

Notitie 05289-57035-07
V.O.F. Zandexploitatiemaatschappij Sekdoorn;
advies natuurvergunning

Bezoekadres:
Stationsweg 2
8011 CZ Zwolle
Postadres:
Hoofdweg 76
3067 GH Rotterdam

T +31 (0)88-5152505
E info@cauberghuygen.nl
W <http://www.cauberghuygen.nl>

K.V.K. 58792562
IBAN NL71RABO0112075584

Datum	Referentie	Behandeld door
12 mei 2025	05289-57035-07	

1 Inleiding

V.O.F. Zandexploitatiemaatschappij Sekdoorn is voornemens om het depotterrein op de bestaande zandwinning te verplaatsen. Daartoe is vóór 1 januari 2024 een aanvraag ingevolge de Wabo gedaan om buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan alsmede verandering van de werking van de inrichting voor de uitbreiding van de zandwinning.

Tot op heden heeft het College van B&W van de gemeente Zwolle nog geen besluit genomen op aanvraag omgevingsvergunning. Daardoor is het onderwerp stikstofdepositie en intern salderen actueel geworden, vanwege de uitspraken op 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS).

In notitie 05289-57035-06 van 12 mei 2025 is uiteengezet dat uit r.o. 25.1 van de Rendac-uitspraak¹ volgt, op grond van de geldende rechtspraak van vóór 18 december 2024 er geen natuurvergunning benodigd is, zodat er geen aanhaakplicht geldt voor lopende aanvraag om buitenplanse afwijking en verandering van de inrichting ingevolge de Wabo.

Gelet hierop kan het College van B&W van de gemeente Zwolle alsnog beslissen op de aanvraag om buitenplanse afwijking en wijzigen van de werking van de inrichting ingevolge de Wabo. Hiervoor is geen natuurvergunning noodzakelijk, want er is geen aanhaakplicht.

Uit r.o. 25.1 Rendac-uitspraak volgt voorts dat de beoordeling van de aanhaakplicht ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning los staat van de vraag of de initiatiefnemer voor zijn voorgenomen of inmiddels in uitvoering genomen of gerealiseerd project alsnog een natuurvergunning nodig heeft. Daarover gaat deze notitie.

¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), *T. Agr. R.* 2025/2, m.nt.

2 Alsnog een natuurvergunning benodigd?

2.1 Algemeen

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat het College van B&W van de gemeente Zwolle (gewoon) kan beslissen op de aanvraag ingevolge de Wabo, want van een aanhaakplicht is geen sprake.

De Rendac-uitspraak verplicht de initiatiefnemer – i.e. V.O.F. Zandexploitatie maatschappij Sekdoorn – wel tot een nadere analyse of voor de inmiddels in uitvoering genomen of gerealiseerd project alsnog een natuurvergunning nodig heeft. Daarover gaat dit hoofdstuk.

2.2 Vigerende natuurvergunning

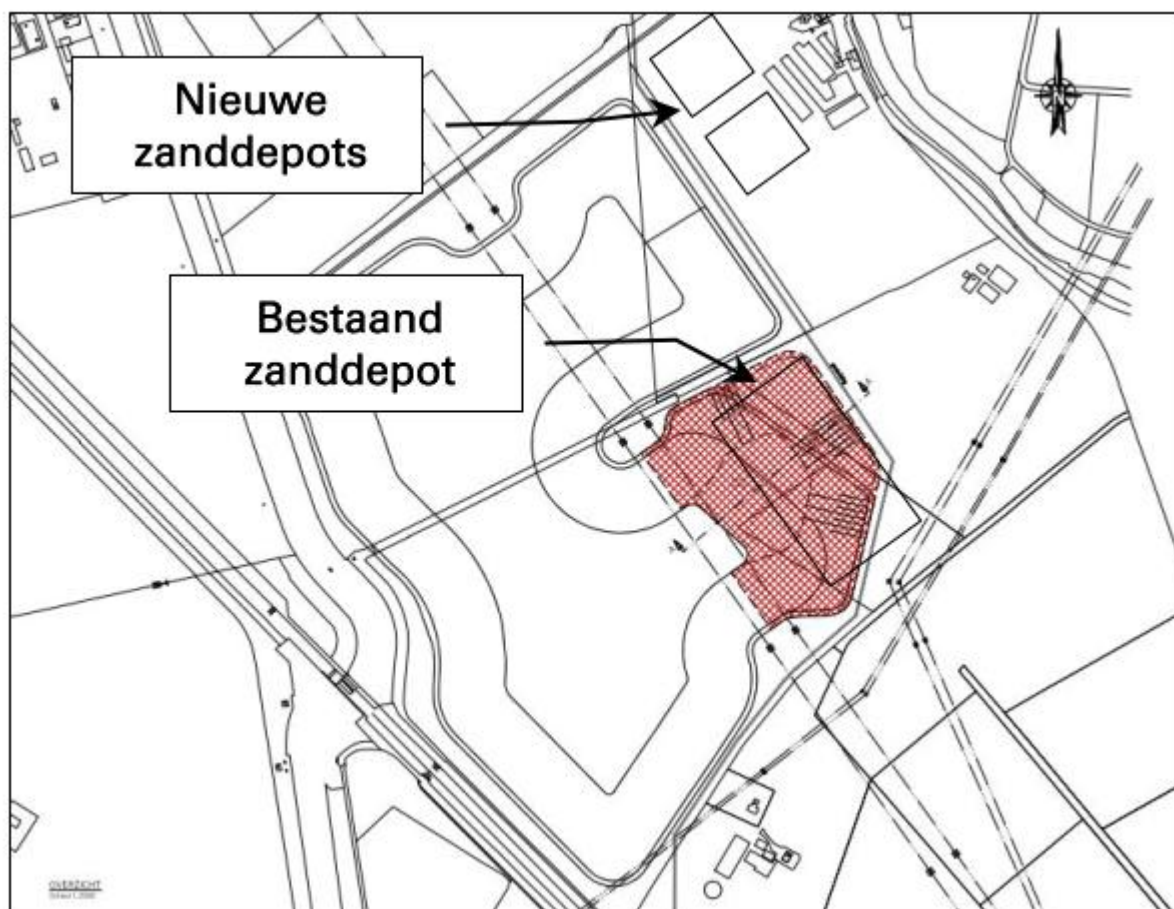
Bij beschikking heeft het College van Gedeputeerde Staten provincie Overijssel op 12 november 2020 ingevolge artikel 2.7 Wet natuurbescherming, kenmerk 2020/0307126, zaaknummer 5443873, een natuurvergunning verleend. Een onherroepelijke vergunning voor het realiseren van een project dat niet direct gerelateerd is aan het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (artikel 2.7, lid 2, Wet natuurbescherming) geldt als omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e. Omgevingswet.² Dit volgt uit in artikel 2.4, eerste lid Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

De vigerende natuurvergunning heeft betrekking op de zandwinactiviteiten in de bestaande zandwinplas met werkzaamheden op het thans bestaande zanddepot alsmede het in werking hebben van de drijvende zonnepanelen.

2.3 Beoogde verandering

Het voornemen bestaat om het huidige depotterrein te ontgronden. Voor de opslag en verkoop van het gewonnen zand is zijn aan de noordoostzijde van de bestaande zandwinplas twee nieuwe zanddepots voorzien. In afbeelding 1 is dit grafisch weergegeven.

² Omwille van de leesbaarheid, duiden we deze vergunning aan als natuurvergunning.
V.O.F. Zandexploitatie maatschappij Sekdoorn;
advies natuurvergunning



Afbeelding 1: beoogde veranderingen zandwinning, te weten zandwinning t.p.v. bestaand depot en gebruik nieuwe depots

Vornoemde activiteiten behelzen dus een wijziging van een bestaand project waardoor niet langer sprake is van de voortzetting van één-en-hetzelfde project.

Teneinde de effecten van de beoogde activiteiten in beeld te brengen is de voortoets uitgevoerd. Daaruit blijkt dat geen effecten te verwachten zijn, met dien verstande dat daarvoor wel het instrument van intern salderen ingezet moet worden. Op grond van de uitspraken van 18 december 2024 geldt hiervoor een vergunningplicht.

Een aanvraag om natuurvergunning is derhalve noodzakelijk. Maar deze aanvraag hoeft naar onze mening nu nog niet gedaan te worden, daarover gaat de volgende paragraaf.

2.4 Natuurvergunning en overgangperiode

2.4.1 Relevante rechtsoverwegingen uit de Rendac-uitspraak

In r.o. 24.3 van de Rendac-uitspraak wordt als volgt overwogen:

[...]

De onmiddellijke werking van de wijziging van de rechtspraak over intern salderen betekent dat activiteiten die op of na 1 januari 2020 fysiek zijn gestart en waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen natuurvergunning nodig was, alsnog vergunningplichtig zijn, als de activiteit na deze uitspraak nog in uitvoering is of nog wordt geëxploiteerd en significante gevolgen daarvan niet op grond van objectieve gegevens op voorhand zijn uitgesloten

[...]

In r.o. 24.4 van de Rendac-uitspraak wordt voorts als volgt overwogen:

[...]

De Afdeling ziet uit oogpunt van rechtszekerheid aanleiding om voor initiatiefnemers van activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was, een overgangperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) te bepalen waarin het bevoegd gezag niet met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kan optreden tegen de voortzetting van die activiteit zonder natuurvergunning. Deze overgangperiode loopt voor al de hiervoor bedoelde activiteiten tot 1 januari 2030. De initiatiefnemer kan in deze periode onderzoeken of voor de voortzetting van de activiteit een natuurvergunning nodig is. Als dat zo is, dan kan de initiatiefnemer de overgangperiode gebruiken om een aanvraag voor een natuurvergunning te doen.

[...]

Uit voormelde rechtsoverwegingen blijkt dat voor projecten, waarvoor vanwege intern salderen een natuurvergunningplicht is gaan gelden én die fysiek gestart zijn vóór 1 januari 2025, een overgangperiode van 5 jaar geldt, waarbinnen alsnog een aanvraag om natuurvergunning gedaan kan worden.

In de volgende subparagraaf worden deze voorwaarden getoetst.

2.4.2 Toetsing voorwaarden vergunningplicht

Ten einde te bepalen wanneer een aanvraag om natuurvergunning gedaan moet worden, is van belang om te weten welke activiteiten uitgevoerd worden. Daarover gaat het volgende.

Reeds vanaf februari 1986 vinden zandwinactiviteiten plaats op de locatie, waarbij in de loop der jaren de zandwinplas telkens is vergroot en het zanddepot is verplaatst. De laatste uitbreiding dateert van 2020, waarbij het te ontgronden deel is vergroot en het zanddepot is verplaatst naar de locatie waar het anno 2025 is gelegen. Tegelijkertijd voorzag deze verandering in het realiseren van een drijvend zonnepark op het noordelijke deel van de plas. In afbeelding 2 is dit grafisch weergegeven.



Afbeelding 2: vergunde zandwinning met drijvend zonnepark

Voor de activiteiten als hiervoor bedoeld is zowel een omgevingsvergunning ingevolge de Wabo als een natuurvergunning ingevolge de Wnb als een ontgrondingsvergunning ingevolge de Ontgrondingenwet verleend.

In de periode na vergunningverlening in 2020 (zowel Wabo als Wnb als Ontgrondingenwet) vinden werkzaamheden plaats op de zandwinning en werkeiland. De werkzaamheden bestaan uit het winnen van zand, het in depot opslaan van het zand en het vanuit depot opladen op vervoermiddel van transport van zand en vermarkten van het zand, afvoeren vanaf de zandwinlocatie.

Begin 2023 werd voorzien dat de zandvoorraad binnen het vergunde concessiegebied uitgeput zou raken. Daarom is het traject gestart tot het opstellen van een aanvraag omgevingsvergunning ingevolge de Wabo (buitenplans afwijken bestemmingsplan en wijzigen werking van de inrichting) alsmede een aanvraag ontgrondingsvergunning ingevolge de Ontgrondingenwet. Eerstgenoemde aanvraag is eind 2023 ingediend bij het College van B&W gemeente Zwolle, de laatstgenoemde aanvraag is 28 november 2023 ingediend bij het College van GS van provincie Overijssel.

In de tussentijd zijn voornoemde werkzaamheden binnen de zandwinning onverminderd voortgezet. In de periode van 8 november 2022 tot 20 februari 2023 is 45.000 m³ zand uit de zandwinplas gewonnen en in het zanddepot gezet. Dit betrof de laatste hoeveel zand dat gewonnen kon worden binnen de vigerende ontgrondingsvergunning. Voornoemde hoeveelheid zand is aansluitend vanuit depot opgeladen op vervoersmiddelen van transport van zand en afgevoerd van de zandwinlocatie.

Omdat alle benodigde aanvragen de aanvragen eind 2023 waren ingediend was de redelijke verwachting om medio 2024 te beschikken over de vergunningen, immers een behandeltijd van 6 maanden in gebruikelijk. Dit heeft ertoe geleid dat al het zand uit het zanddepot is verkocht en afgevoerd van de zandwinlocatie.

Vooruitlopend op de vergunningverlening is tevens begonnen met het ontmantelen van het bestaande zanddepot, alwaar in de beoogde situatie de uitbreiding van de ontgroning zal plaatsvinden (zie afbeelding 1). Eind september 2024 waren deze werkzaamheden afgerond. Er is nog geen aanvang gemaakt met het inrichten van de nieuwe zanddepots (zie eveneens afbeelding 1).

Uit voormelde beschrijving van de werkzaamheden, concluderen wij dat reeds vóór 1 januari 2025 begonnen is met de werkzaamheden voor de beoogde uitbreiding. Immers in september 2024 is begonnen met het ontmantelen van het bestaande depoterrein; deze werkzaamheid kan redelijkerwijs aangemerkt worden als voorbereidende handeling voor de beoogde uitbreiding van de zandwinning.

Omdat vóór 1 januari 2025 fysiek gestart is met de werkzaamheden van het project, waarvoor – vanwege intern salderen – een natuurvergunning aangevraagd moet worden, kan deze aanvraag gedaan worden in de overgangsperiode van vijf jaar, die doorloopt tot 1 januari 2030.

3 Conclusie

V.O.F. Zandexploitatie maatschappij Sekdoorn is voornemens om het depotterrein op de bestaande zandwinning te verplaatsen. Daartoe is vóór 1 januari 2024 een aanvraag ingevolge de Wabo gedaan om buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan alsmede verandering van de werking van de inrichting voor de uitbreiding van de zandwinning.

Tot op heden heeft het College van B&W van de gemeente Zwolle nog geen besluit genomen op aanvraag omgevingsvergunning. Daardoor is het onderwerp stikstofdepositie en intern salderen actueel geworden, vanwege de uitspraken op 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In notitie 05289-57035-06 van 12 mei 2025 is uiteengezet dat uit r.o. 25.1 van de Rendac-uitspraak volgt, op grond van de geldende rechtspraak van vóór 18 december 2024 er geen natuurvergunning benodigd is, zodat er geen aanhaakplicht geldt voor lopende aanvraag om buitenplanse afwijking en verandering van de inrichting ingevolge de Wabo.

Gelet hierop kan het College van B&W van de gemeente Zwolle alsnog beslissen op de aanvraag om buitenplanse afwijking en wijzigen van de werking van de inrichting ingevolge de Wabo. Hiervoor is geen natuurvergunning noodzakelijk, want er is geen aanhaakplicht.

Uit r.o. 25.1 Rendac-uitspraak volgt voorts dat de beoordeling van de aanhaakplicht ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning los staat van de vraag of de initiatiefnemer voor zijn voorgenomen of inmiddels in uitvoering genomen of gerealiseerd project alsnog een natuurvergunning nodig heeft.

Uit rechtsoverwegingen 24.3 en 24.4 van de Rendac-uitspraak blijkt dat voor projecten, waarvoor vanwege intern salderen een natuurvergunningplicht is gaan gelden én die fysiek gestart zijn vóór 1 januari 2025, een overgangsperiode van 5 jaar geldt, waarbinnen alsnog een aanvraag om natuurvergunning gedaan kan worden.

Uit de beschrijving van de werkzaamheden, concluderen wij dat reeds vóór 1 januari 2025 begonnen is met de werkzaamheden voor de beoogde uitbreiding. Immers in september 2024 is begonnen met het ontmantelen van het bestaande depotterrein; deze werkzaamheid kan redelijkerwijs aangemerkt worden als voorbereidende handeling voor de beoogde uitbreiding van de zandwinning.

Omdat vóór 1 januari 2025 fysiek gestart is met de werkzaamheden van het project, waarvoor – vanwege intern salderen – een natuurvergunning aangevraagd moet worden, kan deze aanvraag gedaan worden in de overgangsperiode van vijf jaar, die doorloopt tot 1 januari 2030.

Gelet hierop kunnen zowel het College van B&W gemeente Zwolle als het College van GS provincie Overijssel voort met de besluitvorming op de betreffende aanvragen.

Cauberg Huygen B.V.

Senior adviseur