

Griffie

Commissie voor Ecologie en Handhaving

Datum commissievergadering	:	-
Document nummer	:	3271132
Behandelend ambtenaar	:	R.P.C. Segers
Directie/bureau	:	Ruimtelijke Ontwikkeling & Handhaving/ Bureau Handhaving Juridische Zaken en Beleid
Nummer commissiestuk	:	EH-0159
Datum	:	11 september 2012
Bijlagen	:	1

Onderwerp:

- Resultaten van de eerste 14 maanden van toezicht en handhaving van de Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant/Motie 14 van 30 juni en 1 juli 2011;
- Aanscherping van toezicht en handhaving na 2012.

Voorstel van GS aan PS:

X Ter kennisneming

Europa paragraaf

Ja

Opmerkingen van het Presidium/Griffie:

Griffier van Provinciale Staten,
namens deze,

J. Dankers

Bijlage:

1. Rapport: Evaluatie van toezicht en handhaving van de Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant gedurende de periode november 2010-december 2011 (alleen digitaal beschikbaar via het Staten Informatie Systeem).



Notitie ten behoeve van: Commissie voor Ecologie en Handhaving

Aanleiding en eerdere besluitvorming:

- 09-07-2010: Vaststelling Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant (hierna de Stikstofverordening) door Provinciale Staten.
Bij vaststelling werd bij motie gevraagd om 100% toezicht op de Stikstofverordening te organiseren.
- 30-08-2010: Vaststelling toezichtsaanpak op de Stikstofverordening voor november 2010 t/m 31 december 2012 door GS. In de toezichtsaanpak is opgenomen dat toezicht wordt gehouden op alle veehouderijen (100% toezicht) met voorzieningen, o.a. luchtwassers, die de ammoniakuitstoot moeten beperken (de risicovolle bedrijven).
- 08-10-2010: Instemming met de toezichtsaanpak door de Commissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid.
- juli 2011: PS neemt motie aan (motie 14) waarin GS gevraagd wordt om in het najaar van 2012 de evaluatie van toezicht en handhaving van de Stikstofverordening aan te bieden aan de Commissie E&H.

Evaluatie van het toezicht op en de handhaving van de Stikstofverordening:

In de Stikstofverordening zijn regels opgenomen die de emissie van ammoniak uit veehouderijen beperken. Niet-naleving leidt tot een (veel) hogere emissie en depositie van ammoniak. Dit brengt de haalbaarheid van de Natura 2000-doelen in gevaar.

Het toezicht op en de handhaving van de Stikstofverordening is geëvalueerd (zie bijlage 1). De evaluatie laat het volgende beeld zien:

- In 53% van de controles werden een of meer overtredingen geconstateerd. Dit is fors hoger dan het provinciaal gemiddelde over alle wetsdomeinen van 32%.
- In 12% van de gevallen was zelfs sprake van een ernstige overtreding (categorie 1 overtreding zoals gedefinieerd in de Brabantse Handhavingstrategie).
- Er is een opvallend verschil in naleving tussen bedrijven als gekeken wordt naar de gemeente van vestiging. Het percentage van controles waarin overtredingen worden geconstateerd loopt tussen de vestigingsgemeenten uiteen van 23% tot 65%.

Voortzetting van toezicht en handhaving in aangescherpte vorm vanaf 2013:

Uit de evaluatie blijkt een slechte naleving waardoor de haalbaarheid van de Natura 2000-doelen onder druk staat. Om de naleving te verbeteren is het noodzakelijk dat het toezicht vanaf 2013 stevig wordt voortgezet en wordt aangescherpt.

Daartoe worden alle bedrijven die onder de werking van de Stikstofverordening vallen risicogericht en onaangekondigd gecontroleerd; bedrijven met het grootste risico (een verplichte emissiereductie > 75%) 1 keer per 3 jaar en bedrijven met het laagste risico (een verplichte emissiereductie < 14%) 1 keer per 15 jaar.

Voor toezicht en handhaving op grond van de Wabo, die eveneens toeziet op ammoniakuitstoot, zijn de gemeenten verantwoordelijk. Toezicht en de handhaving op grond van de Wabo en de Stikstofverordening worden zoveel mogelijk geïntegreerd zodat efficiencywinst wordt geboekt.

Tot slot nemen we de aanbevelingen uit het evaluatierapport over, te weten:

1. Inzet Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBm) voor de Stikstofverordening: Ons college heeft besloten per 1 juni 2012 de BSBm te introduceren. Hierbij hebben wij de wens te kennen gegeven de minister van Veiligheid en Justitie voor te stellen de feiten waarvoor de BSBm mag worden toegepast uit te breiden met bepalingen uit de Stikstofverordening. Ambtelijk is van de zijde van het ministerie aangegeven dat dit, op voorwaarde dat de minister accordeert, echter eerst op 1 januari 2014 plaats kan vinden.
2. Afspraken Functioneel Parket: Het thema veehouderij is in 2012 structureel op de agenda van het kwartaaloverleg tussen de provincie en het Functioneel Parket geplaatst teneinde het rendement van toezicht en handhaving te maximaliseren. Tijdens de kwartaaloverleggen worden afspraken gemaakt over de strafrechtelijke aanpak van zware (categorie 1) overtredingen en wordt de voortgang van de afhandeling bewaakt. Inmiddels is een aantal zware overtredingen in behandeling.
3. Gemeenten die op grond van de Wabo geen of onvoldoende toezicht houden op de veehouderijen worden gemaand hun verantwoordelijkheid te nemen. We doen dit in eerste instantie vanuit onze rol als regisseur van de handhavingsamenwerking en zonodig in onze rol van 2^e lijns toezichthouder (na de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht in oktober 2012).
4. We spreken de sector rechtstreeks aan op haar maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving.
5. Na afronding van het implementatieproject elektronische monitoring luchtwassers later dit jaar wordt de techniek, mits toepasbaar en financieel haalbaar, met voorrang ingezet.

Financiën:

In de periode 2010-2012 is € 2 miljoen beschikbaar gesteld voor toezicht en handhaving op de Stikstofverordening. Na 2012 zijn geen middelen beschikbaar. Om in de periode 2013 t/m 2015 toezicht en handhaving effectief vorm te geven is een totaalbedrag benodigd van € 3,4 miljoen (zie onderstaande tabel). Hierbij is rekening gehouden met een autonome groei van het aantal bedrijven dat onder de werkingssfeer van de Stikstofverordening valt van 10% per jaar. Verder is rekening gehouden met de efficiëncywinst als gevolg van integratie van toezicht en handhaving in het kader van de Wabo en de Stikstofverordening. Ingeschat wordt dat daarmee in 2013 een kostenreductie van 20%, in 2014 een reductie van 25% en in 2015 de maximale reductie van 30% wordt gerealiseerd.

Aangezien er nog veel onduidelijk is ten aanzien van de ontwikkelingen rond de Natuurbeschermingswet en de Stikstofverordening wordt thans niet verder gekeken dan 2015. In 2014 wordt een evaluatie opgeleverd van toezicht en handhaving in de periode 2012-2013. Op grond van deze evaluatie zal worden beoordeeld hoe toezicht en handhaving op de Stikstofverordening een vervolg dient te krijgen.

Kosten verbonden aan dit voorstel zijn:

Jaar	Bedrag	Ten laste van post (nr. + naam en begrotingspost)	Product (nr. + naam en product)
2013	€ 1,1 miljoen	0000385 uitbesteding toezicht milieudiensten	03.02.07
2014	€ 1,1 miljoen	0000385 uitbesteding toezicht milieudiensten	03.02.07
2015	€ 1,2 miljoen	0000385 uitbesteding toezicht milieudiensten	03.02.07

De benodigde middelen voor de uitvoering van de aangescherpte toezichts- en handhavingsaanpak in 2013 worden opgenomen in de najaarsbrief.

Europa paragraaf:

Wij zijn op grond van Europese richtlijnen gehouden ons voldoende in te spannen om de Natura 2000-doelen te realiseren. Daarbij hoort ook het houden van voldoende toezicht en handhaving. Als deze doelen niet worden gerealiseerd en er sprake is van een toezichts- of handhavingstekort dan kan dat leiden tot claims en mogelijk ook veroordelingen uit Europa.

Voorstel van GS aan PS:

1. Kennisnemen van het evaluatierapport van het toezicht op en de handhaving van de Stikstofverordening.
2. Kennis nemen van de toezichtsaanpak voor de jaren 2013-2015 (de daarvoor benodigde middelen zullen aan u worden voorgelegd bij het volgende integrale afwegingsmoment i.c de najaarsbrief).

's-Hertogenbosch, 11 september 2012,

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

**Evaluatie van het toezicht en de
handhaving van de Verordening Stikstof
en Natura 2000 Noord-Brabant
gedurende de periode
november 2010-december 2011**

juni 2012

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
2. Monitoring.....	5
2.1 Monitoringsgegevens.....	5
2.2 Aantal controles en de aanpak	5
2.3 Aantal gecontroleerde bedrijven waarop Stikstofverordening van toepassing.....	6
2.4 Aantal bedrijven in overtreding.....	7
2.5 Geconstateerde categorie 1- en 2-overtredingen	7
2.6 Hercontroles	7
2.7 Categorie 1-overtredingen en overdrachten	7
2.8 Gecontroleerde bedrijven waarop Stikstofverordening van toepassing is.....	8
2.9 Gecontroleerde bedrijven waarop Stikstofverordening niet van toepassing is.....	8
2.10 Samenwerking met gemeenten.....	9
2.11 Overtredingen per gemeente	10
2.12 Bestand Veehouderij Bedrijven	11
2.13 Inzet bestuursrechtelijke handhaving.....	13
2.14 Inzet strafrechtelijke handhaving.....	13
3. Conclusies en aanbevelingen	14
3.1 Samenvatting en conclusies.....	14
3.2 Aanbevelingen.....	14

1. INLEIDING

De provincie Noord-Brabant is voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet regelt dat de algemene doelen die op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) zijn gesteld ook daadwerkelijk worden gehaald. Om de doelen te halen zijn in Brabant 21 Natura 2000-gebieden aangewezen. De doelen uit de VHR zijn voor ieder gebied doorvertaald naar concrete instandhoudingsdoelstellingen. Om deze te realiseren dienen de gebieden te worden beschermd tegen negatieve invloeden.

Ammoniakemissie afkomstig van intensieve veehouderij vormt een van de grote bedreigingen voor de Natura 2000-gebieden. Een deel van de uitgestoten ammoniak komt in Natura 2000-gebieden terecht. Dit noemt men ammoniakdepositie. De stikstof uit de ammoniak bevoordeelt snel groeiende veel voorkomende plantensoorten ten koste van de zeldzame veelal langzamer groeiende soorten. Om de Natura 2000-doelen te halen dient de depositie en daarmee de uitstoot uit de veehouderij fors te worden teruggebracht. Om deze afname van ammoniakdepositie mogelijk te maken is een convenant gesloten tussen de provincie Noord-Brabant, provincie Limburg, Brabantse Milieufederatie (BMF), Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO), Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB), Stuurgroep Dynamisch Platteland, Brabants Landschap, Limburgs Landschap, Staatsbosbeheer en Vereniging Natuurmonumenten.

Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben op 9 juli 2010 de “Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant” (hierna te noemen: de Stikstofverordening) vastgesteld om een aantal zaken uit het convenant ook juridisch te borgen. De Stikstofverordening is op 15 juli 2010 in werking getreden. In de Stikstofverordening zijn regels opgenomen die de emissie van ammoniak uit veehouderijen moeten mitigeren en beperken. Wanneer in de Stikstofverordening gestelde regels slecht worden nageleefd, leidt dit tot een (veel) hogere emissie en depositie van ammoniak dan modelmatig is berekend. Dit brengt de Natura 2000-doelen in gevaar aangezien er bij de berekeningen die ten grondslag liggen aan de Stikstofverordening van uit is gegaan dat niet meer wordt geëmitteerd dan wettelijk is toegestaan. Feitelijk zijn de modelberekeningen gebaseerd op 100% naleving. Andere consequenties van grotere ammoniakemissies zijn een slechtere luchtkwaliteit waardoor meer geurhinder wordt ondervonden en de negatieve effecten van hoge ammoniakconcentraties voor de volksgezondheid. De Stikstofverordening heeft echter geen betrekking op deze afgeleide gevolgen.

Bij de vaststelling van de Stikstofverordening is besloten om het toezicht en de handhaving risicogericht in te richten. Dat wil zeggen dat het toezicht wordt geconcentreerd op die bedrijven die de grootste risico's vormen met betrekking tot de emissie van ammoniak. Dit betreffen bedrijven die moeten beschikken over voorzieningen die hun ammoniakuitstoot reduceren.

Eind 2010 is gestart met toezicht en handhaving. In eerste instantie is gestart met het uitvoeren van een controle bij de bedrijven die in de periode 7 december 2004 tot 25 mei 2010 op papier een toename van hun ammoniakuitstoot hebben gerealiseerd. Deze bedrijven zijn op dit moment in overtreding omdat ze zonder natuurbeschermingswetvergunning in werking zijn. De Stikstofverordening stelt in het vooruitzicht dat “een voorziening” wordt getroffen om deze illegale situatie te beëindigen. De handhaving heeft zich dan ook niet op dit aspect gericht. Hierover volgt nog separaat een dossier. De handhaving heeft zich er op geconcentreerd of de bedrijven niet meer ammoniak uitstoten dan volgens de geldende

milieuvergunning is toegestaan en of de voorzieningen die de ammoniakuitstoot moeten beperken naar behoren werken.

Het toezicht op de Stikstofverordening is door de provincie Noord-Brabant uitbesteed aan de SRE Milieudienst (SRE), het Regionaal Milieu Handhavingsteam Tilburg (RMHT), de Regionale Milieudienst West-Brabant (RMD) en het Regionaal Milieu Bedrijf (RMB). De uitbesteding aan de milieudiensten is vastgelegd in een aanvulling op het handhavingsprogramma van 2010 en in de opdrachten 2011-24 en -25 uit het Handhavingsprogramma 2011.

Deze evaluatie rapporteert over de eerste 14 maanden van het toezicht en de handhaving op de Stikstofverordening gedurende de periode oktober 2010 tot 31 december 2011.

2. MONITORING

2.1 Monitoringsgegevens

De volgende indicatoren zijn in deze evaluatie betrokken:

- Aantal geplande en uitgevoerde (her-)controles;
- Aantal bedrijven waarop de Stikstofverordening van toepassing is;
- Aantal bedrijven dat in overtreding is;
- De splitsing van de overtredingen in categorie 1 en categorie 2 overtredingen;
- Aantal bedrijven, waar overtredingen zijn geconstateerd, per gemeente;
- Wijze van invullen van het provinciale bedrijvenbestand veehouderijen (WebBVB) per gemeente;
- Repressieve opvolging van overtredingen.

2.2 Aantal controles en de aanpak

Overtredingen zijn in de Brabantse handhavingstrategie naar aard en omvang onderverdeeld in verschillende categorieën. Categorie 2-overtredingen zijn de lichtere overtredingen.

Categorie 1-overtredingen zijn de zware overtredingen. Denk daarbij aan een luchtwasser die niet is geplaatst of niet functioneert.

De provincie gaf opdracht om in de periode oktober 2010 t/m 31 december 2011 op grond van de Stikstofverordening 1.161 bedrijven te inspecteren. Er zijn in totaal 1012 bedrijfscontroles uitgevoerd. Er werden dus minder bedrijven gecontroleerd dan afgesproken.

Daar zijn verschillende redenen voor aan te geven. De belangrijkste reden is dat toezicht en handhaving van de Stikstofverordening, zeker in de aanloopfase meer tijd kosten dan begroot. Handhaving van de Stikstofverordening bleek complex in elkaar te zitten, bijna elk bedrijf leverde weer unieke casuïstiek, de afstemming tussen de regionale milieudienst met de opdrachtgever was veel intensiever dan gebruikelijk in conventionele grijze toezicht. Verder kostte de afstemming met gemeenten, het loskrijgen van vergunningen, het verkrijgen van complete dossiers van gemeenten en het doorgronden van enorme vergunningendossiers (veelal gestapelde vergunningen) veel meer tijd dan vooraf ingeschat.

Daarnaast veroorzaakten nieuwe juridische inzichten ten aanzien van de handhaafbaarheid van de Stikstofverordening in het eerste jaar regelmatig vertraging waardoor de toezichtsfase langer aanhield en meer tijd kostte.

Tenslotte beschikte niet iedere regionale milieudienst tijdig over voldoende toezichtscapaciteit om de opdracht te klaren. Het was immers een erg grote opdracht en het was moeilijk om snel voldoende gekwalificeerde toezichthouders in huis te halen.

De op de Stikstofverordening gebaseerde toezichtsaanpak richtte zich in de eerste periode op de bedrijven die in de periode 7 december 2004 tot 25 mei 2010 op papier een stijging in ammoniakemissie laten zien. De lijst van te controleren bedrijven is samengesteld met behulp van het Bedrijvenbestand veehouderijen (Web-BVB) van de provincie. De Brabantse gemeenten vullen dit systeem met informatie over verleende milieuvergunningen en – meldingen.

In het kader van het toezicht op de Stikstofverordening wordt een bedrijf alleen gecontroleerd op voorschriften die relevant zijn voor de ammoniakemissie van het bedrijf. Voor het toezicht en handhaven van de vergunning of een besluit in het kader van de Wabo/Wet milieubeheer is, in verreweg de meeste gevallen, de gemeente bevoegd.

De resultaten van deze controles zijn onderverdeeld in categorie 1- en categorie 2-overtredingen (de indelingswijze volgens de Brabantse handhavingstrategie).

In paragraaf 2.5 wordt nader ingegaan op zogenaamde categorie 1- en 2- overtredingen. Wanneer er sprake is van een categorie 1-overtreding, wordt deze op basis van vaste werkafspraken tussen provincie en de milieudiensten overgedragen aan de provincie. Bij het constateren van een categorie 2-overtreding voert de controlerende milieudienst na een door hen gestelde termijn zelf een hercontrole uit om te bezien of de overtreding ongedaan is gemaakt.

2.3 Aantal gecontroleerde bedrijven waarop Stikstofverordening van toepassing

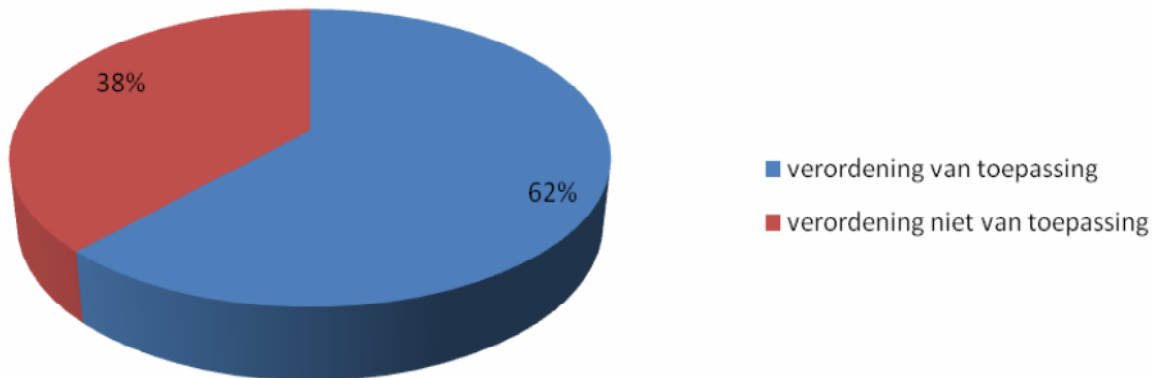
Zoals vermeld zijn er vanaf oktober 2010 tot en met 1 december 2011 in totaal 1012 controles uitgevoerd. Al deze bedrijven zijn op papier (op grond van hun milieuvergunning) gestegen in ammoniakuitstoot. Bij controle bleek op een groot deel van deze bedrijven de Stikstofverordening niet van toepassing.

Op 627 (62 %) van de gecontroleerde bedrijven was de Stikstofverordening van toepassing. Bij 385 (38 %) van de controles bleek de Stikstofverordening niet van toepassing. Een ander is gevisualiseerd in afbeelding 3.

Er zijn twee redenen aan te voeren waarom de Stikstofverordening niet van toepassing is:

- de voorgenomen uitbreiding is (nog) niet is gerealiseerd;
- voor de gerealiseerde emissietoename was geen bouwvergunning nodig waardoor de Stikstofverordening niet van toepassing is.

Afbeelding 3: percentage gecontroleerde bedrijven Stikstofverordening van toepassing



Wanneer de Stikstofverordening niet rechtstreeks van toepassing is op een bedrijf heeft de provincie nog steeds de bevoegdheid om de controle op ammoniakemissies op grond van de Natuurbeschermingswet uit te voeren. Als de laatstgenoemde bedrijven meer ammoniak uitstoten dan volgens hun milieuvergunning is toegestaan dan is sprake van overtreding van de Wm-vergunning en tevens van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet), artikel 19d.

Het optreden tegen de bovengenoemde overtredingen is op grond van de Nbwet juridisch complex en vrijwel onmogelijk. Geconstateerde Wm-overtredingen zijn steeds doorgezet naar het Wabo bevoegd gezag (veelal de gemeenten).

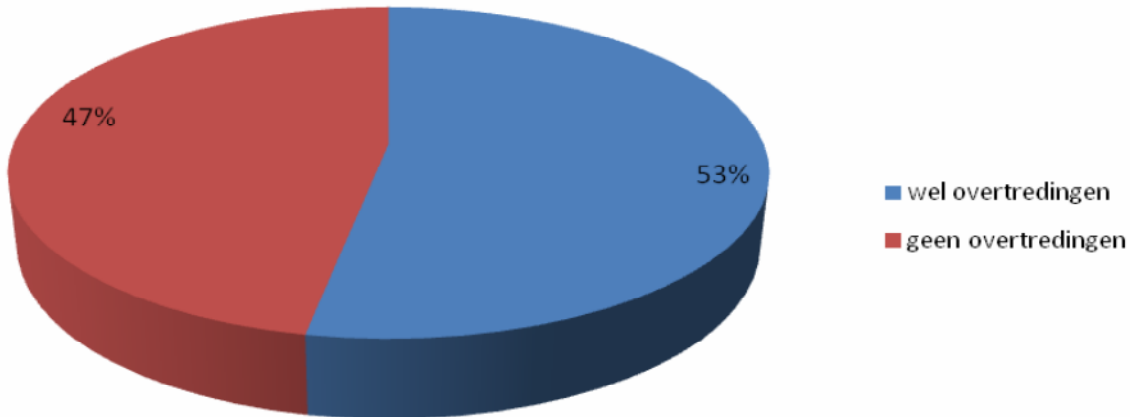
Om de teruggang in ammoniakemissie te realiseren is het van groot belang dat de Wabo-bevoegde gezagen hier hun verantwoordelijkheid nemen.

Bij de controles en de uitgaande brieven is getracht de ondernemers, ook in het licht van de zich ontwikkelende jurisprudentie, zo goed mogelijk te informeren.

2.4 Aantal bedrijven in overtreding

Tijdens de controles wordt bepaald of het bedrijf voldoet aan de gecontroleerde voorschriften van de omgevingsvergunning onderdeel milieu, relevant voor de stikstofemissie, en daarmee aan de artikelen van de Stikstofverordening. De monitoring tot 31 december 2011 wijst uit dat bij 332 van de 627 gecontroleerde bedrijven waarop de Stikstofverordening van toepassing is, overtredingen zijn geconstateerd. In afbeelding 5 wordt deze indicator gevisualiseerd.

Afbeelding 5: percentage overtredingen Stikstofverordening van toepassing



In percentages uitgedrukt betekent dit dat bij 53% van alle gecontroleerde bedrijven een overtreding van de Stikstofverordening geconstateerd is. Het gaat hierbij dan om categorie 1- én 2- overtredingen. In de volgende paragraaf wordt een splitsing gemaakt in geconstateerde categorie 1- en 2-overtredingen.

2.5 Geconstateerde categorie 1- en 2-overtredingen

Zoals vermeld in de vorige paragraaf zijn bij 53 % van de 627 gecontroleerde bedrijven zijn overtredingen geconstateerd die worden opgepakt door het bevoegd gezag van de Stikstofverordening, de provincie Noord- Brabant.

Bij 17% (56 bedrijven) van de bedrijven die bij eerste controle in overtreding waren was sprake van een categorie 1 overtreding. Bij de overige bedrijven zijn er uitsluitend categorie 2-overtredingen geconstateerd. Categorie 1-overtredingen worden conform de Brabantse Handhavingstrategie direct overgedragen aan de provincie om te beoordelen welke bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen ingezet moeten worden.

2.6 Hercontroles

Het spreekt voor zich dat bij het constateren van overtredingen een hercontrole noodzakelijk is. Hercontroles die naar aanleiding van categorie 2-overtredingen uitgevoerd worden, worden uitgevoerd door de betreffende milieudienst. Er zijn bij 276 bedrijven categorie 2-overtredingen geconstateerd. Inmiddels zijn er hercontroles uitgevoerd. Bij 18 van de voor een hercontrole bezochte bedrijven blijkt dat de overtreding niet in orde is gemaakt en er alsnog een overdracht naar de provincie heeft plaatsgevonden.

2.7 Categorie 1-overtredingen en overdrachten

Wanneer een categorie 1-overtreding bij hercontrole niet ongedaan is gemaakt wordt deze, in lijn van de Brabantse Handhavingstrategie, opgeschaald naar een categorie 1-overtreding en overgedragen om repressief op te volgen.

Het aantal overgedragen bedrijven aan de Eenheid handhaving van de provincie Noord-Brabant loopt daarmee op tot een totaal van (56+18) 74 bedrijven (12 % van 627 bedrijven).

2.8 Gecontroleerde bedrijven waarop Stikstofverordening van toepassing is

Zoals vermeld in paragraaf 2.2 zijn er vanaf oktober 2010 tot en met 31 december 2011 in totaal 1012 controles uitgevoerd. Met de monitoring is tevens in beeld gebracht op welke bedrijven de Stikstofverordening van toepassing is. Uit de monitoring is gebleken dat bij 627 van de gecontroleerde bedrijven de Stikstofverordening van toepassing is. Dat betekent dat deze bedrijven sinds 7 december 2004 zijn uitgebreid of gerenoveerd met stallen of onderdelen van stallen waarvoor een omgevingsvergunning onderdeel bouwen noodzakelijk is.

2.9 Gecontroleerde bedrijven waarop Stikstofverordening niet van toepassing is

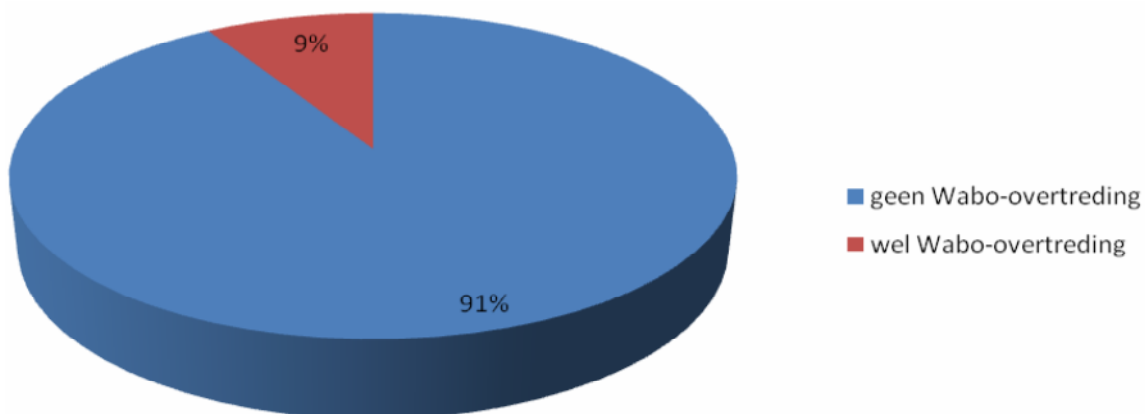
Bij de overige bedrijven, 385 stuks, is geconstateerd dat de Stikstofverordening (nog) niet van toepassing is.

Als er sprake was van overtredingen ten aanzien van de omgevingsvergunning zijn deze overgedragen aan het Wabo bevoegd gezag. Afbeelding 9 geeft een beeld van het aantal aan de gemeente overgedragen WABO-overtredingen. Dit betreft zowel overtredingen van de voorschriften van de omgevingsvergunning als afwijkingen van die vergunning (artikel 2.1 lid 1 onder e van de WABO).

Vaak was bij overtredingen van de omgevingsvergunning tevens sprake van overtreding van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze overtredingen zijn in de monitoringstabel niet apart benoemd en er is evenmin door de provincie tegen opgetreden. Door een uitspraak van de Raad van State op 7 september 2011 ontstond jurisprudentie, waarbij alle bedrijven die niet in het bezit zijn van een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet, in overtreding zijn. Door deze uitspraak werd het voor de provincie vrijwel onmogelijk om op grond van de Nbwet op te treden tegen overtredingen. Het aanpakken van één of enkele bedrijven op een overtreding van de Nbwet terwijl formeel gesproken vrijwel de hele sector in overtreding is zou niet consequent zijn en levert grote risico's op in geval van bezwaar en beroep.

De ondernemers zijn tijdens de controles en door de aanschrijvingen zo goed mogelijk geïnformeerd over het vervolgtraject dat te zijner tijd vanuit de provincie Noord-Brabant wordt gestart.

Afbeelding 9: WABO- overtredingen bij bedrijven Stikstofverordening niet van toepassing



2.10 Samenwerking met gemeenten

Verkrijgen dossiers en informatie

Om een goede controle te kunnen verrichten dient de toezichthouder meestal de beschikking te krijgen over het volledige milieudossier van een veehouderij. Er bestaan verschillen tussen gemeenten ten aanzien van het beschikbaar stellen van de dossiers. De ene gemeente verleent de volledige medewerking, terwijl in het meest extreme geval een gemeente door de provincie “bewogen” moest worden om de gevraagde informatie te overleggen. Algemene tendens is dat het sinds de aanvang van de controles steeds beter gaat doordat de gemeenten zelf ook meer bekend geraken met de Stikstofverordening en nut en noodzaak hiervan.

Samen optrekken met gemeenten

In de voorbereiding op een controle is intensieve afstemming met de gemeente noodzakelijk onder andere voor het verkrijgen van de desbetreffende dossiers. Vaak werden gemeenten in de gelegenheid gesteld om aan te sluiten bij de controle. In de meeste gevallen werd hier geen gebruik van gemaakt. Belangrijkste reden was dat controleprogramma van provincie en gemeente niet overeenkomen vanwege afwijkende controlecycli of andere prioritering. Voordelen van deze samenwerking zijn kennisdeling en kennisvermeerdering en er wordt efficiënter gewerkt. Bijkomend voordeel voor de provincie is dat de gewenste informatie snel beschikbaar komt, omdat beide de partijen nagenoeg dezelfde informatie nodig hebben.

Terugtrekkende beweging

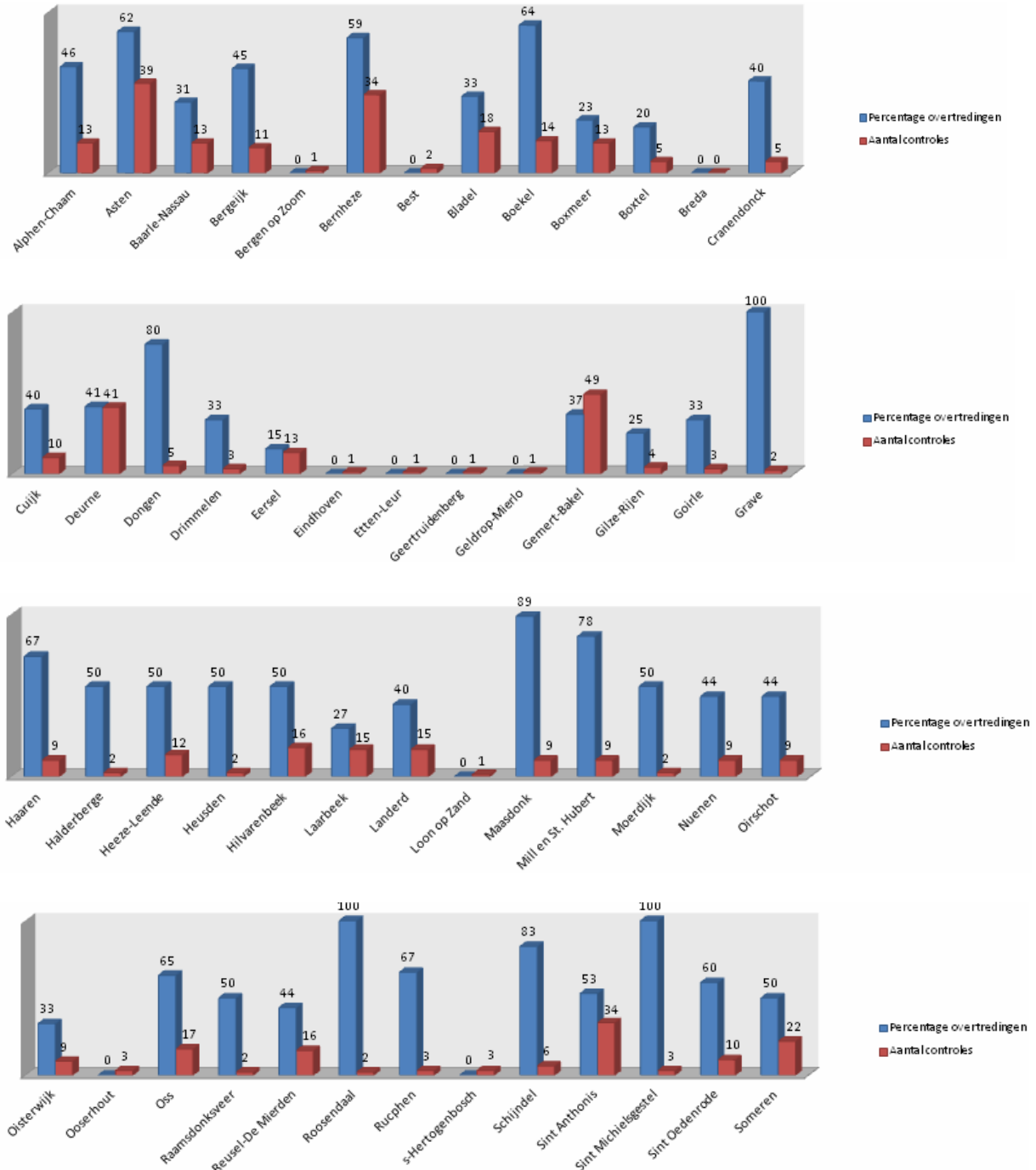
Sommige gemeenten hebben de insteek gekozen om bedrijven waar de provincie al toezicht houdt op grond van de Stikstofverordening, zelf niet meer te controleren. De bedrijven die zijn opgenomen in het controleprogramma van de provincie worden dan uit efficiency-overwegingen uit het eigen programma geschrapt. Deze aanpak is onwenselijk en zal de matige naleving niet ten goede komen. Om de volgende redenen is het van belang dat ook gemeenten hun verantwoordelijkheid blijven nemen:

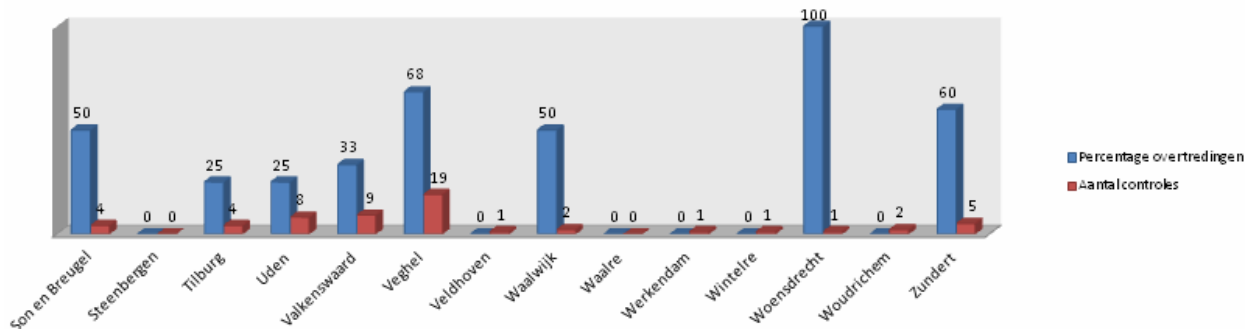
- Gemeenten zijn vanuit WABO/Wm verantwoordelijk voor goede naleving. De provincie is bevoegd op grond van de Stikstofverordening. Zowel gemeenten als provincie moeten zich dus inspannen om tot goede naleving te komen en niet één van de partijen.
- De provincie heeft enkel verantwoording ten aanzien van het thema ammoniak. De Wabo/Wm-verantwoordelijkheid gaat veel verder. Denk aan geur, fijn stof, olietanks, gastanks, opslag bestrijdingsmiddelen etc, etc. Daarop dient ook gecontroleerd te worden.
- De provinciale verantwoordelijkheid op grond van de Stikstofverordening betreft enkel stallen die gebouwd zijn na 2004 én waarvoor een bouwvergunning nodig was. De gemeentelijke verantwoordelijkheid gaat over het héle bedrijf en niet alleen over de nieuwe stallen én ook over stallen die beschikken over vergunningen van voor 2004. De gemeentelijke verantwoordelijkheid gaat daarmee dus veel verder dan de provinciale.
- De provincie is voor de veehouderijsector over het algemeen niet het bevoegde gezag op grond van de WABO. Daarmee heeft de provincie geen bevoegdheid om op te treden tegen overtredingen van artikel 2.1 onder e van de WABO (uitbreiden of wijzigen zonder vergunning, voorheen art 8.1 van de Wm). Gemeenten hebben hier hun verantwoordelijkheid.
- Als in de sector rondgaat dat wanneer de provincie is geweest dat men niet meer hoeft te "vrezen" dat de gemeente nog eens onaangekondigd voor de deur kan staan dan is dat geen stimulans om structureel na te leven.
- De gepresenteerde resultaten laten geen goede naleefcijfers zien. Dit is een duidelijk signaal voor bevoegde gezagen om in het toezicht een tandje bij te zetten.

2.11 Overtredingen per gemeente

De controles worden uitgevoerd door de gehele provincie Noord-Brabant. Hierdoor is ook inzichtelijk te maken welke percentage overtredingen er per gemeente is geconstateerd. In afbeelding 13 wordt inzichtelijk gemaakt bij welke percentage van het aantal uitgevoerde controles waar de Stikstofverordening van toepassing is er sprake is van een overtreding. In vrijwel alle gevallen betreft dit tevens een overtreding van de Wabo/Wm-vergunning.

Afbeelding 10: percentage overtredingen en aantal controles per gemeente





Bij een aantal gemeenten, waar substantiële aantallen veehouderijen (>10) werden gecontroleerd, zijn bovengemiddelde aantallen overtredingen geconstateerd (>55%). Dit betreft de gemeenten Asten, Bernheze, Boekel, Oss en Veghel.

2.12 Bestand Veehouderij Bedrijven

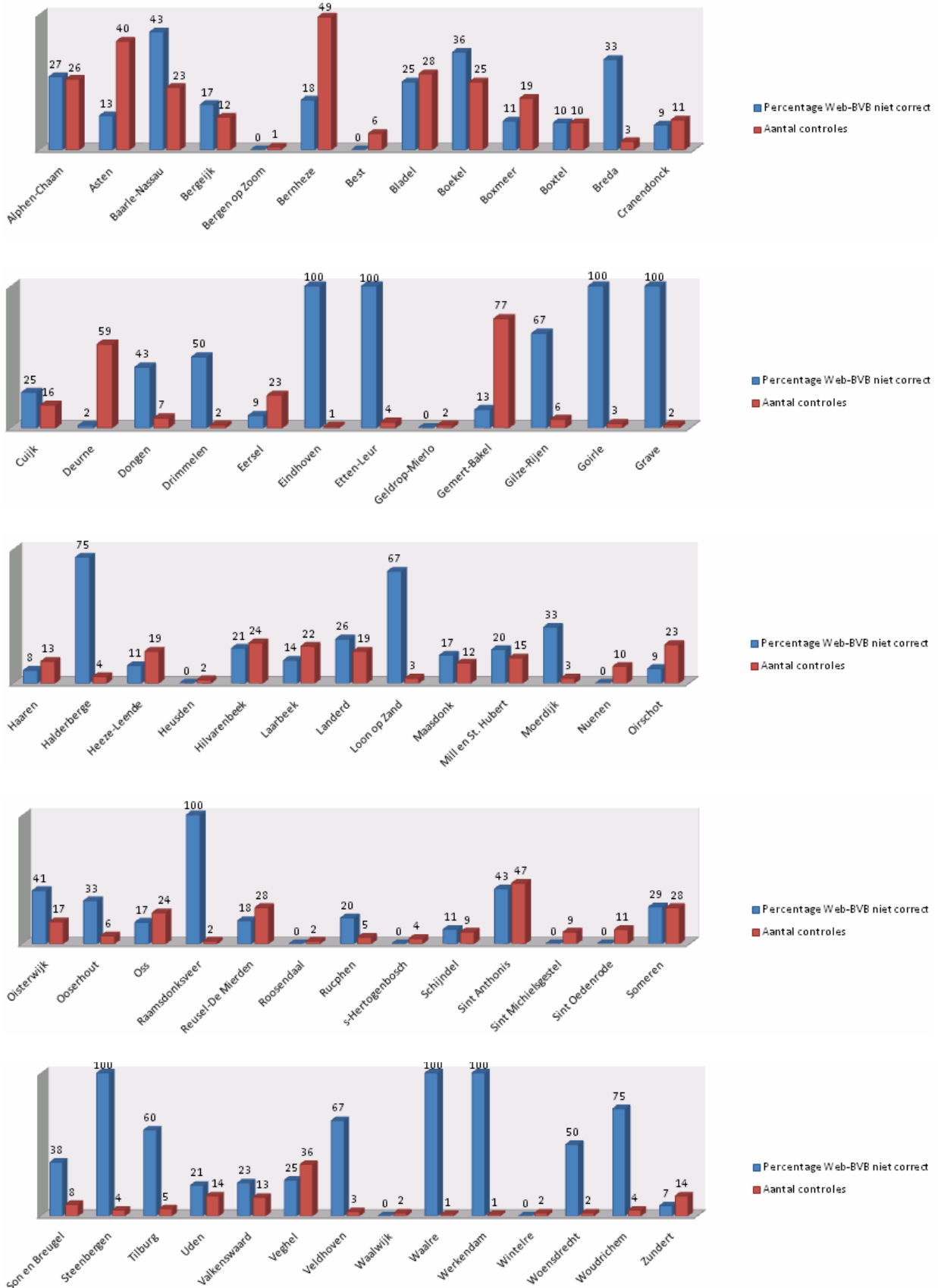
Het Bestand Veehouderij Bedrijven (BVB) is een bestand waarin omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu (de voormalige milieuvergunningen) en meldingen op grond van het Besluit landbouw milieubeheer van veehouderijen zijn opgenomen. Dit bestand is opgenomen in de internetapplicatie “Web-BVB” en bevat relevante milieugegevens en informatie over de aanwezige dieren en stalsystemen en ammoniak-, geur- en fijnstof-emissietotalen op bedrijfsniveau.

In de provincie Noord-Brabant is de afspraak gemaakt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het up-to-date houden van de data in het bestand. Deze gegevens zijn openbaar en worden voor verschillende doeleinden gebruikt. De provincie Noord-Brabant gebruikt Web-BVB onder andere om een selectie te maken van de te controleren bedrijven in het kader van de Stikstofverordening. Het spreekt voor zich dat het van belang is dat het bestand ook daadwerkelijk up- to-date wordt gehouden.

Om een indicatie van de actualiteit van Web-BVB te krijgen is de keuze gemaakt om Web-BVB ook als indicator voor de monitoring mee te nemen. Bij elke controle is beoordeeld of Web-BVB voor de gecontroleerde locatie actueel is. Met de monitoring van deze indicator is niet direct gestart wat tot gevolg heeft dat de stand van zaken van 70 locaties niet in beeld is.

Uit de monitoring is gebleken dat bij 723 van de 942 gemonitoorde controles Web-BVB correct is ingevuld. In percentages uitgedrukt betekent dit dat Web-BVB bij 76% van de gemonitoorde bedrijven correct wordt bijgehouden. In afbeelding 11 wordt per gemeente weergegeven bij welk aantal gecontroleerde bedrijven Web-BVB correct is ingevuld.

Afbeelding 11: Web-BVB



Bij een aantal gemeenten zijn substantiële aantallen gecontroleerde veehouderijen (>15) gecontroleerd waar geconstateerd is dat Web-BVB niet correct wordt bijgehouden (> 25). Dit betreft de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Boekel, Landerd, Sint Anthonis en Someren.

Onder het niet correct bijhouden van Web-BVB wordt verstaan:

- Onjuiste dieraantallen (niet conform afgegeven vergunning);
- Onjuiste RAV-codes;
- Het niet vermelden van een ingetrokken vergunning;
- Het niet vermelden van een van rechtswege vervallen vergunning.

2.13 Inzet bestuursrechtelijke handhaving

Aangezien het bestuursrechtelijke handhavingstraject volgt op het toezicht wordt hieronder tevens aandacht besteed aan de opvolging in 2012 van overtredingen, die in 2011 zijn geconstateerd. Tevens worden hercontrole's op de voornemens tot opleggen last onder dwangsom dit jaar uitgevoerd. De uiteindelijke afhandeling van deze overtredingen zal in de loop van 2012 plaatsvinden

Het toezicht heeft geleid tot 74 overdrachten op grond van de Verordening Stikstof aan de provincie. Een aantal hiervan behoefde aanvullende controles, mede gezien de complexiteit van wet- en regelgeving. Uiteindelijk heeft dit geleid tot 38 voornemens tot bestuursrechtelijke maatregelen. De overige overtredingen zijn beëindigd zonder de inzet van bestuursrechtelijke handhaving.

2.14 Inzet strafrechtelijke handhaving

In de periode november 2010- december 2011 hebben controles plaatsgevonden bij bedrijven die in de periode tussen 7 december 2004 en 25 mei 2010 een uitbreiding in ammoniakemissie hebben gerealiseerd.

Omdat bij aanvang van het toezicht de complexiteit en de terugwerkende kracht van de Verordening technische uitvoeringsproblemen opleverden, is de inzet van de strafrechtelijke handhaving achtergebleven bij de verwachtingen.

Inmiddels zijn met politie en FP concrete afspraken gemaakt over strafrechtelijk onderzoek bij een aantal bedrijven. De resultaten hiervan zullen worden opgenomen in een volgende evaluatie.

Het instrument bestuurlijke strafbeschikking kan op dit moment niet gebruikt worden bij dergelijke overtredingen, omdat deze niet voorkomen op de 'lijst van overtredingen'. Overigens zal eventuele opname van deze overtredingen op de lijst slechts zelden soulaas bieden vanwege het grotere economisch voordeel dan waarbinnen de bestuurlijke strafbeschikking voorziet (€5000,-).

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Samenvatting en conclusies

De monitoring van het toezicht en de handhaving over de periode november 2010 tot en met 31 december 2011 leverde het volgende beeld op:

1. In de betreffende periode zijn 1012 controles op grond van de Verordening uitgevoerd.
2. De selectie van bedrijven om te controleren is uitgevoerd op basis van de informatie die is opgenomen in het provinciale bedrijvenbestand veehouderijen. De gemeenten “vullen” deze database op basis van verleende milieu/Wabo-vergunningen.
3. Bij 627 van de gecontroleerde bedrijven (62%) was de Stikstofverordening van toepassing. Omdat nog niet alle bedrijven waren gerealiseerd conform de milieuvergunning was de Stikstofverordening dus in 38% van de gevallen (nog) niet van toepassing.
4. Bij 385 bedrijven was de Stikstofverordening niet van toepassing. Nagegaan wordt in welke gevallen weliswaar geen sprake was van een overtreding van de Stikstofverordening maar wel van de milieuvergunning en/of de Natuurbeschermingswet. Daar waar sprake was van overtreding wordt in beeld gebracht hoe de overtreding is opgevolgd.
5. Bij 332 van de onder de Stikstofverordening vallende bedrijven werden één of meer overtredingen geconstateerd. Bij 295 bedrijven waren er geen overtredingen.
6. De mate van spontane naleving is hiermee 47 %. Dit cijfer blijft ver achter bij het provinciaal gemiddelde over alle kleursporen van 68 %. Hierbij wordt nog opgemerkt dat de controle zich uitsluitend richtte op het deelaspect ammoniak en een deel van het bedrijf. Wanneer ook andere (milieu)thema's betrokken waren zou de naleving nog lager zijn uitgevallen.
7. Bij 12 % van de onder de Stikstofverordening vallende bedrijven zijn zware overtredingen (in de Brabantse Handhavingstrategie worden deze gedefinieerd als categorie 1-overtredingen) geconstateerd.
8. De geconstateerde overtredingen zijn vrijwel altijd tevens overtredingen van de omgevingsvergunning. Voor het toezicht en de handhaving van 99% van de Brabantse omgevingsvergunningen is de gemeente het bevoegde gezag.
9. Voor het opheffen van overtredingen is voor wat betreft het bestuursrechtelijke spoor steeds de Brabantse Handhavingstrategie gevolgd.
10. Bij 38 van de geconstateerde overtredingen is een voornemen tot last onder dwangsom verzonden aan het bedrijf. Een afschrift hiervan is verzonden aan het Regionaal Milieuteam van de politie.
11. Aangezien bij de controles gekeken is naar de overtredingen van de Wet milieubeheer/Wabo-vergunning is er ook informatie gegenereerd ten aanzien van de naleving binnen de individuele gemeenten. Er blijken grote verschillen te bestaan tussen gemeenten voor wat betreft naleving. De (agrarische) gemeenten Asten, Bernheze, Boekel, Oss en Veghel lieten de slechtste naleefcijfers zien.

Alle gemeenten zijn geïnformeerd over de resultaten van de controles op hun grondgebied. De bezoekverslagen en aanschrijvingen zijn hen toegezonden.

3.2 Aanbevelingen

De monitoringsgegevens laten zien dat het nog niet goed gesteld is met de naleving in de veehouderijsector. Tot voor kort was er geen nalevingcijfer voorhanden dat representatief is

voor de gehele veehouderijsector in Brabant. Daarom was er bij de aanvang van het toezicht geen streefcijfer voor naleving te formuleren. De enige informatie die voorhanden was kwam voort uit de steekproef in 2009 waarbij 47 veehouderijen met luchtwassers onaangekondigd werden gecontroleerd. De naleefcijfers uit deze proef lieten een slecht naleefgedrag zien. Deze steekproef was mede de aanleiding om stevig in te zetten op toezicht en handhaving op de Stikstofverordening. Door de omvang van het toezicht op de Stikstofverordening in 2010 en 2011, meer dan 1000 bedrijven zijn gecontroleerd, kan gesteld worden dat we nu beschikken over representatieve cijfers. Gezien de matige nalevingscijfers, moet het streven zijn om het cijfer van spontane naleving substantieel omhoog te brengen. Aangezien we beperkte middelen ter beschikking hebben, moeten we het toezicht ook zo efficiënt mogelijk inrichten, dat wil zeggen dat per toezichtseenheid zoveel mogelijk resultaat wordt gehaald. Om dit te realiseren worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1. Toezicht op en de handhaving van de Stikstofverordening krijgen ook na 2012 een stevig vervolg.**
- 2. De provincie zet er op in om toezicht en handhaving op grond van de Wabo/Wm en de Stikstofverordening in de RUD te integreren. De opdrachtverlening naar de RUD's zal op dit uitgangspunt zijn gebaseerd.**

Momenteel wordt in een pilotproject onderzocht in hoeverre het mogelijk is het toezicht op grond van de Stikstofverordening en het toezicht op grond van de Wabo/Wm te integreren. Uit eerste resultaten van de pilot blijkt dat de grootste efficiëntiewinst is te halen wanneer toezicht en handhaving op grond van zowel de Wabo/Wm als de Stikstofverordening door één en dezelfde toezichthouder worden verricht.
- 3. De aanpak met onaangekondigde inspecties wordt voortgezet.**

Gebleken is dat juist de methode van onaangekondigd controleren bij bedrijven met voorzieningen waarmee eenvoudig gefraudeerd kan worden resultaat oplevert. Ook gaat van deze aanpak een sterke preventieve werking uit.
- 4. Gemeenten die een terugtrekkende houding aannemen ten aanzien van toezicht en handhaving in de veehouderij worden gemaand om hun verantwoordelijkheid te blijven nemen. De provincie neemt hier vanuit haar rol van regisseur van de handhavingsamenwerking actie in maar eveneens in haar rol van 2^e-lijns-toezichthouder (na de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht in oktober 2012).**

Er is een opvallend verschil in naleving tussen bedrijven als gekeken wordt naar de plaats van vestiging. In sommige gemeenten is het slecht gesteld met de naleefcijfers. De provincie dient zich er op alle fronten voor in te zetten dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van toezicht en handhaving blijven nemen en ernaar streven de naleefcijfers omhoog te krijgen.
- 5. De Eenheid handhaving van de provincie blijft in de voortzetting van het toezicht op de Stikstofverordening goed aangesloten bij het Strategisch Uitvoeringsprogramma Agrofood.**

In het Advies van de Commissie-Van Doorn wordt de provincie geadviseerd om in te zetten op negen maatregelen om de veehouderij duurzamer te laten produceren.. De maatregel 6 (Borging afspraken bant freeriders uit) richt zich direct op handhaving en de handhavingssamenwerking. De uitwerking van de maatregelen vindt plaats in het Strategisch Uitvoeringsprogramma Agrofood.
- 6. De provincie maakt heldere afspraken met het Functioneel Parket over de strafrechtelijke opvolging van overtredingen teneinde het rendement van toezicht en handhaving te maximaliseren.**

Een op de bestuursrechtelijke aanvullende strafrechtelijke aanpak levert een grote

preventieve uitstraling naar de hele sector. De Brabantse Handhavingstrategie vormt de leidraad voor opvolging van delicten.

- 7. De provincie verzoekt in de zomer 2012 de minister om met spoed de aan de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu verbonden feitenlijst uit te breiden zodat ook met een Bestuurlijke Strafbeschikking kan worden opgetreden.**

De Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBM) is een zeer geschikt middel om overtredingen aan te pakken maar kan nu nog niet worden ingezet in het kader van de Stikstofverordening. De aan de BSBM verbonden feitenlijst biedt daartoe geen ruimte.

- 8. Na afronding van het implementatieproject elektronische monitoring luchtwassers wordt de techniek, mits toepasbaar en financieel haalbaar, met voorrang ingezet. Hiertoe wordt in het najaar van 2012 een actieplan opgesteld.**

Toezicht op afstand is een van de beleidslijnen uit de Handhavingskoers 2013-2016. Sinds 2011 loopt het implementatieproject elektronische monitoring luchtwassers. In deze pilot wordt onderzocht of elektronische monitoring in de praktijk toepasbaar is. Doel van de elektronische monitoring is om door toezicht op afstand het toezicht doelmatiger in te richten en de toezichtslast voor overheid én ondernemer naar beneden te brengen. Eind 2012 wordt het evaluatierapport van de pilot opgeleverd.

- 9. Gezien de matige naleving spreekt de provincie de sector aan op haar maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving.**

De individuele veehouder is op de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor een goede naleving. De landbouworganisaties hebben vanuit hun maatschappelijke positie ook een belangrijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving.

De naleefcijfers zijn in juli 2012 besproken in het bestuurlijk overleg met de convenantpartners die betrokken zijn bij de vormgeving en uitvoering van de Stikstofverordening. Verder spreekt de provincie de sector rechtstreeks aan op haar maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving. Initiatieven vanuit de sector zelf ter verbetering van het naleefgedrag worden gewaardeerd.