

Burgemeester en wethouders van Meppel  
Postbus 501  
7940 AM MEPPEL

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Behandeld door mr. drs. [REDACTED]

Telefoon (0522) 850

Bijlage(n) 1

Datum 20 september 2021

Onderwerp Advies commissie bezwaarschriften

Geacht college,

Hieronder treft u het advies aan van de Commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) naar aanleiding van het bezwaarschrift 19 mei 2021 van de stichting Natuurbeschermingswacht Meppel en omstreken (hierna: de stichting), statutair gevestigd te Meppel. Het bezwaar is gericht tegen het besluit van 22 april 2021, waarbij een omgevingsvergunning milieuneutrale wijziging is verleend voor het veranderen van de (werking van de) inrichting aan de Bremenbergweg 6 te Nijeveen. De wijziging betreft het verplaatsen van een zanddepot op de zandwinlocatie op het genoemde adres.

#### **Beknopt overzicht achtergronden en procedureverloop**

- Op 7 mei 2020 heeft u een aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor het milieuneutraal wijzigen van de zandwinning aan de Bremenbergweg te Nijeveen. De verandering betreft een wijziging van de terreinindeling. Het zanddepot wordt verplaatst.
- Bij besluit van 22 april 2021 heeft u de gevraagde vergunning verleend.
- De stichting kan zich met het besluit van 22 april 2021 niet verenigen en heeft daartegen bij brief van 25 mei 2021 bezwaar gemaakt. Het bezwaar is ter advisering aan de commissie voorgelegd.

De heer ing. G. Starre heeft op 15 september 2021, via een videoverbinding, het bezwaar van de stichting ten overstaan van de commissie toegelicht. Uw college werd vertegenwoordigd door [REDACTED] van de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe. Zij werd bijgestaan door de [REDACTED] van de provincie Drenthe.

## **Overwegingen en oordeel van de commissie**

### Ontvankelijkheid

De commissie heeft geen beletselen aangetroffen om het bezwaar en het bestreden besluit inhoudelijk te beoordelen. Zij zal op dit aspect overigens ook ingaan in overweging 3 hierna.

### Het bezwaar

De naar voren gebrachte argumenten vat de commissie, onder verwijzing naar de brief van 28 juli 2021 met de gronden van bezwaar, als volgt samen:

1. U heeft ten onrechte de aanvraag niet ter inzage gelegd voor inspraak voor een ieder. Het bestreden besluit moet herroepen worden. De stichting wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 juli 2021: (hierna: de Afdeling), ECLI:NL:RVS:2021:1507, het Verdrag van Aarhus en op de Habitatrictlijn.
2. Omdat het besluit van rechtswege is verleend, is het niet zorgvuldig voorbereid, onvoldoende gemotiveerd, in strijd met hoger recht en willekeurig. Bovendien zijn de betrokken belangen niet gewogen en is de Aeries-calculatie niet bij de besluitvorming betrokken.
3. De voortoets voldoet niet aan de eisen van een passende beoordeling. Er mag geen toestemming worden gegeven als er op enkele hexagonen sprake is van een toename van stikstofdepositie.
4. Er zijn (broedende) vogels en bomen in het gebied. De aanwezigheid van vleermuizen ligt voor de hand. Er is ten onrechte geen ecologische onderzoek gedaan. Ook met de kap van bomen is geen rekening gehouden.

Het standpunt van uw college is onder meer verwoord in een nota van heroverweging van 23 augustus 2021. Samengevat bent u van oordeel dat geen redenen aangevoerd zijn om het besluit te wijzigen. U acht de bezwaren ongegrond.

De commissie beoordeelt of het besluit van 22 april 2021, waarbij een omgevingsvergunning voor het milieuneutraal wijzigen van de werking van een inrichting (het verplaatsen van een zanddepot binnen de inrichting) van rechtswege is verleend, terecht en op goede gronden is genomen.

1.

Daar waar de commissie verwijst naar jurisprudentie van de bestuursrechter is die te vinden onder het genoemde nummer op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl).

Ziet de aanvraag op een milieuneutrale wijziging?

2.

Een omgevingsvergunning voor het milieuneutraal wijzigen van de werking van de inrichting kan worden verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, in samenhang met artikel 2.14, vijfde lid, en 3.10, derde lid, van de wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Artikel 3.10, derde lid, van de Wabo, stelt daartoe de volgende voorwaarden:

- a. verlening van de omgevingsvergunning leidt niet tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan;
- b. er bestaat geen verplichting tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer;
- c. verlenen van de omgevingsvergunning leidt niet tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend.

In de nota van heroverweging wordt namens u aangegeven dat aan de voorwaarden ex artikel 3.10, derde lid van de Wabo wordt voldaan:

- a. Er zijn geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu.  
Er is geen sprake van een verandering in de activiteiten. Het zanddepot blijft binnen de grens van de bestaande, reeds vergunde inrichting en wordt alleen verplaatst. Er zal geen toename van de geluidsbelasting zijn en ook voor het aspect lucht zijn er geen andere of grotere nadelige gevolgen te verwachten.
- b. Er is geen verplichting tot het maken van een milieueffectrapport, omdat de activiteit niet is aangewezen in kolom 1 van de C- of D-lijst van het Besluit milieueffectrapportage en niet is aangewezen in kolom 4.
- c. Er ontstaat geen andere inrichting door het verplaatsen van het zanddepot.

De hiervoor genoemde voorwaarden zijn gelet op het juridisch kader de enige toetsingscriteria voor een omgevingsvergunning voor een milieuneutrale wijziging. Artikel 2.14, vijfde lid, van de Wabo, bepaalt namelijk dat bij een milieuneutrale wijziging niet de toetsingscriteria als bedoeld in artikel 2.14, eerste tot en met vierde lid, Wabo gelden. Dat betekent dat bijvoorbeeld niet hoeft te worden beoordeeld of in de inrichting de beste beschikbare technieken worden toegepast. Ook hoeven bij een milieuneutrale wijziging niet de gevolgen van het oppompen van grondwater en het lozen van afvalwater te worden beoordeeld. Deze activiteiten vallen namelijk onder het vergunningvereiste van de Waterwet.

Naar het oordeel van de commissie gaat u er terecht vanuit dat aan de drie voorwaarden ex artikel 3.10, derde lid, van de Wabo, wordt voldaan om de omgevingsvergunning milieuneutrale wijziging verlenen. Dat betekent dat in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure op de aanvraag van toepassing is en er op de aanvraag niet tijdig besloten is, zodat de vergunning van rechtswege is verleend. Er lijkt geen sprake van activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Er is geen verplichting om een milieueffectrapportage op te laten stellen. In een milieueffectrapport wordt bepaald of een plan of project significante gevolgen heeft voor een Natura 2000- gebied, zoals De Wieden. Er is sprake van significante gevolgen als het plan of project het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen bemoeilijkt. Als uitgesloten geacht kan worden dat een plan of project significante gevolgen heeft, dan hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt.

#### *Formele gebreken?*

3.

De van rechtswege verlening van de omgevingsvergunning brengt volgens de stichting met zich mee dat het besluit niet zorgvuldig is voorbereid. Volgens de stichting heeft er geen belangenafweging plaatsgevonden, is het besluit

onvoldoende gemotiveerd en is het in strijd met hoger recht en willekeurig genomen. Ook de Aerijs-calculatie is niet bij de besluitvorming betrokken, aldus de stichting.

U ontkent in de nota van heroverweging niet de van rechtswege verlening van de omgevingsvergunning, maar gaat niet in op de gevolgen daarvan. Na een van rechtswege verleende vergunning kan niet meer een reëel besluit op de aanvraag genomen worden. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:150, rechtsoverweging 4.2 en 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:812, rechtsoverweging 3.5. Dit betekent dat het bestreden besluit alleen al op deze grond herroepen dient te worden. De commissie heeft zich voor de vraag gesteld wat hier de gevolgen van zijn en of de van rechtswege verleende vergunning alsnog bekend zou moeten worden gemaakt, waarna pas de bezwaretermijn zou gaan lopen en het bezwaar van de stichting als prematuur aangemerkt zou moeten worden. De commissie neemt aan dat dit bezwaarde niet tegengeworpen kan worden, omdat hij er vanuit mocht gaan dat hij bezwaar kon maken tegen het reële besluit, hetgeen hij tijdig heeft gedaan. In de beslissing op bezwaar (indien daarbij de van rechtswege verleende vergunning in stand blijft) kan dan alsnog een motivering op de van rechtswege verleende vergunning worden opgenomen, zoals in het besluit van 22 april 2021 is gebeurd, aangevuld met de reactie op de gronden van bezwaar.

De stelling van de stichting dat er sprake is van willekeur omdat niet iedere aanvrager een omgevingsvergunning van rechtswege krijgt, is naar het oordeel van de commissie onvoldoende onderbouwd om te bespreken. Los daarvan is er een reëel besluit op de aanvraag genomen, waarbij ook de Aerijs-berekening is betrokken en die in bezwaar bij de beoordeling betrokken kan worden. Of de stichting aan andere belangen - anders dan de natuurbescherming en het milieu-denkt is de commissie niet duidelijk. Op de natuuraspecten zal zij hieronder ingaan. Overigens bent u er in eerste instantie, in navolging van het gestelde in het memo stikstofberekening, vanuit gegaan dat een toestemming op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) nodig is. Wellicht is dat de reden dat u niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een besluit heeft genomen. U bent van standpunt veranderd over de toestemming op grond van de Wnb naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71. In rechtsoverwegingen 17.2 en 17.3 spreekt de Afdeling uit: "Als de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (= intern salderen), dan is volgens de rechtspraak van de Afdeling op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft. Onder het vergunningenregime tot 1 januari 2020 betekende dit dat het project wel vergunningplichtig was, maar dat de vergunning op basis van een belangenafweging kon worden verleend (de verslechteringsvergunning). Een passende beoordeling was niet nodig. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 en van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891.

Als de rechtspraak van de Afdeling over intern salderen wordt gezien in het licht van de op 1 januari 2020 gewijzigde vergunningplicht dan moet worden vastgesteld

dat projecten die met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leiden niet langer vergunningplichtig zijn.”

#### *Inspraak voor een ieder?*

##### 3.1

Ten onrechte is volgens de stichting de aanvraag niet ter inzake gelegd voor inspraak voor een ieder. Dit zou blijken uit de uitspraak van de Afdeling van 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507. In deze uitspraak heeft de Afdeling bepaald dat dat overheden voortaan inspraak moeten bieden voordat zij beslissen op een aanvraag om een natuurvergunning. Deze verplichting volgt uit de Europese Habitatrichtlijn en het Verdrag van Aarhus. Als er geen natuurvergunning nodig is, dan geldt de verplichting niet voor de onderhavige aanvraag. Er vindt geen toename van stikstofdepositie plaats. De stichting stelt dat dit anders is omdat er intern gesaldeerd wordt. In dit verband verwijst u naar het oordeel van de commissie terecht naar de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:71. Terzijde merkt de commissie op dat het – anders dan de stichting lijkt te veronderstellen – niet gaat om inspraak geven aan een ieder, maar om het ter inzake leggen voor een ieder. Van een actio popularis is geen sprake. Daarnaast stelt de stichting dat er ook voor intern salderen een natuurvergunning nodig is op basis van Europese wetgeving, in strijd met de uitspraak van de Afdeling hierover. De commissie deelt de mening van de stichting hierin niet.

#### *Aanhaken?*

##### 4.

De stichting mist een ecologisch onderzoek, in verband met beschermde soorten in het gebied.

Vanaf 1 januari 2017 is er de omgevingsvergunning natuur voor de Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Deze activiteiten zijn aangewezen in artikel 2.2aa van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Het gaat om een omgevingsvergunning bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder i Wabo.

In artikel 2.2aa van het Bor worden 'Activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (Natura 2000-activiteiten en flora en fauna-activiteiten)' aangewezen als activiteiten waarvoor op grond van artikel 2.1 eerste lid onder i Wabo een omgevingsvergunning is vereist. Het gaat om activiteiten of handelingen waarvoor een Natura 2000-vergunning of ontheffing beschermde soorten op grond van de Wnb is vereist en waarvoor tevens om andere redenen een omgevingsvergunning benodigd is op grond van de Wabo, voor zover voor de activiteit of handeling geen Natura 2000-vergunning c.q. ontheffing beschermde soorten op grond van de Wnb is aangevraagd of verleend.

Of een Natura 2000-vergunning of ontheffing beschermde soorten nodig is volgt uit de Wnb. Een Natura 2000-vergunning is nodig voor projecten en andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

De aanvrager is niet verplicht om tegelijk met een omgevingsvergunning ook de omgevingsvergunning natuur aan te vragen. Dit is een keuze. Hij kan ook apart een

aanvraag of ontheffing Wnb aanvragen. Als de aanvrager een omgevingsvergunning natuur aanvraagt, is geen aparte vergunning of ontheffing Wnb meer nodig. Een omgevingsvergunning natuur is niet nodig als een vergunning of ontheffing Wnb al is verleend of aangevraagd.

Wanneer een vergunning of toestemming op grond van de Wnb nodig is, zou er sprake kunnen zijn van een aanhaakverplichting als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo. Ingevolge deze bepaling wordt in bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Bij een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden slechts categorieën gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten. Bij die kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist.

Ingevolge artikel 6.10a van het Bor is een verklaring van geen bedenkingen van gedeputeerde staten nodig als er sprake is van een aanhakende toestemming in verband met het verrichten van handelingen met mogelijke gevolgen voor beschermde planten- en diersoorten een verklaring.

In reactie op het betoog van de stichting stelt u dat het aan de initiatiefnemer is om te laten onderzoeken of beschermde soorten in het geding zijn. Hij kan eventueel later beslissen om een aanvraag om een ontheffing in het kader van de Wnb bij de provincie in te dienen, nu hij er niet voor gekozen heeft om aan te haken bij de aanvraag om een omgevingsvergunning, aldus uw college. U stelt dat de eventueel benodigde ontheffing ook kan worden ingediend bij het bevoegd gezag nadat de omgevingsvergunning is verleend. Temeer omdat de werkzaamheden kennelijk pas over enkele jaren gaan plaatsvinden en de situatie ter plaatse dan veranderd kan zijn voor wat betreft soorten.

Zoals gezegd is dat naar de mening van de commissie niet juist. Ter zitting is gebleken dat het bevoegd gezag, de provincie Drenthe, heeft aangegeven dat er voor deze aanvraag omgevingsvergunning geen beoordeling is geweest op de soortenbescherming, maar alleen op de gebiedsbescherming. Ook is aangegeven dat er, gelet op de plaatselijke omstandigheden, het aannemelijk is dat er soorten aanwezig zijn waarvoor specifieke (algemene) maatregelen nodig zijn om deze soorten niet te verstoren (bijvoorbeeld buiten het broedseizoen uitvoeren van werkzaamheden). Op grond van de Wabo dient er door de gemeente in dit geval ook gekeken te worden naar het eventueel aanhaken van de activiteit natuur. Dat is niet aan de orde indien er reeds een aanvraag/beoordeling is gedaan door het bevoegd gezag voorafgaand aan de aanvraag omgevingsvergunning. Ook kan er gedurende een aanvraag omgevingsvergunning (waar de activiteit natuur dan automatisch aanhaakt) nog gekozen worden beide activiteiten los te koppelen en een aparte aanvraag bij het bevoegd gezag voor de activiteit natuur in te dienen. Juridisch is het echter niet mogelijk om de activiteit natuur (dus de eventuele toestemmingen vanuit de Wet natuurbescherming) na omgevingsvergunningverlening aan te vragen bij de provincie.

Het zou namelijk kunnen zijn dat de verplaatsing van het zanddepot gevolgen heeft voor beschermde planten- en diersoorten en hiervoor dus ofwel een ontheffing ofwel een verklaring van geen bedenkingen benodigd is. Of dit zo is, kan blijken uit een ecologisch onderzoek. Een quickscan is in dit verband gebruikelijk. Op basis van deze quick-scan kan dan beoordeeld worden of nader onderzoek vereist is. Mocht de uitkomst van het onderzoek zijn dat een verklaring van geen bedenkingen nodig is, dan zou de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd moeten worden en er een fataal gebrek in de procedure zijn. In dat geval is er ook geen sprake geweest van een vergunning van rechtswege.

Het argument dat de werkzaamheden mogelijk pas over een paar jaar uitgevoerd zullen gaan worden en het dan pas nodig is om een ecologisch onderzoek uit te voeren, wordt ook niet gevolgd. In de bestreden omgevingsvergunning staat namelijk geen specifieke datum voor de uitvoering van de werkzaamheden en in die zin kunnen deze gelijk aanvangen. Ook is in de vergunning geen voorwaarde opgenomen dat er eerst duidelijkheid moet zijn over de eventuele verstoring van beschermde soorten. Dit terwijl het voor het bevoegd gezag wel aannemelijk is dat er soorten aanwezig kunnen zijn.

Tenslotte voorziet de aanvraag niet in de kap van bomen. Dat betekent dat deze bomen niet zonder meer gekapt kunnen worden op basis van deze omgevingsvergunning. Bezwaarde wordt niet gevolgd in haar redenering dat op basis van het kappen van de bomen de vergunning niet kan worden verleend. Of deze bomen relevant zijn in het kader van de soortenbescherming zal uit nader ecologisch onderzoek moeten blijken.

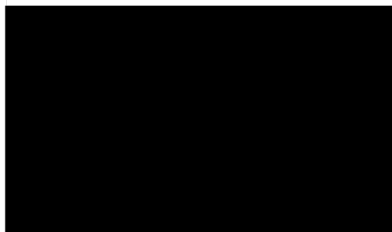
De slotsom is dat de commissie van oordeel dat het bestreden besluit herroepen moet worden en in de beslissing op bezwaar de van rechtswege verleende vergunning, onder aanvulling van de motivering in stand gelaten kan worden, mits duidelijk is dat er geen verklaring van bedenkingen of een ontheffing van gedeputeerde staten benodigd is in verband met beschermde planten- en diersoorten. In dat geval dient ook de van rechtswege verleende vergunning herroepen te worden en alsnog de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd te worden, alvorens een nieuw besluit op de aanvraag genomen kan worden.

### **Advies**

Onder verwijzing naar het bovenstaande adviseert de commissie u het bezwaar gegrond te verklaren en te beoordelen of de van rechtswege verleende omgevingsvergunning in stand kan blijven onder aanvulling van de motivering. In dit verband acht de commissie een quickscan naar de eventuele aanwezigheid van beschermde diersoorten op de locatie waar het zanddepot zal komen (voorafgaand aan de besluitvorming op de aanvraag omgevingsvergunning wettelijk gezien) aan de orde. Deze activiteit haakt verplicht aan, indien deze aan de orde is. Of deze aan de orde is dient voorafgaand aan vergunningverlening beoordeeld te zijn nu er niet voorafgaand aan de aanvraag omgevingsvergunning (of gedurende de procedure van de behandeling van de aanvraag omgevingsvergunning) een aanvraag/beoordeling bij het bevoegd gezag van de provincie Drenthe loopt/is gedaan.

Het bestreden besluit van 22 april 2021 dient herroepen te worden.

De secretaris,



De voorzitter,

