



OMGEVINGSDIENST

FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

**Ontwerp weigeringsbesluit
Omgevingswet
Maatschap P.W. van Dijk en
J.F. van Dijk-de Vrij
Priempad 9, 3896 LJ Zeewolde**



Aanvrager:

Maatschap P.W. van Dijk en J.F. van Dijk-de Vrij
Priempad 9
3896 LJ ZEEWOLDE

Gemachtigde:

Agra-Matic B.V.
Postbus 396
6710 BJ EDE

Locatie:

Priempad 9 in Zeewolde

Onderwerp:

Ontwerp weigeringsbesluit Omgevingswet

Datum aanvraag:

05 augustus 2024

Aanvraagnummer:

2024080500649

Kenmerk OFGV:

Z2024-012963/D2025-245194

Aanvraag

Op 5 augustus 2024 heeft Agra-Matic B.V. namens de Maatschap P.W. van Dijk en J.F. van Dijk-de Vrij een veranderingsvergunning aangevraagd voor het veranderen van een pluimveehouderij gelegen aan het Priempad 9 te Zeewolde. De aanvraag is gedaan voor twee verschillende bedrijfssituaties. Beide aangevraagde bedrijfssituaties betreffen een verandering ten opzichte van de vigerende vergunde situatie en aanvrager wil in de toekomst ook kunnen schakelen tussen de twee aangevraagde bedrijfssituaties, zodat of eenden of vleeskuikens worden gehouden. Beide aangevraagde bedrijfssituaties betreffen het wijzigen van een IPPC-installatie.

Bij de aanvraag zijn de volgende documenten aangeleverd:

- Aanvraag omgevingsvergunning met DSO-nummer 20240805 00649;
- Cl.251027.Advies (MEMO Hekkelman Advocaten);
- Niet-Technische_samenvatting_Priempad9;
- 20250417_MEMO_Milieu-beoordelen;
- 20250804_GVM_Vergund;
- 20250807_A100395-01_Dijk_Mb-25-1 plattegrondtekening sit.1;
- 20250807_A100395-01_Dijk_Mb-25-2 plattegrondtekening sit.2;
- 20250807_AERIUS_extra_beoordeling_Sit1;
- 20250807_AERIUS_extra_beoordeling_Sit2-worstcase;
- 20250807_AERIUS_extra_beoordeling_Situatie2;
- 20250807_AERIUS_projectberekening_Sit1;
- 20250807_AERIUS_projectberekening_Sit2-worstcase.pdf;
- 20250807_AERIUS_projectberekening_Situatie2.pdf;
- 20250807_AERIUS_randeffect_Sit1;
- 20250807_AERIUS_randeffect_Sit2-worstcase;
- 20250807_AERIUS_randeffect_Situatie2;
- 20250807_AnalyseAchtergrond_Priempad.pdf;
- 20250807_AnalyseAchtergrond_Sit2_Priempad.pdf;
- 20250807_FVM_Situatie1.pdf;
- 20250807_FVM_Situatie2.pdf;
- 20250807_GVM_Beogd-Sit1.pdf;
- 20250807_GVM_Beogd-Sit2.pdf;
- 20250807_Invoergegevens_Situatie1.pdf;
- 20250807_Invoergegevens_Situatie2.pdf;
- 20250807_Mer-beoordelingsnotitie_Priempad9;
- 20250811_Toelichting_aanvullingen;
- 20240620_Diertabel_Priempad9.pdf;
- 20240725_VeeCombistof_Vleeseenden.pdf;
- 20240725_VeeCombistof_Vleeskuikens.pdf;
- "14. Nbwet-vergunning Maatschap van Dijk-de Vrij - Vleeseendenhouderij - Priempad 9 te Zeewolde.pdf";
- 20240916_Toelichting_Of-Of-vergunning.pdf;

- OW2021.01_aanvullende_technieken_versieA.pdf;
- rapport 2760ao33125 v2_05augustus2025.pdf.

Besluit

Burgemeester en wethouders van de gemeente Zeewolde (hierna: college) zijn voornemens om de aangevraagde of/of-vergunning gelet op de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet te weigeren voor de volgende activiteiten;

- Situatie 1, het houden van 66.000 vleeseenden, met de volgende verdeling:
 - In stal B worden 11.500 vleeseenden gehouden.
 - In stal C worden 11.500 vleeseenden gehouden.
 - In stal D worden 11.500 vleeseenden gehouden.
 - In stal E worden 11.500 vleeseenden gehouden.
 - In stal F1 worden 7.500 vleeseenden gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01).
 - In stal F2 worden 12.500 vleeseenden gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01)
- Situatie 2, het houden van 84.900 vleeskuikens, met de volgende verdeling:
 - Stal B & C zijn buiten gebruik
 - In stal D worden 20.530 vleeskuikens gehouden, stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01)
 - In stal E worden 15.800 vleeskuikens gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01)
 - In stal F1 worden 16.190 vleeskuikens gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01).
 - In stal F2 worden 32.380 vleeskuikens gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01)
- het kunnen schakelen tussen bovenstaande aangevraagde bedrijfssituaties 1 en 2.

Geen m.e.r.-beoordeling uitgevoerd

Omdat het college voornemens is om de aangevraagde of/of-vergunning te weigeren, wegens strijdigheid met de systematiek van het wettelijk stelsel, bestaat geen belang meer bij het afgeven van een m.e.r.-beoordelingsbesluit voor beide aangevraagde bedrijfssituaties en het kunnen schakelen daartussen.

Mogelijkheid om bij zienswijzen aan te geven of wens bestaat om tot beoordeling van één van de aangevraagde situaties over te gaan

Aanvrager wordt met dit ontwerp-besluit in de gelegenheid gesteld om aan te geven of zij (eventueel onder protest) belang hecht om slechts een gedeeltelijk weigeringsbesluit te ontvangen en voor welk van bovenstaande bedrijfssituatie zij in dat geval geen weigering wenst te ontvangen. Als aanvrager hier gebruik van wenst te maken, zal beoordeeld worden of de vergunning deels te verlenen is, en zal ook worden nagegaan of voor de aangegeven bedrijfssituatie een milieueffectrapportage dient te worden opgesteld.

Bij geen reactie van aanvrager binnen de zienswijzetermijn zal de gehele aangevraagde vergunning worden geweigerd.

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

Datum: 08-12-2025

Een exemplaar van dit ontwerpbesluit is verzonden aan:

- Maatschap P.W. van Dijk en J.F. Van Dijk-de Vrij;
- Agra-Matic B.V.;
- Gemeente Zeewolde.

Rechtsmiddelen

Zienswijzen

Het ontwerpbesluit, de aanmeldnotitie en de aanvraag met bijbehorende stukken liggen zes weken ter inzage. Tijdens deze periode kan iedereen schriftelijk of mondeling zienswijzen inbrengen op het ontwerpbesluit. Schriftelijke zienswijzen kunnen worden verzonden aan:

Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
Postbus 2341
8202 AH Lelystad

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.

Voor het geven van een mondelinge zienswijze kan via het secretariaat van de OFGV (telefoonnummer: 088 - 63 33 000) een afspraak worden gemaakt.

Inhoud

1. Procedurele overwegingen	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Soort bedrijf en milieuvergunningplicht	8
1.3 Huidige vergunningssituatie	8
1.4 Bevoegd gezag	8
1.5 Procedure en procesverloop	9
1.6 Zienswijzen en definitief besluit	9
2. Inhoudelijke overwegingen	9
2.1 De aangevraagde bedrijfssituaties	9
2.2 Huidige vergunde situatie	10
2.3 Of/of vergunning strijdig met wetssystematiek	11
2.3.1 Jurisprudentie op basis waarvan bepaald is dat aanvraag van een of/of-vergunning in strijd met het wettelijke systeem in het omgevingsrecht wordt beschouwd	11
2.3.2 Aantal projecten dat is aangevraagd binnen de aangevraagde of/of-vergunning	12
2.3.3 Indieningsvereisten zien op aanvraag voor één bedrijfssituatie	13
2.3.4 Toetsingscriteria Besluit kwaliteit leefomgeving	13
2.3.5 Toegestuurde reactie aanvrager inzake bovenstaande uitspraken in relatie tot aanvraag Priempad 9 in Zeewolde.	15
2.3.6 Reactie op ingediende advies van Hekkelman advocaten	15
3. Geen m.e.r.-beoordeling uitgevoerd	19
3.1 Geen belang meer bij m.e.r.-beoordeling bij weigeren aanvraag of/of vergunning	19

1. Procedurele overwegingen

1.1 Aanleiding

Op 5 augustus 2024 heeft Agra-Matic B.V. namens de Maatschap P.W. van Dijk en J.F. van Dijk – de Vrij een veranderingsvergunning aangevraagd voor het veranderen van een pluimveehouderij gelegen aan het Priempad 9 te Zeewolde. De aanvraag is gedaan voor twee verschillende bedrijfssituaties. Beide aangevraagde bedrijfssituaties betreffen een verandering ten opzichte van de vigerende vergunde situatie en aanvrager wil in de toekomst ook kunnen schakelen tussen de twee aangevraagde bedrijfssituaties, zodat of eenden of vleeskuikens worden gehouden. Beide aangevraagde bedrijfssituaties betreffen het wijzigen van een IPPC-installatie.

1.2 Soort bedrijf en milieuvergunningplicht

Bij beide aangevraagde bedrijfssituaties is sprake van het houden van meer dan 40.000 stuks pluimvee en daarom heeft de aanvraag betrekking op een IPPC-installatie als vermeld onder categorie 6.6 van bijlage I van de Europese Richtlijn Industriële Emissies (richtlijn 2010/75/EU, kortweg RIE).

1.3 Huidige vergunningssituatie

Op 30 december 2014 is een omgevingsvergunning eerste fase vergunning (voor de activiteit milieu) verleend voor het veranderen van de inrichting, gelegen aan Priempad 9 in Zeewolde. Er is vergunning verleend voor het oprichten van een IPPC-installatie. Het aantal te houden vleeseenden in de bestaande stallen mag worden uitgebreid naar 11.500 en in de nieuw te bouwen stal F mogen 24.000 vleeseenden worden gehouden. In totaal is het houden van 70.000 vleeseenden vergund. De tweede fase vergunning is niet aangevraagd.

Met de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is de onlosmakelijke vergunning niet langer verplicht gesteld. Fasevergunningen voor de activiteit milieu die zijn verleend onder de Wabo, maar die niet in werking waren getreden, worden op grond van de artikelen 4.13 en 4.79 lid 2 van de Invoeringswet Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024 alsnog gelijkgesteld met een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet. De fase 1 vergunning trad door de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2024 alsnog in werking. Ondanks dat stal F niet gebouwd is, en voor stal F geen vergunning voor de activiteit bouwen is verleend, mag er voor milieu vanuit gegaan worden dat een vergunning voor het houden van vleeseenden is verleend. Deze vergunning wordt nu beschouwd als een vergunning op grond van artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal).

1.4 Bevoegd gezag

Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag om te besluiten op de aanvraag op grond van artikel 5.8 van de Omgevingswet.

1.5 Procedure en procesverloop

Een aanvraag voor vergunning voor het wijzigen van een IPPC-installatie wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uitgebreide procedure), afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 16.5 Omgevingswet. Dit betekent dat deze ontwerp-beschikking gepubliceerd wordt en 6 weken ter inzage wordt gelegd. Gedurende de inzagetermijn kan door een ieder zienswijzen worden ingediend.

De vergunningaanvraag zal zonder dat aanvrager zienswijzen indient, geheel geweigerd worden. Tijdens de zienswijzeperiode kan aanvrager de aanvraag wijzigen naar een aanvraag voor één bedrijfssituatie. Een andere mogelijkheid bestaat voor aanvrager om een zienswijze (onder protest en met behoud van recht om rechtsmiddelen aan te wenden) in te dienen en daarbij aan te geven dat zij slechts een gedeeltelijke weigering van de aangevraagde activiteiten wenst te ontvangen. In dat geval zal het college alsnog beoordelen of de aanvraag voor één (door aanvrager aan te geven) van de twee bedrijfssituaties vergunbaar is én zal voor de betreffende situatie beoordeeld worden of daarvoor een milieueffectrapportage nodig is. Er zal dan opnieuw een ontwerp-besluit ter inzage worden gelegd en in dat geval zal voor een ieder de mogelijkheid worden geboden om zienswijzen in te dienen.

1.6 Zienswijzen en definitief besluit

<dit is een ontwerp en daarom zijn er nog geen zienswijzen>

2. Inhoudelijke overwegingen

2.1 De aangevraagde bedrijfssituaties

Aanvrager vraagt één vergunning aan voor twee verschillende bedrijfssituaties en om tussen de aangevraagde bedrijfssituaties te kunnen schakelen. Het betreft een zogenaamde of/of-vergunningaanvraag.

De voorgenomen verandering op het bedrijf aan Priempad 9 in situatie 1 is het kunnen houden van 66.000 vleeseenden. De verdeling zal er als volgt uit zien:

- In stal B worden 11.500 vleeseenden gehouden.
- In stal C worden 11.500 vleeseenden gehouden.
- In stal D worden 11.500 vleeseenden gehouden.
- In stal E worden 11.500 vleeseenden gehouden.
- In stal F1 worden 7.500 vleeseenden gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01).
- In stal F2 worden 12.500 vleeseenden gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01)

De voorgenomen verandering op het bedrijf aan Priempad 9 in situatie 2 is het kunnen houden van 84.900 vleeskuikens. De verdeling zal er als volgt uit zien:

- Stal B & C zijn buiten gebruik.
- In stal D worden 20.530 vleeskuikens gehouden, stal is voorzien van een warmtewisselaar (OWcodes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01)
- In stal E worden 15.800 vleeskuikens gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01)
- In stal F1 worden 16.190 vleeskuikens gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01).
- In stal F2 worden 32.380 vleeskuikens gehouden, de stal is voorzien van een warmtewisselaar (OW-codes AP 100.4, OW-nummer: 2021.01).

Het bedrijf wil na in werking zijn volgens bedrijfssituatie 1 kunnen schakelen naar bedrijfssituatie 2 en andersom. Het kunnen schakelen van de verschillende aangevraagde bedrijfssituaties wordt voor onbepaalde tijd aangevraagd. Daarmee wordt dus ook aangevraagd om voor onbepaalde tijd een worstcase situatie vergund te hebben, terwijl het bedrijf niet volgens deze worstcasesituatie in werking hoeft te zijn.

2.2 Huidige vergunde situatie

Op 30 december 2014 is een omgevingsvergunning eerste fase vergunning (voor de activiteit milieu) verleend voor het veranderen van de inrichting, gelegen aan Priempad 9 in Zeewolde. De vergunning is afgegeven voor de volgende stallen met bijbehorende dieren aantallen.

Stal nr.	RAV code	Aantal dieren	NH ³ emissie factor (kg/dierplaats/jr)
B	G2.1.100	11.500	0,21
C	G2.1.100	11.500	0,21
D	G2.1.100	11.500	0,21
E	G2.1.100	11.500	0,21
F	G2.1.100	24.000	0,21
Totalen		70.000	

Stal nr.	Totaal NH ³ emissie (kg/jr)	(OUe/d)	Totaal aantal (OUe/s)	PM10 (Gram/dierplaats/jr)	Totaal PM10 (kg/jr)
B	2415	0,49	5635	84	966.000
C	2415	0,49	5635	84	966.000
D	2415	0,49	5635	84	966.000
E	2415	0,49	5635	84	966.000
F	5040	0,49	11760	84	2.016.000
Totalen	14.700		34.300		5.880.000

In de tweede fasebeschikking zouden de overige activiteiten op vergunbaarheid worden beoordeeld. Het betreft dan de activiteit bouwen. Het gaat hierbij om onder andere het realiseren van een nieuwe pluimveestal F en de plaatsing van voedersilo's.

Er is echter geen 2e fase vergunning aangevraagd of verleend. Dit betekent dat de omgevingsvergunning onder de Wabo niet in werking is getreden. Anders dan in de considerans stond vermeld, is de verleende eerste fase vergunning niet van rechtswege vervallen omdat er binnen drie jaar geen 2e fasevergunning is aangevraagd. De vergunning van 30 december 2014 is namelijk niet actief ingetrokken (geen intrekkingbesluit afgegeven).

Met de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is de onlosmakelijke vergunning niet langer verplicht gesteld. Fasevergunningen voor de activiteit milieu die zijn verleend onder de Wabo, maar die niet in werking waren getreden, worden op grond van de artikel 4.13 en 4.79 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024 alsnog gelijkgesteld met een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet. De fase 1 vergunning trad door de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2024 alsnog in werking. Ondanks dat stal F niet gebouwd is, en voor stal F geen vergunning voor de activiteit bouwen is verleend, mag er voor milieu vanuit gegaan worden dat een vergunning voor het houden van vleeseenden is verleend.

2.3 Of/of vergunning strijdig met wetssystematiek

2.3.1 Jurisprudentie op basis waarvan bepaald is dat aanvraag van een of/of-vergunning in strijd met het wettelijke systeem in het omgevingsrecht wordt beschouwd

Op 22 september 2025 heeft de Rechtbank Oost-Brabant geoordeeld dat het vergunnen van twee situaties in strijd is met het wettelijke systeem in het omgevingsrecht.¹

In de hiervoor genoemde uitspraak verwijst de Rechtbank Oost-Brabant naar een uitspraak van de Afdeling van 14 juni 2023² waarin de Afdeling heeft overwogen dat het niet mogelijk is om twee inhoudelijk verschillende bouwplannen binnen één aanvraag getrapd 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. De rechtbank Oost Brabant heeft ook eerder hetzelfde geoordeeld in de uitspraak van 15 september 2023.³

1 ECLI:NL:RBOBR:2025:5871

2 ECLI:NL:RVS:2023:2331

3 ECLI:NL:RBOBR:2023:4322

De Afdeling merkt in de uitspraak van 14 juni 2023 op dat geprobeerd is om binnen één aanvraag twee inhoudelijk verschillende bouwplannen vergund 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 derdebelaanghebbenden geconfronteerd kunnen worden met een rechtsonzekere situatie, als binnen één aanvraag getrapte meerdere bouwplannen voorgelegd zouden kunnen worden. 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 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.

In het vervolg van dit besluit zet ik uiteen waarom deze lijn ook van toepassing moet worden geacht onder de Omgevingswet en in het bijzonder op de onderhavige aanvraag voor een millieubelastende activiteit.

2.3.2 Aantal projecten dat is aangevraagd binnen de aangevraagde of/of-vergunning

Er is door aanvrager een zogenaamde of/of-vergunning aangevraagd, waarbij tevens wordt gevraagd om tussen de verschillende projectsituaties te kunnen schakelen. Concreet uitgelegd zijn er in één aanvraag verschillende situaties/projecten aangevraagd:

- Van project vergund naar project situatie 1, én
- Van project situatie 1 naar project situatie 2, én
- Van project vergund naar project situatie 2, én
- Van project situatie 2 naar project situatie 1

Alle hierboven genoemde projectwijzigingen (4 in totaal) zijn vergunningplichtig op grond van artikel 3.201 Bal en voor iedere projectwijziging dient een m.e.r.-beoordeling te worden uitgevoerd. Waarom dat laatste het geval is, wordt in hoofdstuk 3 verder toegelicht.

2.3.3 Indieningsvereisten zien op aanvraag voor één bedrijfssituatie

Hoewel de Wet algemene bepalingen niet meer geldig is, moet worden opgemerkt dat ook op grond van de Omgevingswet net als op grond van de Wabo, indieningsvereisten gelden voor de aanvraag van een omgevingsvergunning. Op grond van artikel 7.27 van de Omgevingsregeling dienen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ippc-installatie de volgende gegevens en bescheiden te worden verstrekt:

a.een beschrijving van:

4°.de aard en omvang van de emissies die zijn te voorzien in de bodem, het water en de lucht, met een overzicht van de significante milieugevolgen van de emissies;

5°.de toestand van het terrein van de installatie

Net als uit de indieningsvereisten als vermeld in de uitspraak van 14 juni 2023, kan uit de indieningsvereisten op grond van artikel 7.27 van de Omgevingsregeling worden opgemaakt dat het slechts de bedoeling is dat een aanvraag betrekking heeft op één nieuw project, en dat bij de beoordeling voor wat betreft de bestaande situatie, uitgegaan moet worden van de bestaande toestand van het terrein van de installatie. De toestand van het terrein van de installatie is ten tijde van de bedrijfswijziging die ver in de toekomst kan liggen, niet bekend. In die zin kan een aanvrager niet de benodigde gegevens overleggen die nodig zijn voor de beoordeling van een toekomstige wijziging.

2.3.4 Toetsingscriteria Besluit kwaliteit leefomgeving

Op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving dient de aanvraag beoordeeld te worden aan onder meer artikel 8.9. In de nota van toelichting wordt significante milieuverontreiniging nader beschreven. In het beoordelingskader is bepaald dat de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. Het criterium van «geen significante verontreiniging» is al bekend in het milieurecht. Het is als beginsel opgenomen in artikel 11 van de richtlijn industriële emissies. In de Wabo werd dit criterium niet expliciet gehanteerd, maar werd het ingevuld door de verschillende onderdelen van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning milieu. In het stelsel van de Omgevingswet is gekozen voor een omschrijving, die zonder omwegen de essentie van het criterium aangeeft, namelijk dat verontreiniging door een milieubelastende activiteit niet significant mag zijn. In de Omgevingswet is dit bepaald in artikel 4.22, tweede lid, welke bepaling van overeenkomstige toepassing is op de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (artikel 5.26, tweede lid van de Omgevingswet). De richtlijn industriële emissies bevat een definitie van het begrip verontreiniging. Om verwarring met andere verontreinigingsbegrippen te voorkomen is deze definitie in het Besluit kwaliteit leefomgeving overgenomen als «milieuverontreiniging». Wanneer sprake is van een significante verontreiniging is in de richtlijn niet nader omschreven. Ook de wet geeft geen nadere invulling van dit criterium. Het bevoegd gezag zal per geval moeten beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging, waarbij met alle relevante feiten en omstandigheden rekening gehouden wordt.

Net als onder de Wabo zal het bevoegd gezag dus bij deze beoordeling aandacht moeten besteden aan de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen die de activiteit kan veroorzaken voor het milieu, de gezondheid en de veiligheid. Ook zullen de specifieke plaatselijke kenmerken van de locatie waar de milieubelastende activiteit plaatsvindt, moeten worden meegenomen bij de beoordeling. Dit betreft niet alleen de bestaande omgeving van de milieubelastende activiteit, maar ook de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen in de omgeving van de milieubelastende activiteit. Ook kan gedacht worden aan ontwikkelingen van de activiteit zelf (zoals voorzienbare uitbreidingen). De ontwikkelingen zullen wel voldoende concreet moeten zijn. Dit zal per geval moeten worden beoordeeld.⁴

Op grond van de Richtlijn industriële emissies kunnen wijzigingen in een installatie leiden tot meer verontreiniging. De exploitanten moeten elke voorgenomen wijziging die gevolgen kan hebben voor het milieu meedelen aan de bevoegde autoriteit. In het geval van belangrijke wijzigingen aan installaties die aanzienlijke negatieve effecten kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, moet eerst een vergunning worden afgegeven overeenkomstig deze richtlijn.

Het aanvragen van twee verschillende bedrijfssituaties, kan echter niet volgens de beoordelingssystematiek van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Richtlijn industriële emissies plaatsvinden, omdat niet alleen wordt gevraagd om de bedrijfssituatie te wijzigen ten opzichte van de huidige vergunde situatie, maar ook wordt gevraagd om in de toekomst de nog te vergunnen bedrijfssituatie 1 of 2 te kunnen wijzigen.

Op dit moment zijn de lokale omstandigheden van het milieu en leefomgeving niet bekend die in de toekomst aanwezig zijn. Zo kan bijvoorbeeld niet worden beoordeeld of in de toekomst sprake zal zijn van (onaanvaardbare) cumulatie van milieugevolgen door projecten die mogelijk in de toekomst in de omgeving van het aangevraagde project zullen gaan plaatsvinden. Ook kan het zijn dat ten tijde van de toekomstige wijziging reeds verdergaande technieken ontwikkeld zijn, die op dit moment nog niet bekend zijn. Het vergunnen van een bedrijfssituatie die niet binnen afzienbare tijd in werking zal worden gebracht en zonder zekerheid dat deze in werking wordt gebracht, dient dan ook in strijd worden geacht met de systematiek van de Omgevingswet het Besluit kwaliteit leefomgeving, de Omgevinsregeling en de uitgangspunten overeenkomstig de Richtlijn industriële emissies.

Daarbij wordt opgemerkt dat wanneer of/of-vergunningen niet in strijd zouden worden geacht met het stelsel, dit tot gevolg kan hebben dat bedrijven hun bestaande overbelaste bedrijfssituaties juridisch veiligstellen door voor onbepaalde tijd of/of-vergunningen aan te vragen. Wanneer deze vergunning wel verleend zou worden, zou het bedrijf voor onbepaalde tijd terug kunnen schakelen of overschakelen naar een bedrijfssituatie die feitelijk niet vergunbaar zou zijn geweest als de aanvragen middels aparte vergunning-procedures behandeld zouden zijn.

⁴ Staatsblad 2018, 292

2.3.5 Toegestuurde reactie aanvrager inzake bovenstaande uitspraken in relatie tot aanvraag Priempad 9 in Zeewolde.

Aanvrager heeft bij e-mail van 27 oktober 2025 een advies van Hekkelman Advocaten toegestuurd, waarin Hekkelman Advocaten uiteenzet waarom volgens haar de hiervoor genoemde uitspraken niet relevant zouden zijn voor de aangevraagde of/of-vergunning. Kort samengevat worden door Hekkelman Advocaten de volgende redenen aangevoerd:

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;

1. De Afdelingsuitspraak van 14 juni 2023 gaat over een aanvraag om omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik voor het bouwen van een appartementengebouw.
2. In de uitspraak van 14 juni 2023 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.
3. In haar uitspraak van 22 september 2025 verwijst de rechtbank Oost-Brabant ook naar een uitspraak van dezelfde rechtbank van 15 september 2023. 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;
4. 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.

2.3.6 Reactie op ingediende advies van Hekkelman advocaten

Ten aanzien van 1.

Hekkelman Advocaten verwijst naar een uitspraak van 2 juni 2004 van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin bepaald is dat voor milieu één vergunning kan worden verleend voor twee verschillende bedrijfssituaties.

Beide aangevraagde bedrijfsituaties als vermeld in de uitspraak van 2 juni 2004 hadden geen betrekking op het oprichten van een IPPC-installatie, én uit de uitspraak blijkt ook niet dat voor de aangevraagde bedrijfssituaties projecten een m.e.r.-beoordeling had plaatsgevonden.

De uitspraak van 2 juni 2004 heeft overigens nog betrekking op een aangevraagde vergunning onder het regime van de Wet milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningbesluit en destijds geldende beoordelingscriteria voor onder andere geur, terwijl de recente uitspraak van 22 september 2025 een nieuwe lijn laat zien, nadat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking was getreden.

In de uitspraak van 2 juni 2004 is door de Afdeling ingegaan op de beroepsgronden die zich in die zaak voordeden. Zo blijkt niet uit de desbetreffende uitspraak dat beoordeeld is of een of/of-vergunning voldoet aan de wetssystematiek van het Omgevingsrecht. In de zaak wordt alleen ingegaan op de beroepsgronden die werden ingediend, en uit de uitspraak blijkt dat de Afdeling alleen heeft beoordeeld of er een weigeringsgrond aanwezig was op grond van het destijds geldende artikel 8.10 van de Wet milieubeheer, welk artikel vermeldde dat de vergunning slechts in het belang van het milieu geweigerd kon worden. In de desbetreffende uitspraak is daarbij aangegeven door de Afdeling dat het bevoegd gezag bij die beoordeling beoordelingsvrijheid heeft. Dit betekent dat de Afdeling een terughoudende toetsing heeft uitgevoerd.

Uit de uitspraak van 22 september 2025 blijkt dat voor de beantwoording of een vergunningaanvraag voldoet aan de systematiek van het omgevingsrecht niet enkel gekeken dient te worden naar eventuele weigeringsgronden als vermeld in de wet. Ook andere aspecten kunnen redenen zijn om een vergunning te weigeren. Uit de uitspraak blijkt dat als een aanvraag in strijd met de wetssystematiek wordt beschouwd, deze geweigerd dient te worden. De intentie van wet- en regelgeving en eventuele nadelen spelen bij die beoordeling ook een rol. In de motivering van dit ontwerp-weigeringsbesluit wordt uitgebreid een motivering gegeven op basis van welke aspecten de aangevraagde of/of-vergunning in strijd wordt geacht met de wetssystematiek.

Ten aanzien van 2.

De Afdelingsuitspraak van 14 juni 2023 gaat inderdaad over een getrapte aanvraag om omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik voor het bouwen van een appartementengebouw. Dat betekent echter niet dat aan de uitspraak geen enkele betekenis kan toekomen bij een aanvraag voor een of/of-vergunning voor milieubelastende activiteiten.

De Rechtbank Oost-Brabant, heeft bij een aangevraagde of/of-vergunning de uitspraak van 14 juni 2023 relevant geacht. Net als bij een 'getrapte' aanvraag wordt bij een of/of-vergunning namelijk één aanvraag ingediend voor verschillende situaties. In de uitspraak van 22 september 2025 heeft de Rechtbank Oost-Brabant de relevantie tussen getrapte aanvragen en of/of-vergunningen aangenomen, omdat bij beide situaties getracht wordt om één vergunning te krijgen voor verschillende aan te vragen bedrijfssituaties.

De uitspraak van 14 juni 2023 is ook relevant bij deze aanvraag voor een of/of-vergunning, omdat de Afdeling in die uitspraak, met de rechtbank, van oordeel is dat de beslistermijnen als vermeld in het Omgevingsrecht en de te volgen procedure ingevolge de Algemene wet bestuursrecht, niet gebaseerd zijn op de situatie waarin het college meerdere bouwplannen dient te beoordelen binnen één aanvraag. Een of/of-vergunning heeft namelijk ook betrekking op het aanvragen van het in werking zijn volgens verschillende bedrijfssituaties. Net als bij bouwplannen zijn de beslistermijnen als vermeld in de Omgevingsvergunning gebaseerd op het beoordelen van één aangevraagde situatie en niet voor verschillende bedrijfssituaties.

Verder leidt de Afdeling in de uitspraak van 14 juni 2023 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.

Net als bij een aanvraag voor een aanvraag afwijken van een bestemmingsplan onder de Wabo, gelden er voor een aanvraag voor een milieubelastende activiteit indieningsvereisten. Deze zijn geregeld in de Omgevingsregeling. In de motivering van dit ontwerp-besluit wordt uitgebreid ingegaan op de indieningsvereisten voor zowel de aanvraag voor de omgevingsvergunning, als ook de informatie die een m.e.r.-aanmeldnotitie moet bevatten. De bestaande toestand van het milieu dient bij de aanvraag en aanmeldnotitie betrokken te worden. Anders dan aanvrager van oordeel is, kan de bestaande toestand van milieu nadat bedrijfssituatie 1 of 2 is gerealiseerd niet meer aan de huidige vigerende vergunde situatie worden ontleend. Wanneer bedrijfssituatie 2 is gerealiseerd, zal in ieder geval de bestaande milieusituatie zijn verbeterd dat geen sprake meer is van een overbelaste geursituatie. Het terugschakelen naar situatie 1 zou leiden tot het opnieuw realiseren van een overbelaste geursituatie.

Ten aanzien van 3.

Het klopt dat de uitspraak van 15 september 2023 niet betrekking heeft op een zogenaamde of/of- vergunning, echter ook hier geldt dat de Rechtbank heeft geoordeeld dat het aanvragen van twee verschillende situaties (waaronder ook voor milieu, gezien besluit 1 betrekking had op aanvraag van een vergunning voor een milieuactiviteit op grond van artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo) niet mogelijk wordt geacht. Wat daarbij ook opgemerkt moet worden, is dat bij deze procedure die voorlag, er sprake was van een aanvraag voor een uitgebreide procedure, en dat ook beide aangevraagde bedrijfssituaties met een uitgebreide procedure dienden te worden afgehandeld. Hieruit blijkt dan ook wel, dat de Rechtbank Oost Brabant, het verschil in proceduretermijnen voor wat betreft de aangevraagde bedrijfssituaties, niet van doorslaggevend betekenissen acht bij de beoordeling of een aanvraag in strijd met de wetssystematiek moet worden geacht. De Rechtbank Oost-Brabant en de Afdeling bestuursrechtspraak geven zoals hiervoor ook omschreven meer redenen aan waarom een aanvraag voor twee verschillende bedrijfssituaties in strijd met de wetssystematiek moet worden geacht.

In deze ontwerp-beschikking is uitgebreid gemotiveerd op basis waarvan deze aanvraag in strijd met de wetssystematiek wordt geacht.

Ten aanzien van 4.

Dat voor de huidige aangevraagde bedrijfssituaties 1 en 2 beiden een vergunning nodig is op grond van artikel 3.201 Bal, waarvoor dezelfde voorbereidingsprocedure doorlopen dient te worden, maakt niet dat daardoor de uitspraak van 22 september 2025 Oost-Brabant niet relevant zou zijn. De Rechtbank Oost Brabant heeft namelijk in de desbetreffende uitspraak geoordeeld dat de in die zaak aan de orde zijnde kwestie het verlenen van één vergunning voor twee verschillende bedrijfssituaties in strijd is met de systematiek van de Awb, de Wabo en het Bor. Daarbij verwijst de Rechtbank naar de nadelen als vermeld in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 juni 2023. In die uitspraak wordt niet enkel het verschil in te volgen procedures (regulier of uitgebreid) genoemd als nadeel, maar worden ook andere onderstaande redenen genoemd:

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. Dit is voor de onderhavige casus des te meer van belang omdat een van de aangevraagde bedrijfssituaties (de voortzetting van) een overbelaste situatie voor geur inhoudt.

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 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.

Dat niet enkel een verschil in te volgen procedure voor de aangevraagde situaties een rol speelt bij de beoordeling of een aanvraag in strijd geacht kan worden met de wetssystematiek, blijkt ook uit de aangehaalde uitspraak van 15 september 2023.

Zoals reeds gemotiveerd, geldt ook bij deze aanvraag dat de beslistermijn gebaseerd is op het vergunnen van één project (1 bedrijfssituatie) en niet op meerdere milieuprojecten. Het behandelen van twee verschillende bedrijfssituaties leidt voor derde belanghebbenden en ook voor het milieu tot een rechtsonzekere situatie. Dit vanwege het feit dat onbekend is wanneer de bedrijfssituaties in werking worden gebracht en op dit moment kunnen de gevolgen voor uitvoering van de bedrijfswisselingen tussen situatie 1 en 2 ten opzichte van de bestaande toestand van het milieu niet worden beoordeeld, omdat de toestand van milieu in de loop der tijd kan wijzigen. En, in het verlengde daarvan kan het bevoegd gezag niet beoordelen welke voorschriften in de vergunning moeten worden opgenomen om de bestaande toestand van het milieu op het moment van bedrijfswisseling voldoende te beschermen. Tenslotte moet worden opgemerkt dat net als bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan, bij de aanvraag voor een vergunning voor een milieubelaste activiteit als vermeld in 3.201 Bal, indieningsvereisten gelden, waaruit geconcludeerd wordt dat het de bedoeling is geweest dat een aanvraag enkel betrekking dient te hebben op één aan te vragen bedrijfssituatie (één project).

Conclusie

Het advies van 27 oktober 2025 dat in opdracht van de adviseur van aanvrager door Hekkelman Advocaten is opgesteld, leidt niet tot een ander oordeel. Het aanvragen van meerdere bedrijfssituaties in de voorliggende vergunningaanvraag worden in strijd geacht met de wetssystematiek van het Omgevingsrecht.

3. Geen m.e.r.-beoordeling uitgevoerd

3.1 Geen belang meer bij m.e.r.-beoordeling bij weigeren aanvraag of/of vergunning

Aangezien de huidige aanvraag voor een of/of-vergunning in strijd met de systematiek van het Omgevingsrecht wordt beschouwd en geweigerd wordt, bestaat er op dit moment geen belang meer bij het behandelen van de aanmeldnotitie, nu het doel van een m.e.r.-beoordelingsbesluit is dat deze een voorbereidingsbesluit vormt in het kader van de vergunningaanvraag. Dit betekent dat in dit besluit geen inhoudelijk oordeel is gegeven op de aanmeldnotitie en of voor de in de aanmeldnotitie vermelde activiteiten een milieueffectrapport dient te worden opgesteld.

Het wel beoordelen van de aanmeldnotitie, terwijl op voorhand de aangevraagde vergunning geweigerd zal worden, wordt niet redelijk geacht. Mede omdat voor het inhoudelijk beoordelen van een m.e.r.-aanmeldnotitie leges geheven worden.

Ten overvloede wordt nog wel opgemerkt dat als de m.e.r.-aanmeldnotitie wel inhoudelijk beoordeeld zou worden, iedere projectwijziging als m.e.r.-beoordelingsplichtig dient te worden beschouwd.

Op grond van artikel 11.6 lid 2 in samenhang met bijlage V van het Omgevingsbesluit dient voor een aangevraagd project een m.e.r.-beoordeling te worden uitgevoerd. Zo moet worden beoordeeld of het aangevraagde project aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Als dat het geval is, moet een milieueffectrapport worden gemaakt.

Op grond van artikel 11.7 lid 4 van het Omgevingsbesluit, dient onder wijziging of uitbreiding als bedoeld in bijlage V, kolom 3, ook te worden verstaan:

- een wijziging die betrekking heeft op bestaande installaties.

De begrippen «wijziging of uitbreiding» moeten ruim worden geïnterpreteerd. Het gaat ook om situaties waarbij een nieuw besluit nodig is van het bevoegd gezag om het werk of de installatie weer te kunnen gebruiken.

Iedere aangevraagde wijziging van bedrijfssituatie wordt dus gezien als een wijziging van het project en wijziging van installatie in de zin van de m.e.r.-regelgeving en het Omgevingsbesluit, waarvoor bij iedere wijziging opzichzelfstaand een m.e.r.-beoordeling dient te worden uitgevoerd omdat hiervoor een vergunning wordt aangevraagd. Dit betekent dat de milieugevolgen van iedere wijziging beoordeeld dient te worden ten opzichte van de daarvoor aanwezige situatie en dus niet dat slechts 2 scenario's (situatie 1 en 2) getoetst worden aan de huidige bestaande vergunde situatie. Na in werking stellen van situatie 1 of 2 is immers het project gewijzigd, waardoor niet langer de eerder vergunde situatie als uitgangspunt kan worden genomen. Een ander oordeel zou betekenen dat met het aanvragen van of/of-vergunningen slechts één m.e.r.-beoordeling wordt uitgevoerd voor de nieuwe bedrijfswijzigingen ten opzichte van de bestaande vigerende bedrijfssituatie, maar niet voor de bedrijfssituaties 1 en 2 in onderling verband, terwijl die wijzigingen ook vergunningplichtig en m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn en de bestaande toestand en feiten en omstandigheden naar aanleiding van de bedrijfswijzigingen kunnen zijn gewijzigd. Een m.e.r.-beoordeling heeft een beperkte 'houdbaarheid' en er kan dus voor toekomstige veranderingen niet blijven worden teruggevallen op een m.e.r.-beoordeling die nu wordt uitgevoerd, terwijl dat wel het gevolg zou zijn van een of/of-vergunning.

Concreet betekent dit dat na realisatie van bedrijfssituatie 1 of 2, niet als referentiesituatie teruggevallen kan worden op vergunde milieurechten overeenkomstig de verleende vergunning van 30 december 2014. Een ander oordeel zou met zich meebrengen dat met het aanvragen van of/of-vergunningen aanzienlijke gevolgen voor het milieu, nadat deze door gewijzigde bedrijfssituatie zijn weggenomen, niet zouden worden erkend.