

Agra-Matic
T.a.v. [REDACTED]
Postbus 396
6710 BJ EDE

Per e-mail : [REDACTED]@agra-matic.nl

Nijmegen, 27 oktober 2025

Ons kenmerk
Agra-Matic/Priempad 9 Zeewolde
20251431 - 4293305/2 - [REDACTED]

Telefoonnummer
024 - 382 83 64

E-mail
[REDACTED]@hekkelman.nl

Betreft
Advies

Geachte [REDACTED]

In uw e-mail van 22 oktober 2025 heeft u mij om advies gevraagd over de aanvraag om omgevingsvergunning voor de locatie Priempad 9 in Zeewolde. In deze brief treft u mijn advies aan.

1. Inleiding

De veehouderij aan het Priempad 9 in Zeewolde (hierna: '*de veehouderij*') heeft een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit¹ voor twee alternatieve bedrijfssituaties aangevraagd. Er is een zogenoemde of/of-vergunning aangevraagd. Met een of/of-vergunningaanvraag worden twee bedrijfssituaties aangevraagd, en als deze beide vergund worden, kan de vergund vergunninghouder kiezen welke van de twee hij realiseert.

De eerste situatie waarop de aanvraag betrekking heeft, betreft het houden van 66.000 vleeseenden, verdeeld over vijf stallen met een regulier huisvestingsysteem. De tweede situatie omvat het houden van 84.900 vleeskuikens, verdeeld over drie stallen met een luchtmengsysteem en een warmtewisselaar. Het verschil tussen beide situaties is dat voor de vleeskuikens drie van de vijf stallen worden gebruikt en dat deze stallen worden uitgerust met een luchtmengsysteem en een warmtewisselaar.

Over een andere veehouderij heeft de rechtbank Oost-Brabant in een uitspraak van 22 september 2025² geoordeeld dat het vergunnen van twee situaties in één vergunning in strijd is met het wettelijk systeem in het omgevingsrecht. Vanwege deze uitspraak wil

¹ Zoals bedoeld in artikel 5.1 lid 2 sub b Omgevingswet.

² ECLI:NL:RBOBR:2025:5871.

het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde de aanvraag voor de veehouderij aan het Priempad 9 weigeren.

U heeft mijn mening gevraagd over de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 22 september 2025 in relatie tot de aanvraag van de veehouderij aan het Priempad 9.

2. Analyse van de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant

In de uitspraak van 22 september 2025 oordeelt de rechtbank Oost-Brabant:

"6.7. In de uitspraak van de Afdeling van 14 juni 2023 heeft de Afdeling overwogen dat het niet mogelijk is om twee inhoudelijk verschillende bouwplannen binnen één aanvraag getrapt beoordeeld te krijgen. De systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wabo, het Bor en de Regeling omgevingsrecht staat er aan in de weg dat een dergelijke getrapte aanvraag wordt ingediend. Hierbij acht de Afdeling van belang dat eventuele derde belanghebbenden geconfronteerd kunnen worden met een rechtsonzekere situatie. Deze rechtbank heeft hetzelfde geoordeeld in de uitspraak van 15 september 2023.

6.8. Ook in deze kwestie is de rechtbank van oordeel dat het vergunnen van twee situaties in één vergunning in strijd is met de systematiek van de Awb, de Wabo en het Bor. Naast de door de Afdeling genoemde nadelen, is in dit geval slechts in de titel van de paragraaf van de vergunningvoorschriften en maatwerkvoorschriften aangegeven op welke situatie de voorschriften betrekking hebben."

De rechtbank Oost-Brabant baseert haar oordeel op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') van 14 juni 2023³. In deze uitspraak heeft de Afdeling overwogen:

"7.4. Het betoog van [appellant] dat wel sprake is van voldoende gegevens en bescheiden voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, omdat het college eerst de variant voor een appartementencomplex van tien bouwlagen kan beoordelen en, alleen in het geval die variant wordt geweigerd, de alternatieve variant voor vijf bouwlagen kan beoordelen, leidt niet tot een ander oordeel. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat [appellant] hiermee heeft geprobeerd om twee inhoudelijk verschillende bouwplannen binnen één aanvraag getrapt beoordeeld te krijgen. De systematiek van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht staat er aan in de weg dat een dergelijke getrapte aanvraag wordt ingediend. Hierbij acht de Afdeling van belang dat eventuele derdebelanghebbenden geconfronteerd kunnen worden met een rechtsonzekere situatie, als binnen één aanvraag getrapt meerdere bouwplannen voorgelegd zouden kunnen worden. Ook zou bijvoorbeeld de complicatie zich kunnen voordoen dat voor één van de aangevraagde bouwplannen een vergunning van rechtswege ontstaat. Daarnaast kan de besluitvorming die naar aanleiding van een dergelijke getrapte aanvraag plaatsvindt leiden tot verschillende rechtsbeschermingsprocedures. Verder neemt de Afdeling, met de rechtbank, in aanmerking dat onder meer de beslistermijnen voor het college niet gebaseerd zijn op de situatie waarin het college meerdere bouwplannen dient te beoordelen binnen één

³ ECLI:NL:RVS:2023:2331.

aanvraag. Verder leidt de Afdeling uit de indieningsvereisten voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit "afwijken van het bestemmingsplan", zoals opgenomen in artikel 3.2 van de Regeling omgevingsrecht, af dat een aanvraag betrekking heeft op één bouwplan. Zo verstrekt de aanvrager op grond van artikel 3.2, aanhef en onder a, van de Regeling omgevingsrecht gegevens en bescheiden over het beoogde en het huidige gebruik van de gronden en de bouwwerken waarop de aanvraag betrekking heeft. Verder moet de aanvrager op grond van artikel 3.2, aanhef en onder b, gegevens en bescheiden over de gevolgen van het beoogde gebruik voor de ruimtelijke ordening overleggen. Ook verstrekt de aanvrager op grond van artikel 3.2, aanhef en onder d, een situatietekening van de nieuwe toestand met daarop onder meer de afmetingen van het bebouwd oppervlak, alsmede de situering van bouwwerken ten opzichte van de perceelsgrenzen en de wegzijde en het beoogd gebruik van het terrein behorende bij het voorgenomen bouwwerk. Indien [appellant] meer duidelijkheid had willen krijgen over de haalbaarheid van zijn bouwplan(nen), dan had het op zijn weg gelegen om hierover in overleg te treden met het college voordat hij de aanvraag zou indienen, zoals het college [appellant] in het primaire besluit in overweging heeft gegeven.

De Afdeling heeft in een uitspraak van 2 juni 2004 expliciet geoordeeld dat het is toegestaan om een of/of-vergunning voor de milieuactiviteit te verlenen:⁴

"2.4. Voorzover appellante betoogt dat het verlenen van een vergunning van alternatieve veebezettingen in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, overweegt de Afdeling het volgende.

Uit de aanvraag om vergunning blijkt dat voor twee situaties een veebestand is aangevraagd: een veebestand van 181 vleesvarkens en 494 stuks legkippen (situatie 1) óf een veebestand van 2.231 legkippen (situatie 2). Uit de van de aanvraag deel uitmakende tekening blijkt dat voor beide situaties afzonderlijke stalruimte beschikbaar is, waardoor duidelijk is waar de dieren in de betreffende situatie worden gehouden. Verder mag ingevolge voorschrift M.2 de veebezetting van de inrichting niet meer bedragen dan 181 vleesvarkens en 494 legkippen óf 2.231 legkippen. Gelet op het vorenstaande overweegt de Afdeling dat het ondubbelzinnig is waarvoor vergunning is verleend. Daaraan doet niet af dat vergunninghouder in zijn bedrijfsvoering tussen (deels) verschillende diersoorten kan kiezen. Het is immers ondubbelzinnig dat vergunning is verleend voor het houden van een veebestand volgens situatie 1 óf volgens voor situatie 2. Ook in hetgeen appellante voor het overige heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen reden anders te overwegen."

De vraag is waarom het oordeel in de Afdelingsuitspraak van 14 juni 2023 anders is dan het oordeel uit de Afdelingsuitspraak van 2 juni 2004. De reden daarvoor is dat deze twee zaken waarover de Afdeling heeft geoordeeld, inhoudelijk op belangrijke punten verschillen. Dat leg ik hierna uit.

De Afdelingsuitspraak van 14 juni 2023 gaat over een aanvraag om omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik voor het bouwen van een appartementengebouw. De aanvrager had gevraagd om eerst een bouwplan van tien

⁴ ECLI:NL:RVS:2004:AP0353.

bouwlagen te beoordelen. Als deze aanvraag niet vergund kon worden, was het verzoek om een tweede bouwplan van vijf bouwlagen te beoordelen. In deze uitspraak ging het niet om een aanvraag voor een alternatieve bedrijfssituatie (of/of-vergunning), maar om een 'getrapte' aanvraag. Met een 'getrapte' aanvraag wordt één aanvraag ingediend met een volgorde in gedachten: eerst wordt een bepaalde activiteit beoordeeld, en als deze niet vergund kan worden, dan wordt een tweede activiteit beoordeeld. Het doel van een getrapte aanvraag is niet om twee situaties te vergunnen. Met een getrapte aanvraag wordt beoogd te voorkomen dat een nieuwe aanvraag moet worden ingediend als het eerste bouwplan wordt afgewezen.

NB: in haar uitspraak van 22 september 2025 verwijst de rechtbank Oost-Brabant ook naar een uitspraak van dezelfde rechtbank van 15 september 2023⁵. Deze uitspraak van 15 september 2023 gaat over een aanvraag waarmee twee situaties in een bepaalde volgorde waren aangevraagd. Ook deze uitspraak van 15 september 2023 gaat dus niet over een of/of-vergunning.

De Afdelingsuitspraak van 2 juni 2004 gaat over een milieuvergunning, waarmee twee bedrijfssituaties waren vergund. De eerste situatie waarop de aanvraag betrekking had, betrof het houden van 181 vleesvarkens en 494 legkippen. De tweede situatie omvatte het houden van 2.231 legkippen. De vergunninghouder kon kiezen welke van de twee hij realiseerde. Er was dus een of/of-vergunning verleend. In die uitspraak overwoog de Afdeling expliciet dat het is toegestaan om een of/of-vergunning te verlenen.

Kortom: de Afdelingsuitspraak van 14 juni 2023 gaat over een zogenoemde 'getrapte' aanvraag, terwijl de uitspraak van 2 juni 2004 ziet op een of/of-vergunning. Met andere woorden: de zaak die aan de orde was in de uitspraak van 14 juni 2023 is niet vergelijkbaar met de casus van de veehouderij aan het Priempad 9. De zaak uit de uitspraak van 2 juni 2004 is dat wél.

Anders dan bij een 'getrapte' aanvraag wordt bij een of/of-vergunning niet beoogd om aanvraagprocedures te doorkruisen. Een of/of-vergunningaanvraag voor de milieubelastende activiteit voor het houden van dieren heeft een legitiem doel. Bij het houden van dieren is flexibiliteit vaak wenselijk/noodzakelijk. Op basis van een of/of-vergunning kan snel worden ingespeeld op bijvoorbeeld melk- en vleesprijzen doordat het mogelijk is om van diercategorieën te wisselen.

NB: om de bovenstaande reden is het gebruikelijk dat veehouderijen een of/of-vergunning aanvragen en verleend krijgen. De Afdeling heeft in het kader van Natura 2000-gebieden bijvoorbeeld ook geoordeeld dat aan een of/of-vergunning een referentiesituatie kan worden ontleend.⁶

⁵ ECLI:NL:RBOBR:2023:4322.

⁶ AbRS 13 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2479, r.o. 4.3; AbRS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1653, r.o. 4.1.

De vraag is waarom de rechtbank Oost-Brabant in de uitspraak van 22 september 2025 dan toch aansluit bij de Afdelingsuitspraak van 14 juni 2023 en niet bij de Afdelingsuitspraak van 2 juni 2004. De verklaring daarvoor is waarschijnlijk het volgende.

De casus die bij de rechtbank voorlag, ging over een aanvraag om twee alternatieve bedrijfssituaties. Situatie 1 omvatte het houden van 34.199 vleeskalkoenen en situatie 2 betrof het houden van 84.995 vleeskuikens. Voor situatie 1 was een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: 'OBM') aangevraagd en voor situatie 2 was een omgevingsvergunning milieu aangevraagd. Relevant is dat voor een OBM de reguliere voorbereidingsprocedure geldt en dat op de omgevingsvergunning milieu de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.⁷ Verder geldt dat een OBM (die betrekking heeft op het houden van dieren) uitwerkt. Dat betekent dat een OBM (voor het houden van dieren) de activiteit niet normeert en maar één keer gebruikt kan worden. Voor een OBM gelden de normen uit het Activiteitenbesluit.

Daarentegen werkt een omgevingsvergunning milieu niet uit en bevat deze voorschriften voor het normeren van de activiteit.

Dat betekent dat de aanvraag in de zaak die bij de rechtbank Oost-Brabant voorlag, erop was gericht om twee wezenlijk verschillende typen omgevingsvergunningen in één vergunning te combineren. Tegen deze achtergrond is het oordeel van de rechtbank begrijpelijk dat het wettelijk systeem van het omgevingsrecht wordt doorkruist.⁸

De casus over het Priempad 9 is op dit punt niet vergelijkbaar met de zaak waarover de rechtbank Oost-Brabant een uitspraak heeft gedaan. Bij de veehouderij aan het Priempad 9 is voor beide alternatieve bedrijfssituaties een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit aangevraagd. Hiervoor geldt één voorbereidingsprocedure en één type vergunningplicht.

3. Conclusie

De Afdeling heeft in een uitspraak van 2 juni 2004 expliciet geoordeeld dat het is toegestaan om een of/of-vergunning voor de milieuactiviteit te verlenen. De casus over het Priempad 9 is niet vergelijkbaar met de zaak waarover de rechtbank Oost-Brabant in de uitspraak van 22 september 2025 heeft geoordeeld. Dat geldt ook voor de Afdelingsuitspraak van 14 juni 2023 die de rechtbank aan haar oordeel ten grondslag heeft gelegd.

Naar mijn mening is er geen reden om naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 22 september 2025, de aanvraag van de veehouderij aan het Priempad 9 te weigeren.

⁷ Artikel 3.7 lid 1 Wabo en artikel 3.10 lid 1 sub c Wabo.

⁸ Hoewel de rechtbank het verschil in het type vergunning niet expliciet in haar oordeel heeft betrokken, vermoed ik dat haar oordeel wel impliciet daarop is gebaseerd.

Wilt u bij vragen contact met mij opnemen?



Advocaat