



Notitie

voor Provincie Limburg
van Pels Rijcken
datum 9 juli 2026
inzake Evenredigheid bij maatwerk Omgevingsverordening
zaaknr 11026419

1 Inleiding en vraagstelling

- 1.1 Op 24 maart 2026 hebben gedeputeerde staten van de provincie Limburg (hierna: GS) het ontwerp van de wijziging van de Omgevingsverordening van de provincie vastgesteld. Dit ontwerp heeft inmiddels ter inzage gelegen vanaf 2 april tot en met 13 mei 2026 en in de vergadering van 25 september 2026 zullen provinciale staten over de vaststelling van het ontwerp stemmen.
- 1.2 De huidige Omgevingsverordening voorziet (in artikel 10.10) reeds in regels over de maximale ammoniakemissie bij agrarische bedrijven. Bij de Wijzigingsverordening 2026 wordt artikel 10.10 vernummerd tot artikel 10.14 en artikel 10.11 wordt vernummerd tot 10.15. Daarnaast worden twee leden toegevoegd aan artikel 10.14. Dat zijn de leden 3 en 4. Het voorgestelde lid 3 bepaalt dat de reductie van de stikstofdepositie vanwege deze bepaling niet mag worden ingezet voor intern of extern salderen. Lid 4 geeft GS de mogelijkheid om het bepaalde in lid 2 buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken bij "een onbillijkheid van overwegende aard." Artikel 10.15 bevat de mogelijkheid om bij maatwerkvoorschrift af te wijken van het bepaalde in artikel 10.14, als de toepassing van dat artikel leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.
- 1.3 U heeft ons op 7 juli 2026 gevraagd hoe GS invulling kunnen geven aan deze bepaling. Deze vraag kent de volgende achtergrond. Vanuit GS is er expliciet aandacht voor de evenredigheid van de hierboven beschreven maatregelen. Daarbij kan, aldus GS, de parallel getrokken worden met bedrijven die getroffen worden door de Rendac-uitspraak van 18 december 2024. Bedrijven die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 intern hebben gesaldeerde en waarvoor op grond van het oude beoordelingskader over intern salderen geen natuurvergunning nodig was, zijn als gevolg van die uitspraak mogelijk wel vergunningplichtig. Uit het oogpunt van rechtszekerheid heeft de Afdeling bestuursrechtspraak aanleiding gezien om voor deze bedrijven een overgangsperiode te hanteren tot 1 januari 2030. Ook GS willen niet het onmogelijke

vragen van bedrijven. In dat kader vraagt GS zich af of het mogelijk is om de voorgenomen bepalingen zo in te vullen dat het in het kader van het bieden van maatwerk vaker mogelijk is om af te wijken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de borging van de maatregelen. Daarnaast vragen GS zich af of die invulling in de Omgevingsverordening moet landen, de toelichting en/of een aparte beleidsregel.

2 Toepassing hardheidsclausule / maatwerkvoorschrift

- 2.1 Zowel artikel 10.14 lid 4 als 10.15 betreffen hardheidsclausules, in die zin dat sprake moet zijn van bijzondere onvoorziene situaties waarin toepassing van de regel in een individueel geval bijzonder onbillijk uitpakt. Voor de toepassing van dergelijke clausules moet het dus gaan om uitzonderingssituaties.¹ De jurisprudentie is op dit punt vrij casuïstisch van aard, maar hieruit blijkt dat het doorgaans moet gaan om omstandigheden die de persoon van de aanvrager betreffen, zoals ernstige medische omstandigheden, serieuze en structurele financiële nood of andere ontwrichtende persoonlijke omstandigheden.² Het hoeft niet te gaan om een omstandigheid die niet is voorzien bij het opstellen van de verordening.³

Overigens is een hardheidsclausule geen vervanging voor een toets aan het evenredigheidsbeginsel, in die zin dat het opnemen van een dergelijke clausule automatisch betekent dat is voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.⁴ De regels uit de verordening kunnen dus onevenredig uitpakken, ondanks de hardheidsclausule. Tegelijkertijd biedt de clausule wel ruimte om apert onevenredige situaties te voorkomen.

- 2.2 De tekst van de hardheidsclausules uit artikel 10.14 lid 4 en artikel 10.15 geeft slechts beperkt richting aan de toepassing daarvan en laat ruimte voor invulling. Wel leiden wij uit deze bepalingen en de daarbij horende toelichting af dat zij bedoeld zijn om in een individueel geval af te wijken van de geldende regels. Dit laatste ligt ook besloten in de aard van een hardheidsclausule. De hardheidsclausules zijn niet geschikt om hele sectoren of groepen van bedrijven uit te zonderen van bepaalde maatregelen. Als GS reden ziet om voor bepaalde sectoren of groepen een (structurele) uitzondering te maken, moet daarvoor een aparte bepaling in de Omgevingsverordening worden opgenomen.⁵
- 2.3 GS kunnen een dergelijke uitzondering formuleren, maar dit doet af aan de effectiviteit van de maatregelen, met in ieder geval drie potentiële nadelige gevolgen. Allereerst hebben de voorgenomen maatregelen tot doel om de depositie op overbelaste Natura2000 gebieden te verminderen en (daardoor) de vergunningverlening al dan

¹ Bijvoorbeeld: Rb. Oost-Brabant 31 maart 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:1482, Rb. Oost-Brabant 21 juli 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:4619, ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:70.

² Bijvoorbeeld: ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:456, onder 7 of ABRvS 18 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:922. Zie ook: ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:427. Weliswaar betreffen dit uitspraken in het kader van de toeslagaffaire of afwikkeling van mijnbouwschade, maar de formulering van de hardheidsclausule is vergelijkbaar met de voorliggende formulering zodat de interpretatie door de Afdeling ook relevant is voor deze casus.

³ ABRvS 18 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:922, onder 6.2

⁴ ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1153, r.o. 9.1 e.v.

⁵ CBB 15 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:116.

niet met toepassing van interne of externe saldering en de legalisatie van PAS-melders weer op gang te brengen. Categoriale uitzonderingen doen afbreuk aan die doelstelling en maken de kans dus kleiner dat de doelstelling wordt bereikt. Hiermee komt ook de effectiviteit van de maatregel onder druk te staan, hetgeen de algehele maatregel kwetsbaarder maakt voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Bovendien roept dit de (politieke) vraag op waarom voor de ene categorie wel een uitzondering mogelijk is en voor de andere categorie niet.

- 2.4 Ervan uitgaande dat GS niet kiezen voor nieuwe categoriale uitzonderingen, kunnen GS de wijze waarop zij invulling willen geven aan de hardheidsclausule nader handen en voeten geven in de toelichting op de (wijziging van de) Omgevingsverordening, of in een aparte later op te stellen beleidsregel. Het gaat immers om bevoegdheid die GS *kunnen* aanwenden. De huidige toelichting merkt op bij lid 4:

“Er zijn bijzondere situaties denkbaar, waarin duidelijk is, dat niet aan de verordening voldaan kan worden en het ook niet redelijk is dit te vereisen. Hierbij valt te denken aan ondernemers die als gevolg van het ontbreken van nog niet bewezen effectieve innovatieve stalsystemen niet in staat zijn om te voldoen aan het bepaalde in het tweede lid. Het is in dergelijke gevallen aan gedeputeerde staten om op basis van een integrale afweging te besluiten het bepaalde in het tweede lid buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken.”

- 2.5 De (huidige) toelichting bij (het te vernummeren) artikel 10.15 noemt gevallen waarin de agrariër vee inzet voor het beheer van een Natura2000 gebied, het vee wordt gehouden vanuit cultuurhistorisch perspectief of het noodzakelijk is dat proefstallen worden gebouwd als voorbeelden waarin toepassing van dit artikel in de rede ligt.
- 2.6 Het lijkt ons niet voor de hand liggen in de toelichting bij de Omgevingsverordening uitgebreid in te gaan op een beschrijving van de omstandigheden waaronder GS hun bevoegdheid zullen toepassen. Daarvoor is het instrument van een beleidsregel in zijn algemeenheid beter geschikt, ook omdat hierin de achterliggende redenen en overwegingen voor het al dan niet toepassen van de hardheidsclausule beter en uitvoeriger kunnen worden beschreven. Kiezen GS ervoor om na vaststelling van de verordening een beleidsregel op te stellen, dan geven wij wel de volgende toepasbare overwegingen mee:

- *Persoonlijke omstandigheden*: wij raden aan de toepassing van de hardheidsclausule te beperken tot specifieke persoonlijke omstandigheden. Aspecten die te maken hebben met de reden voor het stellen van de regels behoren daar niet toe. Denk bijvoorbeeld aan het argument dat een agrariër weinig bijdraagt aan de depositie op een overbelast Natura2000 gebied. Toepassing van de hardheidsclausule in dit soort gevallen leidt tot ondermijning van de effectiviteit van de verordening en zal leiden tot veel aanvragen. Indien voor bedrijven met bepaalde kenmerken of een specifieke bedrijfsvoering (dus niet vanwege persoonlijke omstandigheden) structureel de hardheidsclausule wordt toegepast, kan dit er bovendien toe leiden dat een

rechter oordeelt dat de bepalingen uit de Omgevingsvergunning kennelijk zelf onevenredig zijn, omdat zij onvoldoende rekening houden met de belangen van bepaalde groepen bedrijven of sectoren.⁶

- *Echte uitzondering*: een hardheidsclausule is beperkt tot 'echte' uitzonderingsgevallen en is niet bedoeld als instrument om reguliere ontheffingen te verlenen. Een te ruim geformuleerd beleid kan leiden tot een te ruime toepassing van de clausule. Dat schept een precedent voor andere hardheidsclausules die de provincie hanteert en ondermijnt de effectiviteit van de verordening. Bedenk daarbij ook dat GS in beginsel gehouden zijn hun beleid toe te passen bij de beoordeling van aanvragen.

- 2.7 We adviseren GS in aanvulling op het bovenstaande op te letten met uitzonderingen die hun oorsprong vinden in de gestelde beperkte effectiviteit van de regel zelf. Bijvoorbeeld het argument dat een nieuw stalsysteem slechts zeer beperkt bijdraagt aan de vermindering van de uitstoot of depositie, of het feit dat met een bepaalde maatregel de emissie op bedrijfsniveau afneemt, maar niet voldoet aan de gestelde norm. Dat soort uitzonderingen doen afbreuk aan de effectiviteit van de regel zelf en heeft een sterke uitstraling naar andere gevallen. Ook vanuit dat perspectief raden wij dus aan dat uitzonderingen zich beperken tot de persoon van de aanvrager.
- 2.8 Hoewel de vaststelling van een beleidsregel over de invulling van de hardheidsclausule juridisch mogelijk is, kan een beleidsregel, net zoals een categoriale uitzondering, wel afbreuk doen aan de hierboven al genoemde doelstelling van de nieuwe regels. Vaststelling van een beleidsregel om invulling te geven aan de uitzondering op deze regels, suggereert immers dat de beoogde vermindering mogelijk minder groot uitpakt dan veronderstelt. Dit geldt zeker als de voorwaarden waaronder GS toepassing zullen geven aan de hardheidsclausule ruim of vaag zijn geformuleerd. De beoogde doelstelling raakt dan verder uit het zicht. Bovendien suggereert het dat GS verwachten met regelmaat toepassing te moeten geven aan deze hardheidsclausule hetgeen de vraag oproept of de regel in de Omgevingsverordening dan wel doelmatig is.
- 2.9 Kortom, als GS aan de voorkant invulling willen geven aan hoe zij voornemens zijn de hardheidsclausules toe te passen, dan zouden wij aanraden dit te doen in een beleidsregel. GS doen er daarbij in onze optiek verstandig aan om de uitzonderingen niet te ruim te formuleren om de effectiviteit van de verordening niet te ondergraven. Aanvulling van de Omgevingsverordening met categoriale uitzonderingen raden wij in ieder geval af.
- 2.10 Tot slot nog een tweetal kleine kanttekeningen bij de huidige tekst en toelichting van de verordening.

⁶ Vgl. CBB 15 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:116.

- 2.11 Allereerst vermeldt de toelichting bij lid 4 alleen de situatie waarin niet kan worden voldaan aan de emissie-eisen wegens ontbrekende innovatieve stalsystemen. GS zouden hieraan kunnen toevoegen dat het ook kan gaan om situaties van financiële nood of andersoortige nijpende persoonlijke omstandigheden, bijvoorbeeld als volgt (ervan uitgaande dat GS kiezen voor een beleidsregel):

“Er zijn bijzondere situaties denkbaar waarin duidelijk is, dat niet aan de verordening voldaan kan worden en het ook niet redelijk is dit te vereisen. Dergelijke omstandigheden kunnen zijn gelegen in persoonlijke omstandigheden van de aanvrager, zoals financiële nood van de onderneming, serieuze medische nood of andere schrijnende persoonlijke omstandigheden. Daarnaast valt hierbij te denken aan ondernemers die als gevolg van het ontbreken van nog niet bewezen effectieve innovatieve stalsystemen niet in staat zijn om te voldoen aan het bepaalde in het tweede lid. Het is niet de bedoeling om met de toepassing van deze verordening het onmogelijke te verlangen van ondernemingen. Het is daarom in dergelijke gevallen aan gedeputeerde staten om op basis van een integrale afweging te besluiten het bepaalde in het tweede lid buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken. Na vaststelling van de verordening zullen GS via een beleidsregel nader invulling geven aan deze bevoegdheid.”

- 2.12 Ten tweede bestaat er bij de huidige tekst van de Omgevingsvergunning onduidelijkheid over hoe artikel 10.14 lid 4 zich verhoudt tot artikel 10.15. Uit de huidige tekst lijkt te volgen dat artikel 10.14 lid 4 een ander besluit betreft dan het maatwerkvoorschriftenbesluit zoals bedoeld in artikel 10.15. Dit kan worden verholpen door in artikel 10.14 lid 4 op te nemen dat Gedeputeerde Staten met toepassing van artikel 10.15 in individuele gevallen van het bepaalde in het tweede lid buiten toepassing kunnen laten of daarvan afwijken, voor zover de toepassing gelet op de betrokken belangen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

3 Afronding

- 3.1 Tot zover ons advies. Uiteraard graag bereid tot een nadere toelichting.