



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS-Voorstel

Besluitnummer

PZH-2021-772968227 DOS-2015-
0007937

Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
12 april 2021

Eindtermijn
-

Onderwerp

Beslissing op bezwaar inzake handhavingsverzoek

Advies

1. Ongegrond te verklaren, conform het advies van de bezwarencommissie, het bezwaar van 26 oktober 2015 inzake een verzoek om handhaving en te bepalen dat er wordt afgezien van handhavend optreden.
2. Vast te stellen de brief aan Wösten Juridisch advies met de beslissing op bezwaar waarin wordt afgezien van handhavend optreden;
3. Vast te stellen de publiekssamenvatting bij de beslissing op bezwaar waarin wordt afgezien van handhavend optreden.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

GS-brief - - nieuwe beslissing op bezwaar – afzien van handhaving

1 Toelichting voor het College

Inleiding

[] (de firma) heeft een veehouderijbedrijf in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Het bedrijf wilde uitbreiden met een nieuwe stal voor vleesvarkens en vroeg hiervoor onder andere een vergunning aan op grond van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet). Op 18 november 2013 is deze vergunning namens Gedeputeerde Staten (GS) verleend door de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH). Deze vergunning betekende het startsein voor een aaneenschakeling van (juridische) procedures, zie hieronder bij punt 2.

Op dit moment staat GS voor de opgave om naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State d.d. 29 mei 2019 een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Dit bezwaar betreft een afgewezen handhavingsverzoek dat is ingediend door Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB).

Op 9 maart 2021 stemde de Eerste Kamer in met de nieuwe wet 'Stikstofreductie en natuurverbetering'. Deze wet is een wijziging van de Wet natuurbescherming (Wnb) en bevat een verplichting voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om een aanvullend programma vast te stellen voor het legaliseren van voorheen vergunningvrije projecten met geringe depositie, de zogenoemde 'PAS¹-melders' waar ook de firma toe behoort. Gezien deze landelijke ontwikkelingen op het gebied van de regelgeving en een recent advies van de landsadvocaat, is afzien van handhaving op dit moment de juiste optie.

Handhavingsplicht

De landelijk afgestemde lijn van de provincies is dat er in situaties zoals die van de firma niet 'actief', d.w.z. op eigen initiatief van het bestuursorgaan, wordt gehandhaafd. Gelet echter op de uitspraak van de Afdeling moet GS een nieuwe beslissing op bezwaar nemen. Een bestuursorgaan heeft in beginsel een handhavingsplicht. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij een illegale situatie moet handhaven, en dat er gehandhaafd moet worden conform de uitspraken van de Raad van State. Slechts bij uitzondering mag hiervan worden afgeweken, namelijk alleen indien er

1. concreet zicht is op legalisatie, of;
2. wanneer handhaving zou leiden tot een onevenredig zware uitkomst voor de betrokkene ten opzichte van het algemene belang dat gediend is met handhaving.

Zicht op legalisatie

Van handhaving kan worden afgezien, indien het zeer aannemelijk is dat de overtreding op korte termijn gelegaliseerd zal worden. Hiervoor dienen concrete aanwijzingen aanwezig te zijn waaruit redelijkerwijs blijkt dat de illegale situatie spoedig opgeheven zal worden. In de PAS-uitspraak en recente jurisprudentie oordeelt de rechter dat het *indienen* van een *ontvankelijke vergunningsaanvraag* beschouwd kan worden als zo'n concrete aanwijzing. Een ontvankelijke

¹ PAS staat voor 'Programma Aanpak Stikstof'.

aanvraag is daarmee een reden om af te zien van handhaving. De firma heeft echter geen vergunningsaanvraag ingediend.

Zoals hiervoor al benoemd is het wetsvoorstel 'Stikstofreductie en natuurverbetering' aangenomen door de Eerste Kamer. Deze wet bevat een verplichting voor de Minister van LNV om een programma vast te stellen voor het legaliseren van de zogenoemde PAS-melders, zoals de firma. Nu de Eerste Kamer heeft ingestemd met dit wetsvoorstel is er sprake van een meer concreet zicht op legalisatie. Hoewel de wetgeving en de intentie van de wetgever duidelijk zijn als het gaat om de voormalige PAS-melders, moet wel worden opgemerkt dat er in materiële zin nog wel een knelpunt is voor wat betreft de beschikbare depositieruimte.

Evenredigheid

Een besluit tot handhaving moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel van behoorlijk bestuur behelst de plicht van het bevoegd gezag dat een besluit in alle redelijkheid overwogen dient te worden. Daarbij dienen alle belangen die bij een besluit betrokken zijn, afgewogen te worden.

De belangen die pleiten vóór handhaving zijn evident:

- Voor de activiteiten van de firma is een vergunning nodig en die vergunning is niet verleend of aangevraagd;
- De activiteiten bij de firma zorgen voor stikstofdepositie, hetgeen negatieve effecten kan hebben op Natura 2000-gebieden;
- Het publieke belang wordt in algemene zin gediend door handhaving van de regels;
- Er ligt een uitspraak van de Afdeling waarin een eerdere weigering om handhavend op te treden is vernietigd.

Er zijn evenwel ook argumenten die juist pleiten tegen handhaving:

- Nieuwe wetgeving draagt de Minister van LNV op om situaties zoals die van de firma te legaliseren.
- De firma heeft destijds op een legale wijze een PAS-melding ingediend, op grond waarvan hij de uitbreiding mocht realiseren. Het valt de firma niet te verwijten dat men geen Wnb-vergunning voorhanden heeft voor de uitbreiding van zijn veehouderij. Gesteld zou kunnen worden dat handhaving de rechtszekerheid voor de firma zou schaden;
- De PAS-uitspraak bracht veel onzekerheid met zich mee voor bestaande stikstofveroorzakende activiteiten waarvoor geen Wnb-vergunning is verleend, zoals activiteiten waarvoor een PAS-melding is gedaan. Sinds de PAS-uitspraak zijn er meerdere signalen afgegeven dat tegen deze activiteiten niet zal worden gehandhaafd. Gesteld kan worden dat, hoewel het vertrouwensbeginsel formeel gezien niet is geschonden, dit toch bepaalde verwachtingen kan hebben opgewekt bij het bedrijf;
- Het gaat om een relatief geringe depositie (in ieder geval onder de 1 mol/ha/jaar).
- MOB vraagt voor een relatief zeer klein aantal bedrijven om handhaving, terwijl er in Zuid-Holland meer bedrijven zijn die in een vergelijkbare positie verkeren, waarbij niet zal worden gehandhaafd.
- Handhaving zou aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de firma.

Een deel van deze argumenten ging ook op in de situaties waarin GS wél handhavend hebben opgetreden tegen voormalig PAS-melders. Wat nu echter anders is, is dat de legalisatie van de

PAS-melding meer in zicht is. Recentelijk is de eerste stap in het legaliseringstraject gezet. PAS-melders hebben tot en met 30 april 2021 de tijd gekregen om de benodigde gegevens aan te leveren met een berekening in AERIUS 2020. Dit zal ook gelden voor de betrokken firma. Het is de bedoeling dat in 2021 de eerste meldingen worden omgezet in een Wnb-vergunning. Nu er op landelijk niveau aan wordt gewerkt om de PAS-meldingen binnen betrekkelijke tijd te legaliseren en de opdracht hiertoe wordt vastgelegd in de wetgeving, is het onevenredig om op dit punt nog handhavend op te treden – zeker gelet op de overige hiervoor genoemde belangen die pleiten tegen handhaving.

De hierboven omschreven redeneerlijn is in overleg met het Ministerie van LNV afgestemd met het kantoor van de landsadvocaat en is vergelijkbaar met de lijn die de provincie Overijssel in vergelijkbare zaken kiest.

Gelet op al het vorenstaande, waarbij met nadruk wordt gewezen op de wettelijk vastgelegde opdracht tot legaliseren, is er sprake van zicht op legalisatie hetgeen leidt tot het advies om af te zien van handhavend optreden.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00
Programma	: Programma 5 – Versterken natuur Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

Juridisch kader

Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de Rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht. Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag.

In de brief met de beslissing op bezwaar staan mogelijk gegevens waardoor belanghebbenden, op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, mogelijk gegronde bezwaren hebben tegen de actieve openbaarheid van deze documenten. Om die reden worden alleen het GS-voorstel en de publiekssamenvatting gepubliceerd. De besluitvorming is hiermee transparant, zonder dat mogelijke belangen van belanghebbenden en derden worden geschaad. In deze stukken zijn de gegevens op basis van de AVG geanonimiseerd.

2 Voorafgaande besluitvorming

Vergunningstraject

- Tegen de verleende vergunning werd bezwaar gemaakt door MOB, hetgeen leidde tot het intrekken van de vergunning en het verlenen van een nieuwe vergunning. Deze vergunning sneuvelde uiteindelijk door een uitspraak van de Raad van State op 29 juli 2015.
- Inmiddels was op 1 juli 2015 het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van kracht geworden.
- Op grond van het PAS was de uitbreiding van de firma niet langer vergunningplichtig, maar meldingplichtig vanwege een depositie op Natura 2000 die lager is dan de op dat moment geldende grenswaarde van 1 mol/ha/jr. De firma diende op 3 juli 2015 een melding in voor de gewenste uitbreiding van het bedrijf en daarmee was er op dat moment sprake van een uitbreiding die niet strijdig was met de Nbwet.
- Op 29 mei 2019 deed de Raad van State echter de bekende PAS-uitspraak waarbij onder andere is geoordeeld dat de op het PAS gebaseerde meldingen voor deposities onder de 1

- mol/ha/jr. bij nader inzien niet rechtmatig zijn. Daarmee is de (inmiddels gerealiseerde) uitbreiding opnieuw vergunningplichtig geworden.
- Omdat er geen vergunning is verleend voor de uitbreiding, is er sprake van een illegale situatie.
 - Door de Minister van LNV is aangegeven² dat er gezocht wordt naar een oplossing om de voorheen meldingsplichtige gevallen te legaliseren en er ligt een wetsvoorstel om dit voornemen vast te leggen.
 - De firma heeft na de PAS-uitspraak tot op heden geen vergunning aangevraagd.

Handhavingstraject

- Op 9 januari 2014 is er een verzoek om handhaving ingediend namens MOB.
- OZHZ honoreerde het handhavingsverzoek niet (geheel) en er volgden diverse juridische procedures in bezwaar en in beroep bij de Raad van State.
- Namens GS is in de loop van de tijd wisselend gereageerd op de diverse (hernieuwde) verzoeken om handhaving en de ingediende bezwaarschriften. Dat heeft alles te maken met de veranderende situatie m.b.t. vergunningen en landelijke regelgeving, zie ook hierboven.
- Na de hierboven aangehaalde uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 is (met terugwerkende kracht) de conclusie dat de gerealiseerde uitbreiding van de veehouderij vergunningplichtig was.
- Vanuit het Rijk is aangegeven dat situaties zoals die van firma die destijds onder de meldplicht vielen, gelegaliseerd zullen worden.

3 Proces

GS blijft zich in de richting van het Ministerie van LNV inzetten voor legalisatie van de zogenoemde PAS-melders.

4 Participatie en rolname

n.v.t.

5 Communicatiestrategie

De beslissing op bezwaar wordt toegezonden aan de indiener van het bezwaarschrift. De publiekssamenvatting en het GS-voorstel worden gepubliceerd op de website van de provincie. In de brief met de beslissing op bezwaar wordt dit gemeld. Het GS-voorstel en de publiekssamenvatting worden als bijlagen meegestuurd.

² Kamerbrief van de Minister van LNV d.d. 16 december 2019