



Onderwerp

Ontwerp(herstel)besluit Creil Exploitatie B.V. voor weigeren en intrekken omgevingsvergunning

Kern mededeling:

Op 12 november 2024 heeft het college van Gedeputeerde Staten van Flevoland (hierna: het college) een ontwerpbesluit genomen op de aanvraag omgevingsvergunning voor het veranderen (revisie) van een inrichting op de locatie Zuidermeerpas 4 te Creil. Het ontwerpbesluit houdt in dat, gelet op het ernstig gevaar dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en strafbare feiten te plegen, de aangevraagde omgevingsvergunning wordt geweigerd en dat de voor deze inrichting verleende (2006) oprichtingsvergunning en de daarop volgende besluiten tot wijziging van deze vergunning, worden ingetrokken.

Mededeling:

Op 7 maart 2023 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten om, gelet op het ernstig gevaar dat de beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, de aanvraag om omgevingsvergunning voor de varkenshouderij aan het Zuidermeerpas 4 te (8312 RJ) Creil te weigeren en de reeds verleende omgevingsvergunningen in te trekken (hierna: weigerings- en intrekkingbesluit).

Het college heeft uw Staten m.b.t. dit dossier de volgende mededelingen gestuurd:

- mededeling van 20 maart 2024; zie [LIS-PS-mededeling-Hoger beroep weigerings- en intrekkingbesluit Creil Exploitatie BV](#)
- mededeling van 25 april 2023; zie [LIS-PS-mededeling-beroep-en-verzoek om voorlopige voorziening-intrekkingbesluit-Creil-Exploitatie-BV](#)
- mededeling van 7 maart 2023; zie [LIS-PS-Mededeling-Weigerings-en-intrekkingbesluit-omgevingsvergunning-Creil-Exploitatie-BV](#)
- mededeling van 13 december 2022; zie [LIS-PS-Mededeling-Ontwerpbesluit omgevingsvergunning](#)

Creil Exploitatie B.V. heeft tegen het weigerings- en intrekkingbesluit van 7 maart 2023 beroep ingediend bij de Rechtbank Midden-Nederland evenals een verzoek om voorlopige voorziening. De Rechtbank heeft op 1 februari 2024 uitspraak gedaan. De Rechtbank heeft het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen, het beroep van Creil Exploitatie B.V. gegrond verklaard en het weigerings- en intrekkingbesluit vernietigd. Ook heeft de Rechtbank het college opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning te nemen (hierna: herstelbesluit). Het college heeft op 13 maart 2024 hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de Rechtbank. Ook Creil Exploitatie heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de Rechtbank.

In het kader van het te nemen herstelbesluit heeft het college een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob (hierna LBB) ingediend. Het LBB heeft advies uitgebracht en is van oordeel dat er een ernstig gevaar bestaat dat de (aangevraagde en reeds verleende) omgevingsvergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en strafbare feiten te plegen zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder a en b van de Wet Bibob.

Registratienummer

3333648

Datum

12 november 2024

Expertiseteam

ETJUSP/ETKAB

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Gerritsen A. J. / Hofstra, H.J.

Ter kennisname aan PS en burgerleden

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

3333648

Het college heeft op 12 november jl. een ontwerp(herstel)besluit genomen om de aangevraagde omgevingsvergunning te weigeren en de eerder verleende omgevingsvergunningen in te trekken. Bijgaand treft u de openbare versie van het ontwerpbesluit aan. Gedurende zes weken staat voor een ieder de gelegenheid open om zienswijzen in te dienen.

Het daarna definitief te nemen herstelbesluit wordt onderdeel van de hogerberoepsprocedure bij de Raad van State. Dit betekent dat de Raad van State eerst het beroep van het college tegen de uitspraak van de rechtbank beoordeelt. Als de Raad van State het hoger beroep gegrond verklaart dan kan dat ertoe leiden dat het herstelbesluit niet beoordeeld wordt en het bestreden besluit (van 7 maart 2023) alsnog in stand blijft. Als de Raad van State het hoger beroep ongegrond verklaart, dan zal de Raad van State direct / aansluitend het herstelbesluit beoordelen.

Bijlagen:

Naam bijlage:	eDocs-nummer:	Openbaar in de zin van de Woo:
Ontwerp(herstel)besluit weigering omgevingsvergunning en intrekking oprichtingsvergunning Creil Exploitatie B.V. (openbare versie)	3333798	Ja



PROVINCIE FLEVOLAND

**Ontwerpbesluit
op aanvraag omgevingsvergunning
bouwen, gebruiken in strijd met bestemmingsplan,
uitvoeren werk of werkzaamheden en milieu (revisie)**

CREIL EXPLOITATIE B.V.
ZUIDERMEERPAD 4 TE CREIL

openbare versie

Aanvrager

Creil Exploitatie B.V.
Zuidermeerpadd 4
8312 RJ Creil

Gemachtigde

ForFarmers FarmConsult
Sluisstraat 24
7491 GA Delden

Locatie inrichting

Zuidermeerpadd 4 in Creil

Onderwerp

Ontwerpbesluit (openbaar) weigeren aangevraagde omgevingsgunning bouwen, gebruiken in strijd met bestemmingsplan, uitvoeren werk of werkzaamheden en milieu (revisie) en intrekken reeds verleende omgevingsvergunningen

Datum indiening aanvraag

8 oktober 2020

OLO-nummer

5508143

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Ontwerpbesluit

op aanvraag omgevingsvergunning bouwen, gebruiken in strijd met bestemmingsplan, uitvoeren werk of werkzaamheden en milieu (revisie)

A. BESLUIT OMGEVINGSVERGUNNING

1. Aanleiding

Op 8 oktober 2020 hebben wij een aanvraag om omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: **‘Wabo’**) ontvangen voor de activiteit milieu voor het veranderen (revisie) van de inrichting aan het Zuidermeepad 4 in Creil. Deze inrichting betreft een varkenshouderij die wordt geëxploiteerd door Creil Exploitatie B.V. (hierna: **‘Creil Exploitatie’**). De aanvraag met OLO-nummer 5508143 is ingediend door gemachtigde ForFarmers FarmConsult. In paragraaf A.3 en B.1 en B.2 hieronder wordt nader ingegaan op het onderwerp van de aanvraag.

Op 13 december 2022 hebben wij een ontwerpbesluit op de aanvraag genomen. Op dat ontwerpbesluit heeft onder meer Creil Exploitatie, via haar juridische gemachtigde mr. J.J.J. de Rooij van Linssen cs Advocaten, een zienswijze ingediend.

Bij brief van 7 maart 2023, verzonden op 8 maart 2023, met kenmerk 3086811, hebben wij ons definitieve besluit met kenmerk 3080182 bekendgemaakt. Hiermee hebben wij de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd. In datzelfde besluit hebben wij eveneens de in 2006 voor de varkenshouderij verleende omgevingsvergunning milieu (kenmerk: MB/06.030141/A) en de daarop volgende besluiten tot wijziging van deze vergunning (hierna: **‘reeds verleende omgevingsvergunningen’**) ingetrokken op grond van artikel 2.20 lid 1 van de Wabo en artikel 5.19 lid 4 onder b van de Wabo, in samenhang met artikel 3 lid 1 onder b van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: **‘Wet Bibob’**).

Tegen het weigerings- en intrekkingbesluit van 7 maart 2023 heeft Creil Exploitatie beroep ingesteld en gelijktijdig een verzoek om voorlopige voorziening ingediend bij de rechtbank Midden-Nederland. Op 1 februari 2024 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank het verzoek afgewezen (zie ECLI:NL:RBMNE:2024:452). Op diezelfde datum heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard, het weigerings- en intrekkingbesluit vernietigd en bepaald dat wij een nieuw besluit op de aanvraag van Creil Exploitatie moeten nemen (zie ECLI:NL:RBMNE:2024:423).

Tegen de uitspraak van de rechtbank hebben wij hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: **‘de Afdeling’**). Die procedure loopt momenteel nog. In afwachting van de uitkomst daarvan geven wij met onderhavig (ontwerp)besluit uitvoering aan de opdracht van de rechtbank.

2. Inwerkingtreding Omgevingswet

Dit (ontwerp)besluit bevat twee onderdelen: de weigering van de gevraagde omgevingsvergunning en de intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen. In dit kader is vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: '**de Ow**') en de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: '**de Inv. Ow**') op 1 januari 2024 het volgende van belang.

Omdat de aanvraag om een omgevingsvergunning dateert van vóór 1 januari 2024, blijft op deze aanvraag het oude recht (lees: de Wabo) van toepassing totdat het besluit onherroepelijk wordt. Dat volgt uit het overgangsrecht van artikel 4.3 aanhef en onder a van de Inv. Ow. Het besluitonderdeel betreffende de weigering van de aangevraagde omgevingsvergunning berust daarmee op de Wabo.

Voor wat betreft de intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen menen wij dat ook de Wabo van toepassing is. Daartoe overwegen wij het volgende. Omdat het onderhavige (ontwerp)besluit strekt tot herstel van ons eerdere besluit van 7 maart 2023 op grond van de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 1 februari 2024, en omdat op dat eerdere besluit het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van de Ow en de Inv. Ow van toepassing was, menen wij dat ook op het besluitonderdeel betreffende de intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen – concreet – de Wabo van toepassing is. Wij wijzen in dit verband ook op artikel 4.4 van de Inv. Ow omdat het het besluitonderdeel betreffende de intrekking ambtshalve genomen is en – als gezegd – direct samenhangt met het oorspronkelijke intrekkingsbesluit vóór de inwerkingtreding van de Ow (eveneens) ambtshalve is genomen. Dat betekent het volgende.

Op grond van artikel 5.19 lid 4 onder b van de Wabo kan een verleende omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Eerstgenoemd artikel verklaart artikel 2.20 lid 2 van de Wabo van overeenkomstige toepassing. Deze intrekkingsgrond heeft daarmee onzes inziens – voor zover relevant – betrekking op verleende omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e van de Wabo. Wij kunnen daarom de reeds aan Creil Exploitatie verleende omgevingsvergunningen milieu intrekken indien ernstig gevaar bestaat dat deze vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten en/of strafbare feiten te plegen, zoals bedoeld in de a- en de b-grond.

Indien en voor zover zou moeten worden geoordeeld dat op de (ambtshalve) intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen (toch) de Ow van toepassing zou zijn, dan verschaft artikel 5.40 lid 2 onder d, juncto artikel 5.31 lid 1 onder c, van de Ow (juncto o.a. artikel 3.202 van het Besluit activiteiten leefomgeving), ons daartoe de bevoegdheid, voor zover het vergunde activiteiten betreft die zijn aan te merken als vergunningsplichtige "milieubelastende activiteit", in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Dit (ontwerp)besluit berust – indien hierop de Ow geacht moet worden van toepassing te zijn – op de hier genoemde grondslagen.

3. Onderwerp aanvraag

Op 8 oktober 2020 hebben wij een aanvraag om omgevingsvergunning ontvangen voor de activiteit milieu voor het veranderen (revisie) van de inrichting aan het Zuidermeerpadd 4 in Creil. Deze inrichting betreft een varkenshouderij die wordt geëxploiteerd door Creil Exploitatie B.V. De aanvraag met OLO-nummer 5508143 is ingediend door gemachtigde ForFarmers FarmConsult namens Creil Exploitatie B.V.

Het gaat om een omgevingsvergunning ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e, bij 2° van de Wabo juncto artikel 2.6 lid 1 van de Wabo. Dit laatste artikel(lid) geeft het bevoegd gezag de bevoegdheid een zogenaamde revisievergunning te verlangen of een verzoek daartoe te honoreren.

Ook is er een vergunning aangevraagd voor het plaatsen van een mestzak ter vervanging van het bestaande mestbassin. Het gaat om de omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen, gebruiken in strijd met het bestemmingsplan en het uitvoeren van werk of werkzaamheden ex artikel 2.1 lid 1 onder a, b en c van de Wabo.

Er wordt een vergunning gevraagd voor onder andere:

- Het houden van 2.940 stuks vleesvarken, (Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: 'Rav') categorie. D.3), (vergund 4.620 stuks) dus een vermindering van 1.680 stuks;
- Het houden van 14.192 stuks biggen, (Rav categorie. D.1.1), (vergund 13.296 stuks) dus een toename van 896 stuks biggen;
- Het houden van 2.217 stuks guste en dragende zeugen (Rav categorie D.1.3), (vergund 1.935 stuks) dus een toename 282 stuks;
- Het houden van 490 stuks kraamzeugen (Rav categorie D.1.2), (vergund 363 stuks) dus een toename van 127 stuks;
- Het houden van 3 dekberen (Rav categorie D.2.3), (vergund 3 stuks) dus het aantal blijft hetzelfde;
- Het in werking hebben van een brijvoerinstallatie met een doorzet van 20.000.000 kg bijproducten/jaar ten behoeve van het voedsel van de dieren;
- De opslag van totaal 520 m3 (vloeibare en vaste) bijproducten ten behoeve van de brijvoerinstallatie;
- De opslag van spuiwater in een spuiwatersilo t.b.v. de chemische luchtwasser (type BWL 2010.26.V4);
- De opslag van vloeibare/verpompbare mest (mestkelder onder de stallen en mestbassin/mestzak, hoeveelheden in de drijfmestkelders onder de stallen (1.414 m3) en in een mestbassin (4.960 m3), uitbreiden naar 7.000 m3 in mestbassin/zak op de locatie van een bestaand mestbassin;
- Het in werking hebben van een noodstroomaggregaat;
- De opslag van dieselolie in een bovengrondse opslagtank (inhoud 1.600 liter);
- De opslag van propaan in een bovengrondse tank (inhoud 18.000 liter);
- Het uitgraven van een bassin waarin de mestzak gedeeltelijk wordt geplaatst;
- Het aanleggen van een grondwal met de vorm van de mestzak tot een hoogte van circa 1,5 meter;
- Het plaatsen (bouwen) van een mestzak ter vervanging van een aanwezig mestbassin;

- Het gebruiken in strijd met het geldende bestemmingsplan, omdat de mestzak buiten het bouwvlak wordt geplaatst.

De voorgenomen verandering ten opzichte van de vergunde situatie heeft in hoofdzaak betrekking op de interne wijziging van de indeling van de stallen en de verplaatsing van een aantal dieren binnen deze stallen (afname van het aantal vleesvarkens, een toename van het aantal biggen, dragende zeugen en kraamzeugen). Daarnaast wordt het bestaande mestbassin vervangen door een mestzak. De opslagcapaciteit van vloeibare drijfmest neemt daarbij toe.

4. Ontwerpbesluit

Wij zijn voornemens te besluiten, gezien de overwegingen die zijn opgenomen in dit niet-openbare ontwerpbesluit en gelet op artikel 2.20 lid 1 van de Wabo en artikel 5.19 lid 4 onder b van de Wabo – dan wel in plaats van laatstgenoemd artikel¹, artikel 5.40 lid 2 onder d, juncto artikel 5.31 lid 1 onder c, van de Ow – en artikel 3 van de Wet Bibob:

- I. de aangevraagde omgevingsvergunning (kenmerk: 5508143) voor de activiteiten bouwen, uitvoeren van werk of werkzaamheden, gebruiken in strijd met het bestemmingsplan en milieu **te weigeren**; en
- II. de voor de inrichting in 2006 verleende omgevingsvergunning milieu (kenmerk: MB/06.030141/A) en de daarop volgende besluiten tot wijziging van deze vergunning **in te trekken**.

Op deze plaats wijzen wij op de wettelijke geheimhoudingsplicht in artikel 28 van de Wet Bibob die voor eenieder geldt, waaronder Creil Exploitatie en haar vennoten. Het schenden van de geheimhoudingsplicht is strafbaar. Zie nader paragraaf B.14 van dit ontwerpbesluit. In verband met de geheimhoudingsplicht is een openbare en een niet-openbare versie van het ontwerpbesluit opgesteld. De openbare versie is bedoeld voor verspreiding naar derde-belanghebbenden en de terinzagelegging. De niet-openbare versie van het ontwerpbesluit wordt gelet op artikel 28 van de Wet Bibob alleen gedeeld voor zover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat.

5. Zienswijzen

Voordat wij een definitief besluit nemen, is er voor eenieder op grond van artikel 3.10 van de Wabo, althans – voor zover van toepassing – artikel 16.65 lid 2 onder b juncto artikel 16.23 lid 1 van de Ow, juncto artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: '**Awb**') en artikel 33 van de Wet Bibob de gelegenheid om gedurende de periode van terinzagelegging van het **openbare ontwerpbesluit** een zienswijze in te dienen op dit ontwerpbesluit.

Het openbare ontwerpbesluit en de aanvraag met bijbehorende stukken liggen zes weken ter inzage van 21 november 2024 tot en met 2 januari 2025. Tijdens deze periode kan iedereen schriftelijk of mondeling zienswijzen inbrengen op het ontwerpbesluit.

¹ Namelijk voor zover op de intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen de Ow geacht moet worden van toepassing te zijn.

U kunt uw zienswijze op schriftelijk of mondeling naar voren brengen. Een schriftelijke zienswijze kunt u toesturen aan:

Gedeputeerde Staten van Flevoland
t.a.v. Bibob
Postbus 55
8200 AB Lelystad

U kunt uw zienswijze ook mailen naar bibob@flevoland.nl.

De zienswijze moet worden ondertekend en bevat in ieder geval naam, adres, datum en een omschrijving van het ontwerpbesluit. Ook moet een motivatie worden gegeven waarom een zienswijze wordt ingediend. Uw eventuele zienswijze zullen wij bij ons definitieve besluit betrekken.

Voor het geven van een mondelinge zienswijze kan via bibob@flevoland.nl een afspraak worden gemaakt.

Mocht u nog vragen hebben over dit ontwerpbesluit, dan kunt u hiervoor contact opnemen via bibob@flevoland.nl.

6. Ondertekening en verzending

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

de secretaris, de voorzitter,

Datum verzending:

Dit document is nog geen definitief besluit en daarom niet ondertekend.

Afschriften:

Een exemplaar van het openbare ontwerpbesluit wordt verzonden aan:

- Creil Exploitatie B.V., p/a Linssen cs Advocaten, Postbus 246, 5000 AE Tilburg;
- Gemeente Noordoostpolder, Postbus 155, 8300 AD Emmeloord;
- De Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek, Postbus 2341, 8203 AH Lelystad;
- Stichting Animal Rights te Den Haag, p/a Utopie Advocaten, Postbus 87, 2501 CB Den Haag;
- Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. te Nijmegen, p/a Utopie Advocaten, Postbus 87, 2501 CB Den Haag.

B. PROCEDURELE OVERWEGINGEN

1. Gegevens aanvrager en soort aanvraag

Op 8 oktober 2020 hebben wij een aanvraag om omgevingsvergunning ontvangen voor de activiteit milieu voor het veranderen (revisie) van de inrichting aan het Zuidermeerpadd 4 in Creil. Deze inrichting betreft een varkenshouderij. De aanvraag met OLO-nummer 5508143 is ingediend door gemachtigde ForFarmers FarmConsult namens Creil Exploitatie.

De aanvraag heeft ook betrekking op het plaatsen van een mestzak ter vervanging van het bestaande mestbassin ten behoeve van mestopslag. Op het aanvraagformulier dat bij het Omgevingsloket is ingediend, is vermeld dat de beoogde mestzak (gedeeltelijk) buiten het bouwvlak ligt. Om die reden is op het formulier aangevinkt dat sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Daarnaast is op het aanvraagformulier een revisie (verandering) van de inrichting aangevraagd. Blijkens de bijlagen bij de ingediende aanvraag heeft deze revisie betrekking op het wijzigen van de dieren aantallen, waarbij er verhoudingsgewijs minder vleesvarkens en meer gespeende biggen, gaste en dragende zeugen en kraamzeugen worden gehouden.

Aldus is onder de Wabo een omgevingsvergunning aangevraagd voor de volgende activiteiten:

- bouwen: het bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1 lid 1 onder a van de Wabo) voor de mestzak;
- uitvoeren werk: het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat (o.a.) bij een bestemmingsplan is bepaald (artikel 2.1 lid 1 onder b van de Wabo) voor het uitgraven van een bassin waarin de mestzak gedeeltelijk wordt geplaatst en een grondwal met de vorm van de mestzak tot een hoogte van circa 1,5 meter (aanlegvergunning);
- gebruiken in strijd met het bestemmingsplan: het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het geldende bestemmingsplan (artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo); voor het plaatsen van de mestzak -net als voorheen het mestbassin- buiten het bouwvlak (afwijkvergunning); en
- milieu: het veranderen van een inrichting of van de werking daarvan;; verzoek om revisievergunning (artikel 2.1 lid 1 onder e sub 2° en 3° in samenhang met artikel 2.6 lid 1 van de Wabo). Dit laatste artikel(lid) geeft het bevoegd gezag de bevoegdheid een zogenaamde revisievergunning te verlangen of een verzoek daartoe te honoreren.

Op 12 maart 2021 heeft de gemachtigde per brief aan de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (hierna: '**de OFGV**') kenbaar gemaakt dat Sebava een naamswijziging heeft ondergaan naar Creil Exploitatie B.V. Feitelijk komt dit neer op een structuurwijziging die inhoudt dat Sebava is omgezet naar twee besloten vennootschappen per vestigingslocatie. In het geval van de inrichting aan het Zuidermeerpadd 4 te Creil gaat het om Creil Exploitatie B.V. en Creil Vastgoed B.V. De inrichting wordt sinds 28 augustus 2020 gedreven door Creil Exploitatie. Bestuurder van Creil Exploitatie is de heer M. Verdoorn. Enig aandeelhouder van Creil Exploitatie is Creil Vastgoed B.V.

2. Projectbeschrijving

Aangevraagd is onder meer:

- Het houden van 2.940 stuks vleesvarken, (Rav categorie. D.3), (vergund 4.620 stuks) dus een vermindering van 1.680 stuks;
- Het houden van 14.192 stuks biggen, (Rav categorie. D.1.1), (vergund 13.296 stuks) dus een toename van 896 stuks biggen; Het houden van 2.217 stuks guste en dragende zeugen (Rav categorie D.1.3), (vergund 1.935 stuks) dus een toename 282 stuks;
- Het houden van 490 stuks kraamzeugen (Rav categorie D1.2.), (vergund 363 stuks) dus een toename van 127 stuks;
- Het houden van 3 dekberen (Rav categorie D.2.3.), (vergund 3 stuks) dus het aantal blijft hetzelfde;
- Het in werking hebben van een brijvoerinstallatie met een doorzet van 20.000.000 kg bijproducten/jaar ten behoeve van het voedsel van de dieren;
- De opslag van totaal 520 m3 (vloeibare en vaste) bijproducten ten behoeve van de brijvoerinstallatie;
- De opslag van spuiwater in een spuiwatersilo t.b.v. de chemische luchtwasser (type BWL 2010.26.V4);
- De opslag van vloeibare/verpompbare mest (mestkelder onder de stallen en mestbassin/mestzak, hoeveelheden in de drijfmestkelders onder de stallen (1.414 m3) en in een mestbassin (4.960 m3), uitbreiden naar 7.000 m3 in mestbassin/zak op de locatie van een bestaand mestbassin;
- Het in werking hebben van een noodstroomaggregaat;
- De opslag van dieselolie in een bovengrondse opslagtank (inhoud 1.600 liter);
- De opslag van propaan in een bovengrondse tank (inhoud 18.000 liter);
- Het uitgraven van een bassin waarin de mestzak gedeeltelijk wordt geplaatst;
- Het aanleggen van een grondwal met de vorm van de mestzak tot een hoogte van circa 1,5 meter;
- Het plaatsen (bouwen) van een mestzak ter vervanging van een aanwezig mestbassin;
- Het gebruiken in strijd met het geldende bestemmingsplan, omdat de mestzak buiten het bouwvlak wordt geplaatst.

3. Onderdelen aanvraag

De aanvraag bestaat uit de volgende delen:

- Het aanvraagformulier met OLO nummer 5508143 met de aangevraagde activiteiten, Papierenformulier.pdf 08-10-2020;
- Bijlage BBT-pdf; 08-10-2020;
- Begeleidende brief ontvangen op 3 december 2021 (gedateerd op 12 maart 2021) waarin wordt aangegeven dat de hieronder vermelde documenten de meest recente versies zijn die de eerder ingezonden documenten vervangen:
 - o Bijlage milieu: document van 3 december 2021 bijlage milieu, oorspronkelijke versie 8 oktober 2020, aanvulling van 12 maart 2021 en van 12 mei 2021 verwerkt;
 - o Bijlage aanvulling ruimtelijke ordening, versie 4. Oorspronkelijke versie gedateerd op 8 oktober 2020, aanvulling van 12 maart 2021 en van 2 mei 2021 verwerkt;
 - o Bijlage werk of werkzaamheden uitvoeren (aanleg grondwal rondom mestzak), ontvangen op 3 december 2021;

- o Verklaring naamswijziging van 12 maart 2021, ontvangen op 22 maart 2021;
- o Creil-situatieschets van 3 december 2021.
- Machtiging ForFarmers FarmConsult Creil, 18 januari 2021 ontvangen;
- M.e.r-besluit verzonden op 30 juli 2020, kenmerk HZ_MER_BT-97022/D202-161826.

4. Huidige vergunningensituatie

Voor de inrichting zijn eerder onderstaande vergunningen en/of ontheffingen verleend dan wel meldingen geaccepteerd:

Soort	Besluitdatum	Kenmerk	Onderwerp
Oprichtingsvergunning (omgevingsvergunning milieu)	21 maart 2006	MB/06.030141/A	Een varkenshouderij met een brijvoerinstallatie, het houden van 6.144 stuks biggen, 7.980 stuks vleesvarkens, 363 stuks kraamzeugen, 113 gaste zeugen, 1238 stuks dragende zeugen en 3 stuks dekberen, de opslag van drijfmest 1414 m3 in de drijfmestkelders onder de stallen, de opslag van drijfmest in een mestbassin, inhoud 4960 m3, de opslag van propaan in een bovengrondse opslagtank 18.000 liter en de opslag van dieselolie (200 liter).
Melding artikel 8.19 Wm	29 april 2009	794047	De plaatsing van 5 extra voedersilo's en de verandering van de hoeveelheid opslag dieselolie (was 200 liter en wordt 1600 liter).
Ambtshalve wijziging van voorschriften	29 juni 2010	1011852	Verwijdering van de voorschriften die doekfilters voorschrijven op de voedersilo's.
Veranderingsvergunning (omgevingsvergunning milieu)	27 juli 2017	HZ_WABO-53997, OLO nummer 2728543	Het houden van 13.396 stuks biggen, 1.935 stuks gaste- en dragende zeugen, 363 stuks kraamzeugen, 4.620 stuks vleesvarkens en 3 dekberen en een brijvoerinstallatie. De verandering heeft betrekking op de verandering van de inrichting en indeling van de bestaande stallen en de verplaatsing van een aantal dieren binnen de bestaande stallen.
Milieuneutraal veranderen	24 mei 2019	190524/HWK/jlo-001 Z2019-002581/OLO nummer 4289855	De vervanging van de (afgeschreven) chemische luchtwasser (type BB.00.02.084) in de stallen door een nieuwe chemische luchtwasser (type BWL 2010.26.V4) op dezelfde locatie als de oude luchtwasser.

5. Milieuvergunningplicht

De inrichting is op grond van artikel 2.1 lid 2 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: 'Bor'), in samenhang met onderdeel C van bijlage 1 bij het Bor, vergunningplichtig vanwege:

- Het opslaan van dierlijke meststoffen die verpompbaar zijn, in een mestbassin met een inhoud van groter dan 2.500 m³ (categorie 7.5 van de Bor);
- Het houden van meer dan 3.750 gespeende biggen (categorie 8.3 van de Bor);
- Het verwerken van meer dan 4.000 ton plantaardige bijvoedermiddelen (categorie 28.1 in combinatie met categorie 28.10 sub 30 van de Bor);
- Het houden van meer dan 2.000 stuks vleesvarkens en 750 stuks zeugen (artikel 2.1 tweede lid van het Bor in samenhang met categorie 6.6 onder b en c van bijlage 1 Richtlijn industriële emissies).

6. Vergunningplicht gebruiken in strijd met het bestemmingsplan

Het mestbassin bij de inrichting van Creil Exploitatie dient vervangen te worden. Aangezien de mestzak (gedeeltelijk) buiten het bouwvlak wordt geplaatst, is een omgevingsvergunning aangevraagd voor het gebruiken in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo.

7. Vergunningplicht uitvoeren van een werk of werkzaamheden

Voor het plaatsen van een mestzak is een omgevingsvergunning nodig voor het uitvoeren van een werk of werkzaamheden als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder b Wabo. De volgende vergunningplichtige werkzaamheden worden aangevraagd:

- Uitgraven mestbassin waar de mestzak gedeeltelijk in wordt geplaatst (<500 m²) tot circa 1,5 meter diepte;
- Aanleggen van een grondwal (met de vorm van de mestzak) tot benodigd oppervlak van 66 x 35 meter is bereikt, tot een hoogte van circa 1,5 meter in verband met de toekomstige eisen uit de Omgevingswet.

8. Vergunningplicht voor bouwen

Op grond van artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo is een omgevingsvergunning aangevraagd voor het plaatsen van de mestzak.

9. Bevoegd gezag

Op grond van artikel 2.4 van de Wabo in combinatie met artikel 3.3 lid 1 onder b, en bijlage I, onderdeel C, categorie 28.4, onder c, sub 1, van het Bor, vormen gedeputeerde staten van Flevoland het bevoegd gezag voor de inrichting. Er is sprake van een IPPC-installatie omdat binnen de inrichting meer dan 2000 vleesvarkens en meer dan 750 zeugen worden gehouden (bijlage I bij de Richtlijn industriële emissies, categorie 6.6 onder b en c). Daarnaast worden bijproducten afkomstig uit de voedingsmiddelenindustrie binnen de inrichting verwerkt tot veevoer. Vanwege een doorzet van 20.000.000 kg aan afvalstoffen ten behoeve van de brijvoerinstallatie. De jaarlijkse aangevraagde verwerkingscapaciteit van de brijvoerinstallatie bedraagt circa 25.000.000 kg per jaar, dit is inclusief granen en mengvoer. Ingevolge categorie 28.4 onder a sub 6° en categorie 28.4 onder c sub 1° van bijlage 1 onderdeel C van het Bor, zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag indien meer dan 15.000.000 kg per jaar aan buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen verwerkt wordt. Deze drempelwaarde wordt met de brijvoerinstallatie overschreden.

Het voorgaande maakt dat wij als gedeputeerde staten van de provincie waar het betrokken project zal worden uitgevoerd, bevoegd zijn te beslissen op de aangevraagde omgevingsvergunning.

10. Volledigheid van de aanvraag en advies

Voor de onderdelen bouwen, gebruiken in strijd met het bestemmingsplan en het uitvoeren van werk of werkzaamheden is op 22 oktober 2020 advies gevraagd aan de gemeente Noordoostpolder. Uit dat advies bleek dat er voor een volledige aanvraag aanvullende gegevens nodig waren. Op 6 januari 2021 is de aanvraag aangevuld. Op 7 april 2021 is nog een keer advies gevraagd aan de gemeente Noordoostpolder en naar aanleiding van dat advies is de aanvraag nogmaals aangevuld. De aanvraag bevat voldoende gegevens om een goede beoordeling van de gevolgen van de activiteit op de fysieke leefomgeving mogelijk te maken, zodat de aanvraag in behandeling is genomen. Op 30 juli 2020 hebben wij beslist op de aanmeldnotitie voor een m.e.r.-beoordeling. Besloten is dat het opstellen van een milieueffectrapportage niet noodzakelijk is.

11. Procedure

Dit (ontwerp)besluit is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure als beschreven in paragraaf 3.3 van de Wabo en afdeling 3.4 van de Awb. De aanvraag heeft namelijk gedeeltelijk betrekking op de activiteit milieu als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e van de Wabo. Uit artikel 3.10 lid 1 onder c van de Wabo volgt dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van de beschikking op die aanvraag. Verder volgt uit artikel 3.15 lid 3 van de Wabo dat afdeling 3.4 van de Awb ook van toepassing is op de intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen. De toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Awb betekent dat een ontwerp van dit weigerings- en intrekkingbesluit ter inzage moet worden gelegd.

12. Bibob-onderzoek

Aan het weigerings- en intrekkingbesluit van 7 maart 2023 hebben wij een Bibob-advies van het Landelijk Bureau Bibob (hierna: '**LBB**') van 22 juni 2022 ten grondslag gelegd. Zoals toegelicht in paragraaf A.1 hierboven, heeft de rechtbank Midden-Nederland dat besluit vernietigd en ons opgedragen een nieuw besluit op de vergunningaanvraag te nemen.

Op 30 april 2024 hebben wij ten behoeve van de zorgvuldige voorbereiding van het nieuw te nemen besluit het LBB om een aanvullend, geactualiseerd Bibob-advies gevraagd.

Het aanvullend Bibob-advies hebben wij op 23 juli 2024 van het LBB ontvangen. Het LBB heeft haar advies van 23 juli 2024 opgeleverd als vervanging van haar eerdere advies van 22 juni 2022. Wij duiden het advies van 23 juli 2024 dan ook aan als '**het Bibob-advies**'. Dit (ontwerp)besluit berust op het advies van 23 juli 2024, maar uitsluitend voor de context van zaken *mede* op het eerdere Bibob-advies van 22 juni 2022.

Het LBB is van oordeel dat er een ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde én reeds verleende omgevingsvergunningen mede zullen worden gebruikt om:

- uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder a van de Wet Bibob (hierna ook: '**de a-grond**') en

- strafbare feiten te plegen, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder b van de Wet Bibob (hierna ook: '**de b-grond**').

13. Voornemen tot weigering en intrekking

Op basis van ons eigen Bibob-onderzoek en het Bibob-advies van het LBB komen wij tot de conclusie dat ernstig gevaar bestaat dat de door Creil Exploitatie aangevraagde, alsook de aan Creil Exploitatie verleende omgevingsvergunningen, mede zullen worden gebruikt om:

- uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder a van de Wet Bibob; en
- strafbare feiten te plegen, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder b van de Wet Bibob.

Wij zijn daarom voornemens te besluiten om de door Creil Exploitatie aangevraagde omgevingsvergunning (kenmerk: 5508143) voor de activiteiten bouwen, uitvoeren van werk of werkzaamheden, gebruiken in strijd met het bestemmingsplan en milieu **te weigeren**. Daarnaast zijn wij voornemens te besluiten om de reeds verleende omgevingsvergunningen **in te trekken**. In paragraaf C. van dit ontwerpbesluit is de nadere motivering van ons voornemen opgenomen.

14. Geheimhouding

Wij benadrukken dat Creil Exploitatie en haar vennoten verplicht zijn tot geheimhouding van alle informatie die hen is en wordt verstrekt uit en op basis van de Wet Bibob (artikel 7a lid 6 juncto artikel 28 lid 1 en 2 van de Wet Bibob). Concreet betekent dit dat u de informatie uit het eigen onderzoek door de provincie en de informatie uit het Bibob-advies van het LBB, met name voor zover het informatie over derden betreft, niet met externen mag delen. Het schenden van de geheimhoudingsplicht is strafbaar op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

C. BIBOB OVERWEGINGEN

1. Wettelijk kader

1.1 Weigeren omgevingsvergunning

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 8 oktober 2020. Dat betekent, zoals reeds uiteengezet in paragraaf A.2, dat in dit geval voor wat betreft het besluit op de aanvraag de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft. In verband hiermee heeft het volgende te gelden.

Op grond van artikel 2.20 van de Wabo kan het bevoegd gezag een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a of b, of in artikel 2.1 lid 1 onder e, met betrekking tot een inrichting, weigeren in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

De aangevraagde vergunning is – kort gezegd – een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a, b, c en e van de Wabo. Wij kunnen daarom op grond van artikel 2.20 lid 1 van de Wabo, weigeren deze vergunning te verlenen nu sprake is van ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder a en b van de Wet Bibob.

Volledigheidshalve wijzen wij erop dat de aangevraagde omgevingsvergunning, als gezegd, mede de activiteit “gebruiken in strijd met het bestemmingsplan” (artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo) omvat. Deze activiteit wordt niet genoemd in artikel 2.20 lid 1 van de Wabo. Een weigering van de omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen, uitvoeren en milieu, betekent in dit geval echter ook een weigering voor de activiteit gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. Dit lichten wij toe.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ‘**de Afdeling**’) is het aan de aanvrager om te bepalen voor welke activiteiten hij een vergunning wenst te verkrijgen. Een bestuursorgaan dient te beslissen op een aanvraag zoals die is ingediend.²

Concreet blijkt uit de ingediende aanvraag dat de beoogde mestzak (gedeeltelijk) buiten het bouwvlak wordt gebouwd. Hierdoor is sprake van strijd met het bestemmingsplan. De aangevraagde uitvoering van een werk of werkzaamheden betreft in casu de feitelijke aanleg van de mestzak. De activiteiten bouwen, uitvoeren en gebruiken in strijd met het bestemmingsplan zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 en artikel 2.7 van de Wabo.

² Vgl. ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:205, r.o. 6.4 en ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1081, r.o. 2.2.

Volgens eveneens vaste rechtspraak van de Afdeling heeft het weigeren van een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit tot gevolg dat de omgevingsvergunning voor de andere activiteiten die daarmee onlosmakelijk samenhangen, ook moet worden geweigerd. Dat betekent in dit geval dat de weigering voor de activiteiten bouwen en uitvoeren op grond van artikel 2.20 lid 1 van de Wabo, ter zake van de mestzaak, ertoe leidt dat de omgevingsvergunning ook moet worden geweigerd voor de activiteit gebruiken in strijd met het bestemmingsplan.³

1.2 Intrekken reeds verleende omgevingsvergunningen

Omdat, zoals gezegd, het onderhavige (ontwerp)besluit strekt tot herstel van ons eerdere besluit van 7 maart 2023 op grond van de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 1 februari 2024, en op dat eerdere besluit het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet van toepassing was, menen wij dat ook op het onderhavige (ontwerp)besluit voor zover het de intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen betreft – concreet – de Wabo van toepassing is. Dat betekent het volgende.

Op grond van artikel 5.19 lid 4 onder b van de Wabo kan een verleende omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Eerstgenoemd artikel verklaart artikel 2.20 van de Wabo van overeenkomstige toepassing. Deze intrekkinggrond heeft daarmee onzes inziens – voor zover relevant – betrekking op verleende omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e van de Wabo. Wij kunnen daarom de reeds aan Creil Exploitatie verleende omgevingsvergunningen milieu intrekken, nu gebleken is van ernstig gevaar dat deze vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen, zoals bedoeld in de a- en de b-grond.

Indien en voor zover zou moeten worden geoordeeld dat op de intrekking van de betreffende omgevingsvergunningen (toch) de Omgevingswet van toepassing zou zijn, dan verschaft artikel 5.40 lid 2 onder d, juncto artikel 5.31 lid 1 onder c, van de Omgevingswet (juncto o.a. artikel 3.202 van het Besluit activiteiten leefomgeving), ons daartoe de bevoegdheid, voor zover het vergunde activiteiten betreft die zijn aan te merken als vergunningsplichtige “milieubelastende activiteit”, in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Nu gebleken is van een ernstig gevaar in de zin van artikel 3 lid 1, aanhef en onder a en b, van de Wet Bibob, berust dit (ontwerp)besluit – indien hierop de Omgevingswet geacht moet worden van toepassing te zijn – op de hier genoemde grondslagen.

2. Doel Wet Bibob

Het Bibob-instrumentarium is bedoeld om bestuursorganen te informeren over het gevaar dat subsidies of vergunningen worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten, derhalve over de risico's dat door die subsidies of vergunningen criminaliteit wordt gefaciliteerd. Beoogd wordt te voorkomen dat de overheid door middel van bestuurlijke

³ Vgl. ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1207, r.o. 4.1; ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1841, r.o. 3 en ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1081, r.o. 2.2-2.3.

besluitvorming, zoals vergunningverlening, ongewild criminele activiteiten faciliteert.⁴ Uit de wetsgeschiedenis van artikel 3 van de Wet Bibob blijkt dat dit artikel strekt tot bescherming van het algemene belang om te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert.⁵

Gelet op bovengenoemde doelstelling kwalificeren de voorgenomen weigering en intrekking van de vergunningen niet als '*criminal charge*' in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Er is namelijk geen sprake van een punitieve oftewel bestraffende sanctie, maar enkel van een bestuurlijke maatregel. Het weigeren en intrekken van de vergunningen heeft enkel tot doel te voorkomen dat deze worden gebruikt om strafbare feiten te plegen en uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. Deze maatregel is er niet (mede) op gericht om leed toe te voegen.⁶

3. Vergewisplicht

Zoals hiervoor gezegd, zijn wij op basis van ons eigen Bibob-onderzoek en het Bibob-advies van het LBB tot de conclusie gekomen dat ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde omgevingsvergunning en reeds verleende omgevingsvergunningen mede zullen worden gebruikt om uit strafbare verkregen voordelen te benutten (oftewel de a-grond) en om strafbare feiten te plegen (oftwel de b-grond). Artikel 3:9 van de Awb schrijft voor dat wanneer een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een wettelijk adviseur is verricht, zoals in dit geval het LBB, het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mag een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het LBB, in beginsel van het advies van het LBB uitgaan. De Afdeling acht hierbij van belang dat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies van het LBB, zodat eigen verificatie veelal niet goed mogelijk is. Dit betekent dat het bestuursorgaan in de regel op de weergave van de broninformatie door het LBB en de daaraan gegeven kwalificatie mag afgaan.⁷ Dit neemt niet weg dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen zijn en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusies te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is.⁸

Wij hebben bovenstaand toetsingskader in acht genomen bij de voorbereiding van dit ontwerpbesluit. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank hebben wij een aanvullende adviesvraag ingediend bij het LBB. Dit mocht van ons verlangd worden vanwege

⁴ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, p. 6 en 19 (MvT Wet Bibob). Zie ook ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3717, r.o. 7.1 en ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450, r.o. 9.1.

⁵ Vgl. ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:638, r.o. 2.2; ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.108 en ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2922, r.o. 2.1.

⁶ Vgl. ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511, r.o. 11-11.2.

⁷ Vgl. ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2821

⁸ Vgl. ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3500, r.o. 4.1; ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3717, r.o. 5.1 en ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2821, r.o. 3.3.

onze vergewisplicht, omdat de uitspraak reden gaf tot vragen over bepaalde betrokken feiten, omwille van een zorgvuldige voorbereiding van onze besluitvorming en tevens vanwege het door de beroepsprocedure opgetreden tijdsverloop.⁹

Na bestudering van het ontvangen (vervangende) Bibob-advies en op grond van ons eigen onderzoek, zijn wij van oordeel dat, gelet op de feiten en bronnen die erin vermeld zijn, het Bibob-advies zorgvuldig tot stand is gekomen. Het Bibob-advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten zijn op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. De feiten kunnen de conclusies dragen. Naar ons oordeel heeft het LBB in het Bibob-advies tevens in afdoende mate antwoord gegeven op de door ons gestelde vragen. Voorts is ons niet gebleken van gebreken, leemten in kennis of innerlijke tegenstrijdigheden, waardoor wij het Bibob-advies om die reden niet aan ons (ontwerp)besluit ten grondslag zouden mogen leggen. Op basis van het Bibob-advies kunnen wij voldoende gefundeerd stellen dat ernstig gevaar bestaat ter zake van zowel de a-grond als de b-grond.¹⁰

Wel behouden wij ons de toepassing van onze bevoegdheid voor om het LBB om aanvullend advies te vragen, bijvoorbeeld als uw eventuele zienswijze, andere gerezen feiten of omstandigheden of nieuwe ontwikkelingen daartoe aanleiding zouden geven.

4. Gevaarsbeoordeling: algemeen

Zoals gezegd, komen wij tot de conclusie dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde omgevingsvergunning en reeds verleende omgevingsvergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten (a-grond) en om strafbare feiten te plegen (b-grond).

De mate van gevaar aangaande de a-grond hebben wij overeenkomstig artikel 3 lid 2, van de Wet Bibob vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,
- b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

De mate van gevaar aangaande de b-grond hebben wij overeenkomstig artikel 3 lid 3 van de Wet Bibob vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,
- b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

⁹ Vgl. ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:661, r.o. 3.1.

¹⁰ Vgl. ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3732, r.o. 5.2-5.4; ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:661, r.o. 3.1; Rb. Midden-Nederland 10 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2433, r.o. 7-11 en ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, r.o. 6.1-6.2.

Wij geven een toelichting op:

- de zinsnede “*feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden*” uit artikel 3 leden 2 en 3, beide onder a, van de Wet Bibob; en
- het begrip “*vermoeden*” en de maatstaf van het LBB in dat verband.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mogen bij de beoordeling van de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3 lid 1 van de Wet Bibob feiten en omstandigheden worden betrokken die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Het kan daarbij gaan om strafbare feiten waarvan niet in rechte is vastgesteld dat en door wie zij zijn gepleegd. Wel dient het aannemelijk te zijn dat de strafbare feiten zijn gepleegd.¹¹ Volgens artikel 3 lid 8 van de Wet Bibob wordt onder strafbaar feit mede verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.¹²

In de wetsgeschiedenis van artikel 3 lid 3 van de Wet Bibob staat dat de elementen die in het derde lid zijn opgenomen over de vaststelling van de mate van gevaar dat strafbare feiten zullen worden gepleegd, in belangrijke mate overeenkomen met die van artikel 3 lid 2 van de Wet Bibob.¹³ Uit de wetsgeschiedenis van dat tweede lid volgt dat met de zinsnede “*feiten en omstandigheden*” wordt aangegeven dat er concrete indicaties moeten zijn gevonden voor betrokkenheid bij strafbare feiten. Deze feiten en omstandigheden kunnen blijken uit justitiële en politieke gegevens, zoals al dan niet onherroepelijke veroordelingen van de in dit artikel bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen, door hen aangegane transacties en de hen betreffende opsporings- en vervolgingsacties. Deze feiten en omstandigheden zijn niet alle even zwaarwegend voor de vaststelling of er sprake is van een relatie met strafbare feiten. Dit is tot uitdrukking gebracht in de zinsnede “*die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden*”. Het “*erop wijzen*” betreft de in artikel 3a van de Wet Bibob genoemde feiten en omstandigheden, waaronder veroordelingen. Het “*redelijkerwijs doen vermoeden*” ziet onder meer op transacties, opsporings- en vervolgingsacties en fiscale navorderingen en vergrijpboetes.¹⁴

Verder heeft de Afdeling geoordeeld dat het begrip ‘vermoeden’ dat in artikel 3 van de Wet Bibob voorkomt, betrokken is op het in relatie staan tot strafbare feiten en niet op die strafbare feiten. Wat betreft die strafbare feiten is niet vereist dat die op grond van een onherroepelijke veroordeling van de dader in rechte zijn vastgesteld. Wel moet aannemelijk zijn dat die strafbare feiten zijn gepleegd. Dat betekent dat zozeer waarschijnlijk is dat die feiten hebben plaatsgevonden, dat ze daarom als vaststaand moeten worden aangenomen. Een vermoeden dat een feit heeft plaatsgevonden, houdt daarentegen slechts een veronderstelling in, waarvan de houdbaarheid nader bewijs vergt. Dat een feit redelijkerwijs kan worden vermoed te hebben plaatsgevonden, houdt in dat voor dit vermoeden een begin van bewijs aanwezig is en dat het vermoeden aldus een objectieve grondslag heeft.¹⁵

¹¹ Vgl. ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2821, r.o. 3.2.

¹² Vgl. ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450, r.o. 5.1.

¹³ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 883, nr. 3, p. 62 (MvT Wet Bibob).

¹⁴ Vgl. ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, r.o. 8.1 en ABRvS 9 maart 2022 ECLI:NL:RVS:2022:657, r.o. 8.3.

¹⁵ Vgl. ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511, r.o. 7.2 en ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, r.o. 8.1.

Op grond van artikel 9 lid 1 van de Wet Bibob heeft het LBB tot taak om desgevraagd advies uit te brengen en daarin in te gaan op de vraag of een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 lid 1 van de Wet Bibob aanwezig is. Dit houdt volgens de Afdeling in dat de aan de orde zijnde strafbare feiten aannemelijk moeten worden gemaakt en dat er een redelijk vermoeden moet bestaan dat de betrokkene in relatie staat tot die feiten. Dat neemt evenwel niet weg dat er gradaties kunnen zijn in het vermoeden dat er ernstig gevaar bestaat dat een vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. In dat kader maakt het LBB onderscheid tussen ernstige vermoedens, redelijk ernstige vermoedens en vermoedens die minder dan redelijk ernstig zijn. De eerste categorie vermoedens zijn sterk genoeg om de conclusie te dragen dat ernstig gevaar bestaat. Bij de tweede categorie is dat niet het geval, maar dat betekent niet dat daaraan in het geheel geen betekenis toekomt. Het LBB neemt dergelijke vermoedens mee, maar laat ze minder zwaar meewegen bij de beoordeling van de mate van gevaar. Er zullen dan tevens andere vermoedens aanwezig moeten zijn om de conclusie te kunnen dragen dat (in de optelsom van of samenhang met andere feiten) sprake is van ernstig gevaar.¹⁶

Wij volgens deze maatstaf van het LBB in onze besluitvorming. Hierna wordt op bovengenoemde onderdelen van artikel 3 leden 2 en 3 van de Wet Bibob afzonderlijk nader ingegaan.

5. De betrokkene en zijn “zakelijke kring”

[Alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

6. Gevaarsbeoordeling a-grond

Hierna bespreken wij aan de hand van het beoordelingskader op grond van artikel 3 lid 2 van de Wet Bibob op grond waarvan wij komen tot de conclusie dat sprake is van een ernstig gevaar met betrekking tot de a-grond. Wij merken op dat deze gevaarsconclusie ten opzichte van ons eerdere besluit “nieuw” is. Het Bibob-advies heeft feiten en omstandigheden aan het licht gebracht die naar ons oordeel (overtuigend) deze gevaarsconclusie kunnen dragen.

6.1 Relatie tot strafbare feiten (a/b)

[Alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

6.2 Aard van de relatie (c)

[Alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

6.3 Grootte van de verkregen voordelen (d)

[Alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

6.4 Gevaarsconclusie

Vanwege het voorgaande is de conclusie gerechtvaardigd dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde omgevingsvergunning en de reeds verleende omgevingsvergunningen mede zullen worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, als bedoeld in artikel 3 lid 1, aanhef en onder a, van de Wet Bibob.

¹⁶ Vgl. ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1374, r.o. 4.2.

7. Gevaarsbeoordeling b-grond

Hierna bespreken wij de gevaarsbeoordeling aan de hand van het beoordelingskader op grond van artikel 3 lid 3 van de Wet Bibob, op grond waarvan wij concluderen dat sprake is van een ernstig gevaar met betrekking tot de b-grond. Het Bibob-advies heeft feiten en omstandigheden aan het licht gebracht die naar ons oordeel (overtuigend) deze gevaarsconclusie kunnen dragen.

7.1 Relatie tot strafbare feiten (a/b)

[Alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

7.2 Samenhangcriterium (verband met de vergunning)

In het kader van de b-grond kunnen op grond van artikel 3 lid 3 onder a van de Wet Bibob uitsluitend strafbare feiten meewegen, die samenhang vertonen met de activiteiten waarvoor de vergunning wordt aangevraagd dan wel is gegeven (ook wel het ‘samenhangcriterium’ genoemd). Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat door het verlenen van vergunningen de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren. Er is volgens de rechtspraak en blijkens de eerder genoemde leidraad in ieder geval sprake van voldoende samenhang tussen enerzijds de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning is gevraagd dan wel is gegeven en anderzijds de strafbare feiten waarmee de betrokkene in verband kan worden gebracht, indien:

- (i) strafbare feiten daadwerkelijk zijn *gepleegd bij* activiteiten die overeenkomen of samenhangen met de vergunningsactiviteiten. Dit kan exact dezelfde activiteiten betreffen al dan niet op dezelfde locatie, soortgelijke activiteiten en activiteiten die “in elkaars verlengde liggen”,
- (ii) de omgevingsvergunning het plegen van deze strafbare feiten kan faciliteren¹⁷ of
- (iii) de kwetsbaarheid van de branche of sector voor bepaalde typen strafbare feiten.¹⁸

De omgevingsvergunning is enerzijds aangevraagd voor het plaatsen van een mestzak ter vervanging van het bestaande mestbassin ten behoeve van mestopslag. Deze mestzak is kleiner van afmetingen, maar beter benutbaar waardoor meer mestopslag mogelijk wordt. Anderzijds heeft de aanvraag betrekking op het wijzigen van de dierenaantallen, waarbij er verhoudingsgewijs minder vleesvarkens en meer gespeende biggen, guste en dragende zeugen en kraamzeugen worden gehouden.

Wij constateren dat de voorgenomen verandering ten opzichte van de vergunde situatie in hoofdzaak betrekking heeft op de interne wijziging van de indeling van de stallen en de verplaatsing van een aantal dieren binnen deze stallen (afname van het aantal vleesvarkens, een toename van het aantal biggen, dragende zeugen en kraamzeugen). Daarnaast wordt het bestaande mestbassin vervangen door een mestzak. De opslagcapaciteit van vloeibare drijfmest neemt daarbij toe. De reeds verleende omgevingsvergunningen zien eveneens op de exploitatie van een varkenshouderij en activiteiten die daarmee in direct verband staan, waaronder de opslag van mest, de opslag en verwerking van b(r)ijproducten en het vervoer

¹⁷ Vgl. ABRvS 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0168, r.o. 5.2; ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1218, r.o. 4.2 en ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1207, r.o. 5.2.

¹⁸ O.a. ABRvS 8 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1892; ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2910.

van dieren.

[De overige tekst van deze paragraaf is alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

7.3 Aard van de relatie (c)

[Alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

7.4 Aantal strafbare feiten (d)

[Alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

7.5 Gevaarsconclusie

Vanwege het voorgaande is de conclusie gerechtvaardigd dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde omgevingsvergunning en de reeds verleende omgevingsvergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3 lid 1, aanhef en onder b, van de Wet Bibob.

8. Evenredigheidstoetsing (voorlopig)

8.1 Algemeen

Op grond van artikel 9, eerste lid, van de Wet Bibob adviseert het LBB uitsluitend over de mate van gevaar en over de vraag of ter verkrijging of behoud van de beschikking een strafbaar feit is gepleegd. Het LBB houdt daarbij in beginsel geen rekening met de ernst van de strafbare feiten. Wij dienen dus zelf te beoordelen of een negatieve beschikking op grond van het Bibob-advies evenredig is. Deze evenredigheidstoets dient plaats te vinden aan de hand van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob en daarnaast aan de hand van artikel 3:4 van de Awb, evenals hetgeen daaromtrent in de jurisprudentie is overwogen.

Voor de volledigheid geven wij artikel 3 lid 5 van de Wet Bibob hieronder weer:

“De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze evenredig is met:

- a. de mate van het gevaar en*
- b. voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.”*

Uit deze redactie blijkt dat de proportionaliteitstoets op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob uitsluitend gaat over de bepaling van – kort gezegd – de ernst van de “normschending”. Die ernst wordt gewaardeerd aan de hand van twee elementen, namelijk de ernst van de mate van het gevaar én (daarnaast) – alleen voor zover het de b-grond betreft – de ernst van de strafbare feiten.

De evenredigheidstoets in de zin van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, is in de jurisprudentie nader uitgekristalliseerd. Op basis van het toetsingskader uit de “Harderwijk-uitspraak” (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285) moet een besluit (i) geschikt zijn om het doel te bereiken, (ii) noodzakelijk zijn om het doel te bereiken en (iii) evenwichtig zijn. De Afdeling heeft hieraan in de Harderwijk-uitspraak toegevoegd dat dit niet betekent dat met betrekking tot elk bestreden besluit categorisch een dergelijke drietrapstoets moet worden

uitgevoerd. Zo kan de geschiktheid al aan de orde komen bij de (exceptieve) toetsing van het algemeen verbindende voorschrift of de beleidsregel waarop het bestreden besluit berust.

In verband met de laatstbedoelde evenredigheidstoetsing is voorts van belang dat de Afdeling in de Harderwijk-uitspraak heeft benadrukt dat de ratio van het evenredigheidsbeginsel niet is, het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen: *“Een besluit met ‘harde’ gevolgen is daarom niet per definitie een onevenredig besluit. En omgekeerd kan een besluit met ‘zachte’ gevolgen toch onevenredig zijn, bijvoorbeeld omdat de met het besluit te dienen doelen niet zwaar wegen”*, aldus de Afdeling.

De verhouding tussen artikel 3 lid 5 van de Wet Bibob en de evenredigheidstoetsing op grond van artikel 3:4 lid 2, van de Awb is als volgt. Artikel 3 lid 5, van de Wet Bibob geeft (louter) invulling aan de beoordeling van de noodzakelijkheid van de bestuurlijke maatregel, als onderdeel van evenredigheidstoetsing op grond van artikel 3:4 lid 2, van de Awb. Artikel 3 lid 5, van de Wet Bibob beperkt zich immers tot de elementen van de Wet Bibob zelf. Anders gezegd, van deze proportionaliteitstoets maakt geen onderdeel uit wat de gevolgen zijn van een bestuurlijke maatregel die op de Wet Bibob berust, voor de betrokkene. Dáárin – dus in dit laatste aspect – voorziet alleen de evenredigheidstoetsing op grond van artikel 3:4 lid 2, van de Awb.

Tegen deze achtergrond gaan wij hierna in op de evenredigheid van dit (ontwerp)besluit. Daarbij benadrukken wij dat dit slechts een *voorlopige* evenredigheidstoets is. Immers hebben wij nog geen beeld van alle relevante feiten en af te wegen belangen. Daartoe worden Creil Exploitatie en eventuele andere belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om eerst een zienswijze naar voren te brengen tegen het ontwerpbesluit. Dit onderdeel van de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure waarmee dit (ontwerp)besluit wordt voorbereid, strekt uitdrukkelijk (mede) tot invulling van het zorgvuldigheidsbeginsel (en niet louter tot het bieden van rechtsbescherming). Pas nadat wij eventuele zienswijzen hebben ontvangen kunnen en zullen wij een definitieve evenredigheidstoets verrichten.

8.2 Artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob

[De overige tekst van deze paragraaf is alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

De weigering van de gevraagde omgevingsvergunning en de intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen zijn daarmee evenredig met de ernst van de betreffende feiten, als bedoeld in artikel 3 lid 5, van de Wet Bibob.

8.3 Evenredigheid op basis van artikel 3:4 van de Awb

Het (ontwerp)besluit tot weigering en intrekking van de (aangevraagde) omgevingsvergunningen dient tevens te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit artikel 3:4 lid 2 van de Awb. Daarin is bepaald dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

In de jurisprudentie is deze evenredigheidstoets nader uitgekristalliseerd. Op basis van het toetsingskader uit de 'Harderwijk-uitspraak' (ECLI:NL:RVS:2022:285) moet een besluit (i) geschikt zijn om het doel te bereiken, (ii) noodzakelijk zijn om het doel te bereiken en (iii) evenwichtig zijn. In het hiernavolgende ga ik nader op deze criteria in.

[de overige tekst van deze paragraaf is alleen opgenomen in de niet openbare versie van het ontwerpbesluit.]

De weigering van de aangevraagde omgevingsvergunning en de intrekking van de reeds verleende omgevingsvergunningen, achten wij daarom tevens – naast artikel 3 lid 5, van de Wet Bibob – evenredig in de zin van artikel 3:4 lid 2, van de Awb, in verhouding tot de aard en ernst van de gebleken feiten, de mate van verwijtbaarheid en profijt en daarnaast – in algemene zin – de daarmee beoogde doelen.

9. Conclusie

Gelet op alle overwegingen in paragraaf C.1 tot en met C.8 hiervoor, zijn wij van oordeel dat met recht en rede geconcludeerd moet worden dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde omgevingsvergunning en de reeds verleende omgevingsvergunningen mede gebruikt zullen worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder a en b van de Wet Bibob. Op basis van alle ons bekende feiten en omstandigheden van het geval, is een besluit tot weigering en intrekking van de aangevraagde en reeds verleende omgevingsvergunningen evenredig met de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten in kwestie, alsook met inachtneming van de gevolgen van dat besluit. Een dergelijk besluit is in dit geval passend en geboden om doeltreffend te reageren op het geconstateerde ernstige gevaar. Daarmee wordt voorkomen dat wij door middel van vergunningverlening ongewild criminele activiteiten faciliteren, hetgeen het doel van het Bibob-instrumentarium is.