

A A N T E K E N E N

Wösten juridisch advies

Postbus 11721

2502 AS 'S-GRAVENHAGE

Uw brief van 9 januari 2014

Verzenddatum

Uw kenmerk N032/Ber.Ree

Zaaknummer Z-16-308352

Reactie op D-15-1525399

Onderwerp Besluit op bezwaar

Ons kenmerk

(Gelieve bij correspondentie dit nummer te vermelden)

Verzoek om handhaving

Behandeld door

Wet natuurbescherming

Veehouderij Reeuwijk

Geachte,

Inzake het namens uw cliënte Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (hierna: MOB) ingediende verzoek om handhaving jegens de uitbreiding met een varkensstal door veehouderij gevestigd aan de Oud Reeuwijkseweg 24-26 te Reeuwijk, hebben wij een nieuw besluit op bezwaar genomen. Wij besluiten uw verzoek om handhavend optreden op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) af te wijzen. Hieronder lichten wij dit toe.

1. Behandeling van uw verzoek

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het verzoek om handhavend optreden, is het recht zoals dat gold ten tijde van het indienen van het verzoek bepalend. Het verzoek om handhavend optreden is gedaan voor 1 januari 2024 en wordt derhalve beoordeeld op grond van de bepalingen uit de Wnb. Het verzoek om handhavend optreden is gericht aan het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (hierna: college). Het college is het bevoegd gezag inzake de Wnb binnen de provincie Zuid-Holland. Het college heeft toezichthoudende en handhavende taken ten aanzien van de Wnb gemandateerd aan de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Deze omgevingsdienst heeft het verzoek in behandeling genomen.

2. Voorgeschiedenis

Verzoek om handhaving van 9 januari 2014

De procedure waar dit besluit op ziet kent een lange voorgeschiedenis. Kort weergegeven ziet dit proces op het verzoek van MOB van 9 januari 2014 om handhavend op te treden tegen de uitbreiding van de veehouderij



■■■■ met een nieuwe vleesvarkensstal. De veehouderij ■■■■ beschikt ten aanzien van deze stal niet over een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 of Wnb.

Melding op basis van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) van 2015

Veehouderij ■■■■ heeft in 2014 een natuurvergunning aangevraagd voor de vleesvarkensstal. Hier zijn rechtsmiddelen tegen aangewend door MOB. Op dat moment werd het PAS van kracht en werd – conform het toen vigerend geacht wettelijk kader – de vleesvarkensstal niet langer vergunningplichtig beschouwd en kon deze uitbreiding afgedaan worden middels een melding. Op 3 juli 2015 heeft veehouderij ■■■■ deze zogeheten PAS-melding gedaan. Uit de Aeriusberekening blijkt dat de stikstofdepositie als gevolg van de vleesvarkensstal op de relevante Natura-2000 gebieden lager is dan de destijds geldende grenswaarde van 1 mol/ha/jr, zoals vastgelegd in het toen geldende artikel 2, eerste lid, van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof. Derhalve kon voor de vleesvarkensstal volstaan worden met het doen van een PAS-melding en was het niet langer mogelijk een Wnb-vergunning te verlenen.

PAS-uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling)

In een uitspraak op 29 mei 2019 heeft de Afdeling artikel 2, eerste lid, van het Besluit grenswaarden onverbindend verklaard. Diezelfde dag heeft de Afdeling tevens het besluit op bezwaar van het college van 14 maart 2016 in de onderhavige casus – waarin het bezwaar tegen de afwijzing van het verzoek om handhaving ongegrond verklaard werd – vernietigd.

Besluit op bezwaar en daaropvolgend beroep

Op 15 april 2021 heeft het college het verzoek om handhaving afgewezen. Op 18 april 2021 heeft MOB beroep ingesteld tegen het besluit op bezwaar van 15 april 2021 en de voorzieningenrechter tevens verzocht een voorziening te treffen. Op 18 juni 2021 heeft de voorzieningenrechter het verzoek van MOB om een voorziening te treffen afgewezen. In de bodemprocedure heeft de rechtbank op 17 februari 2022 bepaald dat het beroep gegrond is en het bestreden besluit vernietigd wordt. De rechtbank heeft daarbij geoordeeld dat het besluit op bezwaar van het college van 15 april 2021 onvoldoende is gemotiveerd en het college opgedragen het bezwaarschrift opnieuw te beoordelen in het licht van wat de rechtbank heeft geoordeeld. De rechtbank is van oordeel dat bij de beoordeling van de vraag of handhaving onevenredig is, de belangen van de veehouderij ■■■■ afgewogen dienen te worden tegen het natuurbelang.

Besluit op bezwaar van 4 april 2023

Op 4 april 2023 heeft het college een nieuw besluit op bezwaar genomen. MOB heeft hiertegen beroep ingesteld en de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag verzocht een voorziening te treffen. Bij uitspraak van 11 juli 2023, heeft de voorzieningenrechter direct uitspraak in de bodemprocedure gedaan, het bestreden besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen.¹

Hoger beroep en verzoek voorziening

Het college heeft 22 augustus 2023 hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter bij de Afdeling. Tevens is de voorzieningenrechter van de Afdeling op 20 november 2023 verzocht om het college uitstel te verlenen voor het nemen van een nieuw besluit op bezwaar, tot de Afdeling uitspraak heeft gedaan in het ingestelde hoger beroep. Op 12 januari 2024 heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bepaald dat het

¹ Rb. Den Haag (vz.), 7 juli 2023, ECLI:NR:RBDHA:2023:10416.

college de besluitvorming op het besluit op bezwaar mag aanhouden, tot vier weken na een te verwachten uitspraak van de Afdeling in drie soortgelijke beroepsprocedures, welke aanhangig zijn gemaakt door de colleges van de provincies Overijssel en Utrecht.² Op 28 februari 2024 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in deze drie zaken.³ Op [Datum nog in te vullen, OZHZ zal dit hoger beroep intrekken. Het is van belang dat intrekking voor het nemen van het nieuwe besluit geschiedt] heeft het college het op 22 augustus 2023 ingestelde hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, ingetrokken.

3. Uitspraak Rechtbank en Afdeling

Voorzieningenrechter Afdeling

Op 12 januari 2024 heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bepaald dat het college voor het nemen van een nieuw besluit op bezwaar, een termijn verleend wordt van vier weken, ingaande na de uitspraken inzake de hoger beroepsprocedures bij de Afdeling, ingesteld door de colleges van Overijssel en Utrecht en welke eveneens zien op de handhavingsproblematiek ten aanzien van PAS-melders. Tevens heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling geoordeeld dat het college bij het nemen van het nieuwe besluit op bezwaar de overwegingen van de Rechtbank Den Haag in de uitspraak van 11 juli 2023 in acht dient te nemen. Dit geldt evenzo voor de overwegingen van de Afdeling in de uitspraken van Overijssel en Utrecht van 28 februari 2024, welke eveneens in het nieuw te nemen besluit op bezwaar door het college betrokken dienen te worden. Wij zullen hierna op beide uitspraken ingaan en kort de relevante overwegingen benoemen.

Voorzieningenrechter rechtbank Den Haag, 11 juli 2023

De voorzieningenrechter stelt in overweging 10.2 dat de door de provincie opgestelde Natuurdoelanalyse Nieuwkoopse Plassen en de Haack van 31 maart 2023, essentiële ecologische informatie ontbeert om tot de slotconclusie te komen dat een doeltreffend maatregelenpakket getroffen kan worden en verwijst hiervoor naar het advies van de Ecologische autoriteit. Tevens zou onvoldoende inzichtelijk zijn wat de actuele staat van de te beschermen natuurwaarden is en in hoeverre instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald. In overweging 10.3 stelt de voorzieningenrechter vast dat onvoldoende inzichtelijk is welke effecten de stikstofdepositie vanwege de vleesvarkensstal op de instandhoudingsdoelstellingen heeft.

Uitspraken van de Afdeling, 28 februari 2024 (Overijssel en Utrecht)

Op 28 februari 2024 heeft de Afdeling uitspraak gedaan inzake de afwijzing van drie verzoeken om handhaving jegens PAS-melders in de provincies Overijssel en Utrecht. In deze uitspraken heeft de Afdeling in alle drie de zaken een algemene richtlijn verwoord, aangaande op welke wijze het bevoegd gezag dient te onderzoeken of er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die maken dat het bevoegd gezag van handhavend optreden dient af te zien. Deze overwegingen van de Afdeling zijn in de drie uitspraken gelijkluidend verwoord in de overwegingen 1 tot en met 1.7. Wij zullen hierna puntsgewijs ingaan op deze overwegingen.

De Afdeling stelt allereerst in overweging 1.4 dat de beginselplicht tot handhaving maakt dat het college in beginsel handhavend dient op te treden jegens de overtreding van een wettelijk voorschrift.⁴ Uit de beginselplicht

² ABRvS (vz.), 12 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:68.

³ ABRvS, 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, ABRvS, 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844 en ABRvS, 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:852.

⁴ Deze algemene beginselplicht luidt: *Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden,*

vloeit tevens voort dat er bijzondere omstandigheden kunnen zijn die maken dat het bestuursorgaan kan afzien van handhavend optreden. In overweging 1.5 stelt de Afdeling vast dat er binnen de casuïstiek van de PAS-melders vooralsnog niet gesproken kan worden van een concreet zicht op legalisatie. Wel kan er sprake zijn van andere omstandigheden die maken dat handhavend optreden onevenredig geacht moet worden in verhouding met de middelen handhaving gediende doelen. De Afdeling noemt als relevante omstandigheden:

- (1) de individuele belangen van PAS-melders;
- (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen;
- (3) de uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak met betrekking tot het door de overheid legaliseren van de PAS-melders;
- (4) het legalisatieprogramma dat veronderstelt dat medio 2025 een natuurvergunning aangevraagd kan worden;
- (5) het legalisatieprogramma dat in uitvoering is en de ondernomen stappen van PAS-melders om in aanmerking te komen voor een natuurvergunning.

Tevens dient het bevoegd gezag in kaart te brengen wat de mogelijke gevolgen van niet-handhavend optreden voor de natuur zijn. Dit wordt door de Afdeling aangeduid als *het natuurbelang*.

In het volgend hoofdstuk zullen wij nader ingaan op genoemde punten en deze betrekken op de casus inzake het handhavingsverzoek jegens veehouderij [REDACTED].

4. Heroverweging van het verzoek

De Afdeling stelt in haar uitspraken van 28 februari 2024, dat de vraag of kan worden afgezien van handhavend optreden door het college beoordeeld kan worden indien een afweging heeft plaatsgevonden tussen de belangen van de PAS-melders enerzijds en de belangen die mogelijk worden gediend met handhavend optreden, anderzijds. Wij gaan eerst in op de belangen van de PAS-melder, veehouderij [REDACTED].

I. Belangen [REDACTED]

1. Individuele belangen van veehouderij [REDACTED]

De vleesvarkensstal van veehouderij [REDACTED] betreft een inkomstenbron binnen de gehele bedrijfsvoering en maakt daarnaast deel uit van een productieketen ten behoeve van de productie van kaas. Daarbij worden reststromen van de eveneens aanwezige melkveehouderij en kaasmakerij hergebruikt als diervoeder voor de vleesvarkens. Bij de productie van kaas blijft kaaswei over als restproduct. Door deze kaaswei te benutten als diervoeder worden kosten voorkomen om dit restproduct af te voeren en worden door het fokken van vleesvarkens aanvullende inkomsten gegenereerd. Indien de kaaswei in de toekomst afgevoerd zal moeten worden, dan zal – naast het wegvallen van de inkomstenbron van de vleesvarkens – in extra opslagcapaciteit geïnvesteerd moeten worden en transportbewegingen toenemen. Daarnaast blijven reeds aangegane financiële verplichtingen, welke zijn aangegaan voor het realiseren van de vleesvarkensstal, doorlopen.

in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

2. *Belang van rechtszekerheid die [REDACTED] en PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontlelen*
Veehouderij [REDACTED] heeft op 23 januari 2014 een natuurvergunning aangevraagd voor de betrokken vleesvarkensstal. Het college heeft voor deze stal op 1 april 2014 een vergunning verleend. Tegen deze vergunning heeft MOB rechtsmiddelen aangewend, waarna de Afdeling bij uitspraak van 29 juli 2015 heeft geoordeeld dat het college dient te onderzoeken of er überhaupt nog een vergunningplicht aanwezig is, gezien de per 1 juli 2015 in werking getreden wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof en de Regeling programmatische aanpak stikstof (ook wel: het PAS).⁵ Aangezien het college tot de conclusie is gekomen dat het PAS inderdaad van toepassing is op de uitbreiding met de varkensstal, kon door veehouderij [REDACTED] volstaan worden met het doen van een PAS-melding en is het vergunningentrajec gestaakt. Veehouderij [REDACTED] heeft te goeder trouw kunnen vertrouwen op het – conform het dan vigerend wettelijk kader – van kracht zijnde PAS en kan niet verweten worden dat dit programma later onverbindend werd geacht door de Afdeling.

3. *Belang gewekt vertrouwen [REDACTED] en PAS-melders en uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak*
Na de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, waarin het PAS onverbindend met het Europees recht geacht werd, heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit al snel laten weten dat niet actief gehandhaafd zal worden jegens deze PAS-melders.⁶ De minister stelde dat deze melders te goeder trouw waren en heeft aangegeven adequaat werk te zullen maken van het legaliseren van deze groep. Het college stelt vast dat veehouderij [REDACTED] moet kunnen vertrouwen op de uitlatingen van de Minister.

4. *Het vertrouwen dat [REDACTED] kan ontlelen op grond van het opgestelde legalisatieprogramma, dat veronderstelt dat medio 2025 een natuurvergunning aangevraagd kan worden*
In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering heeft de wetgever in artikel 1.13a de legalisatieopgaven ten aanzien van de PAS-melders wettelijk verankerd. Thans is dit neergelegd in artikel II, tweede lid, van de Wijzigingswet Wet natuurbescherming en Omgevingswet. Om tot de beoogde legalisatie te komen, wordt een (legalisatie-)programma opgesteld. De in dit programma opgenomen maatregelen worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het programma. Op 28 februari 2022 is het legalisatieprogramma vastgesteld. Het legalisatieprogramma gaat uit van legalisatie van de activiteiten van PAS-melders door het nemen van bronmaatregelen waarbij de gereduceerde stikstofuitstoot wordt benut voor de vergunningverlening. In het legalisatieprogramma is weergegeven dat de opbrengsten van de verschillende bronmaatregelen vanaf 2022 tot 2025 beschikbaar komen om ingezet te worden voor de vergunningverlening. De laatste PAS-melders zullen volgens het legalisatieprogramma naar verwachting uiterlijk medio 2025 geïnformeerd worden over het aanvragen van de natuurvergunning.

5. *De ondernomen stappen van [REDACTED] om in aanmerking te komen voor een natuurvergunning*
Veehouderij [REDACTED] heeft conform de bepalingen aangaande het legalisatieproces tijdig een melding gedaan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en zich aangemeld voor het legalisatietrajec. Het college heeft vervolgens het dossier van veehouderij [REDACTED] beoordeeld en geverifieerd of de PAS-melding in aanmerking komt voor een vergunning en of alle benodigde gegevens daartoe zijn aangeleverd. Het college heeft vastgesteld

⁵ ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2406, r.o. 5.

⁶ Kamerstukken I 2018/19, 32 670, nr. 163, p. 1: *Al deze vergunningvrije activiteiten zijn destijds uitgevoerd conform de toen geldende wet- en regelgeving. Daarmee hebben initiatiefnemers die een melding hebben gedaan of een meldingsvrije activiteit ontplooiden te goeder trouw gehandeld. Om deze reden zal er geen sprake zijn van actieve handhaving: na vaststelling van de beleidslijn voor toekomstige vergunningverlening zal voor deze activiteiten gestreefd worden naar legalisatie.*

dat dit het geval is en concludeert dat veehouderij [REDACTED] voldoet aan alle gestelde eisen om voor legalisatie in aanmerking te komen.

Als wij bovenstaande vijf punten – welke geformuleerd zijn in de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2024 – nalopen, dan komt het college tot de conclusie dat het belang van veehouderij [REDACTED], als PAS-melder, gegeven is. Aangetoond is dat veehouderij – op grond van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel – voldoende belang heeft bij het tot medio 2025 afzien van handhavend optreden. Hierna zal het college ingaan op de overwegingen die de Afdeling wijdt aan het belang voor de natuur, dat mogelijkerwijs gediend kan zijn indien handhavend optreden overwogen wordt. Het college zal daarbij tevens de omstandigheden in de casus van veehouderij [REDACTED] betrekken. Daarbij sluit het college eveneens aan bij de door de Afdeling gestelde periode tot medio 2025, het moment waarop het legalisatieprogramma beoogt alle PAS-melders een vergunningaanvraag te kunnen laten indienen.

II. Mogelijk effect van betrokken depositie op de natuur

De niet-vergunde vleesvarkensstal van veehouderij [REDACTED] zorgt voor een geringe hoeveelheid stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Nieuwkoopse Plassen & De Haack, Meijndel & Berkheide, Uiterwaarden Lek en Zouweboezem. Het feit dat veehouderij [REDACTED] de uitbreiding kon afdoen middels een PAS-melding, maakt reeds dat het een beperkte depositieomvang betreft.⁷ Het college heeft een ecologische rapportage opgesteld aangaande het mogelijk effect van de niet-vergunde stikstofdepositie op betrokken Natura 2000-gebied. Voor de inhoud van dit rapport wordt verwezen naar de bijlage: Ecologische onderbouwing 2023. [Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de ecologische onderbouwing. De conclusie is reeds dat de (tijdelijke/tot medio 2025) effecten van de betwiste stikstofdeposities op de natuur niet merk- of meetbaar zijn.]

Conclusie onderzoek naar mogelijke gevolgen voor de natuur

Uit het verrichte ecologisch onderzoek blijkt dat handhaven voorafgaand aan de gestelde deadline van medio 2025 jegens de onvergunde deposities ten gevolge van het gebruik van de vleesvarkensstal vanuit ecologisch oogpunt geen meetbaar of merkbaar effect zou kunnen hebben op de oppervlakte of kwaliteit van de aangewezen natuurdoelen.

5. Belangenafweging

Het college heeft – conform de aanwijzingen, gegeven door de Afdeling en voortvloeiende uit haar uitspraken van 28 februari 2024 en die van de rechtbank van 11 juli 2023 – onderzocht of veehouderij Olieman een voldoende belang heeft dat maakt dat er bijzondere omstandigheden zijn om van handhaving af te [REDACTED] medio 2025. Onder onderdeel I van hoofdstuk 4 is het college tot de conclusie gekomen dat veehouderij Olieman inderdaad een voldoende belang heeft en zich moet kunnen beroepen op het beginsel van rechtszekerheid [REDACTED] gewekt vertrouwen. Daarnaast heeft het college, conform de aanwijzingen van de Afdeling, onderzocht wat de mogelijke effecten kunnen zijn voor de natuur indien tijdelijk, tot medio 2025, van handhaving jegens de vleesvarkensstal afgezien zal worden. Onder onderdeel II van hoofdstuk 4 is het college tot de conclusie gekomen dat er geen meetbaar of merkbaar effect zal optreden ten aanzien van de aangewezen instandhoudingsdoelstellingen. Dit

⁷ Een PAS-melding kon immers enkel gedaan worden bij een toename van minder dan 1 mol, per hectare per jaar.

overwegende maakt dat het college concludeert dat handhavend optreden voorafgaand aan de gestelde deadline van medio 2025 onevenredig beschouwd dient te worden in verhouding tot de effecten op de natuur. Aangezien handhavend optreden derhalve geen merk- of meetbaar effect zal sorteren, dient het handhaven jegens de vleesvarkensstal en de nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering van veehouderij [REDACTED] als onevenredig aangemerkt te worden.

6. Besluit

Het college wijst het verzoek om handhaving af.

7. Rechtsmiddelen

Tegen dit besluit kunnen belanghebbenden op grond van artikel 8.1 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag van verzending beroep aantekenen bij de rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

Het aantekenen van beroep betekent overigens niet dat het besluit niet geldt. Indien u de inwerkingtreding van dit besluit wilt uitstellen, kunt u bij de rechtbank om een voorlopige voorziening vragen op grond van artikel 8.81 van de Algemene wet bestuursrecht. U kunt het verzoek richten aan de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

In bepaalde gevallen is het mogelijk het beroep en/of het verzoek om een voorlopige voorziening digitaal in te dienen. Voor de mogelijkheden en voorwaarden kunt u onder andere de volgende website raadplegen: <https://loket.rechtspraak.nl/>.

Indien u beroep instelt en eventueel een voorlopige voorziening aanvraagt, verzoeken wij u een kopie van het beroepschrift en het verzoek om een voorlopige voorziening te sturen aan Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, t.a.v. Unit GROEN, Postbus 550, 3300 AN Dordrecht en de provincie Zuid-Holland, Postbus 90602, 2509 LP Den Haag.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
namens dezen,

mr. [REDACTED]
directeur van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

Deze brief is digitaal vastgesteld en daarom niet ondertekend

Bijlage: Ecologische onderbouwing

Kopie: