



OMGEVINGSDIENST

FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

**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:

Weigeringsbesluit Omgevingswet

Datum aanvraag:

05 augustus 2024

Aanvraagnummer:

2024080500649

Kenmerk OFGV:

Z2024-012963/D2026-115727

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) hebben besloten 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 de aangevraagde of/of-vergunning heeft geweigerd, 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.

Rechtsmiddelen

Beroep

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dag waarop het besluit ter inzage is gelegd. Het besluit en onderliggende stukken (inclusief reacties van rechtsbijstandsverleners van aanvrager) worden ter inzage gelegd. Tegen dit besluit kan binnen een termijn van zes weken beroep worden aangetekend. De genoemde zes weken termijn voor het indienen van het beroepschrift vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit overeenkomstig ter inzage is gelegd. Het beroepschrift moet ingediend worden bij:

Rechtbank Midden-Nederland
Afdeling bestuursrecht
Postbus 16005
3500 DA Utrecht.

Het beroepschrift moet worden ondertekend en bevat in ieder geval naam, adres, datum en een omschrijving van het besluit. Ook moet een motivatie worden gegeven waarom beroep wordt ingediend en een kopie van het besluit moet worden bijgevoegd.

Voorlopige voorziening

Als de uitvoering van dit besluit onherstelbare gevolgen met zich meebrengt, kan een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland, Afdeling Bestuursrecht, onder vermelding van voorlopige voorzieningen, postbus 16005, 3500 DA Utrecht. In het verzoek moet worden aangegeven waarom sprake is van een spoedeisend belang.

Aan het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening zijn kosten (griffie) verbonden. Meer informatie en uitleg over het indienen van beroep en een voorlopige voorziening is te vinden op www.rechtspraak.nl.

Ondertekening

Het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde,
Namens deze,



Teamleider Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek

Datum: 07-07-2026

Een exemplaar van dit besluit is verzonden aan:

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

Inhoud

1.	Procedurele overwegingen	8
1.	Aanleiding	8
2.	Soort bedrijf en milieuvergunningplicht	8
3.	Huidige vergunningssituatie	8
4.	Bevoegd gezag	8
5.	Procedure en procesverloop	9
2.	Inhoudelijke overwegingen	22
2.1	De aangevraagde bedrijfssituaties	22
2.2	Huidige vergunde situatie	23
2.3	Of/of vergunning strijdig met wetssystematiek	24
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	24
2.3.2	Aantal projecten dat is aangevraagd binnen de aangevraagde of/of-vergunning	25
2.3.3	Indieningsvereisten zien op aanvraag voor één bedrijfssituatie	25
2.3.4	Toetsingscriteria Besluit kwaliteit leefomgeving	26
2.3.5	Toegestuurde reactie aanvrager inzake bovenstaande uitspraken in relatie tot aanvraag Priempad 9 in Zeewolde.	27
2.3.6	Reactie op ingediende advies van Hekkelman advocaten	28
3.	Geen m.e.r.-beoordeling uitgevoerd	32
3.1	Geen belang meer bij m.e.r.-beoordeling bij weigeren aanvraag of/of vergunning	32

1. Procedurele overwegingen

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.

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).

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).

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.

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. Daarom is een ontwerp-beschikking gepubliceerd en 6 weken ter inzage gelegd. Gedurende de inzagetermijn kan door eenieder zienswijzen worden ingediend.

Tijdens de hiervoor genoemde periode heeft aanvrager zienswijzen ingediend.

De aanvrager heeft er niet voor gekozen om de aanvraag te wijzigen om slechts één bedrijfsvariant aan te vragen. Dit betekent dat in dit weigeringsbesluit ingegaan zal worden op de aangevraagde of/of-vergunning en of deze verleend kan worden. Bij de afweging om de aangevraagde vergunning te weigeren zijn de ingediende zienswijzen betrokken.

Zienswijzen en definitief besluit

Namens aanvrager zijn per e-mail op 14 januari 2026 door OMVR advocaten zienswijzen ingediend op het ontwerp-weigeringsbesluit. Deze zienswijzen zijn ook nog schriftelijk toegestuurd en ontvangen op 20 januari 2026.

Onderstaand zijn de ingediende zienswijzen samengevat weergegeven. De reactie op de zienswijzen zijn per onderdeel weergegeven.

1. Een of/of-milieuvergunning is door de hoogste bestuursrechter aanvaard.' In de uitspraak van 2 juni 2004 (ECLI:NL:RVS:2004:AP0353) is expliciet geoordeeld dat het toegestaan is om één milieuvergunning te verlenen voor twee alternatieve veebezettingen, mits ondubbelzinnig is waarvoor vergunning is verleend. In die zaak achtte de Afdeling de vergunning voldoende duidelijk omdat de twee situaties concreet waren omschreven en in voorschriften waren begrensd. De uitspraak laat zien dat het instrument óf/of-vergunning in het milieurecht niet verboden is, maar dat de oplossing ligt in duidelijke begrenzing en voorschriften.

Reactie:

Het bevoegd gezag kent de genoemde uitspraak, maar is van oordeel dat deze uitspraak niet als vaste lijn kan worden beschouwd of een aanvraag voor een of/of-vergunning al dan niet in strijd met het stelsel van de huidige Omgevingswet en Algemene wet bestuursrecht kan worden beschouwd. De uitspraak is een enkelvoudige uitspraak die is gedaan binnen het stelsel van de Wet milieubeheer en bij die uitspraak is niet het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht, de indieningsvereisten voor een vergunningaanvraag, de Richtlijn industriële emissies en de M.e.r.-richtlijn betrokken. In de genoemde uitspraak gaat de Afdeling alleen in op de vraag of een of/of-vergunning in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. In dat licht moet ook de conclusie worden gelezen dat dit niet het geval is als sprake is van een voldoende duidelijke begrenzing en voorschriften.

De uitspraken waarnaar verwezen is in de onderbouwing om de vergunningaanvraag in strijd met stelsel van de Omgevingswet te beschouwen, betreffen recente uitspraken die gedaan zijn onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Inmiddels is de Omgevingswet in werking getreden en is beoordeeld of er redenen zijn om de aanvraag in strijd met stelsel van de wet te beschouwen. Er zijn meerdere redenen waarom de aangevraagde of/of-vergunning in strijd met het stelsel van de Omgevingswet in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht wordt beschouwd. De redenen worden uitgebreid in de motivering van dit besluit benoemd. De ingediende zienswijze, leidt niet tot een ander oordeel.

2. De genoemde Rechtbankuitspraak kan nog niet als vaste lijn worden beschouwd, omdat hiertegenover een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak geldt waarin is bepaald dat een of/of-vergunning binnen het milieurecht is toegestaan.

Reactie:

Zie antwoord onder zienswijze 1. De uitspraak van de Afdeling uit 2004 kan niet als een vaste lijn worden beschouwd voor wat betreft de juridische beoordeling of een aanvraag voor meerdere projecten (verschillende bedrijfssituaties die ieder op zichzelf vergunningplichtig zijn) binnen één vergunningaanvraag al dan niet in strijd met (het stelsel van) de Omgevingswet en Algemene wet bestuursrecht kan worden beschouwd. De zienswijze leidt niet tot aanpassing van het oordeel dat de aangevraagde vergunning in strijd met stelsel van de Omgevingswet en Algemene wet bestuursrecht moet worden beschouwd. Voor de volledige onderbouwing wordt verwezen naar de motivering van het besluit.

3. De Rechtbankuitspraak waarnaar verwezen wordt in het ontwerpbesluit, is zeer kritisch ontvangen en als een vergissing aangemerkt. Bovendien heeft de Rechtbank Oost-Brabant in verschillende uitspraken geen kanttekening gemaakt bij verleende of/of-vergunningen. Verwezen wordt naar de uitspraak van 11 oktober 2019 (ECLI:NL:RBOBR:2019:5845) waarin de weigering om de vergunning in te trekken in stand bleef van een of/of-vergunning en de uitspraak van 18 september 2020 (ECLI:NL:RBOBR:2020:4492), waarin een vergunning is verleend voor drie bedrijfssituaties en de uitspraak van 29 oktober 2020 (ECLI:RBOBR:2020:5303) waarin er ook drie bedrijfssituaties waren vergund (twee bestaande bedrijfssituaties en een nieuwe derde variant). De Rechtbank heeft in die uitspraak niet geoordeeld dat drie bedrijfssituaties niet mogelijk zijn om te vergunnen. De vergunning werd op andere inhoudelijke gronden geweigerd (onvoldoende geluidsonderzoek).

Reactie:

De genoemde uitspraken waarin de of/of-vergunning aan bod komt, vormen geen reden om aan te nemen dat een of/of-vergunning niet in strijd met het stelsel van de wet kan worden beschouwd. Het is de rechter op grond van artikel 8:69 lid 1 Awb in beginsel niet toegestaan om een uitspraak te doen over aspecten van een

bestreden besluit die in het geheel niet door partijen zijn aangevoerd. Onderstaand worden de uitspraken kort weergegeven en welke beroepsgronden aan de uitspraken ten grondslag lagen.

ECLI:NL:RBOBR:2019:5845

In deze uitspraak komt aan de orde of een verleende en onherroepelijke of/of-vergunning kan worden ingetrokken op grond van artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Niet aan bod komt of de eerder verleende of/of-vergunning rechtmatig verleend kon worden, nu deze reeds onherroepelijk was.

Uit rechtsoverweging 9.3 blijkt overigens dat bij de vraag of een vergunning kan worden ingetrokken ook rekening dient te worden gehouden met de vraag of de bestaande vergunde milieuruimte gebruikt gaat worden bij een nieuwe vergunningsprocedure. Wanneer de of/of-vergunningen niet in strijd met de wet zouden moeten worden geacht, zoals aanvrager van oordeel is, zou dit leiden tot een stelsel waarbij (overbelaste) milieugebruiksruimte wordt geclaimd voor de toekomst, in plaats dat voorzienbaar is dat de aangevraagde activiteiten binnen afzienbare tijd zullen worden uitgevoerd. In artikel 5.40 lid 2 onder b van de Omgevingswet is een intrekking grond opgenomen dat de vergunning kan worden ingetrokken wanneer gedurende één jaar geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. De termijn zoals onder de Wabo gold, te weten drie jaar, is met de komst van de Omgevingswet verkort naar één jaar, met het oog op de verdere vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor alle omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Algemeen uitgangspunt van de bevoegdheid is dat het de bedoeling is geweest van de wetgever dat verleende vergunningen binnen afzienbare tijd gebruikt worden. Artikel 5.40 lid 2 onder b van de Omgevingswet is namelijk een vereenvoudigde voortzetting van artikel 2.33 lid 2 onder a Wabo. Uit de memorie van toelichting bij laatstgenoemde artikel blijkt dat de bevoegdheid tot intrekking van de vergunning ontleend is aan artikel 8.18 Wet milieubeheer welk artikel bepaalde dat de vergunning verviel als er drie opeenvolgende jaren geen gebruik van werd gemaakt. De bevoegdheid tot intrekking beoogt te voorkomen dat er vergunningen latent aanwezig zijn. Omdat met het verstrekken van een of/of-vergunning latente milieuruimte wordt vergund, moet ook wegens deze reden de aanvraag in strijd met het stelsel van de wet worden beschouwd.

ECLI:NL:RBOBR:2020:4492

In deze uitspraak zijn beroepsgronden aangevoerd dat een verleende of/of-vergunning niet verleend had mogen worden wegens gezondheids- en geuraspecten. Er is door appellant niet aangevoerd dat de vergunning in strijd met het stelsel van de wet is verleend. Daarom kan op basis van deze uitspraak niet geconcludeerd worden dat het verlenen van de vergunning in overeenstemming met het stelsel van de wet is. Verder heeft de rechter dit ook niet ambtshalve getoetst.

ECLI:RBOBR:2020:5303

De zaak gaat over de verlening van een omgevingsvergunning voor een pluimvee-houderij. Het bevoegd gezag heeft ten onrechte geen geluidsonderzoek (laten) opstellen. De eisen voor waterbesparende en energiebesparende maatregelen op grond van de BREF strekken niet tot bescherming van de belangen van eisers.

Binnen de inrichting zijn de volgende aantallen aangevraagd:

1. 48.746 ouderdieren van vleeskuikens in opfok, of
2. 59.550 opfokdieren van legrassen, of
3. 84.990 vleeskuikens.

De diercategorieën ouderdieren en opfokdieren zijn reeds vergund. Alle dieren worden binnen de inrichting inpandig gehouden. Voor deze wijziging van dieraantallen is geen omgevingsvergunning nodig voor de activiteit "bouwen" en/of "af wijken van het bestemmingsplan".

Er zijn geen beroepsgronden ingediend tegen de omgevingsvergunning voor de verlening van de activiteit gebiedsbescherming.

Overeenkomstig rechtsoverweging 3.2 van de uitspraak wordt door de Rechtbank aangenomen dat optie 1 en 2 reeds onherroepelijke vergunde bedrijfssituaties zijn en dat de rechtmatigheid voor het houden van de dieren daarom niet in geschil zijn in de procedure bij de Rechtbank.

Dit betekent dat de Rechtbank juist geen expliciete uitspraak heeft gedaan over de vraag of de of/of-vergunning al dan niet in strijd is met de wet. Ook hadden de beroepsgronden die waren ingediend geen betrekking op de vraag of het aanvragen van ook nog een derde bedrijfssituatie al dan niet in strijd moest worden beschouwd met het stelsel van de wet. De Rechtbank is daarom niet toegekomen aan deze beoordeling. Van een ambtshalve beoordeling of de of/of-vergunning al dan niet in strijd is met het stelsel van de wet, is ook geen sprake.

4. Ook in latere Afdelingsrechtspraak wordt de of/of-vergunning als fenomeen erkend en inhoudelijk beoordeeld (ECLI:NL:RVS:2020:1267). De discussie ging in deze uitspraak over één van de aangevraagde varianten, niet over een principieel verbod op een of/of-vergunning.

Reactie:

In de genoemde uitspraak staat het weigeren van een omgevingsvergunningaanvraag voor een of/of-vergunning centraal. Aanvrager is tegen het weigeringsbesluit in beroep gegaan. Daarbij is alleen aan de orde gekomen of de vergunning al dan niet inhoudelijk geweigerd mocht worden op basis van de Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid; Endotoxine toetsingskader 1.0 (hierna: de Notitie) van 25 november 2016 van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht. Er zijn geen beroepsgronden aan de orde gekomen of de vergunning op andere gronden geweigerd had mogen worden. Op basis van deze uitspraak kan dan ook niet worden geconcludeerd dat een of/of-vergunning niet in strijd is

met het stelsel van de wet. De rechter heeft dit onderdeel ook niet ambtshalve getoetst.

5. Op basis van jurisprudentie dienen de aangevraagde bedrijfssituaties wel inhoudelijk te worden beoordeeld en dient te worden beoordeeld of de aangevraagde bedrijfssituaties onder voorwaarden vergunbaar zijn. Je moet niet categorisch of/of vergunningen weigeren.

Reactie:

Er is in dit concrete geval beoordeeld of de aangevraagde activiteiten volgens de aanvraag, al dan niet in strijd met het stelsel van de wet moeten worden beschouwd. Daarbij is beoordeeld of de aangevraagde activiteiten bij verschillende bedrijfssituaties als verschillende projecten moeten worden aangemerkt. Er zijn projecten aangevraagd, waarbij onduidelijk is wanneer en voor hoe lang deze projecten worden uitgevoerd. Daardoor kan onmogelijk bij wisseling van het project in verre toekomst de bestaande toestand van het milieu betrokken worden, hetgeen een vereiste is als informatie die bij de aanvraag dient te worden gevoegd als indieningsvereiste. De aanvraag behelst hier activiteiten die vallen onder de vergunningplicht overeenkomstig artikel 3:201 Bal. In dit artikel wordt de vergunningplicht geregeld voor de milieubelastende activiteiten, bedoeld in artikel 3.200 Bal, voor zover het gaat om het exploiteren van een ippc-installatie voor het houden van pluimvee of varkens, bedoeld in categorie 6.6 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies. Daarnaast is bekend dat voor dergelijke bedrijfswijzigingen vaak een m.e.r.-beoordeling nodig is. Ook bij een m.e.r.-beoordeling moet de bestaande toestand van het milieu worden betrokken. Dit is niet mogelijk voor een activiteit die op een nog onbekend moment in de (verre) toekomst zal gaan plaatsvinden. Verder is toegelicht dat de Algemene wet bestuursrecht uitgaat van één aanvraag en in casu worden zoals aangegeven meerdere projecten aangevraagd.

Gelet op vorenstaande moet voor wat de wetgever voor ogen heeft gehad, rekening worden gehouden met de redenen van aanwijzing van vergunningplicht in verband met Europese regelgeving.

Op basis van de die regelgeving is ook als indieningsvereiste voor de aanvraag van een omgevingsvergunning opgenomen dat de bestaande toestand voor het milieu van belang is. Nu het rechtsonzeker is wanneer een project tot uitvoering wordt gebracht is ook niet duidelijk wat ten tijde van opeenvolgende bedrijfswijzigingen, zoals aangevraagd, de bestaande toestand van het milieu zal zijn. Ook moet worden opgemerkt dat de verleende fase 1 vergunning welke nu als omgevingsvergunning wordt beschouwd, niet tot uitvoering kan worden gebracht omdat de fase 2 vergunning niet is verleend. Dat was ook de reden dat voor ingang van de Omgevingswet de verleende milieuvergunning niet in werking is getreden.

Het is ook niet mogelijk om een toetsing aan de op dat moment bestaande toestand van het milieu als voorwaarde in een voorschrift op te nemen. Het opnemen

van een voorschrift dat voorafgaande aan de bedrijfswijziging toestemming nodig is, betreft het opnemen van een verplichting tot het aanvragen van een zogenaamd goedkeuringsbesluit. Het besluit over goedkeuring is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb maar wordt bij gebrek aan een wettelijke regeling voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure (met de mogelijkheid van bezwaar en daarna beroep). De wijziging van de omgevingsvergunning moet echter worden voorbereid met de uitgebreide procedure (zoals bij het bestreden besluit is gebeurd). Een onbeperkte buitenwettelijke mogelijkheid om aanvullende maatregelen op te leggen of eisen te stellen is in strijd met de rechtszekerheid en in strijd met het systeem van de Omgevingswet. Dit volgt uit een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:ROBR:2024:1490). Daarnaast heeft deze rechtbank ook onlangs nog uitspraak gedaan dat het bevoegd gezag niet een voorschot mag maken op toekomstige besluitvorming of ontwikkelingen (ECLI:NL:ROBR:2025:7040)

6. Er wordt door het bevoegd gezag ten onrechte een nieuwe weigeringsgrond toegevoegd aan de bestaande weigeringsgronden. Onder de Omgevingswet wordt een vergunning verleend of geweigerd op grond van beoordelingsregels. Als het bevoegd gezag onvoldoende gegevens bevat, bestaan daartoe aanvullende instrumenten zoals het verzoeken om aanvullingen of het beperkt aanpassen van de aanvraag. Een integrale weigering, enkel omdat de aanvraag twee bedrijfssituaties omvat, zonder inhoudelijke beoordeling of de vergunning onder voorschriften verleend kan worden is geen correcte route.

De indieningsvereisten voor IPPC-aanvragen sluiten twee alternatieven niet uit. Het ontwerpbesluit beroept zich op artikel 7.27 van de Omgevingsregeling en stelt dat daaruit volgt dat een aanvraag slechts één bedrijfssituatie kan betreffen, omdat onder meer de emissies en de toestand van het terrein moeten worden beschreven en toekomstige situaties onzeker zijn. Dit betoog is niet juist. De indieningsvereisten vragen om informatie die nodig is om te beoordelen wat wordt aangevraagd. Bij een aanvraag met twee alternatieven kan die informatie juist per alternatief worden aangeleverd, inclusief een beoordeling van het meest belastende scenario. De "toestand van het terrein" (de locatie van de installatie) verandert niet doordat twee bedrijfsmodi worden aangevraagd. Het betreft dezelfde inrichting/locatie. Dat de achtergrond in de omgeving in de toekomst kan wijzigen, is bovendien niet uniek voor een of/of-vergunning: die onzekerheid bestaat bij elke vergunning die voor langere tijd geldt.

Uit de indieningsvereisten kan daarom niet afgeleid worden dat het de bedoeling is dat slechts één alternatief mag worden aangevraagd. Als die uitleg juist zou zijn, zou dat in de praktijk een veel breder probleem veroorzaken, omdat vergunningen altijd betrekking hebben op een toekomstige exploitatie.

Reactie:

Anders dan aanvrager van oordeel is, dient bij elke aangevraagde bedrijfssituatie afzonderlijk de op dat moment bestaande toestand van het milieu te kunnen worden beoordeeld. Anders dan aanvrager stelt, zou juist door het verlenen van of/of-vergunningen de beoordelingssystematiek van de aangevraagde omgevingsvergunning worden doorkruist. Dit vanwege de volgende redenen.

Indien de aangevraagde activiteiten ieder afzonderlijk zouden worden aangevraagd en niet in de of/of-vergunning, dan zou de bestaande toestand van het milieu door de verleende vergunning voor bedrijfssituatie 2 dusdanig zijn gewijzigd, dat het opnieuw exploiteren van bedrijfssituatie 1 aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. In casu zou dat betekenen dat sowieso de aangevraagde vergunning geweigerd zou moeten worden wegens het ontbreken van een MER-rapport. Aanvrager gaat ten onrechte ervanuit dat de huidige vergunde situatie als referentiesituatie zou moeten gelden, wanneer het project na verwezenlijking van bedrijfssituatie 1 of 2 is verwezenlijkt. Bestaande jurisprudentie dat uitgegaan kan worden van een vergelijking met eerder vergunde rechten in het kader van milieu, ziet niet op de beoordeling van milieugevolgen bij een aangevraagde of/of-vergunning.

Verder moet worden opgemerkt dat de toestand van het milieu van de locatie zelf wel degelijk kan veranderen in der loop van der tijd. Zo is ondermeer op dit moment niet duidelijk wat de toestand is van Natura-2000 gebieden, wanneer aanvrager over pas een aantal jaren de bedrijfssituatie wenst te veranderen. Daarnaast kunnen er inderdaad wijzigingen hebben plaatsgevonden in bebouwing, welke tevens invloed kunnen hebben op bijvoorbeeld te berekenen geuremissies.

De aanvraag voor de of/of-vergunning is niet in tijd duidelijk afgebakend. Dit betekent dat voor onbepaalde tijd is aangevraagd om de bedrijfssituaties te kunnen veranderen, zonder dat daarbij de toestand van het milieu ten tijde van die veranderingen beoordeeld zouden worden. Doordoor zou juist een grote kans bestaan dat er latente milieuruimte vergund zou worden, die in de toekomst dan moeilijk alleen met toepassing van nadeelcompensatie ingetrokken kan worden. Het is niet de bedoeling geweest van de wetgever om meerdere projecten die zich kunnen opvolgen te vergunnen doormiddel van één omgevingsvergunning hiervoor te verlenen.

Gelet op de Omgevingswet en bijbehorende artikelen, geldt juist als uitgangspunt dat een aangevraagde vergunning binnen één jaar in werking wordt gebracht. Indien een bedrijfssituatie niet binnen een jaar in werking is gebracht, bestaat de bevoegdheid, om na een belangenafweging de vergunning voor dat deel dat niet in werking is gebracht, in te trekken. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze bepaling is ontleend uit eerdere bepalingen uit de Wabo en Wet milieubeheer om de vergunning na 3 jaar niet te hebben gebruikt, in te trekken. De termijn van 3 jaar is zelfs verkort naar 1 jaar. De bevoegdheid om een vergunning in te trekken bij geen gebruik, is vanwege het feit dat er anders onnodige latente milieuruimte is vergund. Anders dan onder de Wet milieubeheer, kan echter ook bij rechtmatig

intrekken van latente ruimte de mogelijkheid ontstaan dat het bevoegd gezag in dat geval nadeelcompensatie moet verlenen. Doordat latente milieuruimte in dit geval ook mogelijk economische voordelen kan opleveren voor een veehouder, betekent dit anders dan onder de oude Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht dat overheden op hoge kosten gejaagd worden om latente milieuruimte in belang van het milieu in te kunnen trekken.

7. Rechtszekerheid kan geborgd worden met voorschriften. De Afdeling heeft in haar uitspraak in 2004 bepaald dat wanneer sprake is van ondubbelzinnigheid, een of/of-vergunning niet rechtsonzeker is en ook handhaafbaar is. Dit kan geborgd worden door duidelijk in de vergunning op te nemen welke bedrijfssituaties uitsluitend vergund zijn, waarbij concrete maxima en stalindelingen benoemd zijn.

De vergunning had verleend kunnen worden onder de volgende voorwaarden:

- Het bedrijf mag één van de twee bedrijfssituaties exploiteren (niet tegelijkertijd);
- Per stal wordt het maximale aantal dieren vastgelegd, afzonderlijk voor situatie 1 en voor situatie 2, conform de aanvraag;
- De vergunninghouder houdt een actuele registratie bij van de feitelijk gehouden diercategorie en aantallen per stal;
- De vergunninghouder zal ten minste drie weken vóór een eventuele omschakeling een melding doen bij de Omgevingsdienst of de controlerende instantie;
- In situatie 2 (en waar van toepassing in situatie 1) moeten de in de aanvraag genoemde systemen, waaronder de warmtewisselaars, operationeel aanwezig en in gebruik zijn zolang die situatie wordt geëxploiteerd;
- Schakelen is uitsluitend toegestaan als bij de exploitatie van de gekozen situatie wordt voldaan aan alle vergunningvoorschriften en toepasselijke normen, de registratie en melding dienen dat controleerbaar te maken.

Reactie:

Aanvrager geeft aan dat met het stellen van voorschriften rechtszekerheid kan worden geborgd. Hierover wordt opgemerkt dat de weigering om een vergunning te verlenen, gebaseerd is op een strijdigheid met stelsel van de wet (zowel de Omgevingswet als de Algemene wet bestuursrecht).

Dat er eventueel voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden, neemt niet weg dat aanvrager ervanuit gaat dat alle aangevraagde bedrijfssituaties in de aangevraagde of/of-vergunning vergeleken dienen te worden met de bestaande vergunde situatie, en dat het volgens aanvrager daarbij niet van belang is wanneer één van de aangevraagde bedrijfssituaties in werking worden gesteld. Daarnaast gaat aanvrager voorbij aan de toetsingscriteria van een omgevingsvergunning, namelijk dat de bestaande toestand van het milieu daarbij bepalend is.

Juist dat laatste biedt rechtsonzekerheid bij derde belanghebbenden, omdat onbekend is wanneer bedrijfssituaties in werking worden gesteld en of latente milieu ruimte in geval van geen gebruikmaking van de vergunning eventueel gebruikt gaat worden om een nieuwe bedrijfssituatie aan te vragen met de door een of/of-vergunning vergunde latente ruimte. Uit jurisprudentie blijkt immers dat wanneer een of/of-vergunning onherroepelijk is, hieraan rechten kunnen worden ontleend om de latente milieuruimte te gebruiken voor toekomstige projecten of wijzigingen door te voeren. Dit terwijl de mogelijkheid bestaat dat deze milieuruimte helemaal niet in praktijk zal worden gebruikt.

Verder gaat aanvrager voorbij aan het feit dat de beslistermijnen van de aangevraagde vergunning niet zien op het beslissen op meerdere projecten in één vergunningaanvraag. Wanneer of/of-vergunningen niet in strijd met het stelsel van de wet worden beschouwd, zou dit verstrekkende gevolgen voor bestuursorganen kunnen hebben, omdat in dat geval de kans groot is dat niet binnen wettelijke termijnen zou kunnen worden besloten. Daarnaast zou dan ook een rechtsonzekerheid gaan ontstaan over hoeveel verschillende projecten binnen één aanvraag behandeld zouden kunnen worden.

8. Omdat bij het weigeren van de vergunning niet is aangegeven of volstaan kan worden met voorschriften, is het weigeringsbesluit onvoldoende geconcretiseerd.

Reactie:

Verwezen wordt naar de beantwoording van de zienswijze onder 7. Het stellen van voorschriften neemt niet weg dat de bestaande toestand van het milieu ten tijde van eventuele toekomstige bedrijfswijziging niet duidelijk is, waardoor toetsing aan de bestaande toestand bij bedrijfswijzigingen tussen situatie 1 en 2 en andersom niet mogelijk is. Verder wordt verwezen naar het oordeel dat de aanvraag in strijd met stelsel van de Algemene wet bestuursrecht moet worden beschouwd.

9. Het ontwerpbesluit gebruikt de geursituatie als argument om de vergunningaanvraag in strijd met stelsel van de wet te beschouwen. Er wordt in het besluit aangegeven dat terugschakelen van situatie 2 naar situatie 1 zou betekenen dat er teruggeschakeld zou worden naar een overbelaste situatie. Dit betreft een inhoudelijk oordeel en onderstreept dat de discussie of een of/of-vergunning verleend kan worden wel degelijk een inhoudelijk oordeel betreft. Daarom had de gehele aanvraag inhoudelijk getoetst moeten worden en niet in strijd met de wetsystematiek moeten worden geacht. Het geuraspect rechtvaardigt namelijk niet een integrale weigering van beide situaties puur op systematiek.

Reactie:

In het ontwerpbesluit en dit definitieve besluit wordt inderdaad ingegaan op het aspect geur. Dit is gedaan om aan te geven dat de ingediende zienswijze al zou

een of/of-vergunning niet in strijd zijn met de wet, ook dan tot inhoudelijke weigeringsgronden in dat geval zou leiden.

Uitgangspunt blijft dat de aanvraag van een of/of-vergunning in strijd moet worden geacht met het stelsel van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht.

Mocht aanvrager tegen dit besluit beroep aantekenen, en in beroep wordt uitgesproken dat de aangevraagde of/of-vergunning niet in strijd met het stelsel van de wet dient te worden beschouwd, dan zal er een inhoudelijk oordeel plaatsvinden van de aangevraagde situaties en het wisselen daartussen. Op voorhand kan dan reeds gesteld worden dat qua geur na in werking stellen van bedrijfssituatie 2, het wijzigen naar bedrijfssituatie 1 aanzienlijke milieugevolgen zal hebben ten opzichte van bedrijfssituatie 2. Dit zou bij aanvragen van aparte vergunningen ook hebben geduïd op een weigeringsgrond, aangezien in dat geval een MER nodig zou zijn geweest. Het aanvragen van een of/of-vergunning wordt ook vanwege deze reden in strijd met het stelsel van de wet beschouwd. Met het aanvragen van een of/of-vergunning wordt namelijk ook Europese regelgeving doorkruist en vormt een mogelijke toe te passen salamitactiek om latente milieuruimte te claimen, hetgeen in strijd met de mer-richtlijn moet worden geacht.

10. In het ontwerpbesluit wordt ten onrechte niet eerst een m.e.r.-beoordeling gedaan, omdat het bevoegd gezag de aanvraag toch gaat weigeren. Er had een m.e.r.-beoordeling moeten worden gedaan waarbij één van de scenario's als worstcasescenario zou moeten gelden. Het is niet zo dat bij iedere bedrijfswijziging opnieuw een m.e.r.-beoordeling hoeft te worden uitgevoerd.

Reactie:

Anders dan aanvrager van oordeel is, worden projectwijzigingen beschouwd als m.e.r.-beoordelingsplichtig op grond van bijlage V van het Omgevingsbesluit en geldt dus wel degelijk een m.e.r.-beoordelingsplicht wanneer bedrijfssituatie 2 is vergund en deze opnieuw wijzigt naar bedrijfssituatie 1 en andersom. Met het aanvragen van een of/of-vergunning en het mogen wisselen tussen de bedrijfssituaties, worden toekomstige projectwijzigingen aangevraagd, die na projectwijziging beoordeeld dienen te worden aan de hand van de op dat moment bestaande toestand van het milieu. Toekomstige projectwijzigingen dienen vergeleken te worden met de vergunde bedrijfssituatie voordat de wijziging van het project zich voordoet. In casu betekent dit dat wanneer bedrijfssituatie 2 in werking is gesteld, de gevolgen voor het terugschakelen naar bedrijfssituatie 1 vergeleken dient te worden met een vergunde bedrijfssituatie 2, en dus niet de huidige bestaande vergunning die helemaal niet ziet op bedrijfssituatie 2. Het aanvragen van een of/of-vergunning en daarbij uit te gaan dat opvolgende projectwijzigingen alleen getoetst hoeven te worden aan de huidige vigerende vergunning, doorkruist de bedoeling van de m.e.r.-regelgeving dat de effecten beoordeeld dienen te worden t.o.v. de bestaande toestand (referentiesituatie). Indien de projecten als losse projecten opeenvolgend vergund zouden worden, zouden de effecten ten opzichte

van de laatste vergunde situatie beoordeeld dienen te worden. Daarnaast moet worden opgemerkt dat bij een m.e.r.-aankmeldnotitie het soort en kenmerken van het potentiële effect moet worden benoemd. Daarbij moeten ook de verwachte aanvang, de duur, de frequentie en de omkeerbaarheid van het effect worden benoemd overeenkomstig bijlage III van de mer-richtlijn. Bij de aangevraagde of/of-vergunning is juist geen duidelijkheid over aanvang, duur en frequentie van de aangevraagde bedrijfssituaties waardoor een goede beoordeling ook niet gedaan kan worden van de effecten.

Duidelijk is echter wel dat bij uitvoering van bedrijfssituatie 2 geen sprake meer is van een overbelaste geursituatie. Wanneer teruggeschakeld zou worden naar bedrijfssituatie 1 zou dit leiden tot aanzienlijke milieugevolgen. Dit zou dan sowieso hebben geleid tot het verlangen van een milieueffectrapport en ook dat zou betekenen dat de vergunning in dat geval geweigerd zou moeten worden. Hetzelfde geldt overigens voor toekomstige bedrijfswijzigingen waarbij opnieuw weer meer stikstofdepositie wordt veroorzaakt.

Dat er in het ontwerp en in deze definitieve beschikking geen formeel besluit is genomen op de m.e.r.-aankmeldnotitie, is vanwege het feit dat de aangevraagde of/of-vergunning reeds in strijd met stelsel van de wet wordt beschouwd. Daarom is voorbijgegaan aan een inhoudelijke m.e.r.-beoordeling. Als de m.e.r.-beoordeling echter wel had plaatsgevonden, dan had geconcludeerd moeten worden dat aanzienlijke milieueffecten niet uitgesloten hadden kunnen worden.

Wanneer besloten was om eerst de m.e.r.-beoordeling te doen en daar een besluit op te nemen, dan had dit mogelijk geleid tot extra kosten voor aanvrager, terwijl de aangevraagde vergunning na eventueel opmaken van een milieueffectrapport alsnog geweigerd zou gaan worden wegens strijd met de systematiek van de wet. Daarom is besloten dat aanvrager geen belang heeft om nog een besluit te ontvangen op de m.e.r.-aankmeldnotitie en heeft er ten aanzien van de ingediende m.e.r.-aankmeldnotitie geen formele besluitvorming plaatsgevonden.

11. De belangenafweging is onvoldoende geweest en er is geen sprake van proportionaliteit. Er wordt ten onrechte gesteld dat met of/of-vergunningen overbelaste situaties worden veiliggesteld. Dit is een algemene veronderstelling en geen concrete weigeringsgrond voor deze aanvraag. Als een situatie inhoudelijk niet voldoet, kan het bevoegd gezag die situatie weigeren of begrenzen. Als beide situaties wél kunnen voldoen (eventueel met voorschriften), dan is er geen reden om ze beide te weigeren omdat een of/of-vergunning op zichzelf onwenselijk zou zijn. Het bevoegd gezag dient per aanvraag te toetsen en te motiveren; een generieke beleidsmatige zorg kan niet de plaats innemen van een wettelijke toets en concrete motivering.

Reactie:

Een belangenafweging vindt plaats wanneer de aanvraag verder inhoudelijk behandeld zou worden en niet in strijd met de wet zou zijn geacht. Omdat de aanvraag in strijd met stelsel van de wet wordt beschouwd is een verdere belangenafweging niet aan de orde.

Zoals echter subsidiair is vermeld, zou wanneer de aanvraag niet in strijd zou zijn geacht met het stelsel van de wet, de aanvraag ook geweigerd zijn, omdat in dat geval aanzienlijke milieugevolgen niet zouden kunnen worden uitgesloten in het kader van de m.e.r.-regelgeving waardoor in dat geval een milieueffectrapportage nodig zou zijn geweest. In dat kader behoeft ook niet eerst een belangenafweging plaats te vinden, aangezien op grond van de m.e.r.-regelgeving enkel getoetst dient te worden of een projectwijziging aanzienlijke gevolgen kan hebben.

Overigens is in de procedure wel rekening gehouden met de belangen van aanvrager. Aanvrager is in de gelegenheid gesteld om aan te geven of zij eventueel één van de twee aangevraagde bedrijfssituaties vergund zou willen hebben, zodat dat deel in dat geval alsnog beoordeeld zou worden. Van deze mogelijkheid heeft aanvrager geen gebruik gemaakt. Dit betekent dat de huidige aanvraag alleen als zijnde een of/of-vergunningaanvraag behandeld wordt, en dus ook niet slechts gedeeltelijk is geweigerd.

Ook wordt nog opgemerkt dat als er al een belangenafweging plaats had gevonden, de belangen van het milieu (inclusief gevolgen voor natuur) en de eventuele gevolgen van vergunnen van latente milieuruimte en het intrekken daarvan met mogelijk noodzakelijke nadeelcompensatie zwaarder wegen dan de belangen van de ondernemer. De ondernemer kan namelijk wel degelijk één project in één vergunningaanvraag verwerken, en wanneer de ondernemer het project vervolgens in de toekomst wenst te wijzigen, kan het bedrijf daar een nieuwe aanvraag voor indienen. Deze zal dan zoals aangegeven getoetst worden aan de op dat moment geldende toestand van het milieu en ook aan de dan vergunde milieurechten. Het huidige wettelijke stelsel maakt het namelijk niet onmogelijk om nieuwe bedrijfswijzigingen aan te vragen en als apart project vergund te krijgen. Dit zou alleen anders zijn wanneer in dat geval nieuwe wijzigingen zouden leiden tot aanzienlijke milieugevolgen, zoals in casu het geval zou zijn na wijziging van aangevraagde bedrijfssituatie 2 naar bedrijfssituatie 1.

Tenslotte wordt ook nog opgemerkt dat wanneer de aangevraagde vergunning voor de of/of-vergunning verder wel inhoudelijk had moeten worden beoordeeld en dat een aanvraag voor een of/of-vergunning niet in strijd met het stelsel van de wet zou moeten worden beschouwd, dit ook nog niet zou betekenen dat de aangevraagde vergunning verleend had kunnen worden. In dat geval zou de aangevraagde bedrijfssituatie 1 (overbelaste situatie) getoetst moeten worden aan de regels van het Omgevingsplan. In de bruidsschat (vigerende Omgevingsplan), zijn er voor geur regels opgesteld. Bedrijfssituatie 1 leidt tot een overbelaste geursituatie. Op basis van het Omgevingsplan kan een aangevraagde overbelaste situatie getoetst worden aan de eerbiedige werking van het Omgevingsplan. Deze is in de

toelichting op de planregels als volgt omschreven: *"Als onmiddellijk voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet de geur op een locatie rechtmatig meer draagt dan de waarde, bedoeld in artikel 22.98, eerste lid, mag, in afwijking van artikel 22.98, bij het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor:*

a. het aantal landbouwhuisdieren met geuremissiefactor per diercategorie niet toenemen, en

b. de geur door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor op die locatie niet toenemen."

De geur op de locatie bedroeg voor inwerkingtreding van de Omgevingswet niet de door aanvrager in geurberekening genoemde geurbelasting. De verleende omgevingsvergunning van 30 december 2014 is pas met ingang van 1 januari 2024 in werking getreden en wordt pas vanaf 1 januari 2024 beschouwd als omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Dit wegens het feit dat de vergunning van 30 december 2014 niet in werking kon treden, omdat daarvoor nog een fase 2 vergunning benodigd was. Onmiddellijk voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet mochten de opgegeven aantal landbouwhuisdieren dus niet legaal gehouden worden. Dit betekent dat niet voldaan kan worden aan een eerbiedige werking van het omgevingsplan. Wanneer de aanvraag verder inhoudelijk beoordeeld zou zijn geweest, en niet enkel in stelsel van de wet geweigerd zou zijn, bestonden gelet op vorengaande ook andere weigeringsgronden om de aangevraagde situatie te weigeren, namelijk wegens ontbreken van een milieueffectrapportage bij aanvraag en subsidiair omdat een overbelaste situatie is aangevraagd die niet voldoet aan een eerbiedige werking overeenkomstig het omgevingsplan en de aangevraagde bedrijfssituatie 1 daarom significante milieueffecten kan hebben, en de aangevraagde situatie daarom ook geweigerd had moeten worden op grond van artikel 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

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 dierenaantallen.

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 artikelen 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

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 getrapd 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

1 ECLI:NL:RBOBR:2025:5871

2 ECLI:NL:RVS:2023:2331

3 ECLI:NL:RBOBR:2023:4322

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 milieubelastende 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.

⁴ Staatsblad 2018, 292

Het aanvragen van twee verschillende bedrijfssituaties, kan echter niet volgens de beoordeelingsystematiek van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Richtlijn industriële emissies plaatsvinden, omdat niet alleen wordt aangevraagd om de bedrijfssituatie te wijzigen ten opzichte van de huidige vergunde situatie, maar ook wordt aangevraagd 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 Omgevingsregeling 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.

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 appartementen-gebouw.
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 bedrijfssituaties 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 ge-

weigerd dient te worden. De intentie van wet- en regelgeving en eventuele nadelen spelen bij die beoordeling ook een rol. In de motivering van het ontwerpbesluit en dit definitieve besluit 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 het ontwerpbesluit en dit definitieve 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 aanvraagnotitie 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 doorslaggevende betekenis 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 het ontwerpbesluit en dit definitieve besluit 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 milieubelastende 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 artikel 16.43 Omgevingswet en artikel 11.6 en bijlage V van 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.