



[☒] AANTEKENEN | [☐] PER POST | [☐] EMAIL

Milieuvereniging Land van Cuijk
Beerseweg 10
5451 NS Mill

BESTUURSRECHT

datum 24 juni 2026
onderdeel Afdeling II Zitting
doorkiesnummer 088-3611833
ons kenmerk zaaknummer SHE 25 / 1743 OWBOUW
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp het beroep van De Hoeve B.V. te Cuijk

bezoekadres
Leeghwaterlaan 8
5223 BA 's-Hertogenbosch

correspondentieadres
Postbus 90125
5200 MA 's-Hertogenbosch

t 088-3621000

www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer SHE 25 / 1743 OWBOUW deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 25/1743 OWBOUW en 25/1832 OWBOUW

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 19 juni 2026 in de zaken tussen

Zaak SHE 25/1743

De Hoeve B.V., uit Cuijk (de vergunninghouder),
(gemachtigde: mr. R.A.M. Verkoijen),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Land van Cuijk
(gemachtigde: S.J.M. Biesmans).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: **Milieuvereniging Land van Cuijk** uit Mill (de Milieuvereniging)
(gemachtigde: E. Theunissen).

Zaak SHE 25/1832

Milieuvereniging Land van Cuijk, uit Mill (de Milieuvereniging)
(gemachtigde: E. Theunissen)

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Land van Cuijk
(gemachtigde: S.J.M. Biesmans).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: **De Hoeve B.V.**, uit Cuijk (de vergunninghouder)
(gemachtigde: mr. R.A.M. Verkoijen).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over een omgevingsvergunning voor de aanleg van oppervlakteverharding op zes boomkwekerijlocaties. Het college heeft deze vergunning verleend voor vijf locaties en heeft de vergunning geweigerd voor één locatie. De vergunninghouder is het niet eens met de gedeeltelijke afwijzing van de aanvraag en de Milieuvereniging vindt juist dat de aanvraag geheel had moeten worden afgewezen omdat de vergunninghouder onrechtmatig uitwegen heeft aangelegd.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het college de gedeeltelijke afwijzing pas in beroep voldoende heeft gemotiveerd. Daarom is het beroep

van de vergunninghouder gegrond. De rechtbank laat vanwege de gegeven motivering het besluit wel in stand.

1.2. Het beroep van de Milieuvereniging is ongegrond omdat de uitwegen geen onderdeel uitmaken van de vergunning. Daarom zijn ze voor deze procedure niet relevant.

1.3. Onder de streep verandert er voor de vergunninghouder dus niets. Hij krijgt wel het door hem betaalde griffierecht vergoed en hij krijgt een vergoeding voor de gemaakte proceskosten. De Milieuvereniging krijgt geen kosten vergoed.

1.4. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Waar gaan deze zaken over?

2. De vergunninghouder heeft op 20 juni 2024 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een omgevingsplanactiviteit, namelijk het aanbrengen van oppervlakteverhardingen op verschillende locaties. Het gaat om de volgende locaties:

1. Graafsedijk 5, in Beers
2. Graafsedijk 11, in Beers
3. Graafsedijk 15, in Beers
4. Cuijksedijk (ongenummerd), in Mill
5. Kampsestraat 37, in Sint Agatha
6. Heerstraat 22, in Haps

2.1. Het college heeft deze aanvraag met het besluit van 13 augustus 2024 geheel toegewezen. Met het bestreden besluit van 19 juni 2025 op het bezwaar van de Milieuvereniging heeft het college de vergunning ten aanzien van de Graafsedijk 15 alsnog geweigerd. Voor het overige heeft het college de vergunningverlening gehandhaafd.

2.2. De vergunninghouder is het niet eens met de weigering van de vergunning ten aanzien van de Graafsedijk 15. De beroepsprocedure van de vergunninghouder heeft het zaaknummer SHE 25/1743.

2.3. De Milieuvereniging is het niet eens met het door het college handhaven van de overige vergunningen. De beroepsprocedure van de Milieuvereniging heeft het zaaknummer SHE 25/1832.

2.4. De rechtbank heeft de beroepen op 19 mei 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: D. Ebben (de algemeen directeur van de vergunninghouder), de gemachtigde van de vergunninghouder, de gemachtigde van de Milieuvereniging en de gemachtigde van het college.

Beoordeling door de rechtbank

Inleiding

3. De vergunninghouder exploiteert een bedrijf dat zich bezig houdt met het kweken van bomen. Om zijn voertuigen efficiënter rondom de boomkwekerijen te laten rijden, heeft de vergunninghouder oppervlakteverharding aangebracht in de vorm van betonplaten. De betonplaten zijn twee bij twee meter en worden in paren op een diepte van 20 centimeter ingegraven in de grond. Daardoor ontstaat op maaiveldniveau een betonnen pad van vier meter breed. Deze zaak gaat over de vraag of deze oppervlakteverharding vergund kan worden.

3.1. Hierna beoordeelt de rechtbank de beroepsgronden die in de twee beroepsprocedures zijn aangevoerd.

3.2. In de bijlage bij deze uitspraak staat de relevante regelgeving vermeld.

SHE 25/1743 (beroep van de vergunninghouder)

Inleiding

4. De vergunninghouder is het niet eens met de weigering van de vergunning voor het aanbrengen van oppervlakteverharding aan de Graafsedijk 15.

4.1. De locatie ziet er als volgt uit. Het gemarkeerde gebied omvat de boomkwekerij. De oppervlakteverharding is de lichtgekleurde strook die rechtstreeks aan het getekende gebied grenst.



4.2. De boomkwekerij en de oppervlakteverharding vallen gedeeltelijk, namelijk langs de zuidelijke rand van het perceel, in een (goedgeels ondergronds gelegen) restgeul. Deze geul maakt onderdeel uit van een uitgebreider geulenpatroon dat door de wijdere omgeving loopt en dat zich heeft gevormd door een vlechtende rivier uit de laatste ijstijd.

4.3. Op deze locatie is het bestemmingsplan 'Buitengebied Cuijk, geconsolideerd' (hierna: het bestemmingsplan) van toepassing. Dit bestemmingsplan maakt op grond van het overgangsrecht van de Omgevingswet deel uit van het omgevingsplan van de gemeente Land van Cuijk.

4.4. In het bestreden besluit heeft het college twee weigeringsgronden gehanteerd. Eén over de aanwezige aardkundige waarden en één over het aanwezige watersysteem. De toepasselijke regels worden bij de bespreking van de beroepsgronden besproken.

Aardkundige waarden

5. Op de projectlocatie is de functieaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden – aardkundig waardevol gebied' van toepassing. Op grond van de op deze functieaanduiding van toepassing zijnde planregels is de aangevraagde oppervlakteverharding binnen deze functieaanduiding alleen toelaatbaar als daarmee geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de aardkundige waarden.¹

5.1. De vergunninghouder heeft aangevoerd dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de ter plaatse geldende aardkundige waarden onevenredig worden geschaad.

5.2. Het college heeft zich voor de besluitvorming gebaseerd op een door hemzelf opgesteld aardkundig advies. In dit advies werd geconcludeerd dat de oppervlakteverharding een aantasting vormt van het ter plaatse liggende geulenpatroon. Het college heeft zich gedurende deze beroepsprocedure echter op het standpunt gesteld dat het de vergunning ten onrechte op deze grond heeft geweigerd. Deze wijziging van standpunt baseert het college op een aanvullend extern advies dat is opgesteld door het ter zake deskundige adviesbureau RAAP. Volgens RAAP is er, anders dan het college heeft aangenomen, geen sprake van een onevenredige aantasting van de aardkundige waarden ter plaatse. De betonpaden worden namelijk reliëfvolgend aangelegd in smalle paden en tot een diepte die binnen de dikte van de bestaande bouwvoor blijft. De oppervlakteverharding voorkomt bovendien insporing van machines in de bodem. Er gaat weliswaar een potentiële dreiging uit van een eventuele verwijdering van de paden in de toekomst, maar deze risico's kunnen worden gemitigeerd. Het college heeft het advies van RAAP ten grondslag gelegd aan zijn oordeel dat toch geen sprake is van een aantasting van de ter plaatse geldende aardkundige waarden.

5.3. De Milieuvereniging vindt de standpuntwijziging van het college merkwaardig, maar heeft er geen inhoudelijke bezwaren tegenin gebracht.

¹ Dit volgt uit de artikelen 4.6.3 en 4.6.1, onderdeel a, subonderdeel 1 in combinatie met artikel 4.1, aanhef en onder m, subonderdeel 1, van het bestemmingsplan.

5.4. De beroepsgrond slaagt. De rechtbank is van oordeel dat het advies van RAAP het standpunt van het college in het bestreden besluit voldoende weerspreekt. Het college had in de beïnvloeding van de aardkundige waarden daarom geen grond mogen zien voor de weigering van de vergunning. Het college heeft het besluit in zoverre onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd.

5.5. Hierna bespreekt de rechtbank de andere weigeringsgrond die het college in het bestreden besluit heeft aangevoerd.

Watersysteem

Inleiding

6. In het bestreden besluit heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de vergunning niet kan worden verleend omdat een deel van de betonplaten binnen de gebiedsaanduiding 'overige zone – zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen' valt. De op deze gebiedsaanduiding van toepassing zijnde planregels verzetten zich tegen het aanbrengen van deze oppervlakteverharding.

6.1. Hieronder is de gebiedsaanduiding in het oranje weergegeven.



6.2. In het bestreden besluit heeft het college zich, met verwijzing naar het intern opgestelde aardkundig advies, op het standpunt gesteld dat de verharding in een geul komt te liggen. In de geul ligt een B-watergang van het Waterschap Aa en Maas die afwatert op een A-watergang. De geul heeft volgens het college een actieve rol in het hydrologische proces van het geulenpatroon. Met het aanbrengen van de verharding vervalt de geul en wordt het behoud van het watersysteem aangetast. Dat verdraagt zich niet met de planregels

die van toepassing zijn op de gebiedsaanduiding 'overige zone – zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen'.

Grondslag voldoende duidelijk?

7. Volgens de vergunninghouder is de grondslag van de weigering onduidelijk. Het college heeft zich immers gebaseerd op een aardkundig rapport dat is opgesteld om duidelijkheid te bieden over de mate waarin de aardkundige waarden ter plaatse onevenredig worden aangetast. Dat is echter een andere weigeringsgrond en bovendien een grond waarop het college zich in beroep niet langer beroept.

7.1. De rechtbank stelt vast dat in het bestreden besluit de gebiedsaanduiding 'overige zone – zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen' expliciet wordt genoemd. Het is daarom duidelijk dat deze gebiedsaanduiding de grondslag vormde voor deze overwegingen in het bestreden besluit. Dat wordt niet anders omdat het college de motivering op dit punt heeft gebaseerd op een intern advies dat was bedoeld om te bepalen of de aardkundige waarden ter plaatse onevenredig worden geschaad. De beroepsgrond slaagt daarom niet. Daarmee is overigens – zoals hierna zal blijken – niet gezegd dat de onderbouwing aansluit op de aangevoerde weigeringsgrond.

Niet omkeerbare verharding?

8. Volgens de vergunninghouder heeft het college de vergunning ten onrechte geweigerd omdat de verharding de verwezenlijking, het behoud of het beheer van het watersysteem aan zou tasten. De vergunningplicht geldt op dit punt namelijk alleen voor niet-omkeerbare oppervlakteverhardingen. 'Niet-omkeerbaar' moet letterlijk worden uitgelegd. De voorgenomen oppervlakteverharding door middel van betonplaten is nu juist wél omkeerbaar.

8.1. Het college stelt zich in beroep op het standpunt dat de begrippen 'wegen', 'paden' en 'andere niet omkeerbare oppervlakteverhardingen' in de planregels verschillende begrippen zijn en dat hier duidelijk sprake is van 'paden', zodat de vergunningplicht van toepassing is.

8.2. De beroepsgrond slaagt niet. De rechtbank legt dat hierna uit.

8.3. Op grond van artikel 37.14.1, aanhef en onder a, van de planregels, mogen binnen het zoekgebied geen wegen of paden worden aangelegd en/of verhard dan wel andere niet omkeerbare oppervlakteverhardingen worden aangebracht groter dan 100 m².

8.4. Partijen zijn het niet eens over de uitleg van de planregels. Bij de uitleg van planregels geldt op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) dat de op de verbeelding aangegeven bestemmingen en aanduidingen en de daarbij behorende regels bepalend zijn. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Wel geldt dat een planregel in samenhang met andere planregels moet worden uitgelegd.²

² Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 7 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3201, overweging 5.4.

8.5. De vergunningplicht heeft betrekking op het aanleggen of verharden van paden of wegen, dan wel het aanbrengen van 'andere' niet omkeerbare oppervlakteverhardingen. De vergunninghouder stelt terecht dat de planregelgever daarmee ondubbelzinnig tot uitdrukking heeft gebracht dat pas van een pad of een weg in de zin van de watersysteemkundige planregels sprake is, als het gaat om een 'niet omkeerbare' oppervlakteverharding.

8.6. De vraag is vervolgens wanneer sprake is van niet-omkeerbaarheid. Het begrip 'niet omkeerbare oppervlakteverhardingen' is op zichzelf gezien voor meerdere interpretaties vatbaar. In theorie kan elke vorm van oppervlakteverharding ongedaan worden gemaakt en is dus elke oppervlakteverharding omkeerbaar. Het ligt echter niet voor de hand dat de planregelgever een dode letter in het leven heeft willen roepen. Daarom ligt het ook niet in de rede om het begrip 'niet omkeerbare' zo eng uit te leggen als de vergunninghouder voorstaat. Tegen die uitleg pleit nog dat het woord 'andere' suggereert dat de planregelgever ervan uit is gegaan dat ook bij het aanleggen van *onverharde* paden en wegen sprake is van een vorm van 'niet omkeerbare' oppervlakteverharding. Het aanleggen van een pad is volgens de planregelgever immers iets anders dan het verharden van een pad. Van niet-omkeerbaarheid is naar het oordeel van de rechtbank daarom sprake, als een oppervlakteverharding niet of slechts met inspanningen van enige betekenis ongedaan kan worden gemaakt. Voor de oppervlakteverharding zoals in deze zaak aan de orde, geldt dat deze niet zonder inspanningen van enige betekenis ongedaan kan worden gemaakt. Het gaat namelijk om vrij massieve betonplaten die vanwege hun omvang, zwaarte en aantal en het feit dat ze 20 centimeter zijn ingegraven niet eenvoudig te verwijderen zijn. Bovendien moeten er ook grondverzetwerkzaamheden plaatsvinden om de uitgraafwerkzaamheden ongedaan te maken. De aangevraagde oppervlakteverhardingen zijn dus vergunningplichtige werkzaamheden.

Normaal gebruik

9. De vergunninghouder heeft aangevoerd dat hij geen vergunning nodig heeft omdat het aanbrengen van oppervlakteverharding in de vorm van betonplaten een vorm van normaal gebruik betreft dat is uitgezonderd van de vergunningplicht. Dat volgt ook uit het feit dat het bestaande agrarische gebruik, dat is toegestaan, diepe sporen trekt in de grond. Verharding is daarom alleen maar gunstig voor de relevante omgevingswaarden.

9.1. Ook deze beroepsgrond slaagt niet. De rechtbank legt hierna uit waarom.

9.2. Op grond van artikel 37.14.2 van de planregels is het verbod van artikel 37.14.1 niet van toepassing op werken en werkzaamheden die het normale onderhoud en/of gebruik betreffen, dan wel van ondergeschikte betekenis zijn.

9.3. Hoewel het begrip 'normaal gebruik' in de planregels niet is gedefinieerd, volgt uit het systeem en de strekking van de planregels dat de planregelgever heeft beoogd om een uitzondering te maken voor gevallen waarin het kennelijk onredelijk zou zijn om de planregels rondom oppervlakteverharding van toepassing te laten zijn als het gebruik in kwestie al is verdisconteerd in de ter plaatse geldende bestemming. Aan de agrarische bestemming die op de projectlocatie van toepassing is, is naar het oordeel van de rechtbank echter niet inherent of gebruikelijk dat dit gepaard gaat met het aanbrengen van grootschalige oppervlakteverharding. De aangevraagde oppervlakteverhardingen zijn daarom niet uitgezonderd van de vergunningplicht.

Aantasting verwezenlijking, het behoud en/of het beheer van watersysteem?

10. De vergunninghouder is het niet eens met de weigering van de vergunning omwille van het watersysteem. De vergunninghouder heeft een memo in het geding gebracht van Buro Hoogstraat. De opsteller van de memo geeft aan dat onduidelijk is wat het college bedoelt met het vervallen van de geul en dat het ook niet duidelijk is wat er onder het watersysteem valt en waarom het watersysteem wordt aangetast. Evenmin is duidelijk wat er met 'het hydrologisch proces van het geulenpatroon' wordt bedoeld en waarom de actieve rol van de geul daarin zou worden aangetast. Verder geldt dat ook de doorvoer van water via het oppervlakesysteem niet wordt beïnvloed door de verharding, aangezien de oppervlakteverharding relatief beperkt van omvang is en hemelwater daardoor alsnog infiltreert. De enige verandering die volgens Buro Hoogstraat optreedt, is dat ter plaatse van de verharding geen water infiltreert.

10.1. Het college heeft in beroep een nadere onderbouwing gegeven van de wijze waarop de oppervlakteverharding leidt tot een aantasting van de verwezenlijking, het behoud en/of het beheer het watersysteem. Met de verharding wordt volgens het college de lokale waterhuishouding, in het bijzonder die van de in de geul gelegen B-watergang (een schouwsloot), verstoord omdat de verharding niet doorlatend is. Dit leidt tot minder infiltratie van regenwater, meer oppervlakkige afstroming en een verstoring van de natuurlijke waterkringloop. Het college benadrukt dat sprake is van een zoekgebied en dat de watersysteemtechnische waarden van het gebied dus niet beperkt zijn tot actieve watergangen.

10.2. De beroepsgrond slaagt. De rechtbank legt hierna uit waarom.

10.3. Artikel 37.14.3 van de planregels bepaalt dat de vergunning moet worden geweigerd als de werkzaamheden de verwezenlijking, het behoud en/of het beheer van het watersysteem aantasten. Het begrip 'watersysteem' is in het bestemmingsplan of ook verder in het omgevingsplan niet gedefinieerd. Wel geeft artikel 1 van de bestemmingsplanregels een definitie van 'zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen', namelijk:

'zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen
gebied naast een waterloop waar maatregelen op het gebied van morfologie en inrichting nodig zijn om de doelstellingen uit het Provinciaal Waterplan 2010-2015 op het gebied van de ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren te behalen.'

De Omgevingswet definieert 'watersysteem' in de Bijlage bij artikel 1.1, onder A, als:

'samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken'.

De begripsbepaling uit de Omgevingswet is identiek aan de begripsbepaling die artikel 1.1, eerste lid, van de Waterwet, ten tijde van de totstandkoming van het bestemmingsplan aan 'watersysteem' gaf.

10.4. Uit dit geheel van definities maakt de rechtbank op dat de planregelgever met de gebiedsaanduiding 'zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen' kennelijk heeft

bedoeld om de watersysteemwaarden binnen de gebiedsaanduiding te beschermen door slechts in beperkte mate ontwikkelingen toe te staan. De gebiedsaanduiding heeft dus een conserverend karakter en heeft, zoals het college heeft aangevoerd, niet uitsluitend betrekking op een actieve of überhaupt aanwezige (oppervlakte)watergang, maar op het bredere huidige en (mogelijk) toekomstige watersysteem, met inbegrip van het grondwater ter plaatse.

10.5. De rechtbank kan de in het bestreden besluit gegeven motivering echter niet rijmen met deze strekking van de gebiedsaanduiding. De motivering maakt niet duidelijk hoe het college tot de conclusie komt dat de watersysteemkundige belangen die de gebiedsaanduiding beoogt te beschermen, worden aangetast. Op basis van het bestreden besluit en de daaraan ten grondslag liggende stukken is niet in te zien waarom het bredere hydrologisch proces van het geulenpatroon relevant is voor het watersysteem waar het zoekgebied op ziet. Het geulenpatroon betreft immers een aanzienlijk groter gebied dan het zoekgebied en overlapt daar maar gedeeltelijk mee. Ook klopt het simpelweg niet dat de geul vervalt door het aanleggen van de oppervlakteverharding. Het college heeft tot slot ook niet met zoveel woorden gesteld dat de schouwsloot of het rondomliggende grondwatersysteem door de oppervlakteverharding wordt aangetast. Ook deze weigeringsgrond is daarom onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd.

10.6. De rechtbank laat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit echter in stand. Dat komt doordat de nadere onderbouwing die het college in beroep heeft gegeven, de weigeringsgrond wél kan dragen. Uit de nadere onderbouwing van het college volgt namelijk dat het watersysteem door de oppervlakteverharding wordt beïnvloedt. Dat wordt op zichzelf ook niet weersproken door de memo van Buro Hoogstraat, aangezien wordt onderkend dat ter plaatse van de betonplaten geen infiltratie plaatsvindt. Het college mocht in deze beïnvloeding een grond zien om de vergunning te weigeren. De planregels schrijven immers voor dat de vergunning moet worden geweigerd wanneer van een aantasting van het watersysteem sprake is. Voor een weigering is enige aantasting dus voldoende. Er hoeft geen sprake te zijn van een *onevenredige* aantasting. Het college heeft weliswaar enige beoordelingsruimte bij het beantwoorden van de vraag of een beïnvloeding moet worden gezien als een aantasting, maar die beoordelingsruimte is het college met de gegeven motivering niet te buiten gegaan. Mede gelet op de relatieve omvang van de oppervlakteverharding ten opzichte van de betrekkelijke smalte van de gebiedsaanduiding, heeft het college voldoende onderbouwd waarom van enige aantasting sprake is en waarom het de vergunning dus moest weigeren.

Gedeelte wel vergunbaar

11. De vergunninghouder heeft aangevoerd dat het college ten onrechte de gehele vergunning voor de Graafsedijk 15 heeft geweigerd, enkel en alleen omdat een deel van de verharding niet vergund zou kunnen worden.

11.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het de aanvraag niet voor een beperkter gedeelte van de oppervlakteverhardingen had kunnen toewijzen dan is aangevraagd. De aanvraag betreft namelijk één geheel en de vergunninghouder heeft binnen de locatie Graafsedijk 15 geen onderscheid aangebracht in los vergunbare delen van de oppervlakteverharding. Als het college alleen het vergunbare deel zou vergunnen, dan zou het college de grondslag van de aanvraag verlaten. Dat is niet toegestaan.

11.2. De Milieuvereniging meent met de vergunninghouder dat het mindere had kunnen worden vergund.

11.3. De beroepsgrond slaagt niet. Het college kan alleen iets anders vergunnen dan wat is aangevraagd als er sprake is van een wijziging die ten opzichte van de aanvraag van ondergeschikte aard is. Of daarvan sprake is, moet per concreet geval worden beantwoord. Als de wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke aanvraag zo ingrijpend is dat redelijkerwijs niet meer van dezelfde activiteit kan worden gesproken, dan moet daarvoor een nieuwe aanvraag worden ingediend.³

11.4. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het niet naar eigen inzicht slechts het wel vergunbare deel van de aanvraag kon vergunnen. Het niet vergunbare deel – een kwart van het totaal op deze locatie – is daarvoor te omvangrijk om te kunnen worden beschouwd als een wijziging van ondergeschikte aard. De vergunninghouder kan voor het wel vergunbare gedeelte een aparte aanvraag indienen.

Conclusie

12. Het beroep van de vergunninghouder is gegrond omdat het college het bestreden besluit niet goed heeft onderbouwd. Het bestreden besluit wordt daarom vernietigd voor zover het college heeft geweigerd om een vergunning te verlenen voor de oppervlakteverhardingen ter hoogte van de Graafsedijk 15. Omdat het college in beroep wel een dragende motivering ten grondslag heeft gelegd aan de weigering, laat de rechtbank de rechtsgevolgen op dit punt in stand.

SHE 25/1832 (beroep van de milieuvereniging)

Inleiding

13. Het beroep van de Milieuvereniging heeft betrekking op alle locaties.

Uitwegen

14. De Milieuvereniging heeft aangevoerd dat op alle locaties uitwegen worden gerealiseerd en dat de aangevraagde vergunning dus geheel had moeten worden geweigerd, nu de uitwegen hiermee onlosmakelijk samenhangen.

14.1. Deze beroepsgrond slaagt niet. De aanvraag had geen betrekking op uitwegen. Voor zover de vergunninghouder uitwegen heeft gerealiseerd, zijn deze dus niet in deze besluitvorming vergund. Onder de Omgevingswet geldt niet langer de regel dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bepaald project betrekking moet hebben op alle onlosmakelijke activiteiten binnen dat project. Ook als de vergunninghouder uitwegen heeft aangelegd en deze uitwegen onlosmakelijk verbonden zouden zijn met de oppervlakteverharding, dan stond het de vergunninghouder dus vrij om de aanvraag te beperken tot de oppervlakteverhardingen zonder de uitwegen. Als er inderdaad sprake is van

³ Zie voor dit toetsingskader bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1866, overweging 3.2.

vergunningplichtige uitwegen die zonder benodigde vergunning zijn gerealiseerd, dan is dit een kwestie van handhaving.

Dassen

15. De Milieuvereniging heeft aangevoerd dat het college de vergunning ten behoeve van de Graafsedijk 15 ook had moeten weigeren omdat de ter plaatse geldende natuurwaarden, in het bijzonder voor dassen, door de oppervlakteverharding worden aangetast. Dat zou in strijd zijn met de planregels op dit punt.

15.1. De Milieuvereniging heeft aangegeven dat deze beroepsgrond niet hoeft te worden behandeld als de weigering van de vergunning ten behoeve van de Graafsedijk 15 in stand blijft. Aangezien de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit – de weigering – op dit punt in stand laat, hoeft de rechtbank deze beroepsgrond dus niet te bespreken.

Conclusie

16. Het beroep van de Milieuvereniging is ongegrond.

Eindconclusie en gevolgen

17. Het beroep van de vergunninghouder is gegrond. Het beroep van de Milieuvereniging is ongegrond. Het bestreden besluit wordt vernietigd voor zover het de weigering van de vergunning voor de aanleg van de oppervlakteverharding ter hoogte van de Graafsedijk 15 betreft. De rechtsgevolgen worden op dat punt echter in stand gelaten. Dat betekent dat de aanleg van oppervlakteverharding op alle locaties behalve de Graafsedijk 15 vergund is.

17.1. De vergunninghouder krijgt zijn griffierecht terug en hij krijgt ook een vergoeding voor de door hem gemaakte proceskosten. Het college moet het griffierecht en de vergoeding betalen. De vergoeding wordt met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht berekend. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgt de vergunninghouder een vast bedrag per proceshandeling. In beroep heeft elke proceshandeling een waarde van € 934,-. De gemachtigde heeft een beroepschrift ingediend en heeft aan de zitting van de rechtbank deelgenomen. De vergoeding bedraagt dan in totaal € 1.868,-.

17.2. De Milieuvereniging krijgt geen proceskostenvergoeding en krijgt het griffierecht niet terug.

Beslissing

De rechtbank:

In de zaak SHE 25/1832 (van de Milieuvereniging)

- verklaart het beroep ongegrond.

In de zaak SHE 25/1743 (van de vergunninghouder)

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit, voor zover dit betrekking heeft op de weigering van de vergunning voor de aanleg van de oppervlakteverharding ter hoogte van de Graafsedijk 15;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde deel van het bestreden besluit geheel in stand blijven;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 385,- aan de vergunninghouder moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van een bedrag van € 1.868,- aan proceskosten in beroep.

Deze uitspraak is gedaan door mr. O.Y. Ifzaren, rechter, in aanwezigheid van mr. A.F. Hooghuis, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 19 juni 2026.

griffier

rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

24 JUN 2026

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Bestemmingsplan Buitengebied Cuijk, geconsolideerd

Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen

gebied naast een waterloop waar maatregelen op het gebied van morfologie en inrichting nodig zijn om de doelstellingen uit het Provinciaal Waterplan 2010-2015 op het gebied van de ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren te behalen.

Artikel 4 Agrarisch met waarden – Landschapswaarden

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Agrarisch met waarden – Landschapswaarden' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

m. behoud, herstel en/of ontwikkeling van de landschapswaarden in het algemeen en in het bijzonder voor:

1. aardkundig waardevolle gebieden, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden – aardkundig waardevol gebied';

[...]

4.6 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

4.6.1 Verboden werkzaamheden

Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - aardkundig waardevol gebied' is een omgevingsvergunning vereist om de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

1. Het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² wordt gewijzigd of het maaiveld zelf met meer dan 0,20 m wordt gewijzigd.

[...]

Artikel 37 Algemene aanduidingregels

[...]

37.14.1 Verboden werkzaamheden

Ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen' mogen ongeacht het bepaalde in de afzonderlijke bestemmingen:

- a. geen wegen of paden worden aangelegd en/of verhard dan wel het aanbrengen van andere niet omkeerbare oppervlakteverhardingen groter dan 100 m²;
- b. geen gronden worden opgehoogd.

37.14.2 Uitzondering

Het in lid 37.14.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden welke:

- a. Het normale onderhoud en/of gebruik betreffen, dan wel van ondergeschikte betekenis zijn.

[...]

37.14.3 Toelaatbaarheid

De in lid 37.14.1 genoemde omgevingsvergunning wordt geweigerd, indien het werk of de werkzaamheden de verwezenlijking, het behoud en/of het beheer van het watersysteem aantast.

Bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet

A. Begrippen

[...]

watersysteem: samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken;

Artikel 1.1, eerste lid, van de Waterwet

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

watersysteem: samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken;