



provincie
groningen

JAARVERSLAG 2023

Commissie rechtsbescherming



JAARVERSLAG 2023
COMMISSIE RECHTSBESCHERMING



Inhoud

Voorwoord	4
Inleiding	5
Conclusies en aanbevelingen	6
Overzicht adviezen	7
Bezwaren	7
Administratief beroep	8
Klachten	8
Bezwaren	9
De procedure	9
De advisering	9
De inhoud van de adviezen	11
Verkeer	12
Milieu	22
Bouwen en gebruik	24
Bodem	25
Vuurwerk	26
Openbaarheid	27
Landschap	27
Administratieve beroep of geschillen	28
Klachten	30
Adviezen en aanbevelingen	30
Relevante ontwikkelingen	33

VOORWOORD

Dit verslag van de Commissie rechtsbescherming is anders!

In plaats van cijfers over het aantal zaken gaan we in op de inhoud van de bezwaren en klachten. Openheid over onze adviezen past in het streven naar een transparante provincie. Ook kan het bijdragen aan het lerend vermogen van de organisatie. Want naast individuele rechtsbescherming zijn 'lessons learned' en daarmee het verbeteren van besluitvorming een belangrijk doel van de bezwarenprocedure.

Naast de inhoudelijke aanbevelingen in het verslag licht ik er in dit voorwoord een aanbeveling uit die betrekking heeft op de bezwarenprocedure zelf. Deze gaat over de mogelijkheid om per e-mail bezwaar te maken. Digitaal bezwaar indienen kan alleen als de digitale weg daarvoor expliciet is opengesteld. Zolang dat niet het geval is, is een bezwaarschrift dat per e-mail is verzonden, bijvoorbeeld naar het algemene e-mailadres van de provincie, in beginsel niet-ontvankelijk.

In een perfecte wereld, met een opengestelde digitale weg, is voorzien in de mogelijkheid om de identiteit van bezwaarmakers te kunnen vaststellen (zoals DigiD) en zijn de persoonsgegevens van de indiener goed beschermd. De provincie kan daar nu nog niet aan voldoen. Dat nog niet digitaal bezwaar kan worden gemaakt, vindt de commissie echter niet van deze tijd.

Als tussenoplossing kan de provincie eenvoudig een e-mailadres openstellen voor het maken van bezwaar. De identiteit van de bezwaarmaker kan nadien op andere wijze worden vastgesteld.

Het is de commissie een voorrecht en genoegen om haar werkzaamheden uit te voeren.

Gerben Knuttel,

voorzitter

INLEIDING

De Commissie rechtsbescherming (verder: de commissie) is ingesteld op grond van de Regeling Commissie rechtsbescherming provincie Groningen 2020 (verder: de Regeling). Zij heeft als voornaamste taak om het college van Gedeputeerde Staten (GS), Provinciale Staten (PS) of de Commissaris van de Koning (CdK) te adviseren over de:

- **besluiten op bezwaren tegen besluiten van die bestuursorganen;**
- **besluiten op administratieve beroepen; en**
- **beslissingen op klachten.**

Daarnaast kan de commissie de bestuursorganen op verzoek of uit eigen beweging adviseren over aangelegenheden die de rechtsbescherming op provinciaal niveau betreffen.

In 2023 was de samenstelling van de commissie als volgt:

- de heer mr. G. Knuttel, voorzitter;
- de heer mr. J.P. Wind, plaatsvervangend voorzitter;
- de heer mr. A.G. van Malenstein, plaatsvervangend voorzitter;
- de heer mr. R. Orie, plaatsvervangend voorzitter;
- mevrouw mr. E.R.M. Holtz, lid;
- mevrouw mr. dr. A. Schwartz, lid;
- mevrouw mr. G. Jansen, lid;
- de heer mr. J.P. Roelfsema, lid;
- de heer mr. D. Meloni, lid; en
- de heer mr. E. Krol, lid.

Voor de actuele samenstelling van het secretariaat, de procedures en de werkwijze van de commissie wordt verwezen naar de website www.provinciegroningen.nl.

De Regeling schrijft voor dat de commissie jaarlijks verslag doet van haar werkzaamheden en relevante ontwikkelingen. Dit jaarverslag 2023 heeft betrekking op de werkzaamheden van de commissie met betrekking tot de bezwaren, administratief beroepen en klachten, waar de commissie in de periode van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2023 advies over heeft uitgebracht.

Eerdere jaarverslagen zijn steeds integraal van opzet geweest in die zin dat daarin steeds ook is gerapporteerd over de werkzaamheden die de bestuursorganen zelf uitvoeren in de bezwaar-, administratief beroep- of klachtprocedures, zoals de bewaking van de beslistermijn of het zoeken naar een informele oplossing. Voor 2023 heeft de commissie gekozen voor een andere insteek. Zij beperkt zich dit jaar tot de opdracht die de Regeling haar geeft: het rapporteren over haar eigen werkzaamheden. Daardoor is de focus meer gericht op de inhoud van de zaken.

In het vervolg van dit verslag wordt afzonderlijk ingegaan op de behandelde bezwaren, administratieve beroepen en de klachten en de daarbij behorende procedures.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Procedureel

- › De commissie adviseert GS om de digitale weg open te stellen voor het indienen van bezwaarschriften (en administratieve beroepen), indien nodig in de vorm van een specifiek e-mailadres.
- › De commissie verzoekt GS zorg te (blijven) dragen voor goede vertegenwoordiging van het college op de hoorzitting. Overtuigingskracht, kennis van zaken en het procesverloop, een open houding en enig gezag voor het maken van vervolgafspraken, kan helpen bij een wenselijk verloop van een hoorzitting. Het aanwezig zijn van een inhoudelijk specialist bij de hoorzitting met kennis van de feiten van de zaak, kan bijdragen aan begrip bij bezwaarde en/of de commissie.

Inhoudelijke constatering en leerpunten

- › In provinciale subsidieregelingen, waarin het begrip ‘aardbevingsgemeente’ voorkomt (RORG, GRRG, SOK), verdient het aanbeveling dit te vervangen door het begrip ‘aardbevingsgebied’ (Zaak 22-093).
- › In gevallen, waarin de provincie privaatrechtelijk eigenaar is van bermstroken langs een weg of van openbaar (vaar-) water, en waarbij de provincie bestuursrechtelijk wil optreden, verdient het aanbeveling dat GS deze verschillende rollen expliciet benoemt (Zaak 22-041).
- › De commissie adviseert om bij evenementen, waarbij vuurwerk zal worden afge-stoken, van tevoren een nulmeting en een (soorten)inventarisatie te maken. Het in kaart brengen van effecten op mensen en dieren, speciaal vogels, kan behulpzaam zijn voor het maken van de juiste belangenafweging (23-013 en 23-014).
- › Met enige regelmaat ziet de commissie een aanvraag voor een omgevingsvergunning, die traag en niet zorgvuldig genoeg is behandeld. De commissie adviseert om iedere aanvraag adequaat, tijdig en zorgvuldig te behandelen (zaak 23-037).
- › Er is geen provinciaal beleid ten aanzien van de hoogte van een dwangsom. De motivering van de hoogte van de dwangsommen dient in elk besluit gedegen te worden gemotiveerd (22-012).
- › Geconstateerd wordt dat een groot aantal zaken betrekking heeft op de Wet natuurbescherming en met name stikstof. Het is geen boude voorspelling dat zonder maatregelen gericht op emissiereductie de stikstofknoop groeit en strakker wordt aangetrokken met de onmogelijkheid van vergunningverlening als reëel gevolg. Daarbij is de verwachting dat het aantal verzoeken om handhaving bij bedrijven en intrekkingsverzoeken ten aanzien van piekbelasters niet zal afnemen. Het is van belang dat wordt voorzien in voldoende slagkracht om de provinciale taken op dit beleidsterrein voortvarend en adequaat uit te kunnen voeren.

2023

OVERZICHT ADVIEZEN

In 2023 heeft de commissie 29 adviezen uitgebracht in 36 bezwaarzaken. Waar dat voor de hand lag, zijn meerdere bezwaren gevoegd behandeld in één advies.

Bezwaren

ZAAKNUMMER	BEZWAARMAKER(S)	ADVIES VAN DE COMMISSIE
Subsidies		
22-093	Bezwaarmaker 22-093	Besluit in stand laten
23-008	Bezwaarmakers 23-008	Besluit in stand laten
22-035	Bezwaarmaker 23-035	Besluit in stand laten na aanpassen motivering
23-034	Bezwaarmaker 23-034	Besluit in stand laten na aanpassen motivering
22-095	Design byU	Kennelijk niet ontvankelijk
23-006	Bezwaarmaker 23-006	Kennelijk niet ontvankelijk
Verkeer		
22-097	Bomenridders	Kennelijk niet ontvankelijk
Natuur		
22-030	Wijnne Barends Logistics B.V.	Nader onderzoek doen
22-038	Mob	Nader onderzoek doen
22-041	Bezwaarmaker 22-041	Besluit in stand laten
23-007	Mob	Besluit in stand laten
23-022	Metten = weten	Besluit herroepen
22-012	Gemeente Groningen	Besluit in stand laten na aanpassen motivering
17-059	Growind B.V. en Growind2 B.V.	Besluit in stand laten
22-090, 23-016 en 23-019	Mob en Cosun	Besluit herroepen
22-043, 22-044, 22-045, 22-046 en 22-051	Vier particulieren, de Vereniging Sportvisserij Groningen Drenthe en de Belangenvereniging Foxholstermeer	Besluit herroepen
22-083	Mob	Besluit in stand laten na aanpassen motivering
22-100	Bezwaarmaker 22-100	Kennelijk niet ontvankelijk
23-024	Bomenridders	Kennelijk niet ontvankelijk
23-025	Platform Keelbos	Kennelijk niet ontvankelijk
23-027	Platform Keelbos	Kennelijk niet ontvankelijk
Milieu		
23-028	Bezwaarmakers 23-028	Besluit herroepen
23-037	PreZero	Besluit in stand laten
23-029	PreZero	Besluit in stand laten
Bouwen en gebruik		
23-003	Wintermolen B.V.	Besluit herroepen

ZAAKNUMMER	BEZWAARMAKER(S)	ADVIES VAN DE COMMISSIE
Bodem		
22-088	Enexis	Besluit in stand laten
Vuurwerk		
23-014 en 23-015	IVN Haren Groningen en Verenging Stadspark Natuurlijk!	Besluit in stand laten
Openbaarheid		
23-023	Bezwaarmaker 23-023	Besluit in stand laten
Landschap		
22-096	Bomenridders	Kennelijk niet ontvankelijk

Administratief beroep

ZAAKNUMMER	EISER	ADVIES VAN DE COMMISSIE
23-001-ADM	Eiser	Besluit in stand laten na aanpassing motivering

Klachten

ZAAKNUMMER	KLAGER	ADVIES VAN DE COMMISSIE
Zaaknummer	Klager	Advies van de commissie
23-011	Klager	Aanbeveling ten aanzien van handelen
23-008	Klager	Aanbeveling ten aanzien van procedure
21-021	Klager	Aanbeveling
22-023	Klager	Niet onbehoorlijk gehandeld

2023

BEZWAREN

De procedure

De Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) regelt tegen welke besluiten bezwaar kan worden gemaakt en de procedure die bij de behandeling van het bezwaar moet worden gevolgd. Het bestuursorgaan dient het bestreden besluit zorgvuldig en volledig te heroverwegen op grondslag van het ingediende bezwaar.

In de praktijk komen bezwaarschriften overal in de organisatie binnen: per post, via e-mail, via de provinciale website of door afgifte aan de balie. Ieder bezwaarschrift wordt doorgeleid naar het secretariaat van de commissie, dat het bezwaar inboekt in een speciaal daarvoor ontwikkeld registratiesysteem. Vervolgens wordt de ontvangst van het bezwaar namens het desbetreffende bestuursorgaan schriftelijk door de secretaris van de commissie bevestigd.

De Regeling neemt als uitgangspunt dat, voordat een bezwaar ter advisering aan de commissie wordt voorgelegd, het bestuursorgaan zelf probeert het bezwaar op te lossen. De secretaris van de commissie is belast met het onderzoek naar een informele oplossing van het bezwaar. In deze fase is de commissie nog niet in beeld.

De secretaris informeert bij het team, dat verantwoordelijk is voor het besluit waartegen bezwaar is gemaakt, of dat ruimte ziet voor een informele oplossing. Dit team laat zich daarbij ondersteunen door een jurist. Als er ruimte is, vindt overleg plaats met de indiener van het bezwaar en eventueel met andere belanghebbenden. De bezwaarmaker wordt gevraagd of deze wil instemmen met opschorting van de beslistermijn zolang het overleg plaatsvindt. Als geen oplossing in beeld is, stuurt het uitvoeringsteam een reactie op het bezwaar naar de commissie. Dat is het startpunt van de adviesprocedure door de commissie. Het bestuursorgaan kan beslissen om zonder advies van de commissie een besluit op bezwaar te nemen. In de praktijk gebeurt dat hoogst zelden.

De advisering

In 2023 heeft de commissie het format van haar adviezen aangepast. Op het voorblad zijn het bezwaar en het oordeel van de commissie over het te nemen besluit op bezwaar duidelijk weergegeven. Zo kan de lezer direct kennisnemen van het advies. De inhoudelijke motivering van dat advies volgt daarna. Relevante wet- en regelgeving worden in het vervolg zoveel mogelijk in een bijlage opgenomen en er wordt meer gebruik gemaakt van voetnoten om de leesbaarheid te vergemakkelijken.

Daarnaast is de commissie in 2023 afgestapt van het gebruik van de termen '(gedeeltelijk) gegrond' en '(gedeeltelijk) ongegrond' voor haar adviezen. Die termen leidden in de praktijk vaak tot verwarring en gaven de commissie in bepaalde zaken onvoldoende handvatten om de strekking van haar adviezen te duiden; de praktijk is niet zwart-wit. Zij heeft besloten in het vervolg voor haar adviezen zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de terminologie van de Awb. Daarbij is van belang dat de Awb in artikel 7:11, lid 2, alleen aangeeft dat, voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, het bestuursorgaan het bestreden besluit herroept en, voor zover nodig, in de plaats daarvan een nieuw besluit neemt. De nieuwe werkwijze maakt het mogelijk om de adviezen nauwkeuriger toe te spitsen op de voorliggende casus.

In 2023 heeft de commissie in 36 bezwaarzaken advies uitgebracht. Waar dat voor de hand lag, zijn meerdere bezwaren gevoegd behandeld in één advies.

In principe wordt elk bezwaar voor advies aan de commissie voorgelegd. Alleen bezwaren die ontvankelijk zijn - die voldoen aan bepaalde wettelijke minimumeisen - worden inhoudelijk beoordeeld. Die eisen zijn onder meer dat een bezwaarschrift door of namens een belanghebbende per post of door afgifte binnen de termijn zijn ingediend en moet zijn voorzien van gronden. Daarnaast moet het bezwaar zijn gericht tegen een besluit waartegen bezwaar mogelijk is.

In 2023 heeft de commissie acht keer geadviseerd om het bezwaar zonder hoorzitting niet-ontvankelijk te verklaren.

Halverwege 2023 heeft de commissie haar advieskoers gewijzigd voor wat betreft bezwaren die per e-mail worden ingediend. De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer die oorspronkelijk in werking zou hebben moeten treden in 2021, maar meermalen is uitgesteld, regelt het recht om digitaal met de overheid te kunnen communiceren¹. Daaronder valt ook de mogelijkheid om digitaal bezwaar te kunnen aantekenen. Om te waarborgen dat daarbij de persoonsgegevens zijn beveiligd, moet de provincie beschikken over bepaalde digitale voorzieningen. Omdat die er nog niet zijn, is het digitaal indienen van bezwaar nog steeds nog niet mogelijk gemaakt. Dat vindt de commissie niet meer van deze tijd. Naar aanleiding van een bezwaar heeft de commissie daartoe het volgende geadviseerd:

“De commissie overweegt dat uw college de elektronische weg voor het indienen van bewaar (nog steeds) niet heeft opengesteld. Zij is van oordeel dat dit niet meer van deze tijd is en dat niet om deze reden kan worden geweigerd het bezwaar te behandelen. Daaraan doet niet af dat de echtheid van het bericht niet kan worden geverifieerd en dat een fysieke handtekening ontbreekt. De identiteit van de bezwaarmaker en de wil om bezwaar te maken kunnen, indien daarover wordt getwijfeld, naar het oordeel van de commissie eventueel naderhand op andere wijze worden vastgesteld. Daarmee staat het gegeven dat het bezwaar per e-mail is ingediend, de ontvankelijkheid van het bezwaar niet in de weg.

In dit verband adviseert de commissie dringend om zo snel mogelijk te voorzien in een specifieke elektronische weg voor het digitaal indienen van bezwaar (en administratief beroep) in de vorm van een speciaal daarvoor bestemd e-mailadres. Op een later moment kan aan die weg de wettelijk verplichte voorziening voor een elektronische handtekening worden gekoppeld.”

Als de commissie van oordeel is dat het bezwaar ontvankelijk is of als zij twijfelt aan de ontvankelijkheid, geldt de hoorplicht. Het recht om te worden gehoord is een belangrijk uitgangspunt van de Awb. De Awb schrijft voor dat de bezwaarmaker(s) en de eventueel betrokken andere belanghebbende(n) in ieder geval in de gelegenheid worden gesteld zo mogelijk in elkaars aanwezigheid te worden gehoord. Dit doet de commissie door het organiseren van hoorzittingen. Het staat de belanghebbenden vrij om van het recht om te worden gehoord wel of niet gebruik te maken.

Tijdens de COVID-periode heeft de commissie ruime ervaring opgedaan met digitaal horen. Dat is, meestal door technische mankementen, in veel gevallen niet vlekkeloos verlopen; hoe meer deelnemers, hoe groter de kans op een gebrekkige verbinding. Daarnaast is door de beperktere persoonlijke interactie de beleving anders. Dit alles heeft de commissie gebracht tot de voorkeur om het horen toch zoveel mogelijk fysiek te laten plaatsvinden. Bij wijze van uitzondering, in zaken met een gering aantal betrokkenen of grote reisafstanden, heeft het horen wel digitaal plaatsgevonden.

In 2023 heeft de commissie 20 hoorzittingen gehouden. Daaronder vallen ook de jaarvergadering, twee klachtzittingen en één hoorzitting naar aanleiding van administratief beroep.

¹ De wet zou per 1 juli 2024 in werking treden, maar de inwerkingtreding is in 2024 opnieuw uitgesteld. De datum van inwerkingtreding is nu naar verwachting 1 januari 2025.

2023

DE INHOUD VAN DE ADVIEZEN

De commissie heeft bezwaren behandeld op verschillende beleidsterreinen.

Subsidies²

Het begrip 'aardbevingsgemeente'

ZAAKNUMMER	22-093
Bezwaarmaker	Bezwaarmaker
Besluit	Afwijzing van een subsidieaanvraag op grond van de RORG
Advies	De afwijzing in stand te laten. De commissie heeft een aanbeveling gedaan ten aanzien van een begrip in de regeling.

ZAAKNUMMER	23-008
Bezwaarmaker	Bezwaarmaker
Besluit	Afwijzing van een subsidieaanvraag op grond van de GRRG
Advies	De afwijzing in stand te laten. De commissie heeft een aanbeveling gedaan ten aanzien van een begrip in de regeling.

In twee adviezen stond de uitleg in subsidieregelingen voor erfgoed van het begrip 'aardbevingsgemeente' centraal. De bezwaarmakers vonden het niet eerlijk dat zij voor hun pand met aardbevingsschade in hun gemeente geen subsidie konden krijgen, omdat het gebied niet was aangewezen als aardbevingsgemeente in de subsidieregeling. De definities van de subsidieregelingen verwezen naar een kaart bij de omgevingsverordening, waarop beide gebieden niet als bevingingsgebied waren aangewezen. In een geval ging het om de voormalige gemeente Haren. Voor panden in de voormalige gemeente Haren bestond geen recht op subsidie, terwijl dat er wel was voor panden in de voormalige gemeente Groningen. In het andere geval ging het om een pand dat staat in Zuidhorn.

In beide zaken was de commissie van oordeel dat het door GS genomen besluit in stand kon blijven. Wel zag zij aanleiding de aanbeveling te doen om dit begrip bij een toekomstige wijziging van de regeling (SOK) te vervangen door 'aardbevingsgebied', omdat verwarring kan ontstaan, aangezien bij het begrip niet wordt aangesloten bij de gemeentegrenzen.

De commissie heeft tijdens de behandeling van een van de zaken begrepen dat het de bedoeling is dat GS de definitie in de regelingen zal gaan aanpassen. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de vraag of het redelijk is het aangewezen gebied aan te passen. Degenen die bezwaar hebben ingediend, hebben hier geen voordeel van. Uit dit voorbeeld blijkt dat bezwaren soms reden kunnen zijn voor het aanscherpen of verduidelijken van regelgeving.

Andere subsidiebeschikkingen

ZAAKNUMMER	23-035
Bezwaarmaker	Bezwaarmaker
Besluit	Subsidievaststelling op grond van de RORG.
Advies	Het vaststellingsbesluit in stand laten na verbetering van de motivering.

² GS is bevoegd gezag ter zake van tal van subsidieregelingen, zoals de Subsidieregeling regulier Onderhoud Karakteristieke panden en gemeentelijke monumenten Groningen (SOK), de Subsidieregeling Regulier Onderhoud Rijksmonumenten Groningen provincie Groningen (RORG) of de Subsidieregeling Groot onderhoud waaronder Restauratie Rijksmonumenten provincie Groningen (GRRG).

In deze zaak was het bezwaar gericht tegen een besluit om de subsidie lager vast te stellen dan het vaststellingsverzoek, omdat het project volgens GS niet (helemaal) conform de verleningsbeschikking was uitgevoerd. De commissie heeft vastgesteld dat was verwezen naar een verkeerde versie van de regeling. Zij heeft geadviseerd het besluit met een verbeterde motivering in stand te laten.

ZAAKNUMMER	23-034
Bezwaarmaker	Bezwaarmaker
Besluit	Subsidievaststelling op grond van de GRRG.
Advies	Het vaststellingsbesluit in stand laten na verbetering van de motivering.

De commissie heeft tweemaal geadviseerd over dit bezwaar tegen de lagere vaststelling c.q. gedeeltelijke weigering om subsidie te verstrekken voor kosten van nieuwe dakbedekking en de plaatsing van een nieuw dakluik op een rijksmonument. Nadat tijdens de hoorzitting was vastgesteld dat GS de aanvraag in eerste instantie verkeerd had geïnterpreteerd en had aangegeven deze verder zelfstandig af te zullen doen, heeft GS zekerheidshalve de commissie gevraagd toch alsnog over de beslissing op het tweede deel van de aanvraag te adviseren. De commissie deelde het standpunt van GS dat geen sprake was van normaal onderhoud, maar van vervanging, waarvoor de subsidie-regeling niet is bedoeld.

Kennelijk niet-ontvankelijk

ZAAKNUMMER	BESLUIT	BEZWAARMAKER	REDEN NOV
22-095	Vaststelling subsidie LEADER	Design byU	te laat
23-006	Weigering subsidie regeling Jonge landbouwers Groningen 2019	Bezwaarmaker 23-006	te laat

Twee bezwaren waren naar het oordeel van de commissie (kennelijk) niet-ontvankelijk, omdat de bezwaarschriften buiten de bezwaartermijn waren ingediend. Deze zijn niet inhoudelijk beoordeeld. Daarbij is afgezien van het horen van de bezwaarmakers.

Verkeer

Kennelijk niet-ontvankelijk

ZAAKNUMMER	22-097
Bezwaarmaker	Stichting Bomenridders
Besluit	Verkeersbesluit beveiliging inrit en oversteeklocaties deel N361
Advies	Het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren

Tegen één verkeersbesluit ter beveiliging van de inrit en oversteeklocaties van een gedeelte van de provinciale weg N361 is pro forma bezwaar ingediend door Stichting Bomenridders. Omdat deze stichting geen gronden binnen de gestelde termijn had aangeleverd, heeft de commissie geadviseerd het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren. Daarom is afgezien van het horen van de bezwaarmaker.

Natuur

Verzoeken om handhaving op grond van Wnb

ZAAKNUMMER	22-030
Bezwaarmaker	Wijnne Barends Logistics B.V.
Besluit	Afwijzing van het verzoek om handhavend op te treden op grond van de Wnb tegen overschrijdingen van grens- en richtwaarden voor stikstof door een concurrerend bedrijf
Advies	Een nieuwe projectberekening maken van de stikstofdepositie als gevolg van de activiteiten door Wildeman (de concurrent van bezwaarmaker) en op basis daarvan bepalen of het betreden besluit in stand kan blijven

GS heeft het handhavingsverzoek afgewezen, omdat binnen een straal van 25 kilometer geen (naderend) overbelast stikstofgevoelig gebied aanwezig is. Het bezwaar is, met instemming van bezwaarmaker, heel lang aangehouden in afwachting van het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) over de zogenaamde '25-kilometer-afkap'. De AbRvS heeft met de volgende overweging geoordeeld dat de deposities op afstanden groter dan 25 kilometer terecht niet zijn betrokken in de passende beoordeling van het in die zaak voorliggende project.

“De depositiebijdragen buiten 25 km zijn onderdeel van de totale depositie in Nederland. De overheid is verantwoordelijk voor het treffen van instandhoudings- of passende maatregelen voor het behoud of het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten als gevolg van de totale deposities. (...). Daarom komt de Afdeling in een procedure over de toestemmingverlening van een plan of project niet toe aan de bespreking van beroepsgronden die over de keuze of uitvoering van instandhoudings- en passende maatregelen gaan.”

Deze uitspraak was reden voor bezwaarmaker om de bezwaargrond die betrekking heeft op de “afkap” van de 25 kilometergrens in te trekken. De overige bezwaargronden heeft bezwaarmaker in stand gelaten.

De commissie is van oordeel dat GS het besluit onvoldoende heeft gemotiveerd door niet aan te geven waar de Natura 2000-gebieden liggen en waarom de Natura 2000-gebieden die binnen 25 kilometer liggen, niet zijn meegenomen bij de beoordeling van de stikstofdepositie. Als binnen 25 kilometer inderdaad geen (naderende) overbelaste hexagonen zijn gelegen, is naar oordeel van de commissie het ingenomen standpunt - dat minder relevant is of de juiste gegevens zijn ingevoerd - juist. De stelling dat binnen 25 kilometer geen hexagonen liggen waar sprake is van een (naderende) overbelasting is afhankelijk van de locatie van het project. Voor de vaarbewegingen kan daarover discussie ontstaan. De commissie is van oordeel dat de scheepvaartbewegingen dienen te worden meegenomen, totdat de bewegingen in het heersende vaarbeeld zijn opgenomen. In de meeste gevallen is dit tot aan de hoofdvaarweg. Hoe daarmee is omgegaan in de gemaakte berekening, is niet geheel duidelijk. De berekeningen dienen daarom opnieuw te worden gemaakt. Per 5 oktober 2023 is er een nieuwe versie van Aeries. De bezwarenprocedure heeft een 'ex nunc-karakter'. Dat betekent dat GS bij het besluit op bezwaar moet uitgaan van het recht zoals dat geldt op het moment van het nemen van dat besluit. Daarom dient naar oordeel van de commissie de projectberekening opnieuw te worden uitgevoerd met gebruikmaking van de nieuwste versie van Aeries-calculator.

ZAAKNUMMER	22-038
Bezwaarmaker	Mobilisation for the Environment U.A. (Mob)
Besluit	Afwijzing van het verzoek van Mob om handhaving op grond van de Wnb tegen melkveebedrijf Van der Feer te Veendam wegens het zonder geldige natuurvergunning uitbreiden van de veestapel ten opzichte van de referentiesituatie met mogelijk extra stikstofemissie en -depositie tot gevolg
Advies	Nader onderzoek uitvoeren naar de juridische referentiesituatie en, afhankelijk van de uitkomst, beslissen op het bezwaar

De commissie schetst eerst het beoordelingskader. De beoordeling van een verzoek om handhaving op basis van artikel 2.7, lid 2, van de Wnb houdt in dat eerst de (juridische) referentiesituatie wordt bepaald en, daarnaast, de feitelijke situatie. De referentiesituatie moet nauwkeurig en op basis van objectieve gegevens worden vastgesteld. Vervolgens worden deze beide situaties met elkaar vergeleken. De uitkomst van de vergelijking bepaalt of op dat moment al dan niet sprake is van een overtreding. Als sprake is van een overtreding, moet daartegen in beginsel handhavend worden opgetreden. Uit de jurisprudentie volgt dat de referentiesituatie wordt ontleend aan de geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum, tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan geldt die toestemming als referentiesituatie. Als de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (intern salderen), is op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft. Dan is geen natuurvergunning nodig.

Op basis van het dossier en de verklaringen van het melkveebedrijf concludeert de commissie dat sinds de referentiedatum en dan met name sinds de bouw van de jongveestapel omstreeks 2010 het aantal stalplaatsen en het aantal gehouden dieren structureel en significant zijn toegenomen in een mate die zich niet laat kwalificeren als een schommelende veebezetting. Omdat het dossier alleen een verwijzing bevat naar een melding AmvB, is niet alleen niet duidelijk voor welk bestaand gebruik welke milieutoestemming op de referentiedatum geldt, maar ook niet of de toestemming nadien is verkleind of verruimd. Dat maakt dat ook niet, zoals in het inspectierapport is gebeurd, kan worden gesteld dat de veebezetting steeds binnen de milieuvergunde ruimte is gebleven. Daarmee kan het inspectierapport niet dienen als basis om het handhavingsverzoek af te wijzen.

ZAAKNUMMER	22-041
Bezwaarmaker	Bezwaarmaker 22-041
Besluit	Afwijzing verzoek om handhavend op te treden op grond van de Wnb tegen het snoeien van riet buiten de periode van 1 september tot 1 december in het woongebied 'Het Riet' in Blauwestad.
Advies	Bestreden besluit in stand laten en afwijzen verzoek om proceskostenvergoeding

Bezwaarmaker stelt dat het handhavingsverzoek ten onrechte is afgewezen, omdat het snoeien van het riet in strijd is met het beeldkwaliteitsplan 'Het Riet', de Richtlijnen Particulier Maaibeheer, de Wnb en de Europese Vogelrichtlijn. Daar denkt de commissie anders over. Het beeldkwaliteitsplan en de richtlijnen bieden, omdat zij privaatrechtelijk van aard zijn, geen basis voor GS voor handhavend optreden. De afweging of in dit geval privaatrechtelijk optreden door de provincie is aangewezen, valt buiten het bestek van de bezwaarprocedure. Omdat de toezichthouder niet heeft geconstateerd dat een Wnb-verbod is overtreden, beschikt uw college verder niet over de bevoegdheid handhavend op te treden. Het feit dat niet terstond, maar 23 dagen nadat het handhavingsverzoek was ingediend, is gecontroleerd, oordeelt de commissie, uitgaande

van de wettelijke beslistermijn voor dit soort verzoeken van acht weken (artikel 4:13 van de Awb), niet als onzorgvuldig.

De commissie brengt GS nog het behoorlijkheidsvereiste van goede informatieverstrekking onder de aandacht, omdat zij heeft vastgesteld dat bezwaarmaker niet actief is geïnformeerd dat een handhavingsverzoek - bezwaarmaker had eerder meermalen mondeling melding gedaan - schriftelijk moet worden ingediend. Ten slotte wijst de commissie GS er ten overvloede op dat de provincie als eigenaar van het openbaar water en de zich daarin bevindende rietkragen een belangrijke eigen verantwoordelijkheid heeft. Zij geeft in overweging om een nulmeting uit te voeren op basis waarvan, als nodig, privaatrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk kan worden opgetreden.

ZAAKNUMMER	23-007
Bezwaarmaker	Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (Mob)
Besluit	Afwijzing verzoek om handhavend op te treden op grond van de Wnb tegen de afvalverbrandingsinstallatie van EEW Energy from Waste Delfzijl B.V. te Farmsum
Advies	Het bestreden besluit in stand laten

In deze zaak was sprake van een juridisch complexe vergunningensituatie binnen het Wnb- en Wabo-spoor.

Op 12 juni 2007 is aan EEW een vergunning verleend op grond van de Wet milieubeheer voor de oprichting en het in werking hebben van een Waste-to-energy installatie. Op 13 juni 2007 is aan EEW een vergunning verleend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 een waste-to-energy installatie die bestaat uit twee verbrandingslijnen. Op 21 maart 2017 heeft GS een Wnb-vergunning verleend voor het uitbreiden met en het in werking hebben van een derde verbrandingslijn, die op 3 oktober 2019 is vernietigd door de rechtbank Noord-Nederland. Op 30 maart 2017 heeft GS aan EEW een Wabo-vergunning verleend voor de activiteiten: het veranderen en in werking hebben van een inrichting (revisie), het gebruik in strijd met regels voorbereidingsbesluit en het bouwen van een bouwwerk. Op 15 november 2019 heeft GS een Wnb-vergunning verleend voor de uitbreiding van de huidige inrichting met en het in werking hebben van een derde afvalverbrandingslijn. Deze vergunning is door de rechtbank Noord-Nederland vernietigd op 8 oktober 2020, welke vernietiging op 20 oktober 2021 is bekrachtigd door de AbRvS. Op 21 juni 2022 heeft GS vervolgens een nieuwe Wnb-vergunning verleend.

Mob stelt dat EEW meermaals de vergunde NOx-jaarvracht heeft overschreden. De overschrijdingen zijn volgens haar zodanig hoog dat ook na uitmiddeling over de jaren, gemiddeld, en dus langjarig, sprake is van een overschrijding en dat de overtreding nog niet ongedaan is gemaakt. Om de overtreding de komende jaren ongedaan te houden, acht zij het van belang verscherpt toezicht te organiseren in de vorm van een verscherpte rapportageplicht en een last onder dwangsom op te leggen die meerdere jaren loopt. Volgens Mob had GS aan het feit dat de vergunning ten tijde van de overschrijding van de jaarvracht nog niet was vernietigd geen consequenties mogen verbinden.

GS heeft het handhavingsverzoek afgewezen, omdat uit het elektronisch Milieujaarverslag bleek dat geen sprake is van een overtreding. GS stelt zich daarbij in de bezwaarfase op het standpunt dat Mob geen procesbelang heeft. Daarin gaat de commissie niet mee. Omdat Mob verzoekt om op te treden tegen een overtreding die nog niet ongedaan is gemaakt en deze voor de toekomst ongedaan te houden, en omdat Mob heeft verzocht om proceskostenvergoeding, bestaat procesbelang en is het bezwaar ontvankelijk.

De commissie beziet het bezwaar van Mob, als gevolg van de vernietiging door de rechter, in het licht van de vergunningen uit 2007. Op grond van deze vergunningen bezien in samenhang bedroeg de norm voor de totale NO_x-emissievracht van de eerste en tweede verbrandingslijn 161,4 ton/jaar. Nu blijkt het elektronisch milieujaarverslag van EEW de totale jaaremissie NO_x in de jaren 2018 en 2019 meer bedroeg dan de norm van 161,4 ton, is, als direct gevolg van de vernietiging van de vergunning van 21 maart 2017 - achteraf bezien -, in die jaren sprake geweest van overtreding van die norm. Zij stelt vervolgens vast dat als gevolg van de vergunning van 21 juni 2022 van het al bestaande project, dat bestaat uit de toevoeging van een derde lijn, nu de nieuwe maximale NO_x-jaaremissienorm geldt van 160,4 ton NO_x voor de drie verbrandingslijnen tezamen. Omdat uit de beschikbare informatie blijkt dat de jaaruitstoot door EEW sinds 2020 binnen de norm is gebleven, concludeert zij dat op het moment van het indienen van het handavingsverzoek en ten tijde van het uitbrengen van het advies de norm niet is geschonden. Zij volgt Mob niet in de redenering dat nog steeds sprake is van een overtreding als wordt uitgegaan van een spreiding van het jaargemiddelde over meerdere jaren, omdat dat gemiddelde niet geldt als uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag of al dan niet sprake is van een overtreding van de voorschriften. Omdat inmiddels een nieuwe norm is gesteld, kan van herhaling van de overtredingen geen sprake zijn. Een eventuele overtreding van de maximaal toegestane jaaremissie NO_x dient daarom te gelden als een nieuwe overtreding. Aangezien niet is gebleken dat overtreding met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden, bestaat geen grond om een preventieve dwangsom op te leggen. Dat de totale capaciteit van de installaties zo groot is dat die installaties een veelvoud van de vergunde emissies kunnen emitteren, maakt dat niet anders. De commissie adviseert daarom het bestreden besluit in stand te laten.

ZAAKNUMMER	23-022
Bezwaarmaker	Vereniging Meten = Weten
Besluit	Afwijzing verzoek om handhaving op grond van de Wnb tot het verbieden van pesticiden bij landbouw
Advies	Het bestreden besluit intrekken, omdat GS niet bevoegd is om het gevraagde besluit te nemen en het verzoek ter behandeling doorsturen naar PS.

Bezwaarmaker heeft bij alle provincies het verzoek ingediend om het gebruik van bestrijdingsmiddelen, waarin bepaalde stoffen voorkomen, niet langer toe te staan. GS heeft dit verzoek opgevat als een handavingsverzoek in de zin van de Wnb en dit verzoek afgewezen.

In bezwaar stelt bezwaarmaker dat GS haar verzoek ten onrechte heeft opgevat als een verzoek om handhavend op te treden op grond van artikel 2.7 van de Wnb. Het verzoek is gericht op handhaving van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn. Deze bepaling is volgens haar niet in de nationale wetgeving opgenomen en heeft daardoor rechtstreekse werking. Op basis daarvan dient GS het gebruik van veertien stoffen in de provincie te verbieden.

Europese regels moeten omgezet worden in nationale regelgeving. Als de lidstaat (nationale overheid) dat niet doet, kan het zijn dat een Europese regel rechtstreekse werking heeft. De commissie is van oordeel dat de betreffende Europese regel is omgezet in nationale regelgeving.

Naar aanleiding van wat bezwaarmaker heeft gezegd in de hoorzitting, is de commissie van oordeel dat bezwaarmaker beoogt dat ten aanzien van een categorie van handelingen een verbod wordt opgelegd. Naar haar oordeel ligt de bevoegdheid om dat te doen niet bij GS, maar bij PS.

Oplegging lasten onder dwangsom wegens overtreding van de Wnb

ZAAKNUMMER	22-012
Bezwaarmaker	Gemeente Groningen
Besluit	Het opleggen van diverse lasten onder dwangsom wegens het in strijd handelen met de Wnb
Advies	Het bestreden besluit in stand laten na aanvulling van de motivering

In deze bezwaarzaak was de gemeente Groningen het niet eens met diverse lasten onder dwangsom die door GS waren opgelegd, omdat de gemeente Groningen in strijd handelt met de bij de Wnb-ontheffing gestelde voorschriften en onvoldoende zorgvuldig en tijdig handelt om de verblijfplaatsen, foerageergebieden en vliegroutes van de watervleermuis te waarborgen. De gemeente stelt zich daarbij op het standpunt dat de opgelegde lasten niet geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn ter bereiking van het gestelde doel.

De commissie oordeelt dat in alle gevallen de last terecht is opgelegd. Daarbij stelt zij vast dat het moment van het constateren van de overtredingen ten onrechte niet in het besluit tot opleggen van de last onder dwangsom is opgenomen en dat dit gebrek kan worden hersteld in het besluit op bezwaar. Ten aanzien van de grondwal is de commissie van oordeel dat de last niet concreet genoeg is omschreven. Ten onrechte is niet opgenomen vanaf waar de grondwal moet worden gemeten. Omdat de gemeente inmiddels aan de last heeft voldaan, heeft het alsnog motiveren hiervan uit oogpunt van doelmatigheid geen meerwaarde. Voor het overige zijn de opgelegde lasten wel concreet genoeg omschreven. De commissie is verder van oordeel dat de hoogte van de dwangsommen niet onredelijk is. De motivering van de hoogte van de dwangsommen ontbreekt echter in het besluit op bezwaar. Dit gebrek kan worden hersteld door een gedegen motivering op te nemen in het besluit op bezwaar.

Vergunningen en ontheffingen op grond van de Wnb

ZAAKNUMMER	17-059
Bezwaarmaker	Growind B.V. en Growkind2 B.V.
Besluit	De (gewijzigde) verlening van een vergunning en ontheffingen van verboden op grond van de Wnb voor het oprichten en in werking hebben van een windturbine in de Eemshaven
Advies	De bestreden besluiten in stand laten

De bezwaren zijn ingediend in 2017. Deze waren in eerste instantie gericht tegen de in de voorschriften opgenomen verplichting tot het toepassen van een stilstandvoorziening voor trekvogels én vleermuizen. Nadat de AbRvS in 2022 uitspraak had gedaan in de kwestie Windpark Oostpolder over slachtofferreductiemaatregelen, zijn de besluiten herzien in die zin dat het voorschrift tot het actief gebruik van een stilstandvoorziening ter bescherming van vogelsoorten is geschrapt. Het voorschrift 'Stilstandvoorziening' (hierna: het stilstandvoorschrift) dat verplicht tot het stilzetten van de windturbine onder bepaalde omstandigheden ter bescherming van deze vleermuissoorten is aangepast en gehandhaafd. Bezwaarmakers zijn niet overtuigd van het nut en de noodzaak van dit voorschrift en hebben hun bezwaren doorgezet.

Omdat uit het dossier blijkt dat de staat van instandhouding van een tweekleurige vleermuis door een windturbine verslechtert, is de commissie van oordeel dat kan worden aangenomen dat het stilstandvoorschrift noodzakelijk en effectief is en dat het ecologisch nut heeft. Daaraan doet niet af dat het, zoals bezwaarmakers stellen, effectiever zou zijn om maatregelen te nemen die juist zijn gericht op de stimulering van populatiegroei. Dergelijke maatregelen zijn niet aangevraagd en het is de commissie

niet duidelijk tot welke compenserende maatregelen bezwaarmakers in dit verband zouden kunnen en moeten worden verplicht.

Bezwaarmakers hebben aangegeven dat zij voornemens zijn om op een windturbine onverplicht bat-detectie te gaan opbouwen op tiplaagte en gondelhoogte. De commissie merkt op dat zij dit toejuicht. De resultaten daarvan kunnen mogelijk voor de toekomst aanleiding zijn om de voorschriften op dit punt te versoepelen.

ZAAKNUMMER	22-090, 23-016 EN 23-019
Bezwaarmaker	Mob en Cosun Beet Company Vierverlaten (Cosun)
Besluit	Afwijzing van het verzoek van Mob om actualisering van de omgevingsvergunning van Cosun met betrekking tot de emissie van ammoniak door het stellen van maatwerkvoorschriften en afwijzing van het verzoek van Mob tot oplegging van maatwerkvoorschriften met betrekking tot de emissie van ammoniak door de inrichting van Cosun
Advies	Het afwijzingsbesluit herroepen en over te gaan tot toekenning van de proceskostenvergoeding aan Mob. Het maatwerkbesluit herroepen en aanpassen. Overgaan tot toekenning van zowel de door Cosun als Mob gevraagde proceskostenvergoeding.

Cosun behoort volgens Mob tot de top-10 van industriële ammoniakuitstoters. Vanwege de hoge urgentie om die uitstoot terug te brengen, stelt Mob dat aan Cosun aangescherpte emissievoorschriften moeten worden opgelegd. Het verzoek van Mob om actualisering van de omgevingsvergunning is in eerste instantie door GS afgewezen, omdat een revisievergunning was aangevraagd. Nadat GS deze aanvraag buiten behandeling had gesteld, zijn aan Cosun alsnog maatwerkvoorschriften opgelegd met betrekking tot de emissie van ammoniak. Zowel Cosun als Mob hebben tegen het maatwerkbesluit bezwaar aangetekend, omdat zij het - vanuit hun perspectief - niet eens zijn met de gestelde voorschriften, onder meer omdat deze berusten op een ontoereikende juridische grondslag, en te ruim, onduidelijk, niet handhaafbaar of uitvoerbaar zijn.

De reden voor het afwijzingsbesluit was dat op het moment van het beslissen op het verzoek van Mob een aanvraag voor een revisievergunning voorlag. Doordat die aanvraag nadien door GS buiten behandeling is gesteld, was een nieuwe situatie ontstaan. GS is vervolgens alsnog tegemoetgekomen aan het verzoek van Mob door middel van het maatwerkbesluit. De commissie concludeert dat doel en strekking van de te handhaven norm noch fundamentele rechtsbeginselen zich ertegen verzetten dat het alsnog positief beslissen op het handhavingsverzoek van Mob in dit geval kwalificeert als herroepen in de zin van artikel 7:15, lid 2, van de Awb. Zij adviseert om die reden over te gaan tot toekenning van de gevraagde proceskostenvergoeding.

Tegen het maatwerkbesluit hebben zowel Mob als Cosun tal van bezwaargronden ingediend met betrekking tot de gestelde voorschriften. In reactie daarop heeft GS aangegeven aan diverse bezwaren van Cosun tegemoet te willen komen. In zoverre is het bezwaar van Cosun gegrond. De commissie gaat niet mee in het bezwaar dat het maatwerkbesluit is gebaseerd op een onjuiste wettelijke grondslag. Ter onderbouwing gaat zij uitgebreid in op de toepasselijke regelgeving, Europese BBT-conclusies en BREF's.³

3 De afkorting BBT staat voor Best Beschikbare Technieken. De afkorting BREF staat voor Best Beschikbare Techniek Referentiedocument.

Zij kwalificeert het maatwerkbesluit als een minimilieuvergunning, die zijn grondslag vindt in artikel 8:42, lid 3, Wm juncto artikel 5.4 van het Besluit omgevingsrecht en stelt zich op het standpunt dat GS bevoegd is om dat te nemen. Mob heeft aangevoerd dat GS heeft nagelaten de actuele BBT-norm op te leggen; de norm in het Abm van 30 mg/Nm³ is achterhaald. Met de huidige technieken zijn namelijk emissies van rond de 2 à 3 mg/Nm³ mogelijk. De commissie overweegt dat het volgens het systeem van de milieuregelgeving niet aan het bevoegde gezag is om voor een IPPC-inrichting in de voorschriften een techniek voor te schrijven. In plaats daarvan worden emissiegrenswaarden gesteld die waarborgen dat de emissies niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus. Middels een gedegen BBT-toets van de aanvrager, conform artikel 5.4 van het Besluit omgevingsrecht is het aan het bevoegde gezag om BBT's vast te stellen op basis van de in dat artikel genoemde criteria. Dit kan uw college niet doen zonder een gedegen BBT-toets van Cosun. Omdat Mob, net als Cosun, de handhaafbaarheid van het voorschrift 1.1 ter discussie heeft gesteld en GS heeft aangegeven dat het besluit op dit onderdeel zal worden herroepen, concludeert de commissie dat ook Mob aanspraak maakt op proceskostenvergoeding.

Toegangsbeperkingenbesluit op grond van de Wnb

ZAAKNUMMER	22-043, 22-044, 22-045, 22-046 EN 22-051
Bezwaarmaker	Vier particulieren, de Vereniging Sportvisserij Groningen Drenthe en de Belangenvereniging Foxholstermeer
Besluit	Toegangsbeperkingenbesluit op grond van artikel 2.5 van de Wnb in het Natura 2000-gebied 'Zuidlaardermeergebied'.
Advies	Het bestreden besluit herroepen voor zover dit betrekking heeft op artikel 2, sub f, g, en h en deze bepalingen te herzien; nader onderzoek te verrichten naar de toepasselijkheid van artikel 2.5, lid 2, van de Wnb en eventuele nadere beperkingen zodanig in het betreden besluit te verwerken dat de beschermde rechten worden gerespecteerd en dat deze beperkingen in de praktijk handhaafbaar zijn; het artikel 2, aanhef en sub b, te herzien; de redactie van artikel 2, aanhef en sub e, aan te passen; het artikel 5 te laten vervallen en het daarin bepaalde te verwerken in de toelichting, en alsnog te voorzien in (de verwijzing naar) een separaat verkeersbesluit voor het aanbrengen van verkeerstekens ter begrenzing van de gebieden waarop de vaartoegangsbeperkingen betrekking hebben; en het bestreden besluit voor het overige in stand te laten.

GS heeft besloten om ter bescherming van de leefgebieden en het waarborgen van de noodzakelijke rust voor kwetsbare vogelsoorten de toegang van delen van het Natura 2000-gebied 'Zuidlaardermeergebied' te beperken. Volgens GS legt dit besluit geen nieuwe of zwaardere beperkingen op, herbevestigt dit de regels ter zake uit het Beheerplan zodanig dat handhaving kan plaatsvinden op grond van de Wnb. Het besluit is vooral ingegeven vanuit de wens om voor derden duidelijk kenbaar te maken welke natuurbeschermingsregels gelden voor het Zuidlaardermeergebied.

De bezwaarmakers wijzen erop dat bij de Natura 2000-gebiedsaanwijzing de afspraak is gemaakt dat die aanwijzing geen consequenties mocht hebben op aangrenzende gebieden voor de aldaar aanwezige menselijke activiteiten. Zij hebben het gevoel dat het besluit er stiekem en ondemocratisch door is gedrukt, terwijl inspraak was beloofd. Bezwaarmakers hekelen de afstandsrichtlijn op het water die voor sommigen de toegang tot hun botenhuis, in het bijzonder het botenhuis aan het Foxholstermeer, onmogelijk maakt en de beperkingen die worden gesteld aan sportvissen.

De commissie wijst op jurisprudentie waaruit blijkt dat geen verplichting bestaat om bij de voorbereiding van een toegangsbeperkingsbesluit overleg te voeren met diegenen die daarvan gevolgen kunnen ondervinden. Zij stelt vast dat de voorbereiding niet onzorgvuldig is geweest. Anders dan GS stelt, worden met het besluit volgens

de commissie wel degelijk nieuwe beperkingen opgelegd. De commissie acht het voldoende aannemelijk dat de voorgestelde regels nodig zijn om de nadelige effecten op beschermde vogelsoorten die het gevolg zijn van de aanwezigheid van mensen en hun activiteiten te voorkomen. Zij wijst erop dat uit artikel 2.5, lid 2, van de Wnb van rechtswege volgt dat de afstandseis niet kan worden ingeroepen tegen een eigenaar van een in het gebied gelegen onroerende zaak en degene die een zakelijk of persoonlijk gebruiksrecht heeft met betrekking tot die zaak. De commissie adviseert om nader te onderzoeken welke eigenaren en gebruiksgerechtigden dat in het hele gebied zijn en deze uitzonderingen kenbaar te motiveren. Indien GS ervoor zou kiezen nadere beperkingen te stellen die deze rechten raken, moet worden gezocht naar een uitwerking die recht doet aan de gevestigde belangen en die in de praktijk handhaafbaar is.

In haar slotoverwegingen gaat de commissie nog in op de deugdelijkheid van bepaalde voorschriften.

Afwijzing ingebrekestelling niet tijdig beslissen op Wnb-handhavingsverzoek

ZAAKNUMMER	22-083
Bezwaarmaker	Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (Mob)
Besluit	Afwijzing van een ingebrekestelling
Advies	Het bestreden besluit in stand laten onder aanpassing van de motivering

Het bestreden besluit betreft het afwijzen van een ingebrekestelling wegens het niet tijdig nemen van een besluit op het verzoek om handhavend op te treden op grond van de Wnb. GS heeft deze ingebrekestelling afgewezen, omdat deze niet zou zijn ontvangen.

Het verzoek om handhavend op te treden was op 19 november 2021 ingediend bij B&W van Midden-Groningen (B&W). De Omgevingsdienst Groningen (verder: ODG) heeft het handhavingsverzoek behandeld. Op basis van een bezwaarprocedure heeft B&W geconcludeerd dat het daartoe niet bevoegd was. Dit besluit is op 10 augustus 2022 verzonden naar Mob. Het verzoek om handhaving is op 8 september 2022 doorgestuurd naar GS.

De ambtenaar van de ODG die het verzoek om handhaving had behandeld namens B&W is dezelfde persoon die hetzelfde verzoek heeft behandeld namens GS. De commissie is daarom van oordeel dat 10 augustus 2022 - het moment dat het besluit op bezwaar door B&W is genomen - het moment is dat GS het verzoek om handhaving heeft ontvangen (en niet 8 september, het moment dat het verzoek is doorgestuurd).

GS heeft de ingebrekestelling ontvangen op 30 augustus 2022. De commissie acht het onredelijk dat GS zich op het standpunt heeft gesteld het handhavingsverzoek niet te hebben ontvangen. GS had vanaf de ontvangst nog een redelijke termijn (acht weken) om op het verzoek te beslissen. Dat betekent dat vóór 5 oktober 2022 op het verzoek had moeten zijn besloten. Daarmee heeft Mob prematuur een ingebrekestelling gestuurd. Het bestreden besluit kan daarom, zij het op basis van een aangepaste motivering, in stand blijven.

Omdat in dit geval het handhavingsverzoek al die tijd op het bureau lag van de behandelend ambtenaar en de hoorzitting bij B&W al op 19 mei 2022 had plaatsgevonden, geeft de commissie GS in overweging om toch uit coulance een bedrag van € 184,- uit te keren.

Kennelijk niet-ontvankelijk

ZAAKNUMMER	22-100
Bezwaarmaker	Bezwaarmaker 22-100
Besluit	Afwijzing van het verzoek om handhavend op te treden tegen het storten van stenen in strijd met de Wnb langs een onaangetast natuurgebied
Advies	Het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren

Bezwaarmaker had per e-mail bezwaar gemaakt. Omdat GS de elektronische weg niet heeft opengesteld voor het maken van bezwaar, heeft de secretaris het bezwaarschrift namens GS geweigerd. Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld om het bezwaarschrift alsnog per post in te dienen. Omdat hij binnen de gestelde termijn niet had gereageerd, heeft de commissie afgezien van het horen van bezwaarmaker en geadviseerd het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

ZAAKNUMMER	23-024
Bezwaarmaker	Stichting Bomenridders
Besluit	onbekend
Advies	Het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren

Stichting Bomenridders had per e-mail pro forma bezwaar gemaakt tegen een vijftal documenten. Uit het bezwaarschrift noch uit de bijgevoegde documenten kon worden opgemaakt tegen welk besluit het bezwaar was gericht. Op het verzoek om nadere informatie met de mogelijkheid tot herstel van het verzuim heeft de stichting niet gereageerd. Omdat het bezwaar elektronisch was ingediend en dit gebrek niet was hersteld, geen gronden waren aangeleverd en niet duidelijk was op welk besluit het bezwaar betrekking had, heeft de commissie afgezien van het horen en geadviseerd tot niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar.

ZAAKNUMMER	23-025
Bezwaarmaker	Stichting Platform Keelbos
Besluit	Ontheffing op grond van artikel 4.5, lid 1, van de Wet natuurbescherming (Wnb) aan Prolander voor herplanting op andere gronden dan waar velling plaatsvond of heeft plaatsgevonden.
Advies	Het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren

Het bezwaarschrift was vier dagen na het verstrijken van de wettelijke termijn ingediend. In antwoord op de vraag naar de reden van de termijnoverschrijding heeft de stichting aangegeven dat zij voor de bezwaartermijn is uitgegaan van de datum van de publicatie in het Provinciaal Blad. De commissie is van oordeel dat de tekst van de publicatie niet de suggestie wekt dat tot zes weken na de datum van de kennisgeving in het Provinciaal Blad bezwaar kan worden gemaakt; voor de aanvang van de bezwaartermijn is gewezen op de verzenddatum van het besluit. Daarom is de te late indiening niet verschoonbaar. Zonder hoorzitting heeft de commissie daarom geadviseerd het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

ZAAKNUMMER	23-027
Bezwaarmaker	Stichting Platform Keelbos
Besluit	Ontheffing op grond van artikel 4.5, lid 1, van de Wnb aan het Waterschap Hunze en Aa's voor herbeplanting op andere grond dan waar velling plaatsvond of heeft plaatsgevonden op compensatiepercelen gelegen in de gemeente Aa en Hunze.
Advies	Het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren

Het waterschap had ontheffing aangevraagd ter compensatie van drie projecten ter verbetering van de waterkering; waarvan twee gedeeltelijk in de provincie Groningen en één in de provincie Drenthe. De stichting is het niet eens met de voor de herbeplanting gekozen locatie. Haar voorkeur gaat uit naar herplant van bomen/struiken bij de Hoornse Plas, nabij het naaktstrandje, waar volgens de stichting veel kaalslag heeft plaatsgevonden om het gebruik van de daar aanwezige homo-ontmoetingsplaats te ontmoedigen. Omdat in dit geval, gelet op de doelstellingen van de stichting, geen directe relatie bestaat tussen de herbeplantingslocatie of de ontheffinghouder, en de homo-ontmoetingsplaats aan de Hoornse Plas of een bepaalde andere buitenplaats, wordt de stichting naar het oordeel van de commissie niet rechtstreeks door het bestreden besluit in haar belangen geraakt. Het beroep in algemene zin van de stichting in reactie op dit standpunt op het Verdrag van Aarhus ⁴, verwerpt de commissie in haar advies. Zonder de stichting in de gelegenheid te stellen, te worden gehoord heeft de commissie geadviseerd het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

Milieu

Omgevingsvergunning milieuneutraal veranderen inrichting

ZAAKNUMMER	23-028
Bezwaarmaker	Bezwaarmakers 23-028
Besluit	Verlening omgevingsvergunning aan Dankers Vastgoed B.V. voor het milieuneutraal veranderen van de inrichting door het plaatsen van een spuit-/tank-plaats ten behoeve van schoonmaak van aanwezig materieel en verplaatsing van de (al vergunde) dieseltank en Ad-Blue drum
Advies	Het bestreden besluit herroepen en de gevraagde proceskostenvergoeding toe te kennen.

Een omgevingsvergunning voor het milieuneutraal wijzigen van de werking van de inrichting, kan worden verleend als is voldaan aan de voorwaarden dat (1) die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan; (2) daarvoor geen verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport; en (3) die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend.

Bezwaarmakers zijn omwonenden van de inrichting en zijn het er niet mee eens dat de inrichting steeds verder wordt uitgebreid vanwege de hinder die zij daarvan ondervinden. Zij stellen dat niet is voldaan aan de voorwaarden om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen.

De commissie adviseert het bestreden besluit te herroepen, omdat er onlosmakelijke samenhang is met de activiteiten bouwen en strijd met de beheersverordening, waarvoor geen vergunning is aangevraagd of verleend. De activiteit is daarom niet milieuneutraal. Zij adviseert de vergunningplicht van de activiteit bouwen van een spuitplaats te beoordelen en Dankers in de gelegenheid te stellen alsnog de benodigde aanvragen in te dienen. Tot slot adviseert zij het verzoek om proceskostenvergoeding toe te kennen.

ZAAKNUMMER	23-037
Bezwaarmaker	PreZero Recycling Services Noord B.V., PreZero Recycling Services B.V. en PreZero Nederland Holding B.V. (PreZero).
Besluit	Buitenbehandelingstelling aanvraag omgevingsvergunning PreZero Recycling Services Noord B.V. voor het aanpassen van de sorteerinstallatie met een shredder
Advies	Het bestreden besluit in stand laten

PreZero stelt dat zij op basis van vooroverleg ervan uit heeft mogen gaan dat zij bij de aanvraag geen aanmeldnotitie milieueffectrapportage hoefde te voegen. Ook is volgens haar een milieueffectrapportage niet aan de orde, omdat de milieu-impact van het project nihil is. Ter hoorzitting heeft PreZero benadrukt dat zij zich sterk benadeeld voelt door de trage en onzorgvuldige afhandeling van haar aanvraag.

De commissie concludeert dat GS ter zake van de toepassing van artikel 7.28, lid 2, van de Wm geen beoordelingsruimte heeft en adviseert het bestreden besluit in stand te laten. Dat GS heeft erkend dat het veel te lang heeft geduurd voordat op de aanvraag is beslist, doet daar niet aan af. Zij stelt vast dat inmiddels een speciaal team is gevormd dat ernaar streeft nieuwe aanvragen van PreZero slagvaardiger te behandelen. Voor zover PreZero heeft aangevoerd dat de verwachting is gewekt dat vooraf geen aanmeldingsnotitie hoefde te worden beoordeeld, overweegt de commissie dat PreZero zelf heeft aangegeven dat zij niet aannemelijk kan maken dat tijdens een vooroverleg de toezegging is gedaan dat de aanvraag compleet was.

Lasten onder dwangsom wegens overtreding van de omgevingsvergunning

ZAAKNUMMER	23-029
Bezwaarmaker	PreZero Nederland Holding B.V.
Besluit	Lasten onder dwangsom o.g.v. omgevingsvergunning
Advies	Het bestreden besluit in stand laten. Advies om een gesprek te organiseren en te onderzoeken of alternatief voor last II tot de mogelijkheden behoort.

Omwonenden van bezwaarmaker hebben gevraagd om te handhaven op basis van de vergunning vanwege geluidsoverlast. Omdat bepaalde bedrijfsactiviteiten waren verplaatst, hadden de omwonenden meer last van geluid. Voor de omwonenden was het vooral vervelend dat zij vroeg in de ochtend al wakker werden van de geluiden. GS heeft bezwaarmaker drie lasten onder dwangsom opgelegd die strekken tot het ongedaan maken van de volgende drie overtredingen.

- I. Het buitenterrein, bijvoorbeeld de stortvakken, is in gebruik zonder dat daarvoor vergunning is verleend;
- II. De achteruitrijdsignalering is van enkele vrachtauto's hoorbaar geweest buiten de inrichting;
- III. De deur van de sorteerloods is tijdens het bezoek (in de nachtperiode) onafgebroken geopend geweest, dus niet enkel voor het in- en uitrijdende vrachtverkeer of voor de doorgang van personen.

Ten aanzien van last I stelt bezwaarmaker dat sprake is van zicht op legalisatie. De commissie constateert dat niet ter discussie staat dat de vergunningsaanvraag voor de stortvakken buiten behandeling is gesteld. Zij is van oordeel dat daarom geen sprake is van zicht op legalisatie. Ten aanzien van last III is gebleken dat bezwaarmaker op relatief eenvoudige manier in staat is om aan het genoemd voorschrift te voldoen. Niet valt daarom in te zien waarom de belangen van bezwaarmaker zwaarder zouden moeten

wegen dan het belang dat wordt gediend door handhaving van het betreffende voorschrift. De commissie constateert dat in strijd is gehandeld met het voorschrift en dat de last in stand kan blijven.

Ten aanzien van last II overweegt de commissie dat in de omgevingsvergunning het voorschrift is opgenomen dat buiten de inrichting geen geluid te horen mag zijn. Buiten de inrichting is onder andere het piepgeluid van achteruitrijdende vrachtwagens te horen. Dit zou kunnen worden opgelost door lichtsignalen te gebruiken in plaats van piepsignalen. De commissie is van oordeel dat de last in stand kan blijven. Tijdens de hoorzitting is aan de orde gekomen of ook kikkergeluiden kunnen worden gebruikt. Daar hebben bewoners minder last van, maar deze zullen waarschijnlijk ook buiten de inrichting zijn te horen. Bij letterlijke lezing van het voorschrift voldoet bezwaarmaker dan nog niet. De commissie heeft het bemiddelende advies gegeven aan GS om een gesprek te organiseren met bewoners en bezwaarmaker om te onderzoeken of tot een werkbare oplossing kan worden gekomen.

Bouwen en gebruik

Buitenbehandelingstelling aanvraag omgevingsvergunning

ZAAKNUMMER	23-003
Bezwaarmaker	Wintermolen B.V.
Besluit	Buitenbehandelingstelling van de aanvraag van Wintermolen voor een omgevingsvergunning voor de activiteit gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan ten behoeve van de oprichting en exploitatie van twee windturbines
Advies	Het bestreden besluit herroepen en over te gaan tot vergoeding van proceskosten

Wintermolen heeft op 31 mei 2021 een omgevingsvergunning voor de bouw van twee windturbines ingediend. Op 20 december 2021 heeft Vattenfall een omgevingsvergunning aangevraagd voor de bouw van 16 windturbines in het gebied ten westen van de locatie waarop de aanvraag van Wintermolen betrekking had en op 14 juni 2022 een aanvraag ingediend voor de bouw van 8 windturbines op gronden rondom de locatie van de aanvraag van Wintermolen. In de verzetsprocedure heeft de rechtbank Noord-Nederland bepaald dat GS vóór 1 december 2022 alsnog een besluit op de aanvraag bekend moet maken onder de aanzegging van de eerder door deze rechtbank opgelegde te verbeuren dwangsommen. Bij brief van 11 oktober 2022 heeft GS PS geïnformeerd dat de voordracht van het provinciaal inpassingsplan voor fase 1 Eemshaven-West en de twee voordrachten voor het afgeven van een (ontwerp)verklaring van geen bedenkingen en de conceptbesluiten voor Wintermolen en Vattenfall voor fase 2, worden ingetrokken. Op 30 november 2022 heeft GS de aanvraag van Wintermolen buiten behandeling gesteld, omdat geen milieueffectrapport (m.e.r.) bij de aanvraag was gevoegd.

Anders dan Wintermolen stelt, is de commissie van mening dat is voldaan aan de uitspraken van de rechtbank Noord-Nederland waarbij GS is opgedragen een beslissing te nemen op de aanvraag van Wintermolen. Dat pas op het laatste moment is besloten om toepassing te geven aan artikel 7.28 van de Wet milieubeheer (Wm), betekent niet dat het bestreden besluit onrechtmatig is.

De centrale vraag is of GS de aanvraag van Wintermolen buiten behandeling heeft kunnen stellen vanwege het ontbreken van een m.e.r., of specifiek, of mag worden aangenomen dat op Wintermolen ten tijde van de indiening van de aanvraag een m.e.r.-(beoordelings)plicht rustte.

Wintermolen voert aan dat een m.e.r. niet is vereist, omdat de realisatie van twee windturbines onder de drempelwaardes voor windturbineparken van het Besluit milieueffectrapportage valt; er is geen sprake van een 'windturbinepark'.

De commissie overweegt dat uit het samenstel van de artikelen 7.2, lid 1, en lid 4, van de Wm en het Besluit m.e.r. volgt in welke gevallen de verplichting bestaat tot een m.e.r.-beoordeling dan wel het overleggen van een m.e.r. Daaruit en uit de jurisprudentie dienaangaande blijkt dat de m.e.r.-verplichting is gerelateerd aan de soort en de omvang van de activiteit. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat artikel 2, lid 6, van het Besluit m.e.r. bepaalt dat de totale activiteit maatgevend is voor de vraag of een m.e.r.-(beoordelings-)plicht geldt. Verder neemt de commissie aan dat bij het bepalen van de m.e.r.-plicht geen rekening hoeft te worden gehouden met (legale) bestaande activiteiten. Om te kunnen beoordelen wat onder de totale activiteit valt, worden in de (casuïstische) jurisprudentie de criteria 'samenhang' en 'voorzienbaarheid van activiteiten' gehanteerd. Als activiteiten in sterke mate met elkaar samenhangen én zijn te voorzien, moeten zij voor de beoordeling van de m.e.r.-(beoordelings)plicht als één activiteit worden beschouwd. Daarom is van belang of de aanvraag van Wintermolen voor twee windturbines zodanig samenhangt met de aanvragen/ontwikkelingen van Vattenfall en eventuele andere ontwikkelingen in de omgeving dat moet worden geconcludeerd dat, hoewel het aangevraagde project betrekking heeft op twee windturbines, toch sprake is van één samenhangende activiteit. Uit de jurisprudentie blijkt dat de AbRvS dan kijkt naar de omstandigheden van het geval. Daarbij kan volgens de commissie aansluiting worden gezocht bij het inrichtingenbegrip in de Wm.

Volgens de commissie ontbreekt samenhang tussen de door Wintermolen aangevraagde activiteit en de door Vattenfall voorgenomen activiteiten. Het enkele feit dat de windturbines zijn geprojecteerd in een gebied dat ten tijde van het indienen van de aanvraag op grond van de structuurvisie en een beleidsnota is aangewezen als concentratiegebied voor windturbines, maakt op zichzelf nog niet dat sprake is van met elkaar samenhangende installaties. Zij leidt uit de aanvraag af dat de windturbines van Wintermolen komen te staan op de - in het beleid beschreven - denkbeeldig derde lijn ten opzichte van de windturbines in het bestaande park. Dat maakt dat in ruimtelijke zin kan worden aangenomen dat er samenhang is met het bestaande windturbinepark. Maar, omdat dat park ongewijzigd blijft en de uitbreiding zelf niet een windturbinepark is, leidt die samenhang er bij toepassing van het Besluit m.e.r. niet toe dat een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt. Naar het oordeel van de commissie is in deze kwestie hoogstens sprake van een beleidsmatige samenhang. Zij concludeert dat dit geval geen m.e.r.-plicht geldt en dat de aanvraag ten onrechte op grond van artikel 7.28 van de Wm buiten behandeling is gesteld. Zij adviseert GS om het bestreden besluit te herroepen en de aanvraag alsnog inhoudelijk te beoordelen.

Bodem

Invordering dwangsom

ZAAKNUMMER	22-088
Bezwaarmaker	Enexis Netbeheer B.V. (Enexis)
Besluit	Invordering van een verbeurde dwangsom omgevingsverordening
Advies	Het bestreden besluit in stand laten

Het bestreden besluit strekt tot de invordering van een verbeurde dwangsom. De onderliggende last ter voorkoming van herhaling onder dwangsom is als volgt geformuleerd:

“De B.V. dient te voorkomen dat vanaf de dag na verzending van dit besluit (zie datum bovenaan de brief) op enige plaats in de provinciale weg (waarvan de provincie Groningen wegbeheerder is) door of in opdracht van de B.V. wordt gegraven zonder in het bezit te zijn van een toereikende ontheffing.”

Enexis had in strijd met de Omgevingsverordening toch gegraven in de provinciale weg. Daarom was de dwangsom verbeurd.

De commissie oordeelt onder verwijzing naar de jurisprudentie dat bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van die invordering veel gewicht moet worden toegekend. Zij meent dat geen sprake is van een dusdanige bijzondere omstandigheid dat van invordering kan worden afgezien. Enexis had de overtreding kunnen vermijden door eerder een (doorlopende) ontheffing aan te vragen. Daarom is invordering niet onredelijk bezwarend. Evenmin is gebleken dat de hoogte van het bedrag onredelijk is.

Vuurwerk

Ontbrandingstoestemming

ZAAKNUMMER	22-088
Bezwaarmaker	IVN Groningen Haren en Vereniging Stadspark Natuurlijk!
Besluit	Ontbrandingstoestemming voor vuurwerk op 27 april 2023 (Kingsland) in het Stadspark in Groningen
Advies	Het bestreden besluit in stand laten

Het bestreden besluit strekt tot de toestemming aan Master Pyrotech voor het tot ontbranding brengen van vuurwerk op 27 april 2023 in het Stadspark in Groningen en het ten behoeve daarvan op te bouwen, te installeren (25 april 2023 vanaf 12:00 uur), te bewerken dan wel na ontbranding (27 april 2023 van 18:00 tot 00:00 uur) te verwijderen.

De commissie is van oordeel dat in het bestreden besluit de belangen van zowel mens als milieu zijn betrokken. Daarbij geldt dat de bescherming van het milieu ook de bescherming van dieren omvat. GS heeft zich ervan vergewist dat de quickscan, die bij de aanvraag is aangeleverd, en de aanvullende memo zorgvuldig tot stand zijn gekomen en dat deze concludent zijn. GS heeft, naar oordeel van de commissie, dan ook terecht en op goede gronden geconcludeerd dat de ontbrandingstoestemming niet in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens en het van het milieu moet worden geweigerd.

Naar aanleiding van de bezwaren geeft de commissie GS in overweging om in het broedseizoen de aanwezige dieren in en rondom de drafbaan in het stadspark te inventariseren en een ‘nulmeting’ uit te voeren. De verwachting is dat in de toekomst meerdere evenementen met vuurwerk in het Stadspark zullen plaatsvinden. Met een nulmeting en inventarisatie kan het effect van het vuurwerk op de gezondheid van mens en milieu (nog) beter in beeld worden gebracht.

Openbaarheid

ZAAKNUMMER	23-023
Bezwaarmaker	Bezwaarmaker 23-023
Besluit	Actieve openbaarmaking o.g.v. de Woo
Advies	Het bestreden besluit in stand laten

GS heeft besloten tot openbaarmaking van de samenvatting van een rapport van een inspectie op grond van artikel 13 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015. Bezwaarmaker is van oordeel dat openbaarmaking achterwege dient te blijven op grond van artikel 5.1, lid 5, van de Woo. Daarin is opgenomen dat in uitzonderlijke gevallen openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie achterwege blijft, indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een bepaald belang en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt.

De commissie is van oordeel dat de openbaar gemaakte samenvatting gegevens bevat die onlosmakelijk zijn verbonden met maatregelen en activiteiten ter bescherming van die elementen. Naar haar oordeel dienen deze gegevens aangemerkt te worden als milieu-informatie. Daarom is de uitzondering van artikel 5, lid 5, van de Woo hier niet aan de orde.

Bezwaarmaker stelt dat GS op grond van artikel 2.4, lid 5, van de Woo bij het openbaar maken van de informatie in ieder geval moet vermelden dat geen sprake is van negen overtredingen, maar dat het om vier overtredingen gaat. De commissie is van oordeel dat GS ervan uit mag gaan dat de verkregen informatie juist is en niet is gehouden deze mededeling te doen.

Landschap

ZAAKNUMMER	23-096
Bezwaarmaker	Stichting Bomenridders
Besluit	Wijziging zonegrens kaart Omgevingsverordening
Advies	Het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren

De stichting Bomenridders zag in het besluit, tot wijziging van de grens van de op een kaart in de Omgevingsverordening aangegeven zone rond de wierde Heveskes, reden om bezwaar in te dienen. Wat die reden precies was, is niet duidelijk geworden, omdat de stichting niet binnen de daarvoor gestelde termijn bezwaargronden had aangeleverd. Dat was voor de commissie reden om af te zien van het horen van bezwaarmaker en te adviseren het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

2023

ADMINISTRATIEVE BEROEP OF GESCHILLEN

Artikel 115 van de Grondwet biedt de wetgever en lagere regelgevers de mogelijkheid om geschillen over beslissingen van bestuursorganen, op te dragen aan een ander (doorgaans hoger) bestuursorgaan dan dat het besluit heeft genomen. Dat heet administratief beroep. De commissie heeft tot taak te adviseren over het te nemen besluit op het administratief beroep. Tegen het besluit op administratief beroep kan beroep bij de bestuursrechter worden gemaakt. Vervolgens kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Gedeputeerde staten zijn beroepsorgaan in zaken betreffende de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de Lijkbezorging en de Wegenwet.

De functie van administratief beroep is, net als bij bezwaar, heroverweging van het bestreden besluit. Die heroverweging is bestuurlijk van aard en omvat daarom zowel de rechtmatigheid als de beleidsmatige aspecten. Het verschil met bezwaar is dat in administratief beroep niet het beleid van het lagere orgaan centraal staat, maar de mogelijke doorkruising van het beleid van een hogere bestuurslaag. Dat maakt administratief beroep tot mengvorm van rechtsbescherming en bestuurlijk toezicht, waarbij elementen als kwaliteitsbevordering en controle een rol spelen. Dit betekent wel dat de beleidsmatige toetsing terughoudender moet zijn dan in bezwaar in die zin dat zo veel mogelijk ruimte wordt gelaten voor het beleidsproces op lager niveau.

Daarnaast kan sprake zijn van (andere) administratieve geschillen. De wetgever en lagere regelgevers hebben ook de mogelijkheid om (doorgaans hogere) bestuursorganen op te dragen in het kader van een geschil een besluit te nemen.⁵ Bij dit soort administratieve geschillen nemen Gedeputeerde Staten het primaire besluit en treden zij niet op als beroepsorgaan. Bij dit besluit is de commissie niet in beeld. Tegen het primaire besluit kan bezwaar worden gemaakt, waarover de commissie eventueel adviseert, waarna beroep en hoger beroep kunnen worden ingesteld.

In 2023 is één administratief beroep ter advisering aan de commissie voorgelegd.

ZAAKNUMMER	23-001-ADM
Bezwaarmaker	Eiser 23-001
Besluit	Afwijzing door de gemeenteraad van de gemeente Westerkwartier van het verzoek van eiser op grond van artikel 11, lid 1, van de Wegenwet om een wegdeel te onttrekken aan de openbaarheid.
Advies	Het bestreden besluit onder aanvulling van de motivering in stand laten

Deze zaak kent een lange voorgeschiedenis. In 2011 had eiser het gedeelte van het halfverharde pad, dat zijn eigendom is, afgesloten. Daartegen heeft het college van burgemeester en wethouders (B&W) handhavend opgetreden. Naar aanleiding van het hoger beroep tegen de opgelegde last onder dwangsom heeft de AbRvS in 2015 uitgesproken dat het pad op grond van de Wegenwet door tijdsverloop openbaar is geworden en dat eiser alle verkeer heeft te dulden. In 2018 is de desbetreffende weg opgenomen in de Wegenlegger. Daarna heeft eiser in januari 2022 verzocht het wegdeel te onttrekken aan de openbaarheid. Dat heeft de gemeenteraad geweigerd.

⁵ Zo is de gemeente bij een leegstaand schoolgebouw gehouden afspraken te maken met de eigenaar van het pand (de school) om bijvoorbeeld het gebouw te kopen en een nieuwe bestemming te realiseren. Indien hier tussen de eigenaar en de gemeente een geschil ontstaat, kan dit worden voorgelegd aan gedeputeerde staten.

De commissie is van oordeel dat de motivering van het bestreden besluit onvoldoende deugdelijk en kenbaar is gemotiveerd, omdat dit onvoldoende inzicht geeft in de betrokken belangen en de wijze waarop deze zijn afgewogen. Pas in de openbare kennisgeving van het bestreden besluit zijn bepaalde betrokken belangen kort benoemd, namelijk: precedentwerking, het ontbreken van draagvlak, omrijdnadeel en het belang van recreatie en toerisme.

In het vervolg van haar advies maakt de commissie eerst een analyse van de betrokken belangen en hun gewicht. Het belang van eiser bestaat uit het voorkomen of vermindern van financieel nadeel en overlast en het belang bij bescherming van privacy. Het belang van de direct omwonenden is mogelijk omrijdnadeel. De commissie neemt als uitgangspunt dat met de openbare toegankelijkheid het algemeen belang is gediend. Daarbij stelt zij vast dat het wegdeel geen noodzakelijke functie heeft voor het openbaar verkeer en dat geen van de aanwonenden daarop is aangewezen om de eigen woning te bereiken. Gevaar voor precedentwerking acht de commissie niet aanwezig. Ook het belang van recreatie en toerisme als onderdeel van het algemeen belang staat de onttrekking niet in de weg. Wat de commissie doorslaggevend acht om het bestreden besluit in stand te laten, is het veiligheidsbelang en dan in het bijzonder de algemene richtlijn dat een tweede, onafhankelijke route bestaat bij calamiteiten voor het geval de voor de hand liggende route niet bruikbaar is.

2023

KLACHTEN

Burgers en bedrijven kunnen klachten indienen over gedragingen van bestuursorganen of personen die daarvoor werken. De Algemene wet bestuursrecht geeft iedereen het recht op een zorgvuldige, eerlijke en open behandeling van zijn klacht als middel om conflicten op te lossen en vertrouwen te herstellen. Daarbij staat de vraag centraal of het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen. Het doel van de klachtenbehandeling is vooral het leereffect voor de organisatie. Tegen de reactie op de klacht kan worden opgekomen bij de Nationale Ombudsman.

Bij elke klacht wordt gekeken of die informeel kan worden opgelost. Bij de meeste klachten gebeurt dat naar tevredenheid van de klagers. Als dit niet lukt, wordt de commissie gevraagd om een advies uit te brengen over de te nemen beslissing op de klacht.

Adviezen en aanbevelingen

In 2023 zijn aan de commissie vier klachten voor advies voorgelegd.

ZAAKNUMMER	23-011
Klager	Klager 23-011
Klacht	Dat een Boa een niet-professionele houding heeft aangenomen bij het staande houden en het voorgeleiden bij de hulpofficier van justitie wegens het los hebben laten lopen van een hond waar dat niet mag en het niet identificeren
Advies	De commissie raadt aan bij de BOA's onder de aandacht te brengen dat het omdoen van handboeien valt onder geweldsmiddelen en met hen te bespreken welke alternatieven in een situatie als onderhavige hadden kunnen worden aangewend om het beoogde doel, het vaststellen van de identiteit van klaagster, te bereiken. Verder raadt zij aan klaagster excuses te maken voor het toegebrachte leed.

Klaagster voert aan dat beklaagde een niet-professionele houding heeft aangenomen bij het haar staande houden en het voorgeleiden bij de hulpofficier van justitie. Volgens haar was de houding van beklaagde autoritair en dreigend. Zij stelt dat beklaagde haar fysiek pijn heeft gedaan en onnodig handboeien heeft omgedaan en met geweld in de auto heeft gezet.

De commissie is van oordeel dat het doorlopen nadat klaagster was staande gehouden en het op beklaagde dreigend overkomende gedrag van haar partner niet rechtvaardigt dat klaagster geboeid naar de auto is gebracht, dat ze met handboeien om in de auto is gezet en tijdens het transport geboeid moest blijven. Zij baseert dit oordeel mede op een rapport van de Nationale Ombudsman. De commissie is van oordeel dat beklaagde, door het omdoen van de handboeien bij klaagster en het geboeid laten van klaagster tijdens het transport naar de Hulpofficier, zijn bevoegdheden niet op een manier heeft uitgeoefend die voldoet aan de behoorlijkheidseisen. De commissie raadt GS aan met de BOA's te bespreken dat het omdoen van handboeien valt onder geweldsmiddelen en welke alternatieven in een situatie als onderhavige hadden kunnen worden aangewend om het beoogde doel, het vaststellen van de identiteit van klaagster, te bereiken. Verder raadt zij GS aan klaagster excuses te maken voor het toegebrachte leed.

ZAAKNUMMER	23-008
Klager	Klagers 23-008
Klacht	Het contact opnemen door een ambtenaar, onder meer door toezending van een brief, met een persoon waarvan klagers stellen dat was aangegeven dat dat niet gewenst was.
Advies	De commissie constateert dat de standpunten tegenstrijdig zijn over wat er gezegd is. Uit het dossier volgt niet dat klagers duidelijk hebben aangegeven dat de (schoon)zus niet rechtstreeks benaderd mocht worden. De commissie heeft geconstateerd dat stukken ten onrechte niet primair aan de gemachtigde zijn gestuurd. Zij beveelt u aan de correspondentie inzake de aankoop van grond en de onteigening alleen aan de advocaat te sturen.

Klagers voeren aan dat sprake is van grensoverschrijdend gedrag door beklaagde. Ze stellen dat beklaagde een machtspositie heeft, omdat hij de enige binnen de provincie is die over land aan- en verkoop gaat. Klagers geven aan dat bij het eerste huisbezoek van beklaagde bij hen thuis, duidelijk is gezegd dat de (schoon)zus van klagers niet bij de gesprekken aanwezig zal zijn en dat ze er niet bij betrokken moet worden. Dat kan de (schoon)zus niet aan. Beklaagde heeft de eerste brief over het land naar hen gestuurd. Nadat de klagers en beklaagde woorden kregen, heeft beklaagde, naar hun mening, tegen de afspraken in de brief naar de (schoon)zus gestuurd.

De commissie constateert dat de standpunten tegenstrijdig zijn over wat er gezegd is. Uit het dossier volgt niet dat klagers duidelijk hebben aangegeven dat de (schoon)zus niet rechtstreeks benaderd mocht worden.

De correspondentie is niet primair gericht aan de advocaat van klagers en de (schoon)zus, zo constateert de commissie. Bij brief van 25 januari 2022 heeft de advocaat gevraagd alle correspondentie aan hem te richten. Naar oordeel van de commissie had het in de reden gelegen, mede gezien dit verzoek, de correspondentie alleen aan de advocaat te richten. Zij beveelt u aan de correspondentie inzake de aankoop van grond en de onteigening alleen aan de advocaat van klagers en de (schoon)zus van klagers te sturen.

ZAAKNUMMER	21-021
Klager	Klager 21-021
Klacht	De handelwijze van het GS c.q. de heer H. Staghouwer ten aanzien van afspraken rond het uitvoeringsprogramma Bos- en Hout 2021-2030
Advies	Zij adviseert GS de gemaakte afspraken na te komen en klaagster proactief op de hoogte te houden van ontwikkelingen in het beleid over Bos en Hout en over de bomenvisie van de provincie Groningen

De commissie constateert dat is afgesproken dat de provincie informatie over Bos en Hout en over de Bomenvisie naar klaagster zal sturen. Zij leest hierin dat met de afspraak duidelijk is bedoeld dat de informatie naar klaagster wordt gestuurd, voordat het beleid is vastgesteld. Zij adviseert GS de gemaakte afspraken na te komen en klaagster proactief op de hoogte te houden van ontwikkelingen in het beleid over Bos en Hout en over de bomenvisie van de provincie Groningen. Tijdens de hoorzitting is door GS en klaagster aangegeven dat het contact op dat moment goed was en dat klaagster is voorzien van een goed aanspreekpunt. Dat vindt de commissie heel positief. Na de hoorzitting heeft klaagster echter nog een e-mail gestuurd met een besluitenlijst

van een vergadering, waaruit zij de conclusie trekt dat zij nog steeds niet voldoende proactief wordt geïnformeerd. In de besluitenlijst is het volgende opgenomen:

“GS hebben besloten de subsidieregeling Bos en Hout provincie Groningen 2022 in te trekken en de subsidieregeling Bos & Hout provincie Groningen 2023 vast te stellen. De regeling speelt in op de wensen en initiatieven vanuit de samenleving om meer bomen en struiken te planten. Belangrijkste wijzigingen in de nieuwe subsidieregeling zijn: openstelling voor vergroenen van schoolpleinen en bedrijventerreinen en landbouwers kunnen subsidie aanvragen.”

De commissie meent dat het ook hier goed zou zijn geweest om klagster van het voornemen tot besluitvorming op de hoogte te stellen en de gelegenheid te bieden een zienswijze in te dienen. Zij kan zich voorstellen dat GS niet heeft bedacht dat het ruimer maken van de subsidieregeling ook onder de afspraak valt. Daarom raadt zij GS aan nog een gesprek met klagster te voeren om de afspraken nader te concretiseren. Daarbij is het van belang dat de gemaakte afspraken helder en eenduidig in een verslag worden vastgelegd en dat de ambtenaren, die betrokken zijn bij Bos en Hout en de bomenvisie, daarvan op de hoogte zijn. Het moet voor GS en klagster helder zijn welke informatie op welke manier wordt gedeeld en welke informatie niet wordt gedeeld met klagster.

ZAAKNUMMER	22-023
Klager	Klager 22-023
Klacht	Klacht gericht tegen de voorzitter van de Statenvergadering over het niet ingrijpen tijdens de maidenspeech van een statenlid, waarin volgens klager opruiende taal is gebezigd en kwetsende beelden zijn getoond
Advies	Er is door de voorzitter niet onbehoorlijk gehandeld.

De commissie adviseert de klacht ongegrond te verklaren. De taak van de voorzitter van de Statenvergadering is primair het bewaken van de orde van de vergadering. De commissie is van oordeel dat geen opruiende taal is gebezigd of kwetsende beelden zijn getoond. De spreker in kwestie heeft niet opgeroepen tot actie of ongeoorloofde dingen gezegd of getoond. Het geschetste beeld en hetgeen overigens is gezegd door de spreker, is niet van dien aard dat dit leidt tot de conclusie dat de voorzitter door niet in te grijpen onbehoorlijk heeft gehandeld jegens de bij de speech getoonde politici.

2023

RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

Op 31 december 2024 zullen vier leden van de commissie aftreden, omdat zij dan de maximale zittingsduur hebben bereikt. Daarvoor zullen nog dit jaar nieuwe leden worden geworven. De commissie vindt diversiteit in de commissie belangrijk.

Vastgesteld op 28 mei 2024,

de Commissie rechtsbescherming:

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'G' followed by a horizontal line and a small dot.

G. Knuttel, voorzitter

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, flowing 'W' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

W.W. Steur, secretaris

COLOFON

Jaarverslag 2023 - Commissie rechtsbescherming

REDACTIE:

Dorianne Joosten, Marion Verwey, Anne Zwart en Wouter Steur,
secretariaat Commissie rechtsbescherming van de provincie Groningen

ONTWERP, DRUK EN AFWERKING

Grafisch centrum, provincie groningen

Persoonsgegevens in dit verslag mogen niet worden verveelvoudigd
en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie,
geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke
toestemming van de provincie Groningen.



WWW.PROVINCIEGRONINGEN.NL

