

TBR 2026/45**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 december 2025, No. 202205402/2/RZ, ECLI:NL:RVS:2025:6396 (Terugkomen oordeel tussenuitspraak natuurvergunning)**

(Mr. M.M. Kaajan, mr. J. Gundelach en mr. J.J.W.P. van Gastel)

Awb: art. 6:11 Awb, art. 8:51a, art. 8:69 lid 1

Terugkomen van oordeel in tussenuitspraak. (Zeer) uitzonderlijk geval. Verschoonbare termijnoverschrijding. Wnb-vergunning kunstmestfabriek

Met gastnoot T. Groot, Red.¹**Inleiding**

2. Yara Sluiskil exploiteert een kunstmestfabriek op de locatie Industrieweg 10 in Sluiskil, in de gemeente Terneuzen. Yara Sluiskil legt zich toe op de productie van stikstofhoudende kunstmest en industriële chemicaliën.

2.1. Bij besluit van 19 december 2018 heeft het college een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend aan Yara Sluiskil voor het vastleggen van haar bestaande, omgevingsvergunde activiteiten op het industrieterrein aan de Industrieweg 10 in Sluiskil (hierna: de natuurvergunning). Een van die activiteiten betreft de ureumgranulatiefabriek 'Ureum 8'.

Bij uitspraak van 27 juli 2022 heeft de rechtbank het beroep van MOB tegen het besluit van 19 december 2018 gegrond verklaard en dat besluit vernietigd, omdat de natuurvergunning is verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) is gemaakt, en dat niet kon gelet op de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

2.2. Op 11 november 2022 heeft Yara Sluiskil een gewijzigde aanvraag voor een natuurvergunning ingediend. Bij het besluit van 21 maart 2023 heeft het college de gevraagde natuurvergunning geweigerd, omdat die niet nodig is (positieve weigering). Volgens het college neemt de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden door de aangevraagde bedrijfssituatie niet toe ten opzichte van de referentiesituatie, zodat significante gevolgen als gevolg van de aangevraagde situatie op voorhand zijn uitgesloten.

De tussenuitspraak

3. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat de rechtbank terecht het beroep van MOB tegen het besluit van 19 december 2018 ontvankelijk heeft verklaard. De Afdeling heeft met de rechtbank een overschrijding van de beroepster-

mijn door MOB van ruim dertien maanden verschoonbaar geacht.

3.1. De Afdeling heeft over het besluit van 21 maart 2023 geoordeeld dat het college niet opnieuw een ontwerpbesluit ter inzage hoefde te leggen, maar mocht terugvallen op het ontwerpbesluit dat aan het vernietigde besluit van 19 december 2018 ten grondslag lag. Dit betekent dat het college het besluit van 21 maart 2023 niet opnieuw met de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) hoefde voor te bereiden.

3.2. De Afdeling heeft ten slotte overwogen dat de overige beroepsgronden van MOB tegen het besluit van 21 maart 2023 naar aard en omvang zo omvangrijk zijn dat zij niet geschikt zijn om behandeld te worden door een enkelvoudige kamer. De Afdeling heeft de zaak daarom verwezen naar een meervoudige kamer.

Terugkomen van oordeel in de tussenuitspraak

4. Het college en Yara Sluiskil betogen dat de Afdeling moet terugkomen van haar oordeel in de tussenuitspraak dat de rechtbank terecht de overschrijding van de beroepstermijn door MOB verschoonbaar heeft geacht. Het college voert hierover aan dat de Afdeling in strijd met artikel 8:69, eerste lid, van de Awb, tussenuitspraak heeft gedaan op basis van een onvolledig procesdossier, omdat het door het college aan de Afdeling overgelegde stuk van 17 november 2023 daarin niet is betrokken. Dit stuk biedt volgens het college aanknopingspunten om tot een ander oordeel te komen dan in de tussenuitspraak is gegeven. Het college wijst erop dat het daarin heeft aangevoerd dat in de conclusie van advocaat-generaal Widdershoven (hierna: A-G Widdershoven) van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476, is overwogen dat een termijnoverschrijding van meer dan één jaar in beginsel niet verschoonbaar is. Ook heeft het college daarin aangevoerd dat het rechtszekerheidsbelang van Yara Sluiskil zich verzet tegen een termijnoverschrijding van meer dan één jaar. Volgens het college is onduidelijk hoe de Afdeling dit heeft gewogen in het licht van de uitspraken van 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, van de grote kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven over de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding.

4.1. Over de vraag of de overschrijding van de beroepstermijn door MOB verschoonbaar is, is in overwegingen 4.1 en 4.2 van de tussenuitspraak een eindbeslissing gegeven. De Afdeling kan behalve in uitzonderlijke gevallen niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. De Afdeling zal hierna bezien of sprake is van zo'n uitzonderlijk geval.

¹ Thom Groot is advocaat bij STIJL Advocaten.

4.2. De Afdeling stelt vast dat het college het bedoelde stuk van 17 november 2023 heeft ingediend bij de Afdeling. De Afdeling heeft dit stuk ook daadwerkelijk ontvangen op 20 november 2023. Dit stuk maakt dus onderdeel uit van de stukken als bedoeld in artikel 8:69, eerste lid, van de Awb, op grondslag waarvan de Afdeling uitspraak moet doen. Daarom had het moeten worden betrokken bij de beoordeling van de hoger beroepen. Maar de Afdeling stelt vast dat dit stuk abusievelijk niet in het dossier terecht is gekomen op basis waarvan de Afdeling de tussenuitspraak heeft gedaan. Het college betoogt dus terecht dat de Afdeling het overgelegde stuk van 17 november 2023 niet bij de beoordeling bij de tussenuitspraak heeft betrokken. Daarmee is in strijd met artikel 8:69, eerste lid, van de Awb gehandeld. De Afdeling acht dat in dit geval zo ernstig dat sprake is van een uitzonderlijk geval dat het terugkomen van haar oordeel over de verschoonbaarheid van de overschrijding van de beroepstermijn door MOB rechtvaardigt.

4.3. Dit betekent dat de Afdeling opnieuw en in het licht van het stuk van 17 november 2023 de hoger beroepsgronden van het college en Yara Sluiskil over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding door MOB zal beoordelen.

4.4. Het college en Yara Sluiskil hebben betoogd dat de rechtbank ten onrechte het beroep ontvankelijk heeft verklaard, ondanks de overschrijding van de beroepstermijn door MOB. MOB heeft namelijk pas op 30 maart 2020, ruim dertien maanden na het verstrijken van de beroepstermijn op 13 februari 2019 beroep ingesteld. En dat is volgens het college en Yara Sluiskil, anders dan de rechtbank oordeelde, onverschoonbaar te laat. Het college heeft daarover in het stuk van 17 november 2023 onder meer aangevoerd dat in de conclusie van A-G Widdershoven van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476, is overwogen dat een termijnoverschrijding van meer dan één jaar in beginsel niet verschoonbaar is. Ook heeft het college daarin aangevoerd dat het rechtszekerheidsbelang van Yara Sluiskil zich verzet tegen een termijnoverschrijding van meer dan één jaar.

4.5. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat deze termijnoverschrijding verschoonbaar is. Zoals de rechtbank in haar uitspraak heeft vastgesteld, heeft het college nagelaten het besluit van 19 december 2018 aan MOB toe te zenden. Hiermee heeft het college in strijd gehandeld met artikel 3:44, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. MOB had namelijk een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren gebracht, zodat aan haar op grond van die bepaling mededeling gedaan had moeten worden van het besluit van 19 december 2018 door toezending daarvan.

In dit geval mocht MOB erop vertrouwen dat het college in overeenstemming met artikel 3:44, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb zou handelen

en haar het besluit van 19 december 2018 zou toezenden. Zoals de rechtbank heeft overwogen, kon van MOB in dit geval niet worden verwacht om na het verstrijken van de beslistermijn eerder naar de voortgang van de besluitvorming te informeren dan zij heeft gedaan. Relevant daarbij is dat het college de beslistermijn vóór het ontwerpbesluit herhaaldelijk heeft opgeschort en derden, waaronder MOB, daarover niet actief heeft geïnformeerd. Dit heeft niet bijgedragen aan de duidelijkheid over het einde van de beslistermijn. Daarbij is van belang dat het geenszins ondenkbaar was dat de beslistermijn opnieuw opgeschort was geweest gelet op de ontwikkelingen in de rechtspraak over het PAS. Naar aanleiding van de PAS-uitspraak werden lopende vergunningaanvragen waarbij gebruik werd gemaakt van het PAS, namelijk veelal stilgelegd.

In aanvulling op de overwegingen van de rechtbank overweegt de Afdeling dat MOB het besluit van 19 december 2018 niet toegezonden heeft gekregen en dat ook niet is gebleken dat sprake was van een objectieve aanleiding die MOB ertoe noopte eerder naar de voortgang van de besluitvorming te informeren dan zij heeft gedaan. Ook is niet gebleken dat er voor MOB na het verstrijken van de beslistermijn een duidelijk aanwijsbare reden was om te veronderstellen dat het besluit van 19 december 2018 inmiddels was genomen. Gelet hierop kan MOB in dit geval niet het verwijt worden gemaakt niet eerder actief naar de stand van zaken over het besluit van 19 december 2018 te hebben geïnformeerd.

Het college en Yara Sluiskil hebben verder niet bestreden dat nadat MOB op 18 maart 2020 op de hoogte was geraakt van het bestaan van het besluit, zij het beroepschrift zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs kon worden verlangd heeft ingediend.

Hoewel het college heeft aangevoerd dat het rechtszekerheidsbelang van Yara Sluiskil zich verzet tegen een termijnoverschrijding van meer dan één jaar, kent de Afdeling hieraan in deze situatie geen doorslaggevend gewicht toe. De Afdeling weegt het belang van MOB bij een juiste toezending van het besluit van 19 december 2018 zo zwaar dat het instellen van beroep ruim dertien maanden na het verstrijken van de beroepstermijn in dit geval, gelet op de hiervoor uiteenzette omstandigheden, verschoonbaar moet worden geacht. Dat A-G Widdershoven in zijn conclusie heeft overwogen dat termijnoverschrijdingen van meer dan één jaar in beginsel niet verschoonbaar zijn, zoals door het college naar voren is gebracht, maakt dit niet anders, alleen al omdat ook de A-G een verschoonbare overschrijding in zo'n geval niet uitgesloten acht.

De betogen slagen niet.

5. De hoger beroepen zijn ongegrond.

Besluit van 21 maart 2023

6. Het besluit van 21 maart 2023 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. MOB heeft gronden aangevoerd tegen dit nadere besluit. Over één van deze beroepsgronden, te weten dat het besluit van 21 maart 2023 ten onrechte niet is voorbereid met de procedure van afdeling 3.4 van de Awb, heeft de Afdeling in de tussenuitspraak al geoordeeld en er is geen reden om op dat oordeel terug te komen. De Afdeling bespreekt hieronder daarom alleen nog de resterende beroepsgronden van MOB. (...)

Vergunningplicht - intern salderen

9. MOB betoogt dat het college ten onrechte met toepassing van intern salderen in de voortoets tot de conclusie is gekomen dat er geen vergunningplicht geldt. Het college heeft volgens MOB nagelaten om de gevolgen van het project op zichzelf, na wijziging, te beoordelen zonder daarbij de referentiesituatie te betrekken. En dat is volgens MOB niet in lijn met de 18 december-uitspraak.

9.1. Het college en Yara Sluiskil stellen zich op het standpunt dat in dit geval niet kan worden aangesloten bij de 18 december-uitspraak.

Het college en Yara Sluiskil hebben daarover op de zitting aangevoerd dat de aangevraagde situatie betrekking heeft op de voortzetting van één-en-hetzelfde project. Het project wordt op één industrieterrein uitgevoerd, de productieactiviteiten blijven in de kern hetzelfde en ook de producten die daaruit volgen, blijven onveranderd. Het college en Yara Sluiskil leiden uit de 18 december-uitspraak af dat voor de voortzetting van één-en-hetzelfde project geen natuurvergunning nodig is.

Het college en Yara Sluiskil hebben daarover ook aangevoerd dat intern salderen in de voortoets in dit geval toch mogelijk is. Dat is volgens hen samengevat zo, omdat de aangevraagde wijziging van het bestaande vergunde project geen significante gevolgen heeft en bovendien een milieurendement oplevert. Omdat die wijziging kan worden beschouwd als een afzonderlijk, nieuw project dat in combinatie met andere plannen of projecten geen significante gevolgen heeft, is daarom een natuurvergunning niet nodig, zo brengen het college en Yara Sluiskil naar voren.

9.2. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) heeft in punt 86 van het arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (over het PAS) overwogen dat een activiteit kan worden aangemerkt als één-en-hetzelfde project waarvoor geen nieuwe beoordeling nodig is op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, 'mits het daarbij gaat om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming,

met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd'.

9.3. Zoals onder andere overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471, moet een aanvraag voor een natuurvergunning betrekking hebben op alle activiteiten die samen één project vormen. Op die wijze is gewaarborgd dat de gevolgen van het gehele project voor het Natura 2000-gebied bij de beoordeling van een vergunning worden betrokken. De beoordeling van de gevolgen van het gehele project moet uitgangspunt zijn van de voortoets en van de passende beoordeling. Dit kan ook worden afgeleid uit de rechtspraak van het Hof, waarin meermalen is geoordeeld dat een passende beoordeling betrekking heeft op alle aspecten van een plan of project (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 11 april 2013, Sweetman, ECLI:EU:C:2013:220). Het opknippen van een project is dan ook in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

9.4. De vraag of bepaalde activiteiten samen één project vormen, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden in het concrete geval. Van belang bij de vraag of bepaalde activiteiten samen één project of afzonderlijke projecten zijn, is onder meer of de activiteiten naar aard, tijd en ruimte van elkaar te onderscheiden zijn, of er sprake is van een onlosmakelijke samenhang en of de ene activiteit een noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteit te kunnen uitvoeren (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4556, ov. 6.5).

9.5. Yara Sluiskil heeft een natuurvergunning aangevraagd om ten opzichte van de geldende natuurvergunning van 31 oktober 2014 de priltoren 'Ureum 6' te vervangen door de ureumgranulatiefabriek 'Ureum 8'. De aanvraag heeft, zoals Yara Sluiskil op de zitting heeft toegelicht, ook betrekking op een uitbreiding en een inkrimping van de productiecapaciteit van verschillende andere fabrieken op haar terrein.

9.6. De Afdeling ziet in wat het college en Yara Sluiskil hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de aangevraagde situatie kan worden beschouwd als de voortzetting van één-en-hetzelfde project ten opzichte van het project waarvoor op 31 oktober 2014 een natuurvergunning is verleend. Anders dan het college betoogt, is daarvoor niet bepalend dat volgens het college de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden door de aangevraagde bedrijfs situatie niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie. Aan de vraag of een project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben, gaat namelijk de vraag vooraf wat de omvang van dat project is en in concreto of hier sprake is van de voortzetting van één-en-hetzelfde project of niet. De vervanging van de priltoren 'Ureum 6' voor de ureumgranulatiefabriek 'Ureum 8' en de uitbreiding en inkrimping van de productieca-

paciteit van verschillende andere fabrieken op het industrieterrein leiden namelijk tot een wijziging van de exploitatie van het bedrijf. Die gewijzigde exploitatie was op grond van de natuurvergunning van 31 oktober 2014 niet toegestaan. Ook daaruit blijkt dat de aard en de voorwaarden waaronder het project werd uitgevoerd, zijn gewijzigd. Weliswaar wordt het project op één terrein uitgevoerd, blijven de productieactiviteiten in de kern hetzelfde en blijven ook de producten die daaruit voortkomen onveranderd, maar door de vervanging van de pilotoren 'Ureum 6' door de ureumgranulatiefabriek 'Ureum 8' en de uitbreiding en inkrimping van de productiecapaciteit van verschillende andere fabrieken op het industrieterrein is geen sprake van volledige overeenstemming met het project waarvoor de natuurvergunning van 31 oktober 2014 is verleend.

De Afdeling ziet ook geen aanleiding voor het oordeel dat de aanvraag voor de natuurvergunning betrekking heeft op een afzonderlijk, nieuw project in plaats van op de wijziging van een bestaand vergund project, zoals door het college en Yara Sluiskil naar voren is gebracht. Het college en Yara Sluiskil hebben de Afdeling namelijk geen aanknopingspunten gegeven waarom het nu aangevraagde project naar aard, tijd en ruimte zo te onderscheiden is van wat op 31 oktober 2014 al is vergund op het industrieterrein, dat aangenomen moet worden dat wat nu is aangevraagd, moet worden gekwalificeerd als een afzonderlijk, nieuw project.

Het voorgaande betekent dat de aanvraag voor de natuurvergunning betrekking heeft op de wijziging van een eerder vergund project en daarmee op een nieuw project. Dat nieuwe project is het bestaande project zoals dat na de wijziging zal worden voortgezet (vergelijk ov. 17.5 van de 18 december-uitspraak).

9.7. In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling in 17.7 uiteengezet dat de aanvraag voor de natuurvergunning voor de wijziging van een bestaand vergund project betrekking heeft op het gehele project na wijziging, dus inclusief de ongewijzigde onderdelen van een project die worden voortgezet. Voor dat nieuwe project moet worden beoordeeld of een vergunning nodig is (vergelijk 17.5-17.7 van de 18 december-uitspraak). Bij die beoordeling mag, zo volgt uit de 18 december-uitspraak, niet langer een vergelijking worden gemaakt tussen de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging (intern salderen). Bij die beoordeling moeten de gevolgen van het project op zichzelf worden onderzocht. Als uit die beoordeling (voortoets) volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. Voor het project zal dan een passende beoordeling moeten worden gemaakt, waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. De referentiesituatie mag onder

voorwaarden wel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken.

Het college heeft aan het besluit van 21 maart 2023 ten grondslag gelegd dat de stikstofdepositie door de aangevraagde bedrijfs situatie niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie, zodat significante gevolgen zijn uitgesloten en een vergunning dus niet nodig is. Uit het voorgaande volgt dat MOB terecht betoogt dat het college ten onrechte de referentiesituatie heeft betrokken bij de vraag of de aangevraagde bedrijfs situatie vergunningplichtig is.

Het betoog slaagt.

10. Omdat het beroep alleen al hierom gegrond is, behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking.

Conclusie

11. De hoger beroepen van het college en Yara Sluiskil zijn ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd. Het beroep van MOB gericht tegen het besluit van 21 maart 2023 is gegrond. Dit besluit is genomen in strijd met artikel 2.7, derde lid, van de Wnb. Het besluit moet daarom worden vernietigd. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Op 26 juni 2024 doet de enkelvoudige kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) tussenuitspraak in een zaak van de MOB en Vereniging Leefmilieu (hierna gezamenlijk: de MOB) over een op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) verleende vergunning voor een kunstmestfabriek in Terneuzen (ECLI:NL:RVS:2024:2595). De Afdeling oordeelt onder andere dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat de MOB ontvankelijk is in haar beroep, ondanks de fikse termijnoverschrijding van de beroepstermijn met ruim dertien maanden. Deze termijnoverschrijding is volgens de Afdeling verschonbaar, omdat het college van gedeputeerde staten van Zeeland (hierna: het college) in strijd heeft gehandeld met art. 3:44 lid 1 aanhef en onder b Algemene wet bestuursrecht (Awb) door de MOB niet het besluit toe te zenden, nadat zij tegen het ontwerpbesluit een zienswijze had ingediend. Daarbij betreft de Afdeling ook dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat van de MOB niet kon worden verwacht dat zij zelf actief informeerde naar de stand van zaken, aangezien (1) de beslistermijn al meerdere keren door het college was opgeschort en daardoor onduidelijkheid bestond hierover, ook vanwege de rechtspraak van de Afdeling over de PAS, en (2) de Wnb-vergunning betrekking had op het vastleggen van de bestaande bedrijfsactiviteiten en er dus geen voor derden waarneembare uiterlijke wijzigingen aan de kunstmestfabriek te zien zijn, terwijl (3) de MOB zo spoedig mogelijk beroep heeft ingesteld als redelijkerwijs kon worden verwacht na het moment dat zij op de hoogte was geraakt van het bestaan van het besluit. De zaak wordt verwezen naar een meervoudige kamer van-

wege de 'omvangrijke beroepsgronden'. Die meervoudige kamer doet uitspraak op 24 december 2025; de hier geannoteerde uitspraak. Deze uitspraak is interessant, omdat de Afdeling terugkomt op dit oordeel in haar tussenuitspraak. Dit terugkomen zet ik hierna onder 2 uiteen, waarna ik onder 3 mijn rechtspraakanalyse deel over de mogelijkheid terug te komen van een oordeel in een tussenuitspraak. Wat betreft de rechtspraak over art. 6:11 Awb verwijs ik naar annotaties van L.J.A. Damen, waaronder: ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5343, AB 2026/41, ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5482, AB 2026/34, CRvB 6 september 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1404, AB 2026/36, ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5445, AB 2026/28, ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3592, AB 2026/9, ABRvS 17 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3286, AB 2026/10 en ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:340, AB 2025/279.

2. Onder 4.2 oordeelt de Afdeling eerst dat sprake is van een uitzonderlijk geval dat rechtvaardigt dat terug wordt gekomen van een tussenuitspraak. Wat is er aan de hand? Het college heeft een stuk overgelegd waarin het zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat de MOB niet verschoonbaar te laat beroep heeft ingesteld. Het college beroept zich in dit stuk op de conclusie van A-G Widdershoven van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476, AA 2023, p. 972, m.nt. A.T. Marseille, waaruit volgt dat overschrijding van de termijn met meer dan één jaar in beginsel niet verschoonbaar is en op de rechtszekerheid van de vergunninghouder. Volgens het college is onduidelijk hoe de Afdeling dit stuk in haar oordeelsvorming heeft betrokken. De Afdeling stelt vervolgens eerst vast dat dit stuk onderdeel uitmaakt van de stukken als bedoeld in art. 8:69 lid 1 Awb. Dit artikel bepaalt, kort gezegd, dat de Afdeling uitspraak doet op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. Het artikel verplicht de Afdeling aldus om het stuk bij de beoordeling van het hoger beroep te betrekken. Dit is echter niet gebeurd. De Afdeling acht deze strijd met art. 8:69 lid 1 Awb zo ernstig dat sprake is van een uitzonderlijk geval in welk verband moet worden teruggekomen van haar oordeel in de tussenuitspraak over - kort gezegd - art. 6:11 Awb. Over art. 6:11 Awb oordeelt de Afdeling daarna dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is. Daaraan legt de Afdeling dezelfde redenen ten grondslag als de enkelvoudige kamer, met dien verstande dat zij ook overweegt dat het rechtszekerheidsbelang van vergunninghouder niet opweegt tegen het belang van de MOB. De conclusie van A-G Widdershoven geeft de Afdeling evenmin aanleiding anders te oordelen, alleen al omdat de A-G niet uitsluit dat een termijnoverschrijding van meer dan één jaar verschoonbaar is. De Afdeling komt met dit oordeel dus niet echt terug op haar tussenuitspraak; het stuk van het college wordt meegenomen, maar het oordeel blijft overeind.

3. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat zij alleen terugkomt op een in een tussenuitspraak gegeven oordeel in een 'uitzonderlijk geval' (o.a. ABRvS 11 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:742, ABRvS 4 februari 2026,

ECLI:NL:RVS:2026:601 en ABRvS 21 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:360). Via www.rechtspraak.nl zocht ik op 'tussenuitspraak' en 'uitzonderlijk geval' en ik selecteerde de uitspraken van de Afdeling. Op 13 februari 2026 leverde dat 262 resultaten op. De meest recente 100 daarvan heb ik bekeken met als uitkomst dat in slechts twee andere uitspraken een uitzonderlijk geval wordt aangenomen. Het gaat ten eerste om ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:248. Daarin wordt vanwege, kort gezegd, de Varkens in Nood-rechtspraak (ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 en ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1424; in verband met Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7 (*Stichting Varkens in Nood*)) een uitzonderlijk geval aangenomen; de beroepen van belanghebbenden zijn alsnog geheel ontvankelijk. Hetzelfde is het geval in ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2598. In totaal gaat het dus om drie uitspraken van de 100, wat wil zeggen dat in 97 uitspraken géén uitzonderlijk geval wordt aangenomen. Percentueel kunnen we dus zonder meer vaststellen dat het wel echt gaat om een uitzondering. Misschien moeten we zelfs zeggen: het is *zeer* uitzonderlijk? In dit verband is interessant ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:646, waarin de Afdeling oordeelt dat alleen in 'zeer uitzonderlijke gevallen' wordt teruggekomen van een oordeel in een tussenuitspraak (idem: ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2334, ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1134, ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:96, ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3735, ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:966, ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388 en ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3014). De toevoeging 'zeer' verschijnt echter in lang niet alle gevallen ten tonele. Waarom de drempel soms hoger wordt gelegd is mij op basis van deze uitspraken niet duidelijk. Net zoals mij niet duidelijk is waarom in sommige gevallen wél wordt gemotiveerd waarom geen sprake is van een uitzonderlijk geval (o.a. ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, ABRvS 7 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2216, ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 en ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2746), terwijl een onderbouwing in andere gevallen beperkt wordt gegeven of zelfs geheel achterwege wordt gelaten (o.a. ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4533, ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2422 en ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1151). Alles overziende is de conclusie wel duidelijk: de drempel om terug te komen op een in een tussenuitspraak gegeven oordeel ligt hoog, en in sommige gevallen zelfs *zeer* hoog. Maar *waarom* ligt die drempel zo hoog? In ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4069 zegt de Afdeling daar dit over: *'Gelet op de rechtszekerheid van de bij het geschil betrokken partijen en de efficiënte en finale geschilbeslechting past het in beginsel niet dat beroepsgronden die in de tussenuitspraak zijn verworpen nadien opnieuw worden beoordeeld. Daarmee zou het gezag van de tussenuitspraak op dit punt worden miskend en het doel van de bestuurlijke lus worden ondermijnd'*. Zij verwijst naar ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:135. Dat is dan weer wél een heel duidelijk verhaal.

T. Groot