemen. Ook een volgende uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 bevestigt deze conclusie voor een ander type stalsysteem. Het meest recente WUR-rapport van september 2022 sluit ook aan bij de conclusie van de Afdeling dat de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stallen in de melkveehouderij de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen onderschatten. Er zullen nieuwe emissiefactoren moeten worden vastgesteld voor de emissiearme stallen. Voor de veehouders betekent dit aanhoudende onduidelijkheid en onzekerheid over de werking en het behoud van huidige emissiearme stallen. Of het bevoegd gezag in de toekomst nog natuurvergunningen gaat verlenen voor emissiearme stallen lijkt nu alleen nog maar mogelijk indien uit een passende beoordeling blijkt dat de natuur geen schade oploopt.

Omgevingsrecht



Ernst Haverkamp
DLA Piper

De Omgevingswet: uitstel, afstel of alternatief?¹

1. Inleiding

Op vrijdag 14 oktober 2022 – in navolging van het rapport van het Adviescollege ICT-toetsing – was het (weer) zo ver: de invoering van de Omgevingswet (Ow) werd wederom uitgesteld en ditmaal tot 1 juli 2023.² De reden voor dit uitstel is voornamelijk gelegen in de (gebrekkige en niet-geteste) functionaliteit van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en de voortdurende onzekerheid over de stabiliteit van het DSO en de Tij-

delijke Alternatieve Maatregelen (TAM). Dit staat nog los van de (blijvende) fundamentele en existentiële discussie³ over de vraag of de Omgevingswet daadwerkelijk tot de realisatie van de door de wetgever gestelde doelen zal leiden.⁴ Er is nu gekozen voor een relatief beperkt uitstel van zes maanden en het is daarom zeker niet uit te sluiten dat eenzelfde discussie zich over zes maanden weer zal herhalen.⁵ In geval van nog verder uitstel zal ook afstel mogelijk steeds meer in beeld komen.⁶ Verder uitstel of zelfs afstel heeft echter ook implicaties voor enkele mogelijk wel nuttige toepassingen in de Omgevingswet en enkele andere wetswijzigingen die afhankelijk zijn van de invoering van de Omgevingswet zoals o.a.: Titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)⁷ en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)⁸. De (politieke) realiteit lijkt echter ook te zijn dat een volledig afstel niet te verwachten is, maar het eindeloos uitstellen van de gehele Omgevingswet, met alle onzekerheid van dien, heeft ook niet de voorkeur. Dit geldt nog eens te meer in het licht van alle uitdagingen

die er binnen het omgevingsrecht zijn (voor zover de Omgevingswet daar al een integraal antwoord op zou bieden). De vraag die zich – gelet op dit voortdurende uitstel – daarmee steeds meer opdringt is: zijn er wellicht geen alternatieven die een gefaseerde invoering van de Omgevingswet mogelijk maken en biedt het huidige stelsel hier mogelijkheden voor? In deze bijdrage wordt daarom getracht te bezien of ook aan andere alternatieven kan worden gedacht dan enkel de resolute afwijzing of (steeds verlate) integrale invoering van de Omgevingswet.⁹

2. ‘De Cultuuromslag’

Vooropgesteld moet worden dat de invoering van de Omgevingswet wordt gezien als meer dan enkel een wetgevingsexercitie.¹⁰ De invoering van de Omgevingswet moet leiden tot ‘een cultuuromslag’, ‘flexibilisering’ en tot decentralisatie (zoals voorzien in 2010).¹¹ Inmiddels lijkt deze visie – zoals in de literatuur terecht is opgemerkt – enigszins achterhaald door de huidige roep om ‘meer centralisatie’, ‘sturing’ en vooral ‘daadkracht’. In dat licht zullen