

# Besluit

## Opleggen last onder dwangsom

**Datum**

29 december 2025

**Zaaknummer**

2025-003538

**Onderwerp**

Besluit opleggen last onder dwangsom

**Inlichtingen bij**

Provincieloket  
026 359 99 99  
post@gelderland.nl

**Blad**

1 van 8

**AANTEKENEN**

Dirkzwager N.V.

T.a.v. 5.1.2e

Postbus 111

6800 AC ARNHEM

Vooruit per e-mail: 5.1.2e@dirkzwager.nl

**Locatie overtreding**

Kwinkweerd 12 te Lochem

Geachte 5.1.2e

Op 3 maart 2025 (uw kenmerk: 2023-060) hebben wij een handhavingsverzoek ontvangen van zowel de coöperatie Mobilisation for the Environment als de stichting Mobilisation for the Environment (hierna gezamenlijk: Mob) ten aanzien van de veevoerfabriek aan de Kwinkweerd 12 te Lochem (hierna: de veevoerfabriek).

Mob stelt dat de veevoerfabriek wordt geëxploiteerd zonder natuurtoestemming. Daarnaast zouden het afgelopen jaar diverse wijzigingen van het project hebben plaatsgevonden zonder dat daarvoor een natuurtoestemming is verkregen, en zou de productie afzet zijn gegroeid. Mob verzoekt ons om handhavend op te treden tegen het exploiteren van uw veevoerfabriek zonder een benodigde natuurtoestemming.

Bij brief van 25 november 2025 hebben wij u een besluitvoornemen gestuurd, strekkende tot het opleggen van een last onder dwangsom. Mob heeft hiervan een afschrift ontvangen. U bent beiden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen tegen ons besluitvoornemen. U heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt en bij brief van 8 december 2025 een zienswijze gegeven. Mob heeft geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid. Wij hebben uw zienswijze bij ons besluit betrokken. Onze reactie daarop leest u onderaan dit besluit.

Wij sturen u hierbij ons besluit.

**Controle uitgevoerd: er is sprake van een overtreding**

Onze toezichthouder heeft op 24 september 2025 een administratieve controle uitgevoerd. Het controleverslag van de toezichthouder is als bijlage bij dit besluit gevoegd. Vastgesteld is dat de referentie voor de exploitatie van de veevoerfabriek een revisievergunning uit 2011 is, zie bijlage.

Markt 11 | 6811 CG Arnhem  
Postbus 9090 | 6800 GX Arnhem

026 359 99 99  
post@gelderland.nl  
www.gelderland.nl

BNG Bank Den Haag  
NL74BNGH0285010824  
BIC-code BNG Bank: BNGHNL2G

Btw-nummer: NL001825100.B03  
KvK-nummer: 51468751

provincie  
**Gelderland**

**Datum**

29 december 2025

**Zaaknummer**

2025-003538

**Blad**

2 van 8

Uit deze revisievergunning blijkt dat er een referentie is voor de exploitatie van de veevoerfabriek met uitzondering van de nu aanwezige biomassacentrale.

In het handhavingsverzoek heeft Mob aangevoerd dat het afgelopen jaar diverse wijzigingen van het project hebben plaatsgevonden. Mob verwijst naar twee omgevingsvergunningen uit 2024, gepubliceerd in het gemeenteblad van de gemeente Lochem (Gemeenteblad 2024, nr. 169600 en Gemeenteblad 2024, nr. 197548).

Wij hebben geconstateerd dat er inderdaad sprake is van wijzigingen in het project die fysiek gestart zijn in de periode tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025. Onderdeel van deze wijzigingen zijn in ieder geval de door in het handhavingsverzoek aangehaalde wijzigingen, te weten: het plaatsen van tanks en het compartimenteren van de stookruimtes. Gelet op die wijzigingen zijn wij van mening dat het project valt onder het overgangsrecht wat volgt uit de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 18 december 2024.<sup>1</sup> De Afdeling geeft daarin aan dat activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was, een overgangsperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) geldt, waarin het bevoegd gezag niet met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kan optreden tegen de voortzetting van die activiteit zonder natuurvergunning (ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 24.4).

Wij hebben onderzocht of u voor dit gewijzigde project ervan uit bent gegaan dat u op basis van intern salderen in de overgangsperiode actief mocht zijn. Wij hebben vastgesteld dat u op 17 december 2024 uw aanvraag voor een natuurvergunning heeft aangevuld met uw meest recente AERIUS-berekeningen.

Uit het in het kader van ons toezicht uitgevoerde bureauonderzoek is gebleken dat de emissiemetingen niet passen binnen de aanvraag voor uw vergunning. U overschrijdt de aangevraagde jaarvracht 2.844,0 kg NO<sub>x</sub> (deze jaarvracht is opgenomen als bron 7 in de AERIUS-verschil-berekening, zie bijlage) voor de biomassacentrale. Deze 2.844,0 kg NO<sub>x</sub> is berekend op basis van een emissie-eis van 90 mg/ Nm<sup>3</sup>. Uit verschillende metingen uit 2022 blijkt echter een maximale concentratie NO<sub>x</sub> van 204 mg/Nm<sup>3</sup>. Het gaat hierbij om emissiemetingen die op 2 maart 2022 door de ODRA zijn uitgevoerd. In de rapportage ervan is het volgende opgenomen:

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

Tabel 4.1: Resultaten emissiemetingen, BMEC ForFarmers, d.d. 2 maart 2022.

| inrichting                   |                            | Forfarmers |         |         |           |
|------------------------------|----------------------------|------------|---------|---------|-----------|
| bron                         |                            | BMEC       |         |         |           |
| datum                        |                            | 2-03-22    | 2-03-22 | 2-03-22 |           |
| begin                        | [uur:min]                  | 12:00      | 12:42   | 13:21   | gem. max. |
| eind                         | [uur:min]                  | 12:30      | 13:12   | 13:51   |           |
| NO <sub>x</sub> i            | [mg/m <sup>3</sup> ]       | 252        | 259     | 259     | 256 259   |
|                              | [mg/m <sup>3</sup> ] toets |            |         |         | 204       |
| NH <sub>3</sub>              | [mg/m <sup>3</sup> ]       | < 0,4      | 0,4     | 0,4     | < 0,4 0,4 |
|                              | [mg/m <sup>3</sup> ] toets |            |         |         | < 0,4     |
| SO <sub>2</sub>              | [mg/m <sup>3</sup> ]       | < 5        | < 5     | < 5     | < 5 < 5   |
|                              | [mg/m <sup>3</sup> ] toets |            |         |         | < 5       |
| CO                           | [mg/m <sup>3</sup> ]       | < 5        | < 5     | < 5     | < 5 < 5   |
| O <sub>2</sub>               | [vol%]                     | 12,1       | 12,1    | 11,8    | 12,0 12,1 |
| CO <sub>2</sub>              | [vol%]                     | 8,6        | 8,7     | 9,0     | 8,7 9,0   |
| vocht                        | [vol%]                     | 12,5       | 11,9    | 12,4    | 12,3 12,5 |
| concentratie bij 6% zuurstof |                            |            |         |         |           |

Met deze concentratie NOx van 204 mg/Nm3 wordt de aangevraagde jaarvracht overschreden. Uitgaande van een gemiddeld debiet (rookgas dat door de schoorsteen gaat) van ongeveer 4.094 Nm3/uur is een vracht/emissie aan NOx van 0,835 kg/uur berekend (204\*4.094/1.000.000). Dit debiet blijkt uit het volgende onderzoek:

[1] KW3, Meetrapport, "Emissiemetingen aan de afgassen van 1 biomassaketel bij ForFarmers te Lochem, d.d. 10-03-2022, Rapport: KW3-20210104R01

Uit voornoemde meetrapport blijkt het volgende:

| Algemene gegevens      |                          |           |                 |     |
|------------------------|--------------------------|-----------|-----------------|-----|
| Referentienummer       | 20210104                 |           |                 |     |
| Meetlocatie            | Biomassaketel ForFarmers |           |                 |     |
| Meting uitgevoerd door | MN                       |           |                 |     |
| Debiet                 | eenheid                  | resultaat | meetonzekerheid |     |
|                        |                          |           | [absoluut]      | [%] |
| Debiet                 | Nm3/h                    | 4094      | 212             | 5.2 |

Vervolgens is deze emissie per uur vermenigvuldigd met 7.728 uren.<sup>2</sup> Dat levert de berekende jaarvracht NOx op van 6.452,9 kg. Opgemerkt wordt dat het op deze wijze berekenen van vracht/emissie (aan NOx) per kg/uur en vervolgens de jaarvracht gebruikelijk is. Gelet op voorgaande achten wij het aannemelijk dat in de periode tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 overschrijdingen van de stikstofdepositie hebben plaatsgevonden. U overschrijdt de emissie die is opgegeven in uw aanvraag (Aerius berekening van 17 december 2024).

<sup>2</sup> De draaiuren die zijn opgenomen in de bij de vergunning behorende AERIUS-berekening (d.d. 8 november 2024 met kenmerk S5S9si2kFqvK).

**Datum**

29 december 2025

**Zaaknummer**

2025-003538

**Blad**

4 van 8

Gelet op de fysieke ingrepen in 2024, de vervanging van de tanks en het compartimenteren van de stookruimte, zijn wij van mening dat het project valt onder het overgangsrecht dat volgt uit de uitspraken van de Afdeling van 18 december 2024. De Afdeling geeft daarin aan dat activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was, een overgangsperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) geldt waarin het bevoegd gezag niet met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kan optreden tegen de voortzetting van die activiteit zonder natuurvergunning (ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 24.4).

Echter, zoals hierboven benoemd, achten wij het aannemelijk dat in de periode tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 overschrijdingen van de stikstofemissie hebben plaatsgevonden. Wij zijn van mening dat u zich ten aanzien van de overschrijdingen van de biomassacentrale niet op het overgangsrecht kunt beroepen. Een overschrijding van de door u opgegeven emissie van de biomassacentrale achten wij per definitie niet onder het overgangsrecht vallend.

Wij zien aanleiding in de metingen om handhavend op te treden tot het niveau van uw referentie.

**Besluit**

Wij hebben besloten u een last onder dwangsom op te leggen.

Daarnaast zien wij aanleiding om u op grond van artikel 45 van de Ow, artikel 11.3 jo. 11.6 Bal en artikel 11.9 Bal de verplichting op te leggen om met ingang van het eerste kwartaal van 2026, per kwartaal, binnen 1 maand na afloop van het kwartaal, de via het monitoringsplan opgehaalde gegevens van de biomassacentrale te overleggen over het afgelopen kwartaal. Tevens dient ForFarmers Group een AERIUS-verschilberekening te maken. Op deze wijze kan ForFarmers Group en kunnen ook wij in toekomstige jaren beoordelen of het bedrijf binnen de bandbreedte van de referentie opereert (of maatregelen moet nemen om weer binnen de bandbreedte van de referentie te opereren).

**Uw verplichtingen****Voornemen tot het opleggen van een verplichting om informatie te verstrekken**

1. In afwachting van definitieve vergunningverlening dient u met ingang van 2026, conform het bij de aanvraag om een natuurvergunning ingediende monitoringsplan, gegevens te overleggen van de monitoring van de biomassacentrale. Het monitoringsplan, welke is ingediend bij de aanvraag om een natuurvergunning en vervolgens door u is aangehaald in uw zienswijze, is bijgevoegd als bijlage bij dit besluit. Over de biomassacentrale staat in het monitoringsplan het volgende:

- *Biomassacentrale*

- *Hoeveel hout verstoken we in de biomassa centrale en hoeveel vervoersbewegingen zijn daarmee gemoeid.*
- *Registratie van de emissies door middel van een automatisch meetsysteem*
- *bedrijfstijden van de biomassacentrale*

**Datum**

29 december 2025

**Zaaknummer**

2025-003538

**Blad**

5 van 8

*De monitoringsgegevens worden maandelijks opgehaald:*

| <i>onderdeel</i>                                                                               | <i>afdeling inhoudelijke informatie</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| <i>NOx-emissie biomassa gebaseerd op 46 weken draaiuren per jaar bij een belasting van 75%</i> | <i>Operations Lochem</i>                |

*Over kwaliteitsborging wordt opgemerkt:*

*De biomassa heeft een automatisch meetsysteem waarmee de NOx vracht wordt gemeten en inzichtelijk gemaakt. Dit meetsysteem wordt periodiek gekalibreerd en daarmee is de gemeten NOx-vracht betrouwbaar.*

U dient met ingang van het eerste kwartaal van 2026, per kwartaal, binnen 1 maand na afloop van het kwartaal, de via het monitoringsplan opgehaalde gegevens van de biomassacentrale te overleggen over het afgelopen kwartaal.

2. Aan de hand van de via het monitoringsplan opgehaalde gegevens moet u aan het einde van het kalenderjaar met een AERIUS-verschilberekening laten zien dat de feitelijke situatie niet leidt tot een hogere stikstofdepositie dan de aangevraagde jaarvracht van 2.844,0 kg NOx voor de biomassacentrale. U dient die AERIUS-verschilberekening aan ons te overleggen binnen een maand na afloop van het kalenderjaar.
3. U dient deze informatie steeds digitaal en analoog toe te zenden aan de Provincie Gelderland, Afdeling Vergunningverlening en Handhaving, Team Handhaving (onder vermelding van zaaknummer 2025-003538). De (adres)gegevens vindt u op de eerste pagina van deze brief.

### **Voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom**

1. Wij zijn voornemens u een last onder dwangsom op te leggen wegens het overschrijden van de N-emissie waardoor de stikstofdepositie hoger is dan toegestaan op grond van artikel 5.1 lid 1 onder e van de Omgevingswet en geen beroep kan worden gedaan op de overgangsregeling zoals geformuleerd in de 18 december uitspraken van de Afdeling.
2. Over jaar 2026 en daarop volgende jaren dient u ervoor te zorgen dat geen sprake meer is van een overschrijding van de N-emissie waardoor de jaarlijkse stikstofdepositie hoger is dan de depositie met een jaarvracht van 2.844,0 kg NOx voor de biomassacentrale. Is dat wel het geval, dan verbeurt u over jaar 2026 een dwangsom van €50.000,- ineens.
3. Indien u over de jaren na 2026 nog altijd niet aan de last voldoet, wordt dit bedrag (€50.000,-) verhoogd met €50.000,-, per jaar dat sprake is van een stikstofdepositie die hoger is dan de depositie met een jaarvracht van 2.844,0 kg NOx (derhalve €100.000 per jaar), met een maximum van €500.000,-.

De hoogte van de dwangsom staat in redelijke verhouding tot de aard en ernst van de overtreding. Daarnaast is deze gebaseerd op het economisch voordeel dat uw bedrijf heeft genoten of kan

**Datum**  
29 december 2025

**Zaaknummer**  
2025-003538

**Blad**  
6 van 8

genieten bij het in stand houden van de overtreding, de kosten die gemaakt moeten worden om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden en de natuurschade die bij het voortduren van de overtreding kan ontstaan.

#### **Motivering**

In de bijlage leest u de nadere motivering van dit besluit. Deze bijlage is een onderdeel van het besluit.

#### **Meer informatie**

Heeft u nog vragen? Kijk daarvoor op  [Gelderland.nl](https://www.gelderland.nl). U kunt ook contact opnemen met het Provincieloket via telefoonnummer 026 359 99 99. Houdt u het zaaknummer van deze brief bij de hand. We kunnen u dan sneller helpen.

Met vriendelijke groet,  
namens Gedeputeerde Staten van Gelderland,

5.1.2e

Willeke den Hartog  
Teammanager Handhaving

#### **Voor deze brief gelden:**

- Provinciewet, artikel 122;
- Algemene wet bestuursrecht, artikelen 5:1, lid 1, 4:8 en 5:32;
- Omgevingswet, artikelen 5.1 lid 1 onder e en 45;
- Besluit activiteiten leefomgeving, artikelen 11.3, 11.6 en 11.9.

**Dit document is zowel aangetekend als via de digitale post verzonden. Eventuele bijlagen worden alleen meegezonden met de aangetekende verzending.**

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na dagtekening van dit besluit bezwaar maken. Richt uw bezwaarschrift aan: Gedeputeerde Staten, secretariaat Commissie rechtsbescherming, Postbus 9090, 6800 GX Arnhem. Graag 'bezwaarschrift' vermelden op de envelop en op de brief.

U kunt uw bezwaarschrift ook elektronisch indienen op het portaal Rechtsbescherming. Hiervoor gebruikt u DigiD, eHerkenning of eIDAS.

Meer informatie vindt u op [www.gelderland.nl/bezwaren](https://www.gelderland.nl/bezwaren) en bij het Provincieloket 026 359 99 99.

Als u een bezwaarschrift indient en u wilt niet dat een besluit in werking treedt, kunt u bij de rechter een verzoek indienen voor een voorlopige voorziening. Zie [www.rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl).

**BIJLAGE****Nadere motivering besluit**

Op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hebben wij in geval van een overtreding een beginselplicht tot handhaving. De reden voor deze beginselplicht is dat de rechtszekerheid vergt dat de feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van de juridisch toegestane situatie. Door middel van handhavend optreden wordt dit bereikt. Hieruit volgt het algemeen belang dat is gediend met handhaving.

In de regel zullen wij in geval van een overtreding gebruik moeten maken van onze bevoegdheid om handhavend op te treden. Bij de vraag of van handhavend optreden mocht worden afgezien, moet vervolgens worden beoordeeld of handhavend optreden onevenredig is. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie.

Nu uit de controle blijkt dat de stikstofdepositie hoger is dan de opgevoerde referentie, is sprake van een overtreding van artikel 5.1 lid 1 onder e van de Omgevingswet. Het is verboden om zonder toereikende omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. In beginsel zijn wij daarom gehouden om hiertegen handhavend op te treden.

Voor concreet zicht op legalisatie is vereist dat een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend en dat het aannemelijk is dat de vergunning kan worden verleend (uitspraak. ABRvS, 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7819). Wij hebben een aanvraag in behandeling onder zaaknummer 2016-012627. Op dit moment kan niet gesproken worden van een aannemelijk vergunbare aanvraag, aangezien er nog aanvullende gegevens moeten worden aangeleverd. De door ons ontvangen aanvraag is dus vooralsnog onvoldoende voor het aannemen van concreet zicht op legalisatie.

De aanvullende gegevens moeten in ieder geval duidelijk maken op welke wijze zal worden voldaan aan het in de aanvraag opgegeven emissieplafond van de biomassacentrale. Daarnaast willen wij graag, naar aanleiding van de controle, de uitgangspunten van de aanvraag met u doornemen.

Zoals hierboven al uiteengezet, zijn wij van mening dat het project valt onder het overgangsrecht wat volgt uit de uitspraken van de Afdeling van 18 december 2024. De Afdeling geeft daarin aan dat activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was, een overgangperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) geldt, waarin het bevoegd gezag niet met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kan optreden tegen de voortzetting van die activiteit zonder natuurvergunning (ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 24.4). Hiermee is sprake van een bijzondere omstandigheid, waardoor wij afzien van handhaving voor zover de feitelijke situatie valt binnen uw referentiesituatie.

**Datum**

29 december 2025

**Zaaknummer**

2025-003538

**Blad**

8 van 8

**Zienswijze ForFarmers op voornemen opleggen last onder dwangsom**

In de zienswijze op ons voornemen om een last onder dwangsom op te leggen, stelt u kort samengevat het volgende.

U stelt dat het handhavingsverzoek had moeten worden afgewezen, omdat het project dat nu in uitvoering is volledig wordt gedekt door een aanvraag om een natuurvergunning die binnen de referentiesituatie blijft en bovendien voor de activiteiten die zijn gestart na 1 januari 2020 op dit moment sowieso geen juridische handhavingsgrondslag bestaat, gelet op de overgangperiode die de Afdeling heeft vastgesteld.

Daarnaast stelt u dat de vaststelling van de vermeende overtreding ondeugdelijk is. De opvatting dat van een overtreding sprake is, is opgehangen aan één enkele meting, die heeft plaatsgevonden in 2022. Met één enkele meting kan niet worden vastgesteld dat de jaarvracht die in de aanvraag om de natuurvergunning is opgenomen wordt overschreden.

Verder stelt u dat de emissie uit de meting een momentopname is. Om de jaarvracht te kunnen bepalen, zal de emissie gedurende het jaar gemeten en gemonitord moeten worden.

Tot slot stelt u dat ten onrechte de verplichting is opgelegd om informatie te verstrekken. Het is zinloos om voor één activiteit binnen de inrichting een informatieverplichting op te leggen, aangezien de aanvraag om een natuurvergunning betrekking heeft op het samenstel van activiteiten binnen de inrichting.

**Reactie op zienswijze ForFarmers**

Reeds vanwege de overschrijding van de emissie van de biomassacentrale, wat een belangrijke emissiebron is, achten wij het niet aannemelijk dat u binnen uw referentiesituatie blijft. Daarmee is het project niet gedekt door de aanvraag om een natuurvergunning. Dat u na 1 januari 2020 met de activiteiten bent gestart, doet daaraan niet af.

Uit de meting uit 2022 blijkt een overschrijding van de emissie van de biomassacentrale. Daarmee kan worden vastgesteld dat in 2022 sprake is geweest van een overtreding. De jaarvracht lag ruimschoots boven de door u in de aanvraag om de natuurvergunning opgegeven emissiegegevens van de biomassacentrale. Daarin zien wij een grondslag voor handhavend optreden.

Juist omdat een meting een momentopname betreft, leggen wij de verplichting op om informatie te verstrekken. Gelet op het bij de aanvraag ingediende monitoringsplan, waarnaar u verwijst in paragraaf 3.3 van uw zienswijze, leiden wij af dat het voor u niet bezwarend is om de gevraagde informatie aan te leveren.

Dat de aanvraag om een natuurvergunning betrekking heeft op het samenstel van activiteiten binnen de inrichting, laat onverlet dat ook vooruitlopend op vergunningverlening substantiële overschrijdingen moeten worden voorkomen. Gelet op het bij de aanvraag ingediende monitoringsplan, waarnaar hierboven reeds is verwezen, achten wij het voor u niet bezwarend om aan deze verplichting te voldoen.