



Advies en rechtsbijstand in bestuursrecht

Adviesbureau Het Groene Schild
Postbus 638
6700 AP Wageningen

IBAN NL17INGB0006991377

5.1.2.e
5.1.2.e

Email info@hetgroeneschild.com

College van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch Sector Bestuursrecht

Mijn kenmerk: 26-5/GP1a
Betreft: verzoek om handhaving

Wageningen, 13 januari 2026

Geacht college,

Namens de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., 5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e) vraag ik
dringend uw aandacht voor het volgende:

Op de locatie 5.1.2.e is sprake van een melkveehouderij en pluimveehouderij, waarin de dieren feitelijk gehouden worden conform de omgevingsvergunning milieu van 12 augustus 2013 (dossiernummer Z12-435) in combinatie met het besluit tot ambtshalve wijziging van 17 juni 2014 (dossiernummer Z14-182). Dit wordt bevestigd in uw gespreksverslag van 9 september 2025 naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 16 april 2025, waarin is aangegeven: *“Feitelijk is het bedrijf in werking overeenkomstig een omgevingsvergunning milieu (verandering) uit 2013 (ambtshalve gewijzigd in 2014) en een omgevingsvergunning voor een milieuneutrale wijziging uit 2014. Deze milieuvergunde situatie ziet op 131 melk- en kalfkoeien en 182.430 legkippen. De mestopslag is daarin niet meer opgenomen.”* Dit wordt tevens bevestigd in de plaatsopneming door de rechtbank in de kwestie SHE 23/3129 (aangepast proces-verbaal van 8 januari 2025). Daarin staat tevens vermeld dat de rundveestall tegenwoordig verhuurd wordt aan derden: *“De melkrundveestall wordt al meer dan 10 jaar niet door hen zelf gebruikt maar verhuurd aan derden. De percelen naast het bedrijf werden gebruikt voor de uitloop van legkippen (maar dat kan nu niet vanwege de dreiging van vogelgriep) Het bedrijf is na de referentiesituatie (de revisievergunning van 12 oktober 2005) wel in twee stappen uitgebreid met twee grote stallen met warmtewisselaars. De tweede grote stal is vergund in 2014. Daarnaast is nog een grote loods gebouwd voor veevoedermenging maar die is nu in gebruik als machineberging en kan niet worden gebruikt als stal.*

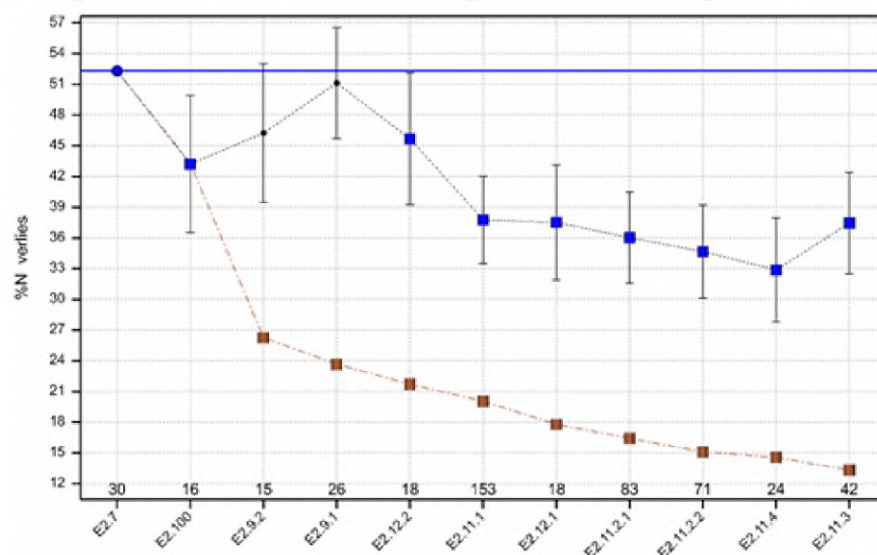
Ze geven aan dat het bedrijf volgens hen voldoet aan de provinciale eisen voor emissiearme stallen.”

Volgens de in 2014 ambtshalve gewijzigde vergunning mogen de volgende dieren worden gehouden, die volgens de emissiefactoren in de Omgevingsregeling de volgende stikstofemissie veroorzaken. (De ambtshalve gewijzigde omgevingsvergunning wordt hier bijgesloten als productie 1):

DIERCATEGORIE	CODE	FACTOR	AANTAL	EMISSION (kg/jr)
Melk- en kalfkoeien Permanent opstallen	HA1.100	13	131	1703
legkippen	HE2.3.2.1	0,055	14610	803,55
warmtewisselaar		0		0
legkippen	HE2.3.1	0,090	70820	6373,8
warmtewisselaar		0		0
legkippen	HE2.3.2.1	0,055	97000	5335
warmtewisselaar		0		0
TOTAAL				14215,35

De feitelijk gehouden dieren op 5.1.2.e veroorzaken volgens de Omgevingsregeling (Or) dus een stikstofemissie van 14.215,35 kg per jaar.

In werkelijkheid zal de stikstofemissie zelfs nog aanmerkelijk hoger uitvallen, want uit WUR-rapport 1426: “Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest”¹ blijkt dat de werkelijke stikstofemissie van de huisvestingssystemen HE2.3.1 en vooral van HE 2.3.2.1 veel hoger is dan de emissiefactor uit de Omgevingsregeling aangeeft. Zie onderstaande figuur van bladzijde 25 van het rapport:



Figuur 3 Leghennen, analyse CBS-dataset: effect van staltype op het N-verlies als percentage van de totale N-excretie, met op de horizontale as de Rav-codes en bijbehorend aantal bedrijven. De punten op de zwarte stippellijn geven per staltype de N-verliezen, en de verticale lijnen de bandbreedte van het 99%-betrouwbaarheidsinterval. De blauwe lijn geeft het niveau van referentiestal E2.7, en de punten op de bruine stippellijn het volgens de Rav-factor verwachte N-NH₃ verlies per staltype t.o.v. de referentiestal. Blauwe vierkanten geven significante verschillen met de referentiestal aan; significante verschillen tussen gemeten en verwacht %N-verlies worden weergegeven met bruine vierkanten in de bruine lijn.

¹ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/34c3b3cf-8a33-40fd-b212-0ae61878daaa/file>

Hierin staan op de X-as de coderingen uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) weergegeven. Belangrijk is dat Rav-code E2.11.1 overeenkomt met Or-code HE2.3.1 en dat Rav-code E.2.11.2.1 overeenkomt met Or-code HE2.3.2.1. De bruine vierkantjes in de figuur geven de stikstofverliezen aan, waarop de Rav-emissiefactor gebaseerd is. De Rav-code E2.11.1 is dus gebaseerd op een stikstofverlies van 20 %. Dit geldt ook voor de Or-code HE2.3.1, want de emissiefactor is daarin ongewijzigd overgenomen uit de Rav. Ook is in de figuur te lezen dat de Rav-code E2.11.2.1 is gebaseerd op een stikstofverlies van 16 %. Dat geldt ook voor de Or-code HE2.3.2.1, want de emissiefactor ook daarvan is ongewijzigd overgenomen uit de Rav. Uit de studie blijkt echter dat in werkelijkheid het stikstofverlies van Rav E2.11.1 = Or HE2.3.1 maar liefst ongeveer 38 % bedraagt en van Rav E2.11.2.1 = Or HE 2.3.2.1 36 %. De stikstofverliezen zijn in de praktijk dus veel groter dan de Rav- en Or-emissiefactoren doen vermoeden (ongeveer twee keer zo groot). Ook is in de praktijk het stikstofverlies van HE2.3.2.1=E2.11.2.1 nauwelijks kleiner dan van HE2.3.2.1=E2.11.1, hoewel de Rav- en Or-emissiefactor voor het eerstgenoemde systeem ten onrechte een veel lagere emissie suggereren dan voor het laatstgenoemde systeem (0,055 vs 0,090). De daadwerkelijke stikstofemissie van beide systemen zal dan ook veel dichterbij de emissie van traditionele systemen (Rav E2.100 = Or HE2.100) liggen. Traditionele systemen kennen een emissie van 0,315 kg per dier per jaar. Uit het onderzoek komt dan ook naar voren dat de emissiearme pluimveestallen wel enige reductie opleveren, maar veel minder dan de Rav-emissiefactoren suggereren. De Minister bevestigde dit in de Kamerbrief van 30 juni 2023 met kenmerk DGA / 27937391 (blz. 3).

Er moet dan ook voor gevreesd worden dat de totale stikstofemissie van het gehouden pluimvee een veelvoud bedraagt van wat wordt berekend door de Or-emissiefactoren. Aangezien de pluimvee-emissie op basis van de Or-emissiefactoren het leeuwendeel van de totale bedrijfsemissie uitmaakt (bijna 90 %) moet daarom ook er voor gevreesd worden dat de totale project-emissie in de praktijk een veelvoud zal zijn van de berekende 14215 kg per jaar.

Voor de gehouden aantallen dieren en de daardoor veroorzaakte stikstofemissie bestaat geen Natura 2000-toestemming. Het bedrijf beschikt niet over een vergunning voor een Natura 2000-activiteit. Uw college stelde in het besluit van 24 oktober 2023 met kenmerk Z/195950-367899 (tot afwijzing van het verzoek om passende maatregelen te treffen) dat de omgevingsvergunning van 12 oktober 2005 op grond van art. 9.4 lid 8 van de toenmalige Wet natuurbescherming (Wnb) de vigerende toestemming betrof. Dat is echter onjuist.

De omgevingsvergunning van 12 oktober 2005 dateert van na de datum 1 oktober 2005. Vogelrichtlijngebieden vielen al per 1 oktober 2005 onder de reikwijdte van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw98). Dat geldt dus ook voor de Groote Peel. De habitattoets had destijds dus al via een Nbw-vergunning moeten lopen.

Uit de toelichting op artikel 9.4, achtste lid van de Wnb volgt dat deze overgangsregeling bedoeld is voor die gevallen, waarvoor een toetsing aan de Habitatrictlijn (Hrl) voor 1 februari 2009 niet mogelijk was via de Nbw.² Pas op 1 februari 2009 is namelijk de Habitatrictlijn volledig in het Nederlandse rechtssysteem geïmplementeerd. Vanaf toen voorzag de Nbw in een zelfstandig toetsingsregime voor *alle* Natura 2000-gebieden. Voor 1 februari 2009 (en na 1 oktober 2005) verliep de toetsing aan artikel 6, derde lid van de Hrl al wel via de Nbw voor zover het de effecten op *Vogelrichtlijngebieden* betrof. Deze gebieden vielen al per 1 oktober 2005 onder de reikwijdte van de natuurvergunningplicht zoals neergelegd in artikel 19d van de Nbw. Dit artikel luidde destijds als volgt:

Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het derde lid, van Onze Minister, 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 op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

(*onderstreping van mij – AvH*)

4

De natuurvergunningplicht was dus gekoppeld aan het feit of een gebied reeds was aangewezen zoals bedoeld in artikel 10a van de Nbw. Vogelrichtlijngebieden waren al voor 1 oktober 2005 aangewezen en vielen dus reeds onder artikel 19d. De Habitatrictlijngebieden waren destijds nog niet aangewezen. Pas na de wetswijziging van 1 februari 2009 vielen ook deze gebieden onder de vergunningplicht van artikel 19d van de Nbw. Dat betekende echter niet dat de effecten van voorgenomen activiteiten op Habitatrictlijngebieden voor 1 februari 2009 niet al aan de Hrl getoetst moest worden. Er ging immers een rechtstreekse werking uit van artikel 6 van de Hrl. Om die reden werd de toetsing aan artikel 6 van de Hrl zoveel mogelijk uitgevoerd in het kader van andere besluiten dan het verlenen van een natuurvergunning.

De overgangsregeling is dan ook geschreven voor die gevallen, waarin een toetsing via het regime van de Nbw niet mogelijk was, maar waarvoor al wel via een ander besluit getoetst was aan de Hrl. Dit brengt tevens met zich dat de overgangsregeling uitdrukkelijk niet bedoeld is voor die gevallen, waarvoor een toetsing reeds voor 1 februari 2009 via de Nbw plaats had *moeten* plaatsvinden. Er is in dit verband sprake van ‘moeten’, omdat uit de jurisprudentie van die tijd blijkt dat een toetsing aan de Hrl bij andere besluiten dan een natuurvergunning niet meer was toegestaan, indien deze beoordeling in het kader van de Nbw kon plaatsvinden. Zo overwoog de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bijvoorbeeld in een uitspraak van 4 april 2007 dat de aanvraag om een milieuvergunning ten

² *Kamerstukken II* 2011-12, 33 348, nr. 3 (MvT), blz. 290.

onrechte door het bevoegd gezag was geweigerd, vanwege de nadelige gevolgen van de aangevraagde activiteit op een Vogelrichtlijngebied. In rechtsoverweging 2.4.4 overwoog de Afdeling het volgende (ECLI:NL:RVS:2007:BA2228):

Niet in geschil is dat de activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd, zal plaatsvinden in een gebied dat is aangewezen als Vogelrichtlijngebied als bedoeld in artikel 10a van de Nbw 1998. De effecten van deze activiteit op dit gebied en op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, kunnen aan de orde komen bij de vraag of een vergunning ingevolge de Nbw 1998 is vereist en zo ja, of die vergunning kan worden verleend en onder welke voorwaarden. Er bestaat daarom geen ruimte voor beoordeling van deze effecten bij de beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning. Nu verweerder dit heeft miskend en de vergunning vanwege deze (verwachte) effecten heeft geweigerd, is het bestreden besluit in strijd met het systeem van de Nbw 1998 in samenhang met de Wet milieubeheer.
(*onderstreping van mij - AvH*)

5

Bovendien blijkt tevens uit de rechtspraak van destijds dat indien sprake was van effecten op een Vogelrichtlijngebied, dat tevens zal worden aangewezen als Habitatrictlijngebied, dat dan ook de effecten op de beschermde natuurwaarden van het Habitatrictlijngebied moesten worden beoordeeld in het kader van de Nbw. En dat in een dergelijk geval geen ruimte was voor het toetsen van deze effecten op het Hrl-gebied bij andere besluiten. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 13 juni 2007, waarin de Afdeling het volgende concludeert in r.o. 2.4.1 (ECLI:NL:RVS:2007:BA7102):

In de omgeving van de inrichting zijn de Vogel- en Habitatrictlijngebieden "de Weerribben" en "de Wieden" gelegen. De Habitatrictlijngebieden "de Weerribben" en "de Wieden" komen nagenoeg overeen met de Vogelrichtlijngebieden "de Weerribben" en "de Wieden".

Met de Nbw 1998 is beoogd de gebiedsbeschermingsbepalingen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn te implementeren. De door appellanten bedoelde gebieden betreffen gebieden die zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied als bedoeld in de Nbw 1998. De bezwaren van appellanten dienen aan de orde te komen bij de vraag of een vergunning ingevolge de Nbw 1998 is vereist en zo ja, of die vergunning kan worden verleend en onder welke voorwaarden. Daarbij dienen tevens de effecten op de betreffende Habitatrictlijngebieden te worden beoordeeld. Verweerder heeft daarom terecht dit aspect buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling van de aanvraag om de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer.

(*onderstreping van mij - AvH*)

Zie voor een uitspraak met dezelfde strekking ECLI:NL:RVS:2006:AZ3260, r.o. 2.3.3.

Art. 9.4 lid 8 Wnb is dus niet van toepassing op de omgevingsvergunning van 12 oktober 2005 omdat het bedrijf destijds een natuurvergunning had moeten aanvragen.

Bovendien al zou dit anders zijn en zou art. 9.4 lid 8 Wnb wél van toepassing zijn op het besluit van 12 oktober 2005 (quod non), dan nog kan de

omgevingsvergunning van 12 oktober 2005 niet de referentie vormen, tenzij het de kleinste milieutoestemming is sinds de referentiedatum. Een besluit waar art. 9.4 lid 8 Wnb op van toepassing is, kan namelijk nooit een referentiesituatie voor een ander project opleveren, omdat vergunningen die vallen onder art. 9.4 lid 8 Wnb in het overgangsrecht niet gelijk worden gesteld met natuurvergunningen. Zie de uitspraak ECLI:NL:RBOBR:2025:1601, r.o. 5.9 en zie ook ECLI:NL:RVS:2024:1147, r.o. 7. Het is echter evident dat het feitelijk uitgevoerde project een ander project is dan het op 12 oktober 2005 vergunde project (zoals ook al wel is bevestigd door de plaatsopneming van de rechtbank waaruit hierboven is geciteerd). Het op 12 oktober 2005 vergunde project had immers betrekking op 131 melk- en kalfkoeien (permanent opstallen) en 89500 legkippen (volièrehuisvesting minimaal 50 % van leefruimte rooster met daaronder mestband HE2.3.1) plus overige opslag van mest. De vergunning van 12 oktober 2005 wordt bijgesloten als productie 2.

Nu het bedrijf niet over een natuurvergunning beschikt, wordt de referentiesituatie bepaald door de kleinste milieutoestemming vanaf de referentiedatum. Dat is niet de vergunning van 12 oktober 2005. Dat blijkt reeds uit de omgevingsvergunning van 12 augustus 2013. Zie productie 3. Deze had namelijk betrekking op het volgende:

Stal 2: 131 melkkoeien * 13 = 1703 kg

6

Stal 4: 14610 legkip HE2.3.2.1*0,055 = 803,55 kg (+ Warmtewisselaar voor fijn stof reductie)

Stal 5: 70820 legkip HE2.3.2.1 (BWL2004.10)= 70820 *0,055 = 3895,1 kg (+warmtewisselaar fijn stof)

Stal 6: 97000 legkip HE2.3.2.1=97000*0,055 = 5335 kg

TOTAAL = 11736,65 kg

Het op 12 oktober 2005 vergunde project is dus niet voortgezet en is vervangen door een project met een geringere stikstofemissie en ook met een geringere stikstofemissie dan het nu feitelijk gehouden project. Echter ook de omgevingsvergunning van 12 augustus 2013 vormt niet de referentiesituatie.

Vóór 12 oktober 2005 gold namelijk een veel geringere milieutoestemming. In de revisievergunning van 29 april 2003 waren slechts 91 melkkoeien (permanent opstallen) en 44615 scharrelkippen met mestbanden onder roosters vergund met een stikstofemissie van $91 * 13 + 44615 * 0,068 = 4216,82$ kg. Dit is al veel geringer dan de emissie op basis van de vergunning van 12 oktober 2005 en ook slechts een fractie van de feitelijk veroorzaakte emissie!

De referentiedatum van Natura 2000-gebied Groote Peel is echter 10 juni 1994, dus moet verder teruggekeken worden.

Op 11 september 2001 is een milieurevisievergunning verleend voor het volgende:

91 melkkoeien * 13 = 1183 kg

6000 scharrelkip traditioneel HE 2.100 * 0,315 = 1890 kg

11222 legkip voliere HE2.3.1 * 0,09 = 1009,98 kg

TOTAAL 4082,98 kg

Daarvóór gold een milieurevisievergunning van 20 juli 1998, maar ook dit was niet de eerste toestemming voor de referentiedatum.

De toestemming die gold op de referentiedatum was de revisievergunning ingevolge de Hinderwet van 30 oktober 1990 voor 91 melk- en kalfkoeien en 4546 slachtkuikenmoederdieren (traditioneel gehuisvest). De stikstofemissie hiervan bedraagt $91 * 13 + 4546 * 0,58 = 3819,68$ kg. Zie productie 4.

7 Bovendien is daarbij het volgende van belang. Zoals uit de motivering van de vergunning van 30 oktober 1990 blijkt, werden in deze vergunning de eerdere vergunde varkens (die niet volledig gerealiseerd waren) ingewisseld voor pluimvee. Zoals uit de laatste 2 pagina's van productie 4 blijkt, werd ten behoeve van dit pluimvee een nieuwe stal gerealiseerd, westelijk van de bestaande melkveestal. Blijkens kaart 110 van de Grote Provincie Atlas Noord-Brabant/Oost, Tweede editie 1998 van de Topografische dienst, was de pluimveestal echter niet binnen 3 jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning van 30 oktober 1990 gerealiseerd. De stal is namelijk niet terug te vinden op kaart 110, terwijl het kaartmateriaal blijkens het voorwoord gereedkwam tussen 1995 en 1997. Zie productie 5, waarin op kaart 110 met een pijltje het onderhavige bedrijf is aangegeven. Zie ook de ingezoomde kopie hieronder en vergelijk deze met de vergunningtekening, waarvan op de volgende pagina op een kopie de rundveestal, de pluimveestal en de machineloods is aangeduid:



Duidelijk is dat op de kaart van de Topografische Atlas de rundveestal en de machineloods staan aangegeven, maar de pluimveestal ontbreekt. Hiermee is dan ook een begin van bewijs geleverd dat de pluimveestal niet binnen 3 jaar na onherroepelijk worden van de vergunning van 30 oktober 1990 is gerealiseerd. Het gevolg daarvan is dat de vergunning van rechtswege is vervallen voor deze stal (op grond van art. 8.18 van de toenmalige in 1993 in werking getreden Wet milieubeheer).

8

Concluderend wordt de referentiesituatie gevormd door de kleinste milieutoestemming sinds de referentiedatum 10 juni 1994, zijnde het restant van de vergunning van 30 oktober 1990 na gedeeltelijk verval, betrekking hebbende op 91 melk- en kalfkoeien met een stikstofemissie van $91 * 13 = 1183$ kg per jaar, tenzij ook die melk- en kalfkoeien niet binnen 3 jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning van 30 oktober 1990 zijn gehouden, hetgeen nog onderzocht dient te worden. In dat geval zou de referentie nihil zijn.

Het bedrijf veroorzaakt echter een zeer veel grotere stikstofemissie. Op grond van de Or-emissiefactoren is de werkelijke stikstofemissie zeker meer dan 10 keer zo groot. In werkelijkheid, gelet op WUR-rapport 1426, zal de toename zelfs nog groter zijn.

Dit is bijzonder ongewenst vanwege de korte ligging van het bedrijf nabij Natura 2000-gebied de Groote Peel. Daardoor is sprake van een bijzonder hoge stikstofdepositie. Zie in dat verband ook de uitspraak SHE 23/3129. Het bedrijf is dan ook een piekbelaster. Om die reden hebben cliënten daarom eerder verzocht om het treffen van passende maatregelen.

Nu echter uit het bovenstaande volgt dat het bedrijf deze hoge stikstofdepositie veroorzaakt zonder de vereiste toestemming voor een Natura 2000-activiteit, is het van het grootste belang dat deze stikstofdepositie wordt weggenomen of althans wordt teruggebracht tot de vergunde proporties, door handhavend op te treden tegen deze overtreding.

Namens cliënten verzoek ik u daarom op de kortst mogelijke termijn een effectieve bestuursrechtelijke handhavingsmaatregel te treffen ten aanzien van degenen die verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor het houden van dieren op de locatie ^{5.1.2.e} en/of die het in hun macht hebben om het houden van dieren op deze locatie te wijzigen of te beëindigen. De handhavingsmaatregel zou er op gericht moeten zijn om het houden van dieren op deze locatie zonder vergunning voor een Natura 2000-activiteit te (doen) beëindigen en beëindigd te laten, c.q. terug te brengen tot de omvang van het project waarvoor geen vergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is. Volgens cliënten dient daartoe de omvang van het project teruggebracht te worden tot de referentiesituatie, zijnde ten hoogste een rundveestal voor niet meer dan 91 melk- en kalfkoeien. Zover cliënten bekend zijn de ^{5.1.2.e} ^{5.1.2.e} En ^{5.1.2.e} verantwoordelijk voor het houden van het pluimvee en als verhuurder van de rundveestal verantwoordelijk voor het houden van het rundvee en is daarnaast ook de huurder van de rundveestal verantwoordelijk voor het houden van het rundvee.

Namens cliënten vraag ik u dit handhavingsverzoek met voorrang te behandelen, gezien de grote impact die het bedrijf heeft op het Natura 2000-gebied.

Hoogachtend,

^{5.1.2.e}

9

^{5.1.2.e}