

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Middelburg Vee te Zuidoostbeemster (bezwaarde) (ingediend door [REDACTED]) tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 14 april 2025, waarbij een ingebrekestelling, vanwege het te laat besluiten op een aanvraag voor het legaliseren van een PAS-melding, is afgewezen.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 14 april 2025, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 22 mei 2025, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend.

De commissie heeft beoordeeld of de brief van 14 april 2025 (niet behandelen ingebrekestelling) een besluit is, waartegen bezwaar gemaakt kan worden. Wanneer dit niet het geval is, is het bezwaarschrift niet ontvankelijk. Het plaatsen van een rechtsmiddelenclausule onder de beslissing d.d. 14 april 2025 blijkt terecht te zijn, nu volgens vaste jurisprudentie¹ de reactie op een ingebrekestelling een besluit is in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Door verweerders is een reactie gegeven op de ingebrekestelling, namelijk dat in dit geval geen ingebrekestelling kan worden ingediend. De commissie is dan ook van mening dat de brief van 14 april 2025 als besluit in de zin van de Awb moet worden aangemerkt, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 4:17 van de Awb.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 1 juli 2015 is door bezwaarde een PAS-melding gedaan. Op 10 maart 2021 heeft bezwaarde in het kader van het legalisatieprogramma PAS-melders gegevens aangeleverd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO). Verweerders hebben daarop, bij brief van 3 november 2022, gereageerd en om aanvullende gegevens verzocht. Hier is door (of namens) bezwaarde op gereageerd op 6 december 2022 en 6 februari 2023. Op 13 oktober 2023 hebben verweerders nogmaals om aanvullende gegevens verzocht. Namens bezwaarde is hier op 10 november 2023 op gereageerd. Verweerders hebben bezwaarde bij brief van 27 november 2024 geïnformeerd dat er terecht een melding in het kader van het legalisatieprogramma PAS-melders gedaan is, maar dat er stikstofruimte nodig is om het project te kunnen legaliseren. Op 22 mei 2025 is het bezwaarschrift ingediend. Op 21 augustus 2025 heeft een digitale hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders geven aan de ingebrekestelling niet in behandeling te nemen.

Aanleiding van de ingebrekestelling is een brief van 28 november 2024, waarin de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur kenbaar heeft gemaakt dat zij voornemens is om de termijn voor legalisatie van PAS-melders met drie jaar uit te stellen in samenhang met de daadwerkelijke verstrijking van de termijn op 28 februari 2025.

¹ ECLI:NL:RVS:2016:409

Hoor- en adviescommissie

Bezwaarde geeft aan dat niet tijdig uitvoering is gegeven aan artikel 22.21, vierde lid van de Omgevingswet (Ow) nu de beslistermijn op 28 februari 2025 is verstreken en de PAS-melding nog niet is gelegaliseerd middels een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

Verweerders zijn van mening dat geen beslistermijn op een aanvraag is verstreken. Omdat er geen aanvraag is ingediend (voor het legaliseren van de PAS-melding) is er geen beslistermijn gaan lopen en kunnen verweerders niet in gebreke worden gesteld.

Bezwaarde verwijst naar artikel 22.21 van de Ow. Dit artikel verplicht de minister om een programma met maatregelen vast te stellen, teneinde PAS-meldingen te legaliseren. Uit het vierde lid van dit artikel volgt dat de in het programma opgenomen maatregelen worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het programma.

Het legalisatieprogramma is vastgesteld op 28 februari 2022 en de maatregelen hadden dus moeten worden uitgevoerd voor 28 februari 2025. Het legalisatieprogramma en de daarin opgenomen maatregelen vormen echter niet op zichzelf een basis voor individuele vergunningverlening. Het door bezwaarde aangehaalde artikellid bevat dan ook niet de verplichting dat een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit verleend had moeten zijn. Aan de hand van deze grondslag kunnen verweerders niet in gebreke worden gesteld voor het niet verlenen van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Verweerders hebben daarom de ingebrekestelling van bezwaarde niet in behandeling genomen.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

Bezwaargrond 1: Legalisatieverzoek PAS-melding is een vergunningaanvraag

Bezwaarde heeft in het legalisatieverzoek concreet aangegeven dat hij recht heeft op een omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit. Hij heeft gemotiveerd onderbouwd dat hij een vergunning wil verkrijgen en in het kader daarvan heeft hij een grote hoeveelheid nadere gegevens, berekeningen en bescheiden overgelegd. Verweerders hadden de aangeleverde gegevens kunnen en moeten opvatten als een aanvraag tot legalisatie, wat direct neerkomt op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

Het doen van de oorspronkelijke PAS-melding is gelijk aan een aanvraag om toenmalige legalisatie. Het aanvaarden van de melding door het bevoegd gezag had moeten leiden tot een besluit tot legalisatie, met andere woorden; een vergunning.

Verweer:

Op 1 juli 2015 waren de activiteiten van bezwaarde uitgezonderd van de vergunningplicht op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming op grond van het PAS en verwante wet- en regelgeving, omdat de stikstofdepositie ten gevolge van de activiteiten onder de grens- of drempelwaarde van 1 mol/ha/jr bleef.

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in de PAS-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1603) geoordeeld dat het PAS in strijd is met de Habitatrichtlijn en heeft bepaalde wet- en regelgeving daardoor onverbindend geacht. In overweging 33.2 van bovenstaande uitspraak is uiteengezet wat dit betekent voor de PAS-melders. Kort gezegd zijn de activiteiten die met toepassing van de uitzondering op de vergunningplicht zijn gerealiseerd, alsnog vergunningplichtig. Hierbij is van belang dat een meldingsbevestiging niet op een rechtsgevolg is gericht en daardoor geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit is bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:844). Dit leidt tot de conclusie dat de melding van 1 juli 2015 niet gelijk gesteld kan worden met een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (thans artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet).

Datzelfde geldt ook ten aanzien van de melding van 10 maart 2021 die door bezwaarmaker is gedaan voor het legalisatieprogramma van de PAS-melders. Ook een aanmelding voor het legalisatieprogramma kan niet gezien worden als een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb voor een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

Hoor- en adviescommissie

De aanmelding van 10 maart 2021 is niet meer dan een verzoek om in aanmerking te komen voor het legalisatieprogramma dat door de Minister voor Natuur en Stikstof in samenspraak met gedeputeerde staten moet worden opgesteld.

Verweerders concluderen dan ook dat door bezwaarde geen aanvraag in de zin van artikel 1:3 van de Awb is ingediend.

Overweging commissie

De commissie merkt op dat de ingebrekestelling voornamelijk ziet op het niet tijdig verlenen van een omgevingsvergunning op grond van artikel 22.21, tweede lid van de Ow. Daarnaast merkt bezwaarde zijdelings op ook een verzoek tot legalisatie op 10 maart 2021 te hebben ingediend. De dwangsomregeling is van toepassing op beschikkingen op aanvraag en op beslissingen op bezwaar. De commissie dient dan ook de vraag te beantwoorden of de melding ten behoeve van de legalisatie van een PAS-melder op grond van artikel 22.21 Ow en/ of het verzoek tot legalisatie d.d. 10 maart 2012 een aanvraag is in de zin van artikel 1:3, derde lid van de Awb.

Artikel 22.21 Ow

Dit artikel draagt het Rijk en de provincies op om de activiteiten te legaliseren die ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) — dat wil zeggen van 1 juli 2015 tot en met 28 mei 2019 — waren vrijgesteld van de natuurvergunningplicht, omdat zij slechts tot een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden leiden (ten hoogste 1 mol/ha/jaar). Hierbij gaat het zowel om activiteiten waarvoor destijds een meldingsplicht gold, als om activiteiten waarvoor géén meldingsplicht gold. Dat laatste kon om twee redenen het geval zijn:

1. omdat de stikstofdepositie de destijds geldende drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jaar niet overschreed, of
2. omdat de betreffende activiteit behoorde tot een sector zonder meldingsplicht.

De commissie merkt hierbij op dat de reactie op een PAS-melding volgens de jurisprudentie² niet wordt aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 van de Awb.

De commissie merkt op dat een aanvraag, op grond van artikel 1:3, derde lid, van de Awb, een verzoek van een belanghebbende is om een besluit te nemen. Uit het voorgaande blijkt dat een acceptatie van een PAS-melding geen besluit is, dat betekent ook dat een melding geen aanvraag is in die zin van artikel 1:3, derde lid van de Awb. Nu artikel 22.21 Ow ziet op de legalisatie van PAS-melders en de acceptatie van een PAS-melding geen besluit is in de zin van de Awb, is er ook geen sprake van een aanvraag waar niet tijdig op beslist is.

Legalisatieverzoek 10 maart 2021

Het is voor de commissie niet geheel duidelijk wat de verhouding is van dit verzoek en het legaliseren van PAS-melders op grond van artikel 22.21 Ow. Hoe dat ook verder zij, door middel van de brief d.d. 27 november 2024 bevestigen verweerders dat de PAS-melding voldoet aan de voorwaarden voor legalisatie. Verweerders geven daarin ook aan dat bezwaarde nog een aanvraag moet indienen als er voldoende stikstofruimte is. Daar is op dit moment echter geen sprake van. Hieruit blijkt dat het legalisatieverzoek geen aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb is. Mocht dit legalisatieverzoek overigens wel gekwalificeerd worden als aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid van de Awb, dan merkt de commissie daar het volgende over op. Op grond van artikel 4:17, zesde lid, onder a, van de Awb is geen dwangsom verschuldigd indien verweerders onredelijk laat ingebreke zijn gesteld. De commissie constateert dat er ruim drie jaar geen communicatie is geweest ten aanzien van het legalisatieverzoek d.d. 10 maart 2021 en de laatste reactie daarop d.d. 27 november 2024. Dit betekent dan ook dat ook om die reden geen dwangsom verschuldigd kan zijn.

Bezwaargrond 2: Er is wel een beslistermijn verstreken en er is strijd met het rechtszekerheidsbeginsel

Zowel uit voormalig artikel 1.13a, tweede en vierde lid, van de Wet natuurbescherming, respectievelijk artikel 22.21, tweede en vierde lid, van de Omgevingswet en de parlementaire geschiedenis, volgt dat de bronmaatregelen binnen drie jaar na vaststelling hadden moeten worden uitgevoerd, juist met het oog op vergunningverlening. Het wettelijk verplicht moeten

² ECLI:NL:RVS:2016:2903

Hoor- en adviescommissie

uitvoeren van bronmaatregelen is immers direct verbonden aan het recht op legalisatie van de PAS-melders. Het overkoepelende doel van het legalisatieprogramma kan niets anders zijn dan het legaliseren van de activiteiten, waarbij de bronmaatregelen enkel dienen als middel om legalisatie mogelijk te maken.

Verweer:

De genoemde termijn van drie jaar geldt volgens verweerders als een resultaatsverplichting voor de minister en gedeputeerde staten om bronmaatregelen uit te voeren. Die leidt echter formeel niet tot een resultaatsverplichting richting individuele PAS-melders, die kan worden uitgelegd als een verplichting tot het nemen van een beslissing op een aanvraag in de zin van de Awb.

Overweging commissie

De commissie deelt de mening van bezwaarde dat de gestelde termijn niet is gehaald. Maar voor een succesvol beroep op het niet tijdig beslissen op een aanvraag ex artikel 4:17 Awb is het wel noodzakelijk dat er niet tijdig is beslist op een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid van de Awb. De commissie constateerde bij de behandeling van het eerste bezwaar dat in deze casus geen sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb.

Bezwaargrond 3: inspanningsverplichting GS

Bezwaarde is van mening dat verweerders zich niet hebben ingespannen om tot een oplossing te komen. Er is ook nooit contact geweest met bezwaarde.

Verweer:

Zie de reactie van verweerders in het verslag van de hoorzitting.

Overweging commissie

De commissie begrijpt heel goed de frustratie bij bezwaarde, het stikstofdossier is een langlopend dossier, waarbij een oplossing nog altijd niet in beeld is. In deze procedure gaat het echter alleen om de vraag of er juridisch gezien sprake is van een terecht ingediende ingebrekestelling. Bij het eerste bezwaar kwam de commissie tot de conclusie dat dit niet het geval is. Dat neemt niet weg dat de commissie begrip heeft voor de frustratie van bezwaarde. De commissie heeft echter geen mogelijkheden om deze frustrerende situatie te beëindigen. Uit de toelichting van verweerders tijdens de hoorzitting bleek dat vooral de rijksoverheid in dit dossier nu aan zet is.

Nu er sprake is van een langdurig proces, is de commissie van mening dat het belangrijk is dat er van tijd tot tijd gecommuniceerd wordt met de PAS-melders. Indien informatie uitblijft, kan de commissie zich voorstellen dat PAS-melders het idee krijgen dat hun problemen niet belangrijk gevonden worden. Het is daarbij ook van belang dat de informatie op de website van BIJ12 voldoende duidelijk is.

Hoor- en adviescommissie

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 21 augustus 2025 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden.

Haarlem, donderdag 21 augustus 2025

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer I



fungerend secretaris



voorzitter