

## Aanvulling omgevingsvergunning Natura2000-activiteit

Op 9 april 2026 ontvingen wij het verzoek om ontbrekende gegevens aan te leveren voor onze aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura2000-activiteit. Uw zaaknummer is 2026-004982, en het onderwerp is "Aanvullende gegevens aanvraag Omgevingsvergunning Natura2000-activiteit".

Het betreft hier DSO-nummer 2026032600508 "Renovatie- en herstelwerkzaamheden voormalig hotel t.b.v. opvang ontheemde Oekraïners".

Hieronder wordt eerst uw vraag herhaald. Daarna volgt de aanvulling.

1. *De AERIUS-berekening dient nader onderbouwd te worden wat betreft de gehanteerde vervoersbewegingen. Hierbij moet worden toegelicht waarom enkel is uitgegaan van licht en middelzwaar vrachtverkeer en niet van zwaar vrachtverkeer (bijvoorbeeld voor leveranciers). Tevens dient de representativiteit van de beoogde gebruiksfase (onder andere het gehanteerde aantal van 4 ritten per dag voor werknemers) te worden onderbouwd.*

Tijdens de gebruiksfase van het beoogd gebruik is op een gewone dag alleen licht verkeer wat bij de locatie moet zijn. Naast bewoners die met een personenauto kunnen komen, wordt alleen beveiliging verwacht. Verder komen dagelijks een locatiecoördinator en een schoonmaker langs.

Er wordt op locatie géén gebruikt gemaakt van catering tijdens de gebruiksfase, de bewoners doen zelf hun boodschappen. Eventuele reparaties aan bijvoorbeeld IT-voorzieningen of installaties wordt verwacht per (bestel)bus.

Andere leveranties zijn er in de gebruiksfase niet; er wordt op locatie niet gebouwd of gewerkt, er zijn geen grondstoffen of andere spullen benodigd op locatie. Er is daarom geen middelzwaar of zwaar verkeer van en naar de locatie.

Het inkoopbeleid van de gemeente Apeldoorn is er op gericht om duurzaamheid te bevorderen. De gemeente Apeldoorn heeft hiertoe het Actieplan MVOI 2025 vastgesteld (zie bijlage). Het inkoopbeleid voor facilitaire zaken staat hierin op niveau Substantieel gesteld, wat wil zeggen dat Apeldoorn significante duurzaamheidswinst aanmoedigt. Met dit Actieplan als uitgangspunt is onlangs de beveiliging voor de grotere opvanglocaties voor Oekraïners aanbesteed. Hieruit is een aanbieder geselecteerd die volledig duurzaam vervoer garandeert. Voor de locatie Hoog Soeren zal de gemeente van dezelfde beveiliging gebruik maken. Hiervoor zijn er géén ritten met brandstofmotor nodig, aangezien de beveiliging met duurzaam vervoer werkt.

In de AERIUS berekening is daarom rekening gehouden met 4 ritten met brandstofmotor per dag; 2 voor de schoonmaak en 2 voor de locatiecoördinator.

2. *De referentiesituatie dient nader onderbouwd te worden. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen de referentie die wordt gehanteerd in het kader van het Voorbereidingsbesluit, namelijk 2018, en de referentie die wordt gehanteerd in het kader van een Natura 2000-activiteit. In het geval van een Natura 2000-activiteit wordt de referentiesituatie ontleend aan de geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor het betrokken Natura 2000-gebied), tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan geldt die toestemming als referentiesituatie.*

Het hotel beschikt niet over een natuurvergunning. Intern salderen is alleen mogelijk voor zover het huidige gebruik onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie. Het hotel is sinds jaar en dag (het hotel is gebouwd omstreeks 1930) als zodanig in gebruik, maar er is nooit een natuurvergunning voor het hotel verleend. Dit betekent dat moet worden bezien of er een milieutoestemming aanwezig is van vóór de referentiedatum, in dit geval 24 maart 2000 (= referentiedatum Veluwe).

Voor het hotel gold ten tijde van de referentiedatum géén milieuvergunningplicht (en nadien ook niet). Een milieuvergunning is dus ook niet aanwezig. Wel moest er op grond van het ten tijde van de referentiedatum geldende 'Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer' (hierna ook: '*het Besluit*') en melding worden gedaan. Artikel 6 lid 1 van het Besluit bepaalde dat degene die een inrichting oprichtte, dit van tevoren moest melden aan het bevoegd gezag. Artikel 8 lid 1 van het Besluit bepaalde vervolgens dat wanneer op 1 oktober 1998 een inrichting (lees: hotel) reeds was opgericht en voor die inrichting onmiddellijk voor dat tijdstip geen vergunning gold of geen melding was gedaan krachtens het Besluit horecabedrijven milieubeheer, degene die de inrichting dreef aan het bevoegd gezag alsnog binnen twaalf weken moest melden dat hij de inrichting in werking had. Hoe dan ook gold er dus een meldingsplicht in het milieuspoor.

Gelet op het vorenstaande zijn wij in ons archief op zoek gegaan naar een oude milieumelding voor het hotel. Helaas hebben wij die melding niet kunnen vinden. De vraag is daarom nu aan de orde of het ontbreken van de milieumelding betekent dat niet intern gesaldeerd kan worden, omdat de referentiesituatie met de melding niet kan worden aangetoond. In onze optiek luidt het antwoord op die vraag ontkennend en kan er ondanks het ontbreken van de melding alsnog intern gesaldeerd worden met het huidige gebruik van het hotel. In onze optiek kan de referentiesituatie in dit geval (gelet op het feitelijke gebruik) namelijk ontleend worden aan de algemene milieuregels uit het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer en/of het daaropvolgende Activiteitenbesluit milieubeheer en/of het daaropvolgende Besluit activiteiten leefomgeving.

Daarbij achten wij het relevant dat de benodigde melding op grond van het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer géén vereiste was om de activiteit in het milieuspoor legaal te laten plaatsvinden en ook niet nodig was om de activiteit (het hotel) onder de algemene milieuregels uit dat besluit te laten vallen. Daarvoor was uitsluitend het feitelijke gebruik relevant. De melding zelf had (en heeft) namelijk géén rechtsgevolgen. In dat kader wijzen wij erop dat de meldingsplicht uit het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer uitsluitend een informatief karakter heeft. De meldingsplicht is ingegeven vanuit de gedachte dat het bevoegd gezag in staat wordt gesteld om te bezien of aan de algemene regels wordt voldaan. De melding heeft géén invloed op hetgeen is toegestaan. De meldingsplicht is namelijk niet geformuleerd als een constitutief vereiste om de activiteit in overeenstemming met de milieuregels te kunnen uitvoeren en is gebaseerd op artikel 8.40 en 8.41 van de Wet milieubeheer. Gelijk aan de meldingsplicht uit artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit heeft de rechtbank Oost-Brabant in een uitspraak van 16 april 2018 (ECLI:NL:RBOBR:2018:1536) expliciet geoordeeld dat die melding géén rechtsgevolgen heeft en ook niet relevant is voor de toepasselijkheid van de algemene regels. De rechtbank oordeelt dat daarvoor de feitelijke uitvoering relevant is.

De relevante rechtsoverwegingen in de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 16 april 2018 luiden:

*“4.4 Wanneer kun je rechten verkrijgen op basis van het Activiteitenbesluit? Het bestaan van deze rechten is van belang bij de toetsing aan artikel 3, vierde lid, van de Wgv. Dit artikel biedt de mogelijkheid om in een overbelaste situatie (als niet wordt voldaan aan de geurnorm in de Wgv of een geurverordening op basis van de Wgv) toch een omgevingsvergunning te verlenen, voor zover de toename van de geurbelasting ten gevolge van de wijziging van het aantal dieren niet meer bedraagt, dan de helft van de vermindering van de geurbelasting die het gevolg zou zijn van de toegepaste geurbelasting reducerende maatregel bij het eerder vergunde veebestand. De rechtbank ziet zich voor de vraag gesteld, wanneer het recht om een bepaalde hoeveelheid vee te houden ontstaat in gevallen waarin de inrichting geheel valt onder de werking van het Activiteitenbesluit. Er zijn verschillende antwoorden mogelijk:*

- a) de indiener ‘verkrijgt’ rechten op het moment van indiening van een volledige melding van een inrichting in overeenstemming met het Activiteitenbesluit;*

- b) de indiener 'verkrijgt' rechten op het moment van aanvaarding van een dergelijke melding;
- c) de indiener 'verkrijgt' rechten op het moment van feitelijke uitvoering van een dergelijke melding.

(...)

*4.7 Het doen van een melding is verplicht alvorens een inrichting op te richten of te veranderen, maar de melding geeft niet tevens het recht om op te richten of te veranderen. Dit recht wordt gegeven door het Activiteitenbesluit zelf, in combinatie met het wettelijke systeem in artikel 8.41 van de Wm, de vergunningsplicht op basis van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo en de aanwijzing van inrichtingen in artikel 2.1 van het Besluit omgevingsrecht. Dit wil nog niet zeggen dat optie a) daarmee afvalt. Al zou een melding zelf geen rechtsgevolg hebben, waarom zou het recht om het gemelde veebestand te houden pas kunnen worden verkregen als uitvoering wordt gegeven aan de melding? Toch is de rechtbank van oordeel dat een redelijke uitleg van het Activiteitenbesluit met zich brengt dat moet worden uitgegaan van optie c): het moment waarop feitelijk uitvoering wordt gegeven aan de melding en - in dit geval - het houden van dieren een bepaalde geurbelasting veroorzaakt. Op dat moment ontstaat het recht op het houden van het veebestand dat bij latere meldingen of vergunningverlening kan worden gebruikt. Steun voor dit oordeel vindt de rechtbank in artikel 3.115, tweede lid, van het Activiteitenbesluit. Dit artikel bevat een (net iets andere) regeling van wat in artikel 3, vierde lid van de Wgv is geregeld voor vergunningplichtige inrichtingen. In artikel 3.115, tweede lid, van het Activiteitenbesluit wordt gesproken over de geurbelasting die de inrichting veroorzaakte (cursivering rechtbank). Door een melding zelf wordt geen geurbelasting veroorzaakt. Dat gebeurt pas als er dieren worden gehouden. De keuze voor optie a) zou bovendien als ongewenst effect hebben, dat inrichtingen de maximale milieuruimte binnen het Activiteitenbesluit zouden kunnen gaan melden en deze maximale ruimte vervolgens claimen zonder er gebruik van te maken."*

Dat volgt ook uit bijvoorbeeld de conclusie van [REDACTED] van 12 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4116), waarin onder meer wordt ingegaan op het rechtskarakter van de bestuurlijke reactie op een melding. Over de melding op grond van het Activiteitenbesluit overweegt [REDACTED] dat de toepasselijkheid van de algemene regels niet afhankelijk is van de melding (zie expliciet r.o. 4.3).

Nu de meldingsplicht uit het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer nagenoeg hetzelfde luidt als de meldingsplicht uit artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit en beide meldingsplichten ook op dezelfde grondslag zijn gebaseerd (artikel 8.40 en 8.41 Wm), geldt het vorenstaande ook voor de melding op grond van het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Bovendien staat ook in de Nota van Toelichting bij het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, bij de artikelsgewijze toelichting van artikel 6 lid 1 (= meldingsplicht): "*Het achterwege laten van een melding neemt niet weg dat degene die een inrichting drijft, moet voldoen aan de voorschriften van het besluit*".<sup>1</sup>

Gelet op het vorenstaande is de conclusie dus dat als het hotel op de referentiedatum in overeenstemming met de algemene milieuregels in werking was, het (in het milieuspoor) legaal inwerking was ten tijde van inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn. In onze optiek kan daarom de referentiesituatie ontleend worden aan de in dit geval van toepassing zijnde algemene milieuregels. Daarbij kan in dit geval de toepasselijkheid van de algemene regels weliswaar niet worden aangetoond met een ingediende melding (dan was er gelet op de hiervoor relevante rechtspraak sowieso sprake van een referentiesituatie). Maar, dat het hotel reeds op de referentiesituatie onder de werking van de algemene regels viel kan juist ook worden aangetoond door inzicht te bieden in de feitelijke situatie op dat moment die (uiteraard) gestaafd zal moeten worden (bij het ontbreken van een melding). Gelijk aan

<sup>1</sup> Stb. 1998, 322, p. 63.

bijvoorbeeld de situaties met bemesten en beweiden (zie de hiervoor aangehaalde rechtspraak). Die uitleg komt in onze optiek ook overeen met de Europese rechtspraak waaruit volgt dat wanneer er een legale activiteit plaatsvond vóór de referentiedatum en die activiteit sindsdien ongewijzigd is gecontinueerd, er geen natuurvergunning nodig is.

Voor het ontlenen van de referentiesituatie aan de algemene milieuregels voor het hotel bij het ontbreken van een melding, zou dan wel voldaan moeten worden aan de voorwaarden die ook worden toegepast bij bemesten en beweiden, waarbij eveneens aan de hand van de feitelijke situatie ten tijde van de referentiesituatie aan algemene regels een referentiesituatie kan worden ontleend. Hiervoor relevant zijn de Afdelingsuitspraken van 28 mei 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:2404 (bemesten)) en 4 juni 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:2564 (beweiden)). Namelijk dat de referentiesituatie aan de algemene milieuregels kan worden ontleend als

1. voor de gronden vanaf de referentiedatum ononderbroken een regime van kracht is geweest waaruit volgt dat het gebruik als hotel was toegestaan;
2. de gronden voor de referentiedatum ook als zodanig (dus hotel) werden gebruikt; en
3. de gronden ook nog altijd structureel in gebruik kunnen worden genomen voor het betreffende gebruik (hotel). Daarbij heeft als peilmoment te gelden de aanvraag van de omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit of overeenkomst tot overname van rechten van het toegestane gebruik of een ander objectief bepaalbaar moment.

Door middel van bijgevoegde documenten tonen wij aan dat (toegepast naar de algemene regels uit de AMvB's die vigeerden op en sinds 24 maart 2000) aan deze drie voorwaarden wordt voldaan. Het hotel is altijd in overeenstemming met de algemene milieuregels in werking geweest. Ten tijde van de referentiedatum waren dat de algemene regels uit het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, later waren dat de algemene regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Sinds 1 januari 2024 zijn dat de algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving. Wij kunnen het (onafgebroken) feitelijke gebruik van het hotel (waardoor deze algemene regels dus van toepassing zijn) gedurende die jaren ook inzichtelijk maken.

Daarmee kunnen wij ook aantonen en inzichtelijk maken dat het hotel ten tijde van de referentiedatum als zodanig feitelijk in gebruik was (waarmee ook aan de tweede voorwaarde wordt voldaan).

Het hotel was zelfs op het peilmoment, namelijk het moment van levering aan de gemeente ten behoeve van de wijziging van het gebruik als opvanglocatie, ook nog altijd structureel als zodanig in gebruik (waarmee aan de derde voorwaarde is voldaan).

Aan alle voorwaarden wordt dus voldaan. Daar bovenop geldt dat (naast het milieuspoor) het hotel sinds de referentiedatum ook altijd planologisch legaal is geweest.

Samengevat: weliswaar kan bij het ontbreken van een melding als bedoeld in artikel 6 van het Besluit niet expliciet worden aangesloten bij de beschikbare rechtspraak. Maar, de toepasselijkheid van de algemene regels is niet afhankelijk van het indienen van een melding. Het feitelijke gebruik is dat. Nu in dit geval het feitelijk onafgebroken gebruik van het pand als hotel ook in overeenstemming is met de hiervoor besproken voorwaarden uit de rechtspraak, is aangetoond dat op het gebruik als hotel de algemene regels tot het peilmoment ook van toepassing waren. Daarmee wordt defacto ook hetzelfde aangetoond, als wanneer de betreffende melding wel in het archief was aangetroffen.

Gelet op het vorenstaande komen wij tot de slotsom dat het huidige gebruik van het hotel onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie en dus dat met de beëindiging daarvan intern kan worden gesaldeerd. Wij zien hierin geen verschil in de referentiesituatie ten tijde van aanwijzen Natura 2000 gebied Veluwe, 24 maart 2000, als de referentiedatum zoals gevraagd in uw Voorbereidingsbesluit. te weten het jaar 2018.

3. *Er dient een onderbouwing aangeleverd te worden waaruit blijkt dat er volledig emissieloos gebouwd wordt. Daarin dient te worden toegelicht hoe rekening is gehouden met bijvoorbeeld*

*het stationair draaien van voertuigen en/of vervoersbewegingen van bouwtechnisch personeel.*

In de aanneemovereenkomst met de beoogd aannemer is opgenomen dat er emissieloos gebouwd wordt. De aannemer, Draisma Bouw uit Apeldoorn, is zich bewust van dit gegeven en geeft aan dat emissieloos bouwen vaker gevraagd wordt in de omgeving Apeldoorn. Hun werknemers rijden met elektrische werkbussen, en werken met elektrisch gereedschap.

Er zijn geen grote werkvoertuigen benodigd tijdens de uitvoer. De werkzaamheden vinden voornamelijk binnen plaats, en er vindt ook geen uitbreiding van het gebouw plaats. Er is dus geen kraan, heistelling, betonwagen of shovel nodig om de werkzaamheden te kunnen uitvoeren.

Tijdens de bouwfase vinden er op een aantal momenten leveranties plaats, van onder andere plafond- en vloerplaten. Deze leveranties vinden plaats met elektrisch middelzwaar vrachtverkeer.

Door deze manier van werken is de bouwfase emissieloos en dus niet vergunningplichtig.

4. *Er dient een onderbouwing aangeleverd te worden waaruit blijkt dat de activiteiten waarmee intern gesaldeerd wordt niet structureel buiten gebruik zijn.*

Bij het voorliggende project wordt gebruik gemaakt van intern salderen. In artikel 5 van uw beleidsregels wordt aangegeven aan welke voorwaarden dient te worden voldaan bij intern salderen. Eén van deze voorwaarden betreft de referentiesituatie. Deze referentiesituatie mag niet worden ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover deze referentiesituatie structureel buiten gebruik is. In de toelichting op uw beleidsregel wordt aangegeven wat onder structureel buiten gebruik dient te worden volstaan. In dit geval is er naar onze mening geen sprake van onbenutte capaciteit. Allereerst is het voormalige hotel nog feitelijk aanwezig. Er heeft geen sloop plaatsgevonden waarmee de capaciteit teniet is gedaan. Dit blijkt uit de bijgevoegde luchtfoto van 2025. Ten tweede was het hotel in gebruik overeenkomstig de functie tot op het moment van aankoop door de gemeente Apeldoorn op 24 oktober 2024. Zie hiervoor de bijgevoegde stukken, en de reviews van hotelgasten op Tripadvisor: [https://www.tripadvisor.nl/Hotel\\_Review-g652231-d640652-Reviews-Hotel\\_Oranjeoord-Hoog\\_Soeren\\_Gelderland\\_Province.html](https://www.tripadvisor.nl/Hotel_Review-g652231-d640652-Reviews-Hotel_Oranjeoord-Hoog_Soeren_Gelderland_Province.html)

5. *Omdat het project is gelegen op circa 70 meter van het Natura 2000-gebied de Veluwe, dient er een nadere onderbouwing te worden aangeleverd, waarin mogelijke (negatieve) effecten (anders dan stikstofdepositie) op daarvoor gevoelige soorten en/of habitats worden onderbouwd.*

Tijdens de opvangperiode wordt op de locatie alleen gewoond. Het aantal kamers wat in gebruik is en het aantal verkeersbewegingen is veel minder dan voorheen toen het hotel nog open was. Er vinden geen leveranties plaats voor bijvoorbeeld horeca of catering, en er wordt op locatie niets geproduceerd.

Er vinden alleen interne aanpassingen plaats, die emissieloos worden uitgevoerd. Er zijn daarom geen negatieve effecten te verwachten op gevoelige soorten en/of habitats.