

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:4431
Datum uitspraak	17 september 2025
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 17 december 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan Nautisch Centrum B.V. een vergunning als bedoeld in artikel 2.7. tweede lid, van de Wet natuurbescherming verleend voor het exploiteren en wijzigen van een betoncentrale aan de Veerstraat 42 in Boxmeer. Nautisch Centrum B.V. is eigenaar van een betoncentrale aan de Veerstraat 42 in Boxmeer. Voor het in werking hebben van de betoncentrale is op 14 januari 1992 een Hinderwetvergunning verleend. Op 9 juni 1996 is verder een melding als bedoeld in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer gedaan. Nautisch Centrum B.V. heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de exploitatie en wijziging van de betoncentrale en laad- en loswal met bijbehorende opslagfaciliteiten grenzend aan de rivier de Maas. De wijziging heeft betrekking op het vervangen van de installatie van de betoncentrales en de sloop en herbouw van een loods met kantoor en werkplaats. De exploitatie bestaat uit de productie van 60.000 m3 betonmortel per jaar, met de daarbij behorende transportbewegingen voor de aanvoer van grondstoffen en de afvoer van betonmortel.</p>

Volledige tekst

202303898/1/R2.

Datum uitspraak: 17 september 2025

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
2. Nautisch Centrum B.V., gevestigd in Boxmeer,

appellanten,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 11 mei 2023 in zaak nr. 21/2194 in  
het geding tussen:

Milieuvereniging Land van Cuijk, gevestigd in Mill, gemeente Land van Cuijk (hierna: de  
Milieuvereniging),

en

het college

Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2020 heeft het college aan Nautisch Centrum B.V. een  
vergunning als bedoeld in artikel 2.7. tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna:  
Wnb) verleend voor het exploiteren en wijzigen van een betoncentrale aan de Veerstraat 42  
in Boxmeer.

Bij besluit van 29 juli 2021 heeft het college het bezwaarschrift van de Milieuvereniging  
gegrond verklaard, het besluit van 17 december 2020 herroepen, en de vergunning alsnog  
geweigerd omdat geen vergunning nodig is.

Bij uitspraak van 11 mei 2023 heeft de rechtbank het beroep van de Milieuvereniging  
gegrond verklaard, het besluit op bezwaar vernietigd, het primaire besluit herroepen en het  
college opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag te nemen met toepassing van  
afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Tegen deze uitspraak hebben het college en Nautisch Centrum B.V. hoger beroep ingesteld.

De Milieuvereniging heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Nautisch Centrum B.V. en de Milieuvereniging hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op 2 juli 2025 op zitting behandeld. Daar zijn het college,  
vertegenwoordigd door mr. A. Speekenbrink, bijgestaan door mr. R.D. Reinders, advocaat in  
Den Haag, en Nautisch Centrum B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan  
door mr. A.A.M. van Hoorn, advocaat in Eindhoven, verschenen. Verder is de  
Milieuvereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in  
werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip  
van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid,  
aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold  
onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk  
wordt.

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 24 december 2019. Dat betekent dat  
in dit geval de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van  
toepassing blijft.

Inleiding

2. Nautisch Centrum B.V. is eigenaar van een betoncentrale aan de Veerstraat 42 in

Boxmeer. Voor het in werking hebben van de betoncentrale is op 14 januari 1992 een Hinderwetvergunning verleend. Op 9 juni 1996 is verder een melding als bedoeld in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer gedaan.

Nautisch Centrum B.V. heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de exploitatie en wijziging van de betoncentrale en laad- en loswal met bijbehorende opslagfaciliteiten grenzend aan de rivier de Maas. De wijziging heeft betrekking op het vervangen van de installatie van de betoncentrales en de sloop en herbouw van een loods met kantoor en werkplaats. De exploitatie bestaat uit de productie van 60.000 m<sup>3</sup> betonmortel per jaar, met de daarbij behorende transportbewegingen voor de aanvoer van grondstoffen en de afvoer van betonmortel.

2.1. Het college heeft de natuurvergunning bij het primaire besluit verleend. Volgens het college heeft de aangevraagde activiteit geen significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden, omdat de stikstofdepositie in de aangevraagde situatie gelijk blijft aan de referentiesituatie die ontleend is aan de Hinderwetvergunning. Bij het besluit op bezwaar handhaaft het college dat standpunt, maar verbindt daar de conclusie aan dat een natuurvergunning niet nodig is. Het college herroept daarom het primaire besluit en wijst de aanvraag alsnog af.

2.2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage die bij deze uitspraak hoort.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank is van oordeel dat voor de exploitatie en wijziging van het bedrijf een natuurvergunning nodig is, omdat intern salderen met niet (meer) benutte ruimte uit een Hinderwetvergunning niet zonder nadere motivering kan. De rechtbank verwijst naar haar uitspraak van 8 december 2021 (ECLI:NL:RBOBR:2021:6389, Amercentrale) waarin zij een nuancering heeft aangebracht op de rechtspraak over intern salderen. Die nuancering houdt in dat niet intern kan worden gesaldeerd met emissieruimte die in het verleden is vergund maar toen niet passend is beoordeeld, indien voor het hervatten van de destijds vergunde activiteit een nadere vergunning op grond van de Wet natuurbescherming of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is vereist, tenzij inzichtelijk wordt gemaakt met welke andere passende maatregelen een daling van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd. De rechtbank baseert deze nuancering op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

Volgens de rechtbank is deze nuancering in dit geval relevant. De rechtbank heeft vastgesteld dat de centrales rond 2007 voor het laatst zijn gebruikt en dat het gebruik van één van de twee centrales niet meer kan worden hervat, omdat die door een brand is verwoest. Omdat de betoncentrale op 31 december 2012 geen betonmortel vervaardigde, heeft de betoncentrale volgens de rechtbank vanaf 1 januari 2013 een nieuwe omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: obm-vergunning) nodig voor het hervatten van het vervaardigen van betonmortel. Omdat een obm-vergunning nodig is, kan volgens de rechtbank slechts met de Hinderwetvergunning worden gesaldeerd als het college voldoende onderbouwt dat dit niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van de Habitatrictlijn.

De hoger beroepen van het college en Nautisch Centrum B.V.

Nuancering intern salderen lijn - artikel 6, tweede lid, Habitatrictlijn

4. Het college en Nautisch Centrum B.V. betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat niet zonder meer intern gesaldeerd kan worden met de Hinderwetvergunning

voor de betoncentrale. De nuancering die de rechtbank aanbrengt in de rechtspraak over intern salderen is volgens hen onjuist en kan niet gebaseerd worden op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. Nautisch Centrum B.V. ziet haar standpunt bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (hierna: 18 december-uitspraak).

4.1. De Afdeling heeft op 18 december 2024 uitspraak gedaan op de hoger beroepen tegen de uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant van 8 december 2021 en 21 januari 2022, waarin de rechtbank haar nuancering van de intern salderen rechtspraak uiteenzette ([ECLI:NL:RVS:2024:4909](#) en [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)). In de 18 december-uitspraak komt de Afdeling onder 14-14.3 tot het oordeel dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn niet verplicht om bij de beoordeling van een nieuwe activiteit over te gaan tot een beoordeling van het reeds toegestane project dat de referentiesituatie vormt. Nautisch Centrum B.V. en het college voeren dan ook terecht aan dat de rechtbank de nuancering van de rechtspraak over intern salderen met een Hinderwetvergunning ten onrechte baseert op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

Het betoog slaagt.

4.2. In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling haar rechtspraak over intern salderen en het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die ontleend wordt aan een milieutoestemming gewijzigd. De wijziging van de rechtspraak over intern salderen houdt kort gezegd in dat de referentiesituatie in de voortoets niet mag worden betrokken bij de vraag of een project vergunningplichtig is. In de voortoets mag dus niet langer een vergelijking worden gemaakt tussen de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. De referentiesituatie mag onder voorwaarden wel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken bij de verlening van de natuurvergunning.

De referentiesituatie die in een passende beoordeling kan worden betrokken, wordt bij het ontbreken van een natuurvergunning ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrictlijn van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied). Onder het verlenen van een milieutoestemming moet de vergunning of de melding op basis van de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet worden verstaan. Wanneer daarna een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum toegestane activiteit, dan wordt de referentiesituatie ontleend aan die latere toestemming. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd.

In overweging 19.3 van de 18 december-uitspraak staat hoe de omvang van de referentiesituatie die wordt ontleend aan een milieutoestemming dan wordt bepaald. De gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de milieuvergunde activiteit mogen in de referentiesituatie worden betrokken, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en, voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen. Hierbij geldt als peilmoment bij intern salderen met een eigen milieutoestemming, de aanvraag voor een natuurvergunning of een ander objectief bepaalbaar moment.

4.3. De 18 december-uitspraak betekent, zoals Nautisch Centrum B.V. en het college in hun reactie op die uitspraak ook hebben onderkend, dat hun hoger beroepen niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, omdat de rechtbank het beroep van de

Milieuvereniging terecht, zij het op andere gronden, gegrond heeft verklaard, het besluit op bezwaar heeft vernietigd en het primaire besluit heeft herroepen. De hoger beroepen van Nautisch Centrum B.V. en het college zijn niet meer gericht tegen de beslissing van de rechtbank, maar tegen enkele overwegingen in de aangevallen uitspraak. Nautisch Centrum B.V. en het college hebben ter zitting verzocht hun beroepsgronden over de referentiesituatie mede te beoordelen in het licht van het nieuwe beoordelingskader voor het verlenen van een natuurvergunning. De Afdeling zal dat hieronder - voor zover dat mogelijk is - doen.

Referentiesituatie - Is de toestemming voor het vervaardigen van betonmortel op 1 januari 2013 vervallen?

5. Nautisch Centrum B.V. en het college betogen dat de rechtbank ten onrechte concludeert dat de betoncentrale vanaf 1 januari 2013 op grond van artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) een obm-vergunning nodig had voor het hervatten van het vervaardigen van betonmortel. De inrichting is op 1 januari 2013 onder het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) komen te vallen, wat tot gevolg had dat de Hinderwetvergunning is vervallen. Daarmee is volgens Nautisch Centrum B.V. en het college de toestemming voor het vervaardigen van betonmortel niet vervallen. Die volgde volgens hen vanaf 1 januari 2013 uit het Activiteitenbesluit. Daarom was volgens hen op 1 januari 2013 geen obm-vergunning nodig voor het vervaardigen van betonmortel. De vraag of de centrales toen in gebruik waren of in gebruik genomen konden worden is, anders dan de rechtbank veronderstelt, niet relevant voor de uitleg van de obm-vergunningplicht. Volgens Nautisch Centrum B.V. en het college is een obm-vergunning pas nodig voor een verandering van de inrichting.

5.1. De Milieuvereniging zet uiteen dat de Hinderwetvergunning van 14 januari 1992 op 1 januari 2013 van rechtswege is vervallen. De rechtbank heeft volgens de Milieuvereniging terecht geconstateerd dat de betoncentrale vanaf 1 januari 2013 een obm-vergunning nodig heeft voor het - aanvangen met het - vervaardigen van betonmortel. Daarbij wijst de Milieuvereniging erop dat bij de wijziging van het Bor waarbij betoncentrales onder de obm-vergunningplicht werden gebracht niet is voorzien in een bepaling waarin een omgevingsvergunning milieu gelijkgesteld wordt met een obm-vergunning. Omdat de betoncentrale geen obm-vergunning heeft, is de toestemming voor het vervaardigen van betonmortel vanaf 1 januari 2013 niet gecontinueerd. Daarom kan, zo stelt de Milieuvereniging, aan de Hinderwetvergunning geen referentiesituatie worden ontleend.

5.2. Het college heeft op 14 januari 1992 voor de inrichting bestemd tot de vervaardiging van betonmortel aan de Veerstraat 42 in Boxmeer een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning krachtens de Hinderwet en de Wet geluidhinder verleend. Deze vergunning is met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer gelijkgesteld met een milieuvergunning en met de inwerkingtreding van de Wabo met een omgevingsvergunning milieu als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo (hierna ook: e-vergunning).

Op 1 januari 2013 trad een wijziging van het Bor en het Activiteitenbesluit in werking (Stb. 2012/558). Die wijziging hield in dat voor het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het inwerking hebben van een inrichting bestemd voor het vervaardigen van betonmortel, niet langer een omgevingsvergunning milieu als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo nodig was. Inrichtingen bestemd voor het vervaardigen van betonmortel werden onder het Activiteitenbesluit gebracht (meldingsplicht) en in het Bor werd voor twee categorieën betoncentrales voorzien in een obm-vergunningplicht: voor betoncentrales die zijn aangewezen als grote lawaaimakers (artikel 2.2a, derde lid, onder b, Bor) en voor andere betoncentrales (artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, Bor).

Voor betoncentrales die zijn aangewezen als grote lawaaimakers bepaalde artikel 2.2a, derde lid, onder b, dat een obm-vergunning nodig is "voor het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het inwerking hebben van een inrichting als bedoeld in categorie 11.3, onder c, onder 2° en 3°, van onderdeel C van bijlage I". Dat zijn inrichtingen bestemd voor het vervaardigen van (2) cement- of betonmortel met een capaciteit ten aanzien daarvan van 100.000 kg per uur of meer of (3) cement- of betonwaren met behulp van persen, triltafels of bekistingstrillers met een capaciteit ten aanzien daarvan van 100.000 kg per dag of meer.

Voor andere betoncentrales bepaalde artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, dat een obm-vergunning nodig was voor: "het vervaardigen van betonmortel en de daarbij behorende op- en overslag van grind, zand, cement en vulstof [...]".

Op 1 juli 2013 trad een wijziging van artikel 2.2a van het Bor in werking die inhield dat het vijfde lid vernummerd werd tot het vierde lid (Stb. 2013/205).

Op 1 maart 2014 wijzigde de tekst van artikel 2.2a, vierde lid, onder b, van het Bor. Vanaf dat moment was geregeld dat een obm-vergunning nodig is voor "het aanvangen met of het veranderen van het vervaardigen van betonmortel [...] en daarbij de op- en overslag van grind, zand, cement en vulstof [...]".

5.3. Uit de nota van toelichting bij de wijziging van het Bor per 1 maart 2014 kan worden afgeleid dat de wijziging van de tekst van artikel 2.2a, vierde lid, onder b van het Bor is doorgevoerd omdat uit de tekst die vanaf 1 januari 2013 geldt zou kunnen worden afgeleid dat eenmalig een obm-vergunning nodig is en niet voor latere veranderingen van de activiteit (Stb. 2014/20 p. 64).

5.4. Niet in geschil is dat de Hinderwetvergunning, die gelijkgesteld werd met een omgevingsvergunning milieu, door de wijzigingen van het Activiteitenbesluit en het Bor per 1 januari 2013 is vervallen. Verder staat vast dat, anders dan bij veel andere wijzigingen van artikel 2.2a van het Bor waarbij de 'e-vergunningplicht' voor activiteiten werd gewijzigd in een obm-vergunningplicht, bij de wijziging die op 1 januari 2013 van kracht werd niet is bepaald dat een onherroepelijke en in werking getreden omgevingsvergunning milieu gelijkgesteld wordt met een obm-vergunning. De vraag die in deze zaak speelt is welke betekenis toekomt aan het vervallen van de Hinderwetvergunning (omgevingsvergunning milieu) en het ontbreken van een gelijkstellingsbepaling bij de uitleg van de op 1 januari 2013 geïntroduceerde obm-vergunningplicht voor het 'vervaardigen van betonmortel', als bedoeld in artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, van het Bor zoals deze bepaling tot 1 maart 2014 gold. De rechtbank heeft die bepaling betrokken in haar uitspraak en dat oordeel is door het college en Nautisch Centrum B.V. bestreden. Kort gezegd is de vraag hoe de obm-vergunningplicht voor 'het vervaardigen van betonmortel' die vanaf 1 januari 2013 geldt, moet worden uitgelegd voor bedrijven die vóór die datum over een onherroepelijke en in werking getreden omgevingsvergunning milieu beschikten.

5.5. De wijziging van de regelgeving op 1 januari 2013 betekent volgens de rechtbank dat vanaf die datum voor het vervaardigen van betonmortel een obm-vergunning nodig was, ook al beschikte het bedrijf voor die datum over een omgevingsvergunning milieu. Een redelijke uitleg van artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, van het Bor brengt volgens de rechtbank echter met zich, dat een bedrijf dat bezig was met het vervaardigen van betonmortel op 31 december 2012 op basis van een omgevingsvergunning milieu, niet ineens op 1 januari 2013 in overtreding was van het verbod in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, omdat het bedrijf een obm-vergunning nodig had. Zolang het vervaardigen niet stopt en later

weer aanvangt of verandert, hoeft het bedrijf geen obm-vergunning aan te vragen. Omdat het bedrijf al lang gestopt was met het vervaardigen van betonmortel - volgens de rechtbank vanaf 2007 - heeft het bedrijf voor de opstart van de centrale na 1 januari 2013 en het aanvangen met het vervaardigen van betonmortel, een obm-vergunning nodig. De rechtbank gaat er met andere woorden vanuit dat Nautisch Centrum B.V., of haar rechtsvoorganger, vanaf 1 januari 2013 niet langer over een toestemming voor het vervaardigen van betonmortel beschikte.

5.6. De Afdeling is van oordeel dat Nautisch Centrum B.V. en het college terecht betogen dat de rechtbank een onjuiste uitleg geeft aan de wijziging van de regelgeving per 1 januari 2013. Zij licht dat als volgt toe.

5.7. De Afdeling is van oordeel dat artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, van het Bor, zoals deze bepaling gold tot 1 maart 2014, zo moet worden gelezen dat een obm-vergunning voor het vervaardigen van betonmortel nodig is voor de oprichting en verandering van die activiteit. Die lezing sluit aan bij de regeling over de omgevingsvergunning milieu en de meldingsplicht op grond van het Activiteitenbesluit, die beide gekoppeld zijn aan de oprichting en verandering van een inrichting. Verder is ook de obm-vergunningplicht voor betoncentrales die vallen onder het derde lid, onder b, gekoppeld aan het oprichten of veranderen van de inrichting. In de nota van toelichting bij de wijziging van het Bor wordt op p. 142 toegelicht dat de obm-vergunningplicht bij de activiteit in het derde lid, onder b nodig is vanwege geluid en bij de activiteit in het vijfde lid, onder b, vanwege luchtkwaliteit. In de nota van toelichting wordt niet ingegaan op het verschil in redactie van beide bepalingen die beide betrekking hebben op inrichtingen voor het vervaardigen van betonmortel. De nota van toelichting biedt geen aanknopingspunten dat met het verschil in redactie is bedoeld de obm-vergunningplicht voor de activiteit in artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, op een ander moment te laten ontstaan dan bij de activiteit in artikel 2.2a, derde lid, onder b.

5.8. Een logische en redelijke uitleg bij die lezing van artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, is dan dat activiteiten die voor 1 januari 2013 een onherroepelijke en in werking getreden milieuvergunning voor het vervaardigen van betonmortel hadden, obm-vergunningplichtig worden als zij die activiteit gaan veranderen ten opzichte van de milieuvergunde situatie. Deze uitleg is ook te vinden in de nota van toelichting bij een eerdere wijziging van artikel 2.2a van het Bor waarbij andere activiteiten onder de obm-vergunningplicht werden gebracht en niet voorzien werd in een gelijkstellingsbepaling (Stb. 2010/781, p. 34).

5.9. De Afdeling volgt dus niet de uitleg die de rechtbank en de Milieuvereniging geven aan het ontbreken van een gelijkstellingsbepaling, namelijk dat op 1 januari 2013 alle betoncentrales obm-vergunningplichtig werden, ook al beschikten zij voor die datum over een onherroepelijke en van kracht zijnde omgevingsvergunning milieu. Die uitleg houdt, zoals de rechtbank ook onderkende, in dat betoncentrales vanaf 1 januari 2013 in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo in werking zijn. De Afdeling ziet in de nota van toelichting bij deze en ook andere wijzigingen van artikel 2.2a van het Bor geen aanknopingspunten voor deze, uit oogpunt van rechtszekerheid van de "e-vergunninghouders", verstreckende uitleg. Integendeel, uit de nota's van toelichting bij de verschillende wijzigingen van artikel 2.2a van het Bor, kan juist worden afgeleid dat niet beoogd werd dat met het vervallen van de "e-vergunning" opnieuw een omgevingsvergunning - ditmaal een obm-vergunning - moest worden aangevraagd.

5.10. De opvatting van de rechtbank dat een redelijke uitleg van artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, van het Bor met zich brengt dat een bedrijf dat op 31 december 2012 op basis van een

omgevingsvergunning milieu bezig was met het vervaardigen van betonmortel, op 1 januari 2013 niet obm-vergunningplichtig werd zolang het vervaardigen niet stopt en wel obm-vergunningplichtig werd als het vervaardigen, na feitelijk gestopt te zijn geweest, weer aanvangt, onderschrijft de Afdeling ook niet. De Afdeling ziet in de tekst van artikel 2.2a, vijfde lid, onder b, van het Bor en de nota van toelichting, geen aanknopingspunten voor de uitleg dat het daadwerkelijk vervaardigen van betonmortel op 31 december 2012 relevant is voor het ontstaan van de obm-vergunningplicht voor bedrijven die voor 1 januari 2013 over een onherroepelijke en van kracht zijnde omgevingsvergunning milieu beschikten.

5.11. Het voorgaande betekent dat Nautisch Centrum B.V. en het college terecht betogen dat op 1 januari 2013 de uit de Hinderwetvergunning voortvloeiende toestemming voor het vervaardigen van betonmortel niet is vervallen. In het licht van de 18 december-uitspraak betekent dit dat Nautisch Centrum B.V. beschikt over een milieutoestemming die is verleend voor de referentiedatum en die sindsdien is gecontinueerd.

De omvang van de referentiesituatie

6. Nautisch Centrum B.V. en het college betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat voor intern salderen niet alleen de vergunde maar ook de feitelijke situatie relevant is. Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie is volgens hen, anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, niet van belang of het bedrijf steeds in werking is geweest en de emissieruimte daadwerkelijk is benut.

6.1. Zoals hiervoor onder 4.2 is uiteengezet is in de 18 december-uitspraak de rechtspraak over het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die ontleend wordt aan een milieutoestemming gewijzigd. De gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de milieuvergunde activiteit mogen in de referentiesituatie worden betrokken, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en, voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen. Hierbij geldt als peilmoment bij intern salderen met een eigen milieutoestemming, de aanvraag voor een natuurvergunning of een ander objectief bepaalbaar moment.

De rechtbank heeft dus terecht geoordeeld, zij het op andere gronden, dat ook de feitelijke situatie relevant is voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die aan de Hinderwetvergunning kan worden ontleend.

Het betoog slaagt niet.

6.2. De Afdeling gaat in deze uitspraak niet in op het verzoek van Nautisch Centrum B.V. en het college om uitsluitsel te geven over de omvang van de referentiesituatie die aan de Hinderwetvergunning kan worden ontleend, in het licht van wat in de 18 december-uitspraak staat over onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd, maar structureel niet meer in gebruik zijn. De reden daarvoor is dat het college, met inachtneming van wat in de 18 december-uitspraak staat, eerst aan zet is om de relevante feiten en omstandigheden voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie te inventariseren en te beoordelen, zoals de periode waarin de centrale niet in werking is geweest en de invloed van de brand die in 2015 plaatsvond.

Conclusie hoger beroepen

7. De hoger beroepen van Nautisch Centrum B.V. en het college zijn gegrond. Omdat hun hoger beroepen niet zijn gericht tegen de beslissing van de rechtbank om de vergunning te vernietigen (zie 4.3) heeft de gegrondverklaring van het hoger beroep geen gevolgen voor die beslissing.

7.1. Het college moet een nieuw besluit op de aanvraag nemen. Daarbij moet het college deze uitspraak, de uitspraak van de rechtbank voor zover niet aangevallen en het beoordelingskader uit de uitspraak van 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#), in acht nemen. Zoals onder 1 van deze uitspraak is weergegeven, is op dat besluit het recht van toepassing zoals dat onmiddellijk vóór 1 januari 2024 gold. Dat zijn in dit geval de relevante bepalingen over de verlening van een natuurvergunning uit de Wnb, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming (hierna: Rnb). Daarbij geldt dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 2.1 van de Rnb, de versie van AERIUS-Calculator moet worden gebruikt die op grond van artikel 1.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling in samenhang gelezen met bijlage II bij de Omgevingsregeling, geldt op het moment van het nemen van het nieuwe besluit (vergelijk de uitspraak van 4 september 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3356](#)).

8. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. Het college moet de proceskosten van Nautisch Centrum B.V. vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van Nautisch Centrum B.V. en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant gegrond;

II. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij Nautisch Centrum B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.814,00;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan Nautisch Centrum B.V. het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht van € 548,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M.M. Kaajan, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, griffier.

w.g. Kaajan  
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Verbeek  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 september 2025

388

## ***Bijlage***

Wet- en regelgeving

Besluit omgevingsrecht (vanaf 1 januari 2013)

## Artikel 2.2a

[..]

3. Als categorie activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, niet zijnde een inrichting waarin zich een IPPC-installatie bevindt, wordt tevens aangewezen:

a. [...]

b. het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het inwerking hebben van een inrichting als bedoeld in categorie 11.3, onder c, onder 2° en 3°, van onderdeel C van bijlage I.

5. Als categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, niet zijnde een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de wet, wordt tevens aangewezen:

a. [...]

b. het vervaardigen van betonmortel en de daarbij behorende op- en overslag van grind, zand, cement en vulstof, het vervaardigen en bewerken van betonproducten met behulp van persen, triltafels of bekistingstrillers met een capaciteit ten aanzien daarvan van 100.000 kg per dag of meer en het breken van restproducten ten behoeve van de vervaardiging van betonmortel.

Categorie 11.3, onder c, onder 2° en 3°, van onderdeel C van bijlage I luidt:

het vervaardigen van:

1°[..].

2°.cement- of betonmortel met een capaciteit ten aanzien daarvan van 100.000 kg per uur of meer;

3°.cement- of betonwaren met behulp van persen, triltafels of bekistingstrillers met een capaciteit ten aanzien daarvan van 100.000 kg per dag of meer;

Besluit omgevingsrecht (vanaf 1 maart 2014)

## Artikel 2.2a

[..]

4. Als categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, niet zijnde een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de wet, wordt tevens aangewezen:

a. [...]

b. het aanvangen met of het veranderen van het vervaardigen van betonmortel, het vervaardigen en bewerken van betonproducten en daarbij de op- en overslag van grind, zand, cement en vulstof en het breken van restproducten ten behoeve van de vervaardiging van betonmortel.

