

betrokken afvalstof stond in de kolom “geuremitterend” het woord “nee”. Volgens GS was daarmee de conclusie dat geuremitterend PMD-afval niet was aangevraagd en dus ook niet vergund in de revisievergunningen uit 2008. Toezichthouders hebben vervolgens waargenomen dat het PMD-afval geur afgaf (r.o. 2). Dat vormde de aanleiding voor GS om de lasten onder bestuursdwang op te leggen.

3. De rechtbank oordeelde dat sprake was van een overtreding omdat de aanvragen expliciet onderdeel uitmaken van de revisievergunningen, wat betekent dat “*de aanvraag en de daarbij behorende stukken die deel uitmaken van de vergunningen bepalend zijn voor de vraag waarvoor omgevingsvergunning is verleend*” (r.o. 7). Met GS concludeert de rechtbank dat op grond van het hiervoor in punt 2 beschreven deel van de aanvraag dat de aanvraag enkel ziet op PMD-afval dat niet geuremitterend is. De rechtbank overweegt dat daarbij komt dat het betreffende afval in de vergunningen zelf niet is genoemd als een mogelijke bron van geur, waardoor in de vergunningen niet is uitgegaan van de (mogelijke) geuremissie van dit afval.

4. Bij de Afdeling hebben appellanten wel succes. De vermelding “nee” in de aanvraagbijlage is volgens de Afdeling slechts een aanname in het kader van de beoordeling van de milieugevolgen van de aanvraag (r.o. 3.3). Daaruit volgt dus niet dat alleen de acceptatie en opslag van niet-geuremitterend PMD-afval is aangevraagd of vergund. Dit oordeel is in lijn met een eerdere uitspraak van de Afdeling over een vergelijkbare zaak (ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2068). Ook in deze uitspraak was de enkele vermelding “nee” bij milieurelevante eigenschappen volgens de Afdeling onvoldoende om te concluderen dat uitsluitend afvalstoffen zonder die eigenschappen waren aangevraagd en vergund.

5. De *aanvraag* is dus zeer relevant voor de bepaling van wat *vergund* wordt. Daarbij moet gekeken worden naar de activiteiten die worden aangevraagd, zoals de acceptatie en opslag van bepaalde afvalstoffen. Daarvan moet onderscheiden worden welke milieugevolgen die activiteiten kunnen hebben. Die milieugevolgen beperken de omvang of grondslag van de aanvraag niet. Uit vaste jurisprudentie volgt dan ook dat de grondslag van de aanvraag alleen wordt verlaten als andere activiteiten worden vergund dan zijn aangevraagd, en niet als vergunningvoorschriften worden gesteld over de gevolgen van de aangevraagde activiteiten (zie bijv. ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:237, r.o. 17.3). Een ander voorbeeld: het bevoegd gezag kan niet zelfstandig de inrichtingsgrens van het vergunde aanpassen als dat niet is aangevraagd (ABRvS 24 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3941, *M en R* 2024/13, m.nt. Collignon & Van Venrooij). In lijn met het voorgaande is het oordeel van de Afdeling in de onderhavige zaak goed te volgen: de vergunningaanvragers hebben de *activiteit* het opslaan van PMD-afval met een specifieke Euralcode aangevraagd, die de verwachte milieugevolgen heeft zoals is omschreven in de tabel. Dat en de vergunningvoorschriften zijn dus de zaken die tellen. De overwegingen uit de considerans van

de vergunningen, waaruit blijkt dat GS de geurvoorschriften heeft gesteld met het oog op de afvalstoffen die wel als geuremitterend waren aangemerkt in de aanvraag, zijn dat niet, zo oordeelt de Afdeling (r.o. 3.6).

6. Wat had GS tot slot anders kunnen doen? De Afdeling overweegt dat het op de weg van GS had gelegen om de vergunningvoorschriften zo nodig te actualiseren (r.o. 3.5.1) om het inzicht dat het PMD-afval wel tot geuremissie kon leiden in de vergunning te adresseren. GS had ook kunnen onderzoeken of de bestaande geurnormen, die voor de hele inrichting (dus inclusief het PMD-afval) gelden, werden overtreden en daar zo mogelijk op kunnen handhaven. De enkele omstandigheid dat toezichthouders met hun neus hebben waargenomen dat het PMD-afval geuremitterend zou zijn, is volgens de Afdeling overigens onvoldoende om overschrijding van geurnormen vast te stellen (r.o. 3.7).

Jelmer Ypinga & Stella van Venrooij

M en R 2026/89

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 17 juni 2026, nr. 202400299/1/R2

(Gundelach)

m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 7:28 Wm; art. 4:5 Awb)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2026/9384

NJB 2026/1309

Milieurecht Totaal 2026/7985

ECLI:NL:RVS:2026:3496

Art. 7:28 lid 2 aanhef en onder b Wm staat er niet aan in de weg dat een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, nadat deze in behandeling genomen is geweest. Er is geen mogelijkheid om de aanvraag aan te vullen. Art. 7:28 lid 2 Wm behelst, anders dan art. 4:5 Awb, namelijk geen discretionaire bevoegdheid. Het bevoegd gezag is gehouden om de aanvraag buiten behandeling te laten als er geen mer-beoordelingsbesluit is genomen.

Over het betoog dat inhoudt dat de aanvraag niet opnieuw buiten behandeling mocht worden gelaten, overweegt de Afdeling dat artikel 7:28, tweede lid, aanhef en onder b, Wm er niet aan in de weg staat dat een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, nadat deze in behandeling genomen is geweest. Voor zover [appellanten] vindt dat zij de mogelijkheid zou moeten hebben gehad om de aanvraag aan te vullen, behelst artikel 7:28, tweede lid, van de Wm, anders dan artikel 4:5 van de Awb, geen discretionaire bevoegdheid en is het college op grond van artikel 7:28, tweede lid, van de Wm gehouden om de aanvraag buiten behandeling te laten als er geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is

genomen (vergelijk uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9498, onder 2.4).

Uitspraak op het hoger beroep van [appellant A] en [appellant B], beide gevestigd in Reusel, gemeente Reusel-De Mierden ([appellanten]), appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 30 november 2023 in zaak nr. 22/689 in het geding tussen:
[appellanten],
en
Het college van burgemeester en wethouders van Reusel-De Mierden.

Procesverloop

Bij besluit van 13 oktober 2020 heeft het college de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouw van varkensstallen aan [locatie] in Reusel buiten behandeling gelaten. Bij besluit van 3 februari 2022 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 november 2023 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak, samen met de zaak met zaaknummer 202400298/1/R2, op zitting behandeld op 10 februari 2026, waar [appellanten], vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat in Middelharnis, en het college, vertegenwoordigd door mr. F.G.A.M. Peters en L.H.M.M. van de Kerkhof, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 26 november 2014. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellanten] is eigenaar van de varkenshouderij aan [locatie] in Reusel. Zij wil daar onder andere nieuwe

stallen bouwen voor 27.000 biggen. [appellanten] heeft hiervoor een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend. Omdat geen m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen, heeft het college de aanvraag buiten behandeling gelaten. [appellanten] is het hier niet mee eens.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft het beroep van [appellanten] ongegrond verklaard. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat de aanvraag op een activiteit ziet die op grond van artikel 7.28 van de Wet milieubeheer (Wm) van het begin af aan m.e.r.-beoordelingsplichtig was en is gebleven. Artikel 7.28, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wm biedt volgens de rechtbank geen ruimte om belangen af te wegen, omdat die bepaling het college verplicht een aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling te laten, als er geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Volgens de rechtbank leidt de wijziging van artikel 7.28 van de Wm door de Verzamelwet IenW 2019 in dit geval niet tot een ander oordeel. Daarnaast komt de rechtbank tot het oordeel dat zich geen situatie voordoet waarbij toepassing aan artikel 6:22 van de Awb kan worden gegeven, omdat er geen gebrek in de besluitvorming is. Verder heeft de rechtbank overwogen dat het college met het buiten behandeling laten van de aanvraag niet in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft gehandeld.

Gronden van het hoger beroep

Buiten behandeling laten van de aanvraag

4. [appellanten] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de aanvraag terecht buiten behandeling heeft gelaten.

Op de zitting heeft zij hiertoe aangevoerd dat op het moment van de aanvraag geen m.e.r.-beoordelingsplicht voor biggen gold. Volgens [appellanten] geldt die plicht pas sinds 2017.

Zij voert daartoe verder aan dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat het college de aanvraag niet buiten behandeling kon laten, omdat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant de aanvraag eerder in behandeling heeft genomen. Volgens haar heeft het college van gedeputeerde staten dit standpunt in haar brief van 13 januari 2021 bevestigd. Aan [appellanten] had daarom de mogelijkheid moeten worden geboden om de aanvraag aan te vullen. Het college van burgemeester en wethouders heeft dan ook in strijd gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en, zo heeft [appellanten] op de zitting toegelicht, met artikel 4:5 van de Awb. Dat [appellanten] niet de mogelijkheid heeft gehad om de aanvraag aan te vullen, strookt ook niet met wat de rechtbank Oost-Brabant in haar uitspraak van 2 augustus 2021, 20/3387, onder 3.6, over de voortvarendheid van de afhandeling van de aanvraag heeft overwogen.

Verder brengt zij in dit verband naar voren dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit gelet op de Verzamelwet IenW 2019

ook na de aanvraag nog zou mogen worden ingediend. De belangen van derden worden niet geschaad, als een m.e.r.-beoordelingsbesluit pas bij het m.e.r.-beoordelingsplichtige ontwerpbesluit wordt genomen, zo betoogt [appellanten]. Overigens had de uitkomst van de m.e.r.-beoordeling niet tot een MER-plicht geleid, zo betoogt [appellanten].

4.1. De grond die [appellanten] in hoger beroep over het buiten behandeling laten van de aanvraag heeft aangevoerd, is zo goed als een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die grond ingegaan. [appellanten] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die grond in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 5.2 opgenomen overweging, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Over het betoog dat inhoudt dat de aanvraag niet opnieuw buiten behandeling mocht worden gelaten, voegt de Afdeling daar nog het volgende aan toe. Artikel 7.28, tweede lid, aanhef en onder b, Wm staat er niet aan in de weg dat een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, nadat deze in behandeling genomen is geweest. Voor zover [appellanten] vindt dat zij de mogelijkheid zou moeten hebben gehad om de aanvraag aan te vullen, behelst artikel 7.28, tweede lid, van de Wm, anders dan artikel 4:5 van de Awb, geen discretionaire bevoegdheid en is het college op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wm gehouden om de aanvraag buiten behandeling te laten als er geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen (vergelijk uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9498, onder 2.4). Wat [appellanten] heeft aangevoerd over de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 2 augustus 2021 en over de strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, kan alleen al daarom niet tot een ander oordeel leiden. Overigens volgt ook uit de brief van het college gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 13 januari 2021, nog daargelaten dat dat college niet bevoegd is om op de aanvraag waar het hier om gaat te beslissen, niet dat de aanvraag niet buiten behandeling mocht worden gelaten.

Het betoog slaagt niet.

Toepassing van artikel 6:22 van de Awb

5. [appellanten] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen toepassing kan worden gegeven aan artikel 6:22 van de Awb. Zij voert aan dat de rechtbank de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1986, onder 7.3, te letterlijk heeft genomen. De rechtbank had volgens haar in dit geval analoog aan die uitspraak moeten oordelen dat het college ruimte had moeten bieden voor het alsnog indienen van een m.e.r.-beoordelingsbesluit.

5.1. Uit artikel 6:22 van de Awb volgt dat een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand kan worden

gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

5.2. De grond die [appellanten] in hoger beroep over de toepassing van artikel 6:22 van de Awb heeft aangevoerd, is zo goed als een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die grond ingegaan. [appellanten] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die grond in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 6.1 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Zij voegt daaraan nog toe dat zij in haar uitspraak van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1986, geen aanleiding ziet voor het oordeel dat het college [appellanten] de mogelijkheid had moeten bieden om alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit in te dienen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.
7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Noot

1. Uit het tot de inwerkingtreding van de Ow geldende art. 7.28 lid 1 Wm volgde dat een aanvraag om een besluit waarvoor een project-MER moet worden gemaakt, buiten behandeling moet worden gelaten als dat rapport ontbrak. Dit artikellid heeft in de loop der jaren wijzigingen ondergaan, maar de strekking van het eerste lid is steeds gelijk gebleven. In 2003 heeft de Afdeling geoordeeld dat nu art. 7.28 lid 1 Wm het bevoegd gezag geen discretionaire ruimte (thans: beslissingsruimte) laat, art. 4:5 lid 1 Awb toepassing mist. Oftewel, een aanvraag zonder MER moest aanstonds buiten behandeling worden gelaten zonder dat de aanvrager in de gelegenheid werd gesteld om het gebrek te repareren. Zie ABRvS 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9498 (r.o. 2.4).

2. Wanneer er wel een MER bij de aanvraag was gevoegd, maar dat rapport (essentiële) gebreken bevatte, diende de aanvraag te worden afgewezen. Echter, art. 7.28 lid 3 Wm schreef in dat geval wel expliciet voor dat de aanvrager eerst in de gelegenheid diende te worden gesteld binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn het MER aan te vullen.

3. Voor zogeheten formele mer-beoordelingsbesluiten gold tot de inwerkingtreding van de Ow dat de aanvraag om zo'n besluit een afschrift moest bevatten van het mer-beoordelingsbesluit inhoudende dat er geen MER behoefde te worden gemaakt. Werd dit afschrift niet overgelegd, of hield het mer-beoordelingsbesluit in dat er wél een MER moest

worden gemaakt maar er geen MER bij de aanvraag was gevoegd, dan moest de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Zie ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3201, r.o. 6.4.

4. De uit art. 7.28 lid 2 Wm voortvloeiende verplichting om een aanvraag buiten behandeling te laten, is echter minder resoluut dan op grond van vorenstaande verwacht kon worden. Als het bevoegd gezag een aanvraag in behandeling nam in strijd met dit artikellid, dan hoefde dat in een beroepsprocedure niet te betekenen dat de verleende vergunning vernietigd werd. Als er bijvoorbeeld gedurende de beroepsfase alsnog een mer-beoordelingsbesluit werd genomen inhoudende dat geen MER nodig was, verviel volgens de Afdeling de grondslag om de aanvraag buiten behandeling te laten. Zie ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3857, r.o. 4. Dat impliceert dat het aanvankelijke gebrek om bij de aanvraag een afschrift te overleggen van het mer-beoordelingsbesluit inhoudende dat geen MER nodig is, onder omstandigheden met toepassing van art. 6:22 Awb kan worden gepasseerd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3898, r.o. 4.3 en 4.4. Weliswaar ziet die uitspraak op een zogeheten informele (of vormvrije) beoordeling, maar ten tijde van de bestreden besluitvorming gold art. 7.28 lid 2 Wm ook voor die beoordelingen.

5. In de onderhavige uitspraak bevestigt de Afdeling nogmaals dat art. 7.28 lid 2 Wm imperatief is geformuleerd en het bevoegd gezag dus geen ruimte laat om een aanvraag niet buiten behandeling te laten als geen mer-beoordelingsbesluit is genomen (zie r.o. 4.1). Onder verwijzing naar haar uitspraak uit 2003 overweegt de Afdeling dat art. 4:5 Awb in deze situatie niet van toepassing is. Dat de aanvraag door het bevoegd gezag eerst wel in behandeling is genomen, maakt gezien het karakter van art. 7.28 lid 2 Wm volgens de Afdeling (terecht) niet dat op een later moment alsnog wordt besloten om de aanvraag buiten behandeling te laten. Ik voeg daaraan toe dat dit anders is indien op dat moment alsnog een afschrift van het mer-beoordelingsbesluit zou zijn overgelegd (dan wel een MER). Daarvan was in dit geval geen sprake.

6. Deze uitspraak is alleen relevant voor situaties waarin het oude recht van toepassing is, hetgeen nog vaak het geval is. Onder vigeur van de Ow is weliswaar ook aangegeven dat wanneer bij de desbetreffende aanvragen om een project-mer-(beoordelings)plichtig besluit ten onrechte geen MER danwel een mer-beoordelingsaanmeldnotitie is overgelegd, de aanvraag buiten behandeling moet worden gelaten. Echter niet eerder dan wanneer de aanvrager in de gelegenheid is gesteld om dit verzuim te helen. Zie art. 16.49 lid 3 Ow.

7. Ik sprak zojuist niet over het overleggen van (een afschrift van) een mer-beoordelingsbesluit, maar van de mer-beoordelingsaanmeldnotitie. Dat behoeft toelichting. Onder de Ow geldt steeds dat bij de aanvraag om een mer-beoordelingsplichtig besluit alleen de meldnotitie hoeft te worden overgelegd en dat de mer-beoordeling na het indienen van de aanvraag wordt uitgevoerd (art. 16.49 lid 2 Ow). De aanvraag wordt aangehouden totdat het

bevoegd gezag het mer-beoordelingsbesluit heeft genomen (art. 16.49 lid 4 Ow). Als het mer-beoordelingsbesluit inhoudt dat er wel een MER moet worden gemaakt, dan moet de aanvraag worden afgewezen.

Marcel Soppe

M en R 2026/90

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 juni 2026, nr. 202401073/1/R2

(Kaajan, De Groot, Van den Biggelaar)

m.nt. P. Mendelts

(Art. 2.7 lid 2 Wnb)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2026/9386

ECLI:NL:RVS:2026:3685

Het verleasen van stikstofruimte is een vorm van tijdelijk extern salderen, waarvoor de eisen van extern salderen gelden inclusief het additionaliteitsvereiste.

Het verleasen van stikstofruimte voor projecten die alleen in de aanlegfase stikstofdepositie veroorzaken, is mogelijk. In deze uitspraak verduidelijkt de Afdeling welke eisen daarvoor gelden, waaronder het additionaliteitsvereiste.

Uitspraak op het hoger beroep van [appellante], gevestigd in Hurwenen, gemeente Maasdriel, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 5 januari 2024 in zaak nr. 22/482 in het geding tussen:

1. [persoon], wonend in Rossum, gemeente Maasdriel,
2. Stichting Dorp en Landschap Bommelerwaard, gevestigd in Hurwenen, gemeente Maasdriel, en
3. Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., gevestigd in Nijmegen (MOB en anderen),

en

Het college van gedeputeerde staten van Gelderland.

Procesverloop

Bij besluit van 18 januari 2022 heeft het college aan [appellante] een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (Wnb) verleend voor de uitbreiding en exploitatie van een geitenhouderij aan de [locatie A] in Hurwenen.

Bij uitspraak van 5 januari 2024 heeft de rechtbank het door MOB en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 18 januari 2022 vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld. De Afdeling heeft de zaak op 2 april 2026 op een zitting behandeld. Daar zijn [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. S. Keywani, advocaat in Nijmegen en het college, vertegenwoordigd door mr. C.F. Geerdes, verschenen. Verder zijn MOB en anderen,