Provincie Fryslân
29 JUN 2026

Aan:
Gedeputeerde Staten van Fryslân
Postbus 20120
8900 HM Leeuwarden

Betreft: biovergistingsinstallatie / groengasinstallatie Sonac Burgum/Sumar
Zaak: prb-2026-8655
FUMO-referenties: 2023-FUMO-0075778 en 2023-FUMO-0076882

Van:
[redacted]
9251 PC Burgum
Datum: 26 juni 2026

Onderwerp: hernieuwde toezending oorspronkelijke zienswijze

Geacht college,

Vandaag heb ik telefonisch contact gehad over de ontvangst en registratie van mijn stukken inzake de groengasinstallatie / biovergistingsinstallatie Sonac Burgum/Sumar.

Daarbij is mij meegedeeld dat het door mij ingediende addendum bij de zienswijze wel is ontvangen, maar dat de oorspronkelijke zienswijze op dat moment niet kon worden teruggevonden.

De oorspronkelijke zienswijze is eerder reeds per aangetekende post verzonden aan Gedeputeerde Staten, Postbus 20120, 8900 HM Leeuwarden. Het verzendbewijs vermeldt: Brief Aangetekend NL, barcode 3SRPKS676133653, gewicht 155 gram, geadresseerd aan Postbus 20120, 8900 HM Leeuwarden, NL.

Ter voorkoming van ieder misverstand zend ik hierbij de oorspronkelijke zienswijze nogmaals toe. Deze hernieuwde toezending laat onverlet dat de zienswijze reeds eerder per aangetekende post aan Gedeputeerde Staten is verzonden.

Voor zover nodig verzoek ik u deze oorspronkelijke zienswijze alsnog, althans opnieuw, als tijdig ingediende zienswijze te registreren en volledig bij de verdere besluitvorming te betrekken. Het eerder ontvangen addendum dient als aanvulling op en integraal onderdeel van deze zienswijze te worden beschouwd.

Graag ontvang ik per omgaande een schriftelijke bevestiging dat zowel de oorspronkelijke zienswijze als het addendum in goede orde zijn ontvangen, geregistreerd en aan het dossier zijn toegevoegd.

Hoogachten[redacted]

Bijlagen:
1. Oorspronkelijke zienswijze Sonac Burgum/Sumar
2. Addendum bij reeds ingediende zienswijze Sonac Burgum/Sumar

1. Definitieve zienswijze

Biovergistingsinstallatie Sonac Burgum / Sumar

Juridische zienswijze tegen ontwerpbeschikking omgevingsvergunning

(prb-2026-8655)

FUMO-referenties: 2023-FUMO-0075778 en 2023-FUMO-0076882

Betreft
Biovergistingsinstallatie Sonac Burgum / Sumar

Besluit
Voorgenomen besluit tot vergunningverlening voor de oprichting en exploitatie van een biovergistingsinstallatie (groengasinstallatie) op het terrein van Sonac, met samenhangende activiteiten en voorzieningen.

Deze zienswijze richt zich tegen:
de ontwerpbeschikking omgevingsvergunning;
het ontwerpmaatwerkbesluit;
de ontwerpverklaring van geen bedenkingen;
en het m.e.r.-beoordelingsbesluit,
voor zover deze besluiten gezamenlijk of afzonderlijk ten grondslag liggen aan het voorgenomen project.

Ondergetekende
[redacted]

Adres
[redacted] 9251 PC Burgum

De hierna volgende bijlagen A tot en met H vormen een integraal onderdeel van deze zienswijze.

Ondergetekende: [redacted], wonende [redacted], 9251 PC te Burgum, dient hierbij een zienswijze in tegen het voorgenomen besluit tot vergunningverlening voor de oprichting en exploitatie van een biovergistingsinstallatie op het terrein van Sonac.

Inleiding en belanghebbendheid
Ondergetekende is belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, gelet op de ruimtelijke nabijheid van de inrichting, de reeds ervaren milieubelasting, de bestaande klachtenhistorie, de gevolgen voor het woon-, leef- en veiligheidsklimaat en de directe invloed van de voorgenomen activiteiten op de fysieke leefomgeving.

De onderhavige vergunningaanvraag dient niet geïsoleerd te worden beoordeeld, maar in samenhang met de reeds bestaande industriële activiteiten van Sonac op dezelfde locatie.

Juist vanwege de aard van de activiteiten, de bestaande milieubelasting, de historische ontwikkeling van de inrichting, de procesmatige verwevenheid en de potentiële veiligheids- en milieugevolgen is een integrale, actuele en toetsbare beoordeling noodzakelijk.

Omschrijving van het voorgenomen besluit
Het voorgenomen besluit ziet op het toestaan van een biovergistingsinstallatie die functioneel samenhangt met reeds bestaande industriële activiteiten op de locatie, waaronder de verwerking van dierlijke reststromen.

De installatie introduceert nieuwe processen, nieuwe emissiebronnen en aanvullende veiligheidsrisico's, en versterkt daarmee de bestaande milieubelasting.

Meer in het bijzonder omvat het voorgenomen besluit een biovergistingsinstallatie, groengasproductie, samenhangende opslag- en procesinstallaties en bijbehorende technische voorzieningen op het terrein van de bestaande Sonac-inrichting te Sumar.

De installatie is functioneel, ruimtelijk en procesmatig verbonden met de reeds bestaande industriële inrichting. Zij introduceert aanvullende emissiebronnen, extra procesonzekerheden, nieuwe veiligheidsrisico's en additionele milieubelasting. Van een zelfstandige of losstaande activiteit is feitelijk geen sprake.

Kern van de zienswijze
De kern van deze zienswijze is dat het voorgenomen besluit niet geïsoleerd kan worden beoordeeld. De beoordeling dient integraal plaats te vinden en dient in ieder geval rekening te houden met:

de reeds bestaande geur- en milieubelasting;

de cumulatieve effecten van bestaande en nieuwe activiteiten;

de gevolgen voor gezondheid en veiligheid;

de vereisten ten aanzien van milieueffectrapportage, voorzorg en onafhankelijkheid;

de feitelijke bestaande milieusituatie;

de historisch gegroeide referentiesituatie;

piek- en storingssituaties;

methaanemissies;

en de vraag in hoeverre de beoordeling feitelijk toetsbaar, handhaafbaar en controleerbaar is.

De beoordeling lijkt grotendeels gebaseerd op modelmatige aannames, administratieve uitgangspunten, theoretische emissies en formeel vergunde situaties, zonder voldoende inzichtelijk te maken hoe deze zich verhouden tot de feitelijke milieusituatie, de bestaande geurbelasting, de klachtenhistorie, piek- en storingssituaties en cumulatieve effecten.

Een beoordeling die deze samenhang niet expliciet en inzichtelijk betrekt, voldoet niet aan de eisen van zorgvuldige besluitvorming.

Daarmee ontstaat strijd met artikel 3:2 Awb, artikel 3:46 Awb, het voorzorgsbeginsel, de vereisten van effectieve rechtsbescherming en de systematiek van de m.e.r.-regelgeving.

Leeswijzer en samenhang met bijlagen
Deze zienswijze bestaat uit een beknopt basisdocument en acht inhoudelijk samenhangende bijlagen (A t/m H). In de bijlagen wordt de zienswijze nader juridisch en inhoudelijk onderbouwd, waarbij Bijlage H specifiek ingaat op de tekortkomingen in het onderhavige dossier.

De bijlagen vormen een integraal onderdeel van deze zienswijze en kunnen niet los van elkaar worden beoordeeld.

De verschillende onderdelen dienen in onderlinge samenhang te worden gelezen, nu juist de cumulatieve combinatie van geurbelasting, veiligheidsrisico's, procesonzekerheden, handhaafbaarheid, milieueffecten en de historisch gegroeide situatie de kern vormt van de bezwaren tegen het voorgenomen besluit.

Standpunt / Bezwaar
Gelet op de bestaande milieubelasting, de cumulatieve effecten van de voorgenomen activiteit, de tekortkomingen in het onderhavige dossier (Bijlage H), de onzekerheden omtrent geur, veiligheid en procesvoering, het ontbreken van een actuele integrale referentiesituatie en de ontoereikende motivering van

de m.e.r.-beoordeling kan niet worden vastgesteld dat vergunningverlening verenigbaar is met een aanvaardbaar woon-, leef- en veiligheidsklimaat.

Ondergetekende verzet zich daarom tegen het voorgenomen besluit tot vergunningverlening.

Conclusie en verzoek
Ondergetekende verzoekt het bevoegd gezag deze zienswijze en de daarbij behorende bijlagen (A t/m H) integraal te betrekken bij de besluitvorming en daarbij expliciet inzichtelijk te maken hoe de samenhang tussen bestaande en nieuwe activiteiten is beoordeeld en op welke wijze de feitelijke referentiesituatie is vastgesteld.

Gelet op de in deze zienswijze aangevoerde gronden verzoekt ondergetekende het bevoegd gezag voorts om niet over te gaan tot het verlenen van de aangevraagde vergunning.

Gelet op de aard en omvang van de geconstateerde gebreken kan niet worden volstaan met aanvullende voorschriften, monitoring, nadere voorwaarden of herstel achteraf.

Daarnaast dient alsnog een volledige milieueffectrapportage te worden opgesteld.

Ondergetekende betwist tevens de rechtmatigheid van het m.e.r.-beoordelingsbesluit en behoudt zich uitdrukkelijk het recht voor dit te betrekken in een eventueel beroep tegen de definitieve besluitvorming.

2. BIJLAGE A

PROCESPOSITIE, ZORGVULDIGHEID EN RECHTSBESCHERMING

A.1 Belanghebbendheid
Ondergetekende is belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb. De aard, omvang en nabijheid van de activiteiten maken het belang persoonlijk, objectief bepaalbaar en rechtstreeks.

Jurisprudentie:

ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732

A.2 Zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb)
Het bevoegd gezag dient het besluit zorgvuldig voor te bereiden. Dit vereist dat alle relevante feiten en omstandigheden worden betrokken, waaronder bestaande milieubelasting, klachtenhistorie, cumulatie, piek- en storingssituaties, onzekerheden en de feitelijke referentiesituatie.

Jurisprudentie:

ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454

A.3 Motiveringsplicht (artikel 3:46 Awb)
Het bevoegd gezag dient expliciet en inhoudelijk in te gaan op de ingediende zienswijzen en kan niet volstaan met algemene of standaardoverwegingen.

Jurisprudentie:

ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1187

A.4 Integrale beoordeling en samenhang
Wanneer een besluit functioneel en inhoudelijk samenhangt met bestaande vergunningen en activiteiten, dient deze samenhang expliciet te worden beoordeeld.

Jurisprudentie:

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:386

A.5 Dossieropbouw en toetsbaarheid

De motivering van het besluit dient uit het besluit zelf te blijken. Ontbrekende of impliciete afwegingen kunnen niet achteraf worden gerepareerd.

A.6 Effectieve rechtsbescherming

Effectieve participatie vereist tijdige, volledige en begrijpelijke informatievoorziening aan belanghebbenden.

Jurisprudentie:

ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:707

A.7 Gevolgen van procedurele gebreken

Indien sprake is van schending van zorgvuldigheids- of motiveringsplichten, kan het besluit niet in stand blijven.

Jurisprudentie:

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786

ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71

3. BIJLAGE B

GEUR, GEZONDHEID EN BESTAANDE OVERLAST

B.1 Zelfstandige betekenis van geurhinder

Geurhinder vormt een zelfstandige factor bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat. Bij industriële installaties waarin dierlijke reststromen worden verwerkt is geurhinder inherent aan het proces. Deze geurbelasting kan, los van formele normtoetsing, leiden tot aantasting van de leefkwaliteit en gezondheidsklachten bij omwonenden.

Jurisprudentie:

ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3696

B.2 Bestaande geurbelasting en klachtenhistorie

In de omgeving van de bestaande inrichting wordt reeds langdurig geurhinder ervaren. Deze feitelijke situatie, bevestigd door structurele klachten, vormt een relevante omstandigheid die expliciet moet worden betrokken bij nieuwe besluitvorming.

Het negeren van klachtenhistorie, bestaande milieubelasting en feitelijke geurervaring leidt tot een onvolledig en vertekend beeld van het feitelijke woon- en leefklimaat.

Jurisprudentie:

ABRvS 20 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:530

B.3 Biovergisting als versterkende factor

De toevoeging van een biovergistingsinstallatie introduceert nieuwe geurbronnen, vergroot de kans op piekemissies en brengt procesonzekerheden met zich mee, met name tijdens opstart, onderhoud, storingen, afwijkende inputstromen en calamiteiten.

Hierdoor wordt de bestaande geurbelasting structureel versterkt.

Jurisprudentie:

ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3097

B.4 Normnaleving versus feitelijke hinder

Het voldoen aan formele geurnormen is niet doorslaggevend. De feitelijke hinderbeleving, inclusief frequentie, duur en intensiteit van geurbelasting, dient zelfstandig te worden beoordeeld in het kader van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Jurisprudentie:

ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694

B.5 Gezondheidseffecten onder normatieve drempels

Gezondheidseffecten zoals stress, slaapverstoring en verminderd welbevinden kunnen optreden bij geurbelasting die onder formele normwaarden blijft. Dit vereist een bredere beoordeling dan louter normtoetsing.

Jurisprudentie:

ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2387

B.6 Sectorcongruentie: slachterijen en dierlijke bijproducten

Bij slachterijen en installaties voor de verwerking van dierlijke bijproducten is geurbelasting procesintrinsiek. Dit vergt een sectorspecifieke beoordeling van het woon- en leefklimaat, met bijzondere aandacht voor piekbelastingen en cumulatie.

B.7 Cumulatie en samenloop

Nieuwe activiteiten mogen niet geïsoleerd worden beoordeeld. De cumulatieve geurbelasting van bestaande en nieuwe activiteiten dient integraal te worden betrokken bij de beoordeling van aanvaardbaarheid.

Jurisprudentie:

ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:282

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:386

B.8 Wijziging van omstandigheden

De aanvraag voor de biovergistingsinstallatie kwalificeert als een wijziging van omstandigheden die doorwerkt in de beoordeling van het totale woon- en leefklimaat en de bestaande vergunningssituatie.

Jurisprudentie:

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786

B.9 Handhaafbaarheid en onzekerheid

Waar sprake is van variabele emissies en procesonzekerheden, volstaat een abstracte beoordeling niet. Handhaafbaarheid en toetsbaarheid van maatregelen zijn essentieel.

Jurisprudentie:

ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159

B.10 EVRM structurele geurhinder

Structurele industriële geurhinder kan leiden tot aantasting van het recht op eerbiediging van privéleven en woning. Het bevoegd gezag heeft een positieve verplichting om effectieve bescherming te bieden.

Jurisprudentie (EHRM):

[redacted] t. Spanje

[redacted] t. Rusland

B.11 Samenhang met Bijlage C

De beoordeling van geur- en gezondheidseffecten dient te worden bezien in samenhang met de cumulatieve milieubelasting zoals uitgewerkt in Bijlage C, in het bijzonder C.17, C.18 en C.19.

4. BIJLAGE C

CUMULATIE, WIJZIGING VAN OMSTANDIGHEDEN EN BESTAANDE VERGUNNINGEN

C.1 Verplichting tot cumulatieve beoordeling

Bij vergunningverlening voor nieuwe milieubelastende activiteiten dient het bevoegd gezag de cumulatieve milieubelasting integraal te beoordelen.

Jurisprudentie:

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:386

C.2 Cumulatie binnen één locatie en inrichting

Cumulatie betreft ook meerdere activiteiten binnen één inrichting en over meerdere vergunningen.

Jurisprudentie:

ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1648

C.3 Functionele samenhang van activiteiten

De biovergistingsinstallatie is functioneel verbonden met bestaande activiteiten.

C.4 Cumulatie van geurbelasting

Geurbelasting is cumulatief van aard.

C.5 Cumulatie van gezondheids- en leefkwaliteitseffecten

Gezondheid en leefkwaliteit zijn zelfstandige beoordelingsfactoren.

Jurisprudentie:

ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649

C.6 Onzekerheid en cumulatie

Onzekerheid vergroot de motiveringsplicht en mag niet in het voordeel van vergunningverlening worden uitgelegd. Significante gevolgen kunnen slechts als uitgesloten worden behandeld indien op basis van objectieve gegevens wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen schadelijke gevolgen optreden.

Jurisprudentie:

HvJ EU 7 september 2004, C-127/02 (Waddenzee)

C.7 Referentiesituatie en bestaande belasting

Een bestaande overbelaste situatie kan niet als neutrale referentie dienen.

C.8 Doorwerking naar bestaande vergunningen
Nieuwe activiteiten kunnen doorwerken naar de aanvaardbaarheid van bestaande vergunningen.

C.9 Verplichting tot herbeoordeling
Indien sprake is van relevante wijzigingen van omstandigheden, dient herbeoordeling plaats te vinden.

C.10 Rechtszekerheid en samenhang
Rechtszekerheid vereist inzichtelijke en samenhangende besluitvorming.

C.11 Objectieve toetsing
Beoordeling dient objectief, verifieerbaar en toetsbaar te zijn.

C.12 Samenhang met MER
Cumulatie en wijziging van omstandigheden dienen in samenhang met de MER te worden beoordeeld.

C.13 Geen geïsoleerde beoordeling
Een geïsoleerde beoordeling van nieuwe activiteiten is juridisch ondeugdelijk.

C.14 Doorwerking naar woon- en leefklimaat
Cumulatie werkt rechtstreeks door in de beoordeling van het woon- en leefklimaat.

C.15 Handhaafbaarheid
Aanvaardbaarheid vereist handhaafbare voorwaarden.

C.16 Dynamiek van vergunningen
Vergunningen vormen geen statisch gegeven.

C.17 Wijziging van omstandigheden en doorwerking naar bestaande vergunningen
De aanvraag voor de biovergistingsinstallatie vormt een wijziging van omstandigheden die doorwerkt naar de bestaande vergunningssituatie en daarmee naar de beoordeling van aanvaardbaarheid van de totale inrichting.

C.18 Voorwaardelijkheid van aanvaardbaarheid
Aanvaardbaarheid vereist objectieve, verifieerbare en handhaafbare onderbouwing.

C.19 Referentiesituatie en feitelijke milieubelasting
Een referentiesituatie die uitsluitend is gebaseerd op formeel vergunde emissies, zonder feitelijke toetsing aan daadwerkelijke emissies en ervaren hinder, kan niet als neutraal vertrekpunt dienen voor de beoordeling van nieuwe activiteiten.

Indien reeds sprake is van structurele milieubelasting, hinder, klachtenhistorie, waargenomen piekbelastingen, storingssituaties en cumulatieve effecten, dient deze bestaande belasting expliciet te worden betrokken bij de beoordeling van aanvaardbaarheid.

Het hanteren van een louter administratieve referentiesituatie miskent de feitelijke woon- en leefomgeving en is daarmee juridisch ontoereikend. Het bevoegd gezag dient uit te gaan van de feitelijke milieubelasting alvorens een aanvaardbaarheidsoordeel te vormen.

Dit klemt te meer nu sprake is van een historisch gegroeide industriële inrichting waarbij gedurende een langere periode meerdere vergunningen, wijzigingen, uitbreidingen en aanvullende activiteiten over elkaar heen zijn gelegd zonder actuele integrale herijking van de totale milieubelasting. Een bestaande overbelaste situatie kan niet als neutrale uitgangssituatie dienen.

Een beoordeling die deze feitelijke uitgangssituatie niet expliciet betrekt, voldoet niet aan de vereisten van zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering.

Jurisprudentie:

ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:282

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786

5. BIJLAGE D

MILIEUEFFECTRAPPORTAGE (MER), REFERENTIESITUATIE, VOORZORG EN ONAFHANKELIJKHEID

D.1 Normatieve betekenis van de MER

De milieueffectrapportage (MER) is een essentieel instrument voor zorgvuldige besluitvorming en vormt geen louter formele verplichting. De MER dient voorafgaand aan besluitvorming inzicht te geven in de volledige milieugevolgen van het voorgenomen project, inclusief onzekerheden, cumulatieve effecten en reële alternatieven.

Een MER die deze functie niet vervult, kan het besluit niet dragen.

D.2 MER-plicht bij redelijke twijfel

Indien sprake is van redelijke twijfel over de aard, omvang of aanvaardbaarheid van milieugevolgen, kan niet worden volstaan met een beperkte MER-beoordeling. Onzekerheid vergroot de onderzoeks- en motiveringsplicht en werkt niet relativiserend.

Bij installaties met fluctuerende emissies, piekbelastingen, procesafwijkingen, methaanemissies en cumulatieve effecten, zoals biovergisting, is deze redelijke twijfel structureel aanwezig.

Uit het arrest Waddenzee volgt dat significante gevolgen slechts als uitgesloten kunnen worden aanvaard indien op basis van de beste wetenschappelijke kennis wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen schadelijke gevolgen optreden. Juist daarom volstaat een vormvrije of beperkte m.e.r.-beoordeling niet wanneer essentiële onzekerheden, cumulatieve effecten en worst-case-situaties onbesproken blijven.

Jurisprudentie:

HvJ EU 7 september 2004, C-127/02 (Waddenzee)

ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:386

D.3 Afbakening van de referentiesituatie

De referentiesituatie vormt het uitgangspunt van de MER en is bepalend voor de uitkomst van de beoordeling. Een referentiesituatie die uitsluitend uitgaat van formeel vergunde activiteiten zonder beoordeling van feitelijke overlast en klachtenhistorie is methodologisch ondeugdelijk.

Indien de bestaande situatie reeds leidt tot structurele hinder, kan deze niet als neutraal uitgangspunt worden gehanteerd.

D.4 Scoping en uitsluiting van effecten

Het uitsluiten van milieueffecten in de scopingfase vereist een expliciete, inhoudelijke en toetsbare onderbouwing. Impliciete of stilzwijgende uitsluiting van effecten zoals piekemissies, cumulatie of gezondheidseffecten is onverenigbaar met zorgvuldige besluitvorming.

Jurisprudentie:

HvJ EU 7 september 2004, C-127/02 (Waddenzee)

D.5 Onzekerheidsanalyse

Een MER dient expliciet inzicht te geven in de aard en omvang van onzekerheden, de bronnen van onzekerheid en de gevolgen van onzekerheid voor conclusies en besluitvorming.

Het ontbreken van een expliciete onzekerheidsanalyse ondermijnt de waarde van de MER als besluitvormingsinstrument.

D.6 Worst-case-scenario's en gevoeligheidsanalyses

De MER dient worst-case-scenario's en gevoeligheidsanalyses te bevatten voor onder meer:

opstart- en stopsituaties;

storingen en calamiteiten;

afwijkingen in inputstromen;

cumulatie met bestaande activiteiten;

en domino-effecten.

Zonder deze analyses is geen sprake van een realistische beoordeling van milieugevolgen.

D.7 Cumulatie binnen de MER

Cumulatie dient expliciet te worden beoordeeld, zowel ruimtelijk, temporeel als functioneel. Een geïsoleerde beoordeling van de nieuwe activiteit zonder samenhang met bestaande activiteiten is onvoldoende.

D.8 Alternatievenonderzoek

Een zorgvuldige MER vereist een reëel en vergelijkend alternatievenonderzoek, waaronder locatie-alternatieven, schaalvarianten, procesalternatieven en het nul-alternatief.

Het beperken van het onderzoek tot één voorkeursvariant ondermijnt de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

D.9 Transparantie van aannames en modelkeuzes

Alle aannames, rekenmodellen en vereenvoudigingen dienen expliciet te worden vastgelegd. Impliciete aannames belemmeren toetsbaarheid en rechtsbescherming.

D.10 Dynamiek van de MER-procedure

Indien tijdens de MER-procedure nieuwe relevante informatie beschikbaar komt, dient te worden beoordeeld of heroverweging van scope, aannames of conclusies noodzakelijk is. Een statische MER is onverenigbaar met zorgvuldige besluitvorming.

Dit geldt temeer indien de aanvraag gedurende het traject ingrijpend is gewijzigd en het bevoegd gezag daarom opnieuw een m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft genomen. In een dergelijk geval kan niet zonder meer op eerdere uitgangspunten worden voortgebouwd.

D.11 Ex-ante borging

De vereiste onderbouwing van aanvaardbaarheid dient ex ante beschikbaar en verifieerbaar te zijn. Het doorschuiven van essentiële onderbouwing naar monitoring- of evaluatiefasen na vergunningverlening is onverenigbaar met de functie van de MER.

D.12 Jurisprudentiële verankering

De vereisten zoals opgenomen in deze bijlage vinden in ieder geval hun grondslag in het arrest Waddenzee en in de daarop aansluitende nationale jurisprudentie over motivering, referentiesituatie en project-specifieke MER-beoordeling.

D.13 Onafhankelijkheid, objectiviteit en transparantie

De aanmeldnotitie, MER-stukken en onderliggende onderzoeken dienen te zijn opgesteld en beoordeeld op een wijze die deskundigheid, objectiviteit, onafhankelijkheid en controleerbaarheid waarborgt.

Indien onderzoeken zijn opgesteld in opdracht van de initiatiefnemer of door partijen met eerdere, structurele of bestuurlijk nauwe betrokkenheid bij initiatiefnemer of bevoegd gezag, dient het bevoegd gezag expliciet en controleerbaar te motiveren hoe belangenverstrengeling, bestuurlijke vooringenomenheid en bevestigingsbias zijn uitgesloten.

Daarbij dient tevens inzichtelijk te zijn op welke wijze de betrokken deskundigen zijn geselecteerd, welke eerdere professionele of financiële relaties zij hebben gehad met initiatiefnemer, bevoegd gezag of andere bij het project betrokken partijen, en waarom deze relaties niet afdoen aan de objectiviteit en betrouwbaarheid van de beoordeling.

Het bevoegd gezag kan niet volstaan met het overnemen van conclusies van adviseurs, maar dient zelfstandig, kenbaar en toetsbaar te motiveren waarom de onderzoeken volledig, actueel, objectief en dragend zijn.

D.14 Functionele scheiding

Indien het bevoegd gezag betrokken is bij selectie, opdrachtverlening, aansturing of beoordeling van de opsteller van MER-stukken, aanmeldnotities of onderliggende onderzoeken, dient functionele scheiding tussen beleidsvorming, vergunningverlening, toetsing en rapportage aantoonbaar te zijn geborgd.

Deze scheiding is noodzakelijk om te voorkomen dat de beoordeling van milieugevolgen feitelijk wordt afgestemd op een vooraf bestuurlijk gewenste uitkomst.

Een besluit kan niet worden gedragen door onderzoeken waarvan niet inzichtelijk is op welke wijze onafhankelijkheid, objectiviteit en controleerbaarheid zijn gewaarborgd.

D.15 Samenhang met cumulatieve beoordeling

Deze bijlage dient te worden gelezen in samenhang met Bijlage C, in het bijzonder C.17, C.18 en C.19.

D.16 Onzekerheden en onderzoeksopzet

Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is, kan niet worden volstaan met een open of onbepaalde onderzoeksopdracht.

Reeds ex ante dient vast te liggen:

welke emissiebronnen in het onderzoek worden betrokken;

onder welke bedrijfscondities wordt onderzocht, waaronder opstart, storingen en piekbelastingen;

welke meteorologische omstandigheden representatief worden geacht;

op welke wijze cumulatieve effecten worden gekwantificeerd en beoordeeld.

Onderzoek dat deze uitgangspunten niet vooraf vastlegt, is niet toetsbaar en kan derhalve niet dienen als dragende motivering voor besluitvorming. Monitoring of handhaving achteraf kan een gebrek aan voorafgaande onderbouwing niet herstellen.

D.17 Redelijke twijfel en MER-verplichting

Gelet op de aard en omvang van de voorgenomen activiteit, in samenhang met de bestaande milieubelasting ter plaatse, bestaat ten minste redelijke twijfel over de mogelijkheid van significante milieugevolgen.

In een dergelijk geval vereist het voorzorgsbeginsel dat deze twijfel ex ante wordt weggenomen. Indien wordt volstaan met een milieueffectrapportage-beoordeling (screening), dient expliciet, inzichtelijk en controleerbaar te worden gemotiveerd op welke wijze deze redelijke twijfel is weggenomen.

Bij gebreke van een dergelijke motivering kan een besluit niet worden gedragen zonder het opstellen van een volledige milieueffectrapportage. Dat geldt in het bijzonder wanneer niet objectief kan worden vastgesteld dat significante nadelige milieugevolgen redelijkerwijs zijn uitgesloten.

6. BIJLAGE E

EXTERNE VEILIGHEID

E.1 Reikwijdte van externe veiligheid

De beoordeling van externe veiligheid ziet op de bescherming van mens en leefomgeving tegen risico's van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Deze beoordeling omvat niet alleen plaatsgebonden- en groepsrisico's, maar ook scenario's, organisatorische maatregelen en de robuustheid van veiligheidsvoorzieningen.

E.2 Samenhang met bestaande activiteiten

De voorgenomen biovergistingsinstallatie dient te worden beoordeeld in samenhang met reeds bestaande industriële activiteiten op de locatie. De aanwezigheid van meerdere installaties vergroot de complexiteit van veiligheidsrisico's en vereist een integrale benadering.

E.3 Normnaleving is geen eindpunt

Het voldoen aan formele veiligheidsnormen vormt geen eindpunt van de beoordeling. Aanvaardbaarheid van risico's vereist een inhoudelijke en contextspecifieke afweging.

E.4 Scenario-analyse en worst-case-benadering

Bij de beoordeling van externe veiligheid dienen ook laagfrequente maar hoog-impact scenario's te worden betrokken, waaronder combinaties van incidenten binnen één locatie, gelijktijdig falen van meerdere installaties, piekdrukscenario's en domino-effecten.

E.5 Organisatorische en menselijke factoren

Externe veiligheid wordt mede bepaald door organisatorische aspecten zoals onderhoud, training, procedures en veiligheidscultuur. Deze factoren dienen expliciet te worden betrokken bij de beoordeling.

E.6 Cumulatie van veiligheidsrisico's

De samenloop van veiligheidsrisico's van meerdere installaties kan leiden tot versterkende effecten. Cumulatie dient expliciet te worden beoordeeld.

E.7 Ex-ante borging en handhaafbaarheid

Veiligheidsmaatregelen dienen ex ante te zijn geborgd en toetsbaar te zijn. Het doorschuiven van essentiële veiligheidsborging naar operationele of toezichtsfasen na vergunningverlening is onverenigbaar met zorgvuldige besluitvorming.

E.8 Rol van de veiligheidsregio

Adviezen van de veiligheidsregio vormen een belangrijk onderdeel van de beoordeling, maar ontslaan het bevoegd gezag niet van een eigen inhoudelijke afweging en motivering.

E.9 Afwijking van adviezen

Indien wordt afgeweken van of slechts gedeeltelijk aangesloten bij een advies van de veiligheidsregio, dient dit expliciet en controleerbaar te worden gemotiveerd.

E.10 Jurisprudentiële verankering

Jurisprudentie:

EHRM Öneryıldız t. Turkije

EHRM [redacted] e.a. t. Rusland

E.11 Voorwaardelijkheid van aanvaardbaarheid

Aanvaardbaarheid van externe veiligheidsrisico's kan slechts worden aangenomen indien risico's objectief, verifieerbaar en handhaafbaar zijn onderbouwd.

E.12 Worst-case-benadering en samenloop van risico's

Bij de beoordeling van externe veiligheid dient niet uitsluitend te worden uitgegaan van gemiddelde bedrijfssituaties, maar tevens van worst-case-scenario's en de samenloop van risico's binnen één locatie.

De nabijheid van woonfuncties en recreatief gebruik vereist een robuuste, handhaafbare en inzichtelijke veiligheidsanalyse. Een beoordeling die deze aspecten niet expliciet omvat, is ontoereikend voor een zorgvuldig en juridisch houdbaar besluit.

E.13 Explosiegevaar als gevolg van biogasproductie

De voorgenomen biovergistingsinstallatie introduceert additionele hoeveelheden biogas, bestaande uit een hoog aandeel methaan. Methaan vormt binnen het explosieve bereik in lucht een reëel risico op gaswolkexplosie of gaswolkbrand.

Dit explosierisico is procesintrinsiek aan anaerobe vergisting van organische reststromen en kan zich met name manifesteren bij:

lekkages in gasleidingen of gasopslag;

overdruk in vergistingsreactoren;

falen van gasopslag of gaszakken;

opstart-, stilstand- of storingssituaties;

menselijke of organisatorische fouten.

Het risico is niet louter theoretisch. Op de locatie Sonac heeft zich in het verleden een incident voorgedaan waarbij volgens openbare berichtgeving grootschalige vrijzetting van biogas heeft plaatsgevonden nadat het dak van een vergistingsinstallatie loskwam (november 2015). Dit onderstreept dat grootschalige vrijzetting van explosief gas binnen deze inrichting feitelijk mogelijk is.

De toevoeging van een nieuwe vergistingsinstallatie vergroot de totale productie, opslag en transport van biogas binnen de inrichting. Hierdoor neemt tevens de kans toe op domino-effecten, waarbij het falen van één installatie kan leiden tot falen van andere installaties of gasopslagen binnen dezelfde locatie.

Bij de beoordeling van externe veiligheid dient daarom expliciet te worden onderzocht:

cumulatieve gasvolumes binnen de inrichting;

scenario's van gelijktijdig falen van meerdere bronnen;

mogelijke overdruk- en explosiecontouren;

de robuustheid van veiligheidsvoorzieningen zoals drukontlasting, fakkelsystemen, gasdetectie, noodafblaassystemen en ATEX-zonering.

Een beoordeling die volstaat met de algemene stelling dat de kans op incidenten "zeer klein" is en de gevolgen "beperkt", zonder inzichtelijke kwantificering van scenario's en veiligheidscontouren, voldoet niet aan de vereisten van zorgvuldige voorbereiding en een deugdelijke motivering.

7. BIJLAGE F

PROCEDURELE VERDUIDELIJKING EN BORGEN VAN TOETSBAARHEID

F.1 Geen doorschuiven van onzekerheden naar ex-post fasen

Indien bij de beoordeling van het voorgenomen besluit onzekerheden bestaan over de aard, omvang of aanvaardbaarheid van milieugevolgen, kan niet worden volstaan met het doorschuiven van deze onzekerheden naar monitoring-, evaluatie- of fasen na vergunningverlening.

De beoordeling van aanvaardbaarheid dient ex ante plaats te vinden en dragend te zijn voor het besluit zelf. Monitoring, evaluatie of nadere voorschriften achteraf kunnen een gebrek aan voorafgaande onderbouwing niet herstellen en kunnen niet dienen als vervanging van een zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering.

Een besluit dat in materiële zin afhankelijk is van toekomstige onderzoeken of bijsturing, voldoet niet aan de vereisten van zorgvuldige besluitvorming, de normatieve functie van de milieueffectrapportage en effectieve rechtsbescherming.

F.2 Eigenstandige beoordelingsverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag beschikt over een eigen, niet-delegeerbare beoordelingsverantwoordelijkheid ten aanzien van de aanvaardbaarheid van het voorgenomen besluit. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden vervangen door, noch afgewenteld op, verklaringen of adviezen van derden, waaronder de verklaring van geen bedenkingen, adviezen van de veiligheidsregio of conclusies van een MER-opsteller.

Het enkele volgen of citeren van dergelijke adviezen kan niet worden aangemerkt als een zelfstandige motivering. Het bevoegd gezag dient inzichtelijk en controleerbaar te maken hoe deze informatie is gewogen, welke onzekerheden zijn onderkend en op welke gronden de aanvaardbaarheid is vastgesteld.

Het ontbreken van een dergelijke eigenstandige afweging vormt een zelfstandig motiveringsgebrek.

F.3 Handhaving van aangevoerde gronden en procespositie

Alle in de zienswijze en de daarbij behorende bijlagen aangevoerde gronden, feiten en argumenten worden uitdrukkelijk en onverkort gehandhaafd en maken integraal onderdeel uit van het verdere procesverloop.

Deze zienswijze dient niet te worden gelezen als een uitputtende of limiterende opsomming, maar als een samenhangend kader van bezwaren dat, indien het voorgenomen besluit wordt vastgesteld, tevens ten grondslag zal worden gelegd aan eventuele vervolgstappen in beroep en hoger beroep.

Het uitblijven van een expliciete, inhoudelijke en kenbare weerlegging van deze gronden in het besluit zal worden aangemerkt als een zelfstandig motiveringsgebrek.

8. BIJLAGE G

AANVULLENDE JURISPRUDENTIËLE VERANKERING EN SYSTEMATISCHE CONSISTENTIE

G.1 Cumulatieve beoordeling als zelfstandige toets

Bij uitbreiding van een bestaande inrichting dient de totale milieubelasting integraal te worden beoordeeld. Het is onvoldoende om per afzonderlijk milieuaspect normconformiteit vast te stellen indien de gezamenlijke belasting tot significante nadelige gevolgen kan leiden.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat cumulatieve effecten expliciet en inzichtelijk moeten worden betrokken in de beoordeling.

Jurisprudentie:

ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:282

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:386

De beoordeling dient inzicht te geven in bestaande feitelijke emissies, vergunde emissies, uitbreidingseffecten en samenloop van geur, geluid, stikstof en externe veiligheid.

G.2 Referentiesituatie: feitelijk versus vergund

De referentiesituatie mag niet uitsluitend worden gebaseerd op theoretisch vergunde rechten indien deze niet feitelijk worden benut of indien de feitelijke belasting daarvan afwijkt.

De Afdeling heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de feitelijke situatie relevant is bij beoordeling van wijzigingen of uitbreidingen.

Jurisprudentie:

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786

ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2586

Indien onzekerheid bestaat over de omvang van bestaande emissies, dient dit te worden betrokken in de cumulatieve beoordeling.

G.3 Onzekerheden en voorzorg

Indien redelijke wetenschappelijke twijfel niet kan worden uitgesloten, mogen significante gevolgen niet als afwezig worden aangenomen.

Dit volgt uit het arrest HvJ EU 7 september 2004, C-127/02 (Waddenzee). Het bevoegd gezag dient inzichtelijk te maken welke aannames zijn gehanteerd, welke onzekerheidsmarges zijn toegepast, of worst-case-scenario's zijn beoordeeld en waarom ondanks onzekerheden significante gevolgen zijn uitgesloten.

De nationale rechter kan daarbij toetsen of de grenzen van de beoordelingsmarge van het bevoegd gezag in acht zijn genomen. Onzekerheid mag dus niet administratief worden gladgestreken ten gunste van vergunningverlening.

G.4 Ex ante borging van mitigerende maatregelen

Mitigerende maatregelen kunnen uitsluitend worden betrokken indien zij juridisch afdwingbaar en feitelijk uitvoerbaar zijn op het moment van besluitvorming.

Uit jurisprudentie volgt dat maatregelen concreet en controleerbaar moeten zijn.

Jurisprudentie:

ABRvS 27 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1285

ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159

Voorwaardelijke of open normformuleringen zonder toetsbaar criterium voldoen niet aan de eisen van rechtszekerheid en handhaafbaarheid.

G.5 MER-beoordeling en motiveringsplicht

Bij een vormvrije m.e.r.-beoordeling dienen de selectiecriteria van Bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn expliciet te worden betrokken.

De Afdeling heeft geoordeeld dat een enkele conclusie dat geen belangrijke nadelige gevolgen te verwachten zijn, onvoldoende is indien deze niet inzichtelijk en toetsbaar is onderbouwd.

Jurisprudentie:

ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212

De motivering dient project-specifiek te zijn en mag niet bestaan uit algemene verwijzingen naar normconformiteit.

G.6 Zelfstandige en actuele motivering

Indien sprake is van een langdurige bestuurlijke voorgeschiedenis en gewijzigde aanvragen, dient het bevoegd gezag zelfstandig en actueel te motiveren waarom het besluit thans aanvaardbaar wordt geacht.

Indien het bevoegd gezag zelf uitgaat van een ingrijpend gewijzigde aanvraag, ligt daarin reeds besloten dat eerdere uitgangspunten kennelijk niet zonder meer dragend waren voor de uiteindelijke besluitvorming.

9. BIJLAGE H

SPECIFIEKE TEKORTKOMINGEN IN HET ONDERHAVIGE DOSSIER

H.1 Ontbreken van een integrale cumulatieve beoordeling van de bestaande geurbelasting

In de m.e.r.-aanmeldnotitie van 17 februari 2023 (referentie BH7896-IB-RP-230217-1) en de daarbij behorende geuronderzoeken (Olfasense) wordt gesteld dat de Groen Gasinstallatie "binnen de bestaande geurcontour blijft" en "geen wijziging van de geurbelasting veroorzaakt" omdat de installatie wordt aangesloten op de bestaande luchtbehandelingsinstallatie.

Deze benadering miskent echter de feitelijke referentiesituatie. De inrichting Sonac kent al decennialang een structurele geurbelasting, bevestigd door talrijke meldingen via het FUMO-milieualarmnummer en de verplichte jaarlijkse geurcontroles (voorschriften 9.1.6-9.1.8 van de vigerende revisievergunning).

Het negeren van deze klachtenhistorie, de reeds bestaande milieubelasting en de feitelijke geurervaring als relevante uitgangspunten is in strijd met de eis van zorgvuldige besluitvorming. Het enkele verwijzen naar het "binnen de bestaande geurcontour blijven" vervangt geen integrale cumulatieve beoordeling.

Jurisprudentie:

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:386

ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:282

H.2 Onvoldoende motivering van de referentiesituatie

De aanvraag en de m.e.r.-aanmeldnotitie gaan grotendeels uit van de formeel vergunde emissies en de bestaande geurcontour. Er wordt onvoldoende feitelijke toetsing verricht aan de daadwerkelijk ervaren hinder, piekemissies tijdens opstart, onderhoud of storingen en de feitelijke werking van de inrichting.

Dit is methodologisch ondeugdelijk en voldoet niet aan de eisen van zorgvuldige voorbereiding (art. 3:2 Awb) en de normatieve betekenis van de m.e.r.-beoordeling.

Daarbij komt dat Sonac geen recent integraal beoordeelde situatie vertegenwoordigt, maar een historisch gegroeide industriële inrichting waarbij gedurende een lange periode vergunningen, wijzigingen, uitbreidingen en aanvullende activiteiten over elkaar heen zijn gelegd zonder actuele integrale feitelijke herijking van de totale milieubelasting. Juist onder dergelijke omstandigheden kan niet worden volstaan met een louter administratieve referentiesituatie.

Een bestaande overbelaste situatie kan niet als neutrale uitgangssituatie dienen.

Jurisprudentie:

ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:282

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786

H.3 Ingrijpend gewijzigde aanvraag en ontoereikende vormvrije m.e.r.-beoordeling

Uit de ontwerpbeschikking volgt dat de aanvraag ingrijpend is gewijzigd en dat daarom opnieuw een m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Reeds daarin ligt besloten dat eerdere beoordelingen niet zonder meer toereikend waren voor de huidige aanvraag.

Gelet op de aard van de activiteit, de procesonzekerheden, de reeds bestaande geurbelasting ter plaatse, de cumulatieve effecten, piek- en storingssituaties, methaanemissies, veiligheidsrisico's en de samenloop met bestaande industriële activiteiten bestaat ten minste redelijke twijfel over de mogelijkheid van significante nadelige milieugevolgen.

De enkele conclusie in de aanmeldnotitie dat "geen belangrijke nadelige gevolgen te verwachten zijn" is onvoldoende onderbouwd en bevat geen project-specifieke worst-case-scenario's, gevoeligheidsanalyses, storingsscenario's of voldoende expliciete beoordeling van de feitelijke referentiesituatie.

Uit het arrest Waddenzee volgt dat significante gevolgen slechts dan als uitgesloten kunnen worden aanvaard wanneer wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen schadelijke gevolgen optreden. Aan die maatstaf is hier, gelet op de voorliggende stukken en onzekerheden, niet voldaan.

Een volledige milieueffectrapportage had daarom niet zonder nadere, inzichtelijke en toetsbare motivering achterwege mogen blijven. Bij gebreke van een dergelijke motivering dient alsnog een volledige milieueffectrapportage te worden opgesteld.

Jurisprudentie:

HvJ EU 7 september 2004, C-127/02 (Waddenzee)

ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:386

H.4 Geen expliciete beoordeling van cumulatieve effecten met bestaande activiteiten

De Groen Gasinstallatie is functioneel en ruimtelijk volledig verbonden met de bestaande Sonac-inrichting (Damsingel 27, Sumar). Desondanks wordt in de aanvraag en bijlagen geen integrale beoordeling gemaakt van de samenloop van geur-, gezondheids- en veiligheidsrisico's, procesonzekerheden, methaanemissies, transportbewegingen en cumulatieve emissies met de reeds vergunde activiteiten.

Het enkele verwijzen naar "binnen de bestaande vergunning", "binnen de bestaande contour" of "aansluiting op bestaande voorzieningen" volstaat niet.

Het feit dat een activiteit administratief binnen bestaande vergunningruimte wordt gepositioneerd, ontslaat het bevoegd gezag niet van de verplichting om de feitelijke cumulatieve milieugevolgen, de actuele

referentiesituatie en de aanvaardbaarheid van de totale inrichting opnieuw inzichtelijk en toetsbaar te beoordelen. Een bestaande vergunningruimte kan niet worden gebruikt als substituut voor een actuele integrale beoordeling van nieuwe processen, nieuwe emissiebronnen en nieuwe veiligheidsrisico's.

Een beroep op bestaande vergunningruimte kan hoogstens een administratief uitgangspunt vormen, maar geen dragende motivering voor de aanvaardbaarheid van een nieuwe, functioneel verweven installatie.

Jurisprudentie:

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:386

H.5 Gebrek aan handhaafbare en toetsbare mitigerende maatregelen

De stelling dat de installatie "geen extra geur veroorzaakt" omdat zij wordt aangesloten op de bestaande luchtbehandeling is abstract en niet voorzien van concrete, ex ante toetsbare voorschriften voor opstart-, piek- en storingssituaties.

Dit geldt evenzeer voor afwijkende inputstromen, onderhoudssituaties, calamiteiten en methaanlekkages. Essentiële onzekerheden mogen niet worden doorgeschoven naar monitoring, evaluatie of handhaving achteraf.

De aanvaardbaarheid van de totale inrichting dient reeds ex ante objectief, inzichtelijk, controleerbaar en handhaafbaar vast te staan.

Voor zover essentiële emissiebeperkende maatregelen, veiligheidsmaatregelen of onderzoeksverplichtingen eerst na vergunningverlening nader worden ingevuld, bevestigt dit juist dat de aanvaardbaarheid van de inrichting thans nog niet volledig ex ante is vastgesteld.

Jurisprudentie:

ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159

H.6 Externe veiligheid en explosierisico's

De biovergistingsinstallatie introduceert additionele hoeveelheden biogas met een hoog aandeel methaan. Daarmee ontstaan aanvullende externe veiligheidsrisico's, waaronder lekkages, explosierisico's, gaswolkexplosies, drukopbouw en mogelijke domino-effecten binnen een reeds complexe industriële inrichting.

Bij de beoordeling dient niet uitsluitend te worden uitgegaan van gemiddelde bedrijfssituaties, maar tevens van worst-case-scenario's, gelijktijdig falen van meerdere installaties, piekdrukscenario's, storingssituaties en de robuustheid van veiligheidsvoorzieningen zoals drukontlasting, gasdetectie, noodafblaassystemen en ATEX-zonering.

Een beoordeling die volstaat met algemene verwijzingen naar normconformiteit zonder inzichtelijke scenarioanalyse voldoet niet aan de eisen van zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering.

H.7 Samenhang met eerdere bijlagen

Deze tekortkomingen maken dat het voorgenomen besluit niet voldoet aan de in Bijlage A (zorgvuldigheid en motiveringsplicht), Bijlage B (geur en gezondheid), Bijlage C (cumulatie), Bijlage D (MER en voorzorg) en Bijlage E (externe veiligheid) gestelde eisen.

Slotconclusie

Het onderhavige dossier bevat onvoldoende concrete, inzichtelijke en toetsbare onderbouwing om tot een deugdelijk besluit te kunnen komen.

Een besluitvorming op basis van de thans voorliggende stukken is in strijd met de eisen van zorgvuldige voorbereiding, deugdelijke motivering, effectieve rechtsbescherming, het voorzorgsbeginsel en de vereisten van integrale cumulatieve beoordeling.

Ondergetekende verzoekt het bevoegd gezag derhalve om de gevraagde vergunning niet te verlenen.

Gelet op de aard en omvang van de geconstateerde gebreken kan niet worden volstaan met aanvullende voorschriften, monitoring, nadere voorwaarden of herstel achteraf.

Daarnaast dient alsnog een volledige milieueffectrapportage te worden opgesteld.

Ondergetekende betwist tevens de rechtmatigheid van het m.e.r.-beoordelingsbesluit en behoudt zich uitdrukkelijk het recht voor dit te betrekken in een eventueel beroep tegen de definitieve besluitvorming.

Burgum, 1 juni 2026



Addendum bij reeds ingediende zienswijze

Sonac Burgum/Sumar - aanvraagidentiteit, overgangsrecht en toepasselijk recht

Betreft: Ontwerpbesluit omgevingsvergunning groengasinstallatie Sonac Burgum/Sumar

Zaak: prb-2026-8655

FUMO-referenties: 2023-FUMO-0075778 en 2023-FUMO-0076882

Onderwerp: ten onrechte toepassing oud recht op materieel gewijzigd project

Indiener: [redacted] 9251 PC Burgum

Datum: 13 juni 2026

1. Inleiding en karakter van dit addendum

Ondergetekende heeft reeds een zienswijze ingediend tegen het ontwerpbesluit tot vergunningverlening voor de groengasinstallatie bij Sonac Burgum/Sumar. Binnen de nog lopende zienswijzentermijn dient ondergetekende hierbij een addendum op die zienswijze in.

Dit addendum richt zich op een zelfstandige en fundamentele procedurele grond: het bevoegd gezag past ten onrechte het oude Wabo-recht toe. Het project waarop het ontwerpbesluit thans betrekking heeft is niet meer dezelfde aanvraag als de aanvraag uit 2023. De aanvraag is na 1 januari 2024 materieel gewijzigd en had daarom onder het recht van de Omgevingswet moeten worden beoordeeld.

De kern is eenvoudig. Het overgangsrecht beschermt een aanvraag die vóór 1 januari 2024 is ingediend, zolang het nog steeds diezelfde aanvraag betreft. Het overgangsrecht beschermt geen na 1 januari 2024 wezenlijk gewijzigd industrieel project dat administratief onder oude OLO-nummers wordt voortgezet.

Ondergetekende stelt dat hier geen sprake is van een ondergeschikte wijziging. De latere wijzigingen raken de aard, scope, lay-out, situering, installatieconfiguratie, bouwkundige uitwerking, veiligheidsrelevantie en milieurelevante betekenis van het project. Daarmee ontbreekt de grondslag om het ontwerpbesluit onder het oude recht af te handelen.

2. Chronologie van de oorspronkelijke aanvraag uit 2023

Uit de ter inzage gelegde stukken volgt dat sprake was van een gefaseerde aanvraag.

Fase 1 is ingediend op 25 april 2023 onder OLO-nummer 7498357 en FUMO-zaaknummer 2023-FUMO-0075778. Deze fase had betrekking op het veranderen van de inrichting en het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening.

Fase 2 is ingediend op 26 mei 2023 onder OLO-nummer 7759869 en FUMO-zaaknummer 2023-FUMO-0076882. Deze fase had betrekking op de activiteit bouwen.

De oorspronkelijke aanvraag uit 2023 zag niet uitsluitend op een groengasinstallatie. Uit de aanvraagformulieren en de ontwerpbeschikking volgt dat de vergunning aanvankelijk was aangevraagd voor: (i) realisatie van een groengasinstallatie / nieuwe tiende productielijn, (ii)

realisatie van een DeNOx-installatie op de bestaande stoomketels, en (iii) de mogelijkheid om de vergunde stookketels in plaats van aardgas volledig op vet te kunnen stoken.

Dit volgt onder meer uit de stukken "Aanvraag OLO-nummer 7498357", "Aanvraag OLO-nummer 7759869" en de "Ontwerpbeschikking omgevingsvergunning Sonac Burgum vergister aangepast", kenmerk 2023-FUMO-0075778 / 2023-FUMO-0076882.

3. De oorspronkelijke bouwfase uit 2023

Het aanvraagformulier voor fase 2, "Aanvraag OLO-nummer 7759869", vermeldt als projectomschrijving: realisatie en bouw van een nieuwe tiende productielijn / groengasinstallatie, het plaatsen van een DeNOx-installatie op de bestaande stoomketels en de mogelijkheid om de stoomketels 100% op vet te stoken.

De oorspronkelijke bouwfase vermeldt onder meer: nieuw te plaatsen bouwwerk, bruto vloeroppervlakte na uitvoering 866 m2, bruto inhoud na uitvoering 8.500 m3, bebouwde oppervlakte na uitvoering 866 m2, huidig gebruik grasland, toekomstig gebruik industrie, geschatte bouwkosten EUR 3.500.000 en geschatte totale projectkosten EUR 21.000.000.

Van belang is ook dat dit aanvraagformulier bij de rubrieken "Bijlagen die later komen" en "Bijlagen n.v.t. of al bekend" geen latere wezenlijke aanvullingen presenteert. De aanvraag werd dus niet gepresenteerd als een open raamwerk waarop jaren later een gewijzigde lay-out, gewijzigde installatiesituering en een nieuw bouwkundig pakket konden worden geplaatst.

Dit is relevant voor de aanvraagidentiteit. De vraag is niet of het bevoegd gezag later stukken administratief in hetzelfde dossier heeft gevoegd, maar of het uiteindelijke project nog dezelfde aanvraag is als de aanvraag die in 2023 is ingediend.

4. Materiële wijziging op 19 juli 2024

De ontwerpbeschikking vermeldt dat de vergunningaanvraag voor fase 1 op 19 juli 2024 ingrijpend is gewijzigd. Die kwalificatie komt niet van ondergetekende, maar uit het ontwerpbesluit zelf.

De ontwerpbeschikking vermeldt bovendien waarom dit gebeurde: er waren zorgen bij de gemeenteraad van Tytsjerksteradiel en omwonenden over de aangevraagde groengasinstallatie. Vanwege deze zorgen had de gemeenteraad op 14 december 2023 besloten geen ontwerpverklaring van geen bedenkingen af te geven.

De wijziging van 19 juli 2024 was dus geen beperkte technische correctie. Zij vond plaats na bestuurlijke en maatschappelijke weerstand tegen het oorspronkelijke project.

Na deze wijziging had de aanvraag een andere inhoud. De eerder aangevraagde uitbreiding van het stoken van de stookketels op vet is uit de aanvraag verwijderd. De gewijzigde aanvraag heeft daarna betrekking op een aangepaste groengasinstallatie en een DeNOx-installatie.

Dit blijkt uit de "Ontwerpbeschikking omgevingsvergunning Sonac Burgum vergister aangepast", kenmerk 2023-FUMO-0075778 / 2023-FUMO-0076882, onder meer op pagina 1 en pagina 21.

5. Fase 2 bouwen is in 2025 en 2026 aangepast aan de gewijzigde milieuaanvraag

Na de ingrijpende wijziging van fase 1 is ook fase 2, de bouwactiviteit, aangepast.

De ontwerpbeschikking vermeldt dat de vergunningaanvraag voor fase 2 op 5 november 2025, 4 december 2025 en 20 februari 2026 is aangepast om deze af te stemmen op de gewijzigde aanvraag voor fase 1.

Dit is juridisch zwaarwegend. De bouwfase uit 2023 bleek kennelijk niet meer zonder meer te passen bij de gewijzigde milieuaanvraag. De bouwfase moest jaren later opnieuw worden aangepast om aan te sluiten op het gewijzigde project.

Daarmee staat vast dat het uiteindelijke bouwproject in belangrijke mate wordt gedragen door stukken uit 2025 en 2026, dus ruimschoots na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.

Dit volgt eveneens uit de "Ontwerpbeschikking omgevingsvergunning Sonac Burgum vergister aangepast", kenmerk 2023-FUMO-0075778 / 2023-FUMO-0076882, pagina 1 en pagina 21.

6. Nieuwe en vervangende stukken uit 2024, 2025 en 2026

Het uiteindelijke project rust niet slechts op de aanvraagstukken uit 2023. De ter inzage gelegde stukken bevatten een groot aantal nieuwe, aangepaste of vervangende stukken uit 2024, 2025 en 2026.

Van bijzonder belang zijn onder meer de volgende stukken:

- "Bijlage M1 - Toelichting veranderingsaanvraag 4 Definitief", datum 20 februari 2026;
- "Bijlage M2-1 - Situatietekening Sonac Burgum", datum 19 juli 2024;
- "Bijlage M2-2 - Detailtekening Groengasinstallatie versie 2", datum 20 februari 2026;
- "Bijlage M5 - Geuronderzoek januari 2025", datum 20 januari 2025;
- "Bijlage M6 - Luchtonderzoek", datum 20 oktober 2025;
- "Bijlage M6-1 - AERIUS-berekening", datum 20 oktober 2025;
- "Bijlage M6-2 - Inschatting inzet bouwfase", datum 20 oktober 2025;
- "Bijlage M6-3 - AERIUS-berekening bouwfase", datum 20 oktober 2025;
- "Bijlage M8.1 - Bodemonderzoek GGI", datum 20 februari 2026;
- "Bijlage M9 - BREF-rapportage GGI", datum 20 oktober 2025;
- "Bijlage M10 - AV-AO/IC versie 4", datum 20 januari 2025;
- "Bijlage M13 - Externe Veiligheid GGI", datum 20 februari 2026;
- "SON-ARC-Z00-ZZ-REP-SE-TO-0001 - Uitgangspuntendocument", datum 4 december 2025;
- "SON-ARC-Z00-ZZ-REP-SE-TO-0002 - Gebouw", datum 4 december 2025;
- "SON-ARC-Z00-ZZ-REP-SE-TO-0003 - Fundatieplaten", datum 4 december 2025;
- "SON-ARC-Z00-ZZ-REP-SE-TO-0004 - Leidingbrug", datum 4 december 2025;
- "SBVE-ARC-Z00-ZZ-DRW-AR-TD-1001 - Situatie Nieuw", datum 5 november 2025.

De aanwezigheid van deze latere stukken is op zichzelf nog niet beslissend, maar zij bevestigt wel dat het project zoals het nu voorligt niet enkel wordt gedragen door de oorspronkelijke aanvraag uit 2023. Het zwaartepunt van de feitelijke vergunningbasis ligt mede in stukken die na 1 januari 2024 zijn ingebracht.

7. M1 bevestigt wijziging van lay-out en vervanging van bijlagen

"Bijlage M1 - Toelichting veranderingsaanvraag 4 Definitief", datum 20 februari 2026, bevat een cruciale passage.

M1 vermeldt dat de vetgedrukte bijlagen nieuw zijn in verband met een gewijzigde lay-out van de groengasinstallatie en aanvullende vragen vanuit het bevoegd gezag. M1 vermeldt daarnaast dat reeds ingediende bijlagen met hetzelfde nummer hiermee komen te vervallen.

Dit is juridisch van groot belang. Als eerdere bijlagen komen te vervallen en nieuwe bijlagen daarvoor in de plaats komen vanwege een gewijzigde lay-out van de groengasinstallatie, dan is geen sprake van een louter ondergeschikte verduidelijking. De aanvrager en het dossier erkennen daarmee dat de fysieke opzet van de groengasinstallatie is gewijzigd en dat eerdere stukken niet langer dragend zijn.

Deze passage staat in "Bijlage M1 - Toelichting veranderingsaanvraag 4 Definitief", datum 20 februari 2026, pagina 11.

8. Wijziging van lay-out, oriëntatie en vergisterconfiguratie

M1 vermeldt dat eerder gebruik is gemaakt van een inmiddels verouderde versie van de lay-out van de groengasinstallatie.

Volgens M1 was destijds het plan om drie grote (na)vergisters te bouwen, van 24 meter hoog, aan de noordwestzijde van het terrein. Deze vergisters waren in de lijn noord-zuid georiënteerd.

M1 vermeldt vervolgens dat deze lay-out op basis van input van diverse lokale belanghebbenden is aangepast. In de huidige lay-out zijn er vier kleinere vergisters, minder hoog dan oorspronkelijk beoogd, namelijk 20 meter in plaats van 24 meter. Deze zijn aan de noordzijde van het terrein gesitueerd en in de lijn oost-west georiënteerd.

De wijziging betreft dus niet enkel een maatvoering of detail. Het gaat om een gewijzigde lay-out, een andere oriëntatie, een ander aantal vergisters en een gewijzigde ruimtelijke opzet van de kern van de installatie.

Dit volgt uit "Bijlage M1 - Toelichting veranderingsaanvraag 4 Definitief", datum 20 februari 2026, pagina 29.

9. Brandweeradvies bevestigt verplaatsing en toevoeging van een (na)vergister

Het advies van Brandweer Fryslân bevestigt dat sprake is van een relevante wijziging ten opzichte van de eerdere aanvraag.

In het stuk "ontvangen advies brandweer 21-8-2024" staat dat in de voorgaande aanvraag de vergisters aan de westzijde van de inrichting waren gesitueerd. In de gewijzigde aanvraag zijn de vergisters aan de noordwestzijde geprojecteerd en is er een (na)vergister bijgevoegd.

Dit is een kernfeit. De risicodragende onderdelen van de installatie zijn gewijzigd gesitueerd en de installatieconfiguratie is uitgebreid of gewijzigd door toevoeging van een (na)vergister.

Dit is niet vergelijkbaar met een ondergeschikte bouwkundige aanpassing. Het betreft de fysieke en veiligheidsrelevante kern van de groengasinstallatie. Juist daarom moest de brandweer opnieuw adviseren.

Dit volgt uit "ontvangen advies brandweer 21-8-2024", pagina 1.

10. Wijziging terreinbeslag en logistieke opzet

De oorspronkelijke bouwaanvraag uit 2023 vermeldde een bebouwde oppervlakte na uitvoering van 866 m2 en een bruto vloeroppervlakte van 866 m2.

M1 beschrijft weliswaar een nieuw groengasgebouw van circa 860 m2, maar vermeldt daarnaast dat het verhard/bebouwd terrein wordt vergroot met ongeveer 6.000 m2. Ook vermeldt M1 dat het terrein in de noordwesthoek gedeeltelijk wordt verhard en dat een nieuwe rijroute wordt gerealiseerd voor de toe- en afvoer van grondstoffen, hulpstoffen en producten van de groengasinstallatie.

De feitelijke ontwikkeling is dus ruimer dan alleen een gebouw van circa 866 m2. Zij omvat een industriële terreinontwikkeling met installatieonderdelen, verharding, logistiek, rijroute en procesmatige verwevenheid met de bestaande inrichting.

Dit volgt uit "Aanvraag OLO-nummer 7759869" en "Bijlage M1 - Toelichting veranderingsaanvraag 4 Definitief", datum 20 februari 2026.

11. Feitenmatrix

De vergelijking tussen de oorspronkelijke aanvraag en de gewijzigde aanvraag kan als volgt worden samengevat.

FEITENMATRIX

Onderwerp	Oorspronkelijke aanvraag 2023	Gewijzigde aanvraag 2024/2025/2026	Juridische betekenis
Aanvraagdata	2023: Fase 1: 25 april 2023. Fase 2: 26 mei 2023.	gewijzigd: Fase 1 ingrijpend gewijzigd op 19 juli 2024. Fase 2 aangepast op 5 november 2025, 4 december 2025 en 20 februari 2026.	betekenis: Niet één onveranderde aanvraag uit 2023. Latere materiële wijziging na inwerkingtreding Omgevingswet.
Scope aanvraag	2023: GGI / tiende productielijn + DeNOx + 100% vetstook stoomketels.	gewijzigd: Aangepaste GGI + DeNOx. Vetstookonderdeel verwijderd.	betekenis: Projectscope gewijzigd.
Bouwformulier	2023: Nieuw bouwwerk, 866 m2, 8.500 m3, terrein van grasland naar industrie.	gewijzigd: Latere bouwfase moet worden afgestemd op gewijzigde fase 1.	betekenis: Oorspronkelijke bouwfase was niet langer zelfstandig dragend voor het eindproject.
Latere bijlagen	2023: OLO 7759869 vermeldt geen latere wezenlijke bijlagen.	gewijzigd: Omvangrijke stukken uit 2024, 2025 en 2026 worden vergunningbasis.	betekenis: Geen open kapstok voor een wezenlijk gewijzigd bouwpakket.
Lay-out	2023: Eerdere/verouderde lay-out in de oude aanvraaglijn.	gewijzigd: M1: nieuwe bijlagen wegens gewijzigde lay-out; oude bijlagen met hetzelfde nummer vervallen.	betekenis: Aanvraagbasis gewijzigd.
Vergisters	2023: Oude beoordeling: twee hoofdvergisters + navergister, 24 m; M1 beschrijft oude lay-	gewijzigd: Huidig: drie hoofdvergisters + één navergister, 20 m; brandweer:	betekenis: Configuratie gewijzigd; niet ondergeschikt.

	out met drie grote (na)vergisters van 24 m.	(na)vergister bijgevoegd.	
Oriëntatie	2023: Noord-zuid georiënteerd volgens M1 over oude lay-out.	gewijzigd: Oost-west georiënteerd volgens M1 over huidige lay-out.	betekenis: Fysieke opzet gewijzigd.
Situering	2023: Brandweer: voorgaande aanvraag westzijde inrichting.	gewijzigd: Brandweer: gewijzigde aanvraag noordwestzijde.	betekenis: Verplaatsing risicodragende kern; juridisch zwaarwegend.
Terreinbeslag	2023: Bouwformulier: bebouwde oppervlakte 866 m2.	gewijzigd: M1: verhard/bebouwd terrein neemt met circa 6.000 m2 toe.	betekenis: Van gebouw naar industrieel installatiecomplex/terreinontwikkeling.
Logistiek	2023: Niet als nieuwe rijroute in bouwformulier zichtbaar.	gewijzigd: Nieuwe rijroute voor grondstoffen, hulpstoffen en producten.	betekenis: Bedrijfsvoering en milieugevolgen wijzigen.
Veiligheid	2023: Brandweeradvies 2023 zag op oude aanvraag.	gewijzigd: Brandweeradvies 21 augustus 2024 op gewijzigde aanvraag; giftige wolk, steekvlam, wolkbrand, overdruk, tankrisico.	betekenis: Nieuwe veiligheidsbeoordeling door gewijzigde aanvraag.
Procedure	2023: Provincie beroept zich op aanvraagdata 2023.	gewijzigd: Eindproject rust op gewijzigde stukken uit 2024, 2025 en 2026.	betekenis: Overgangsrecht kan niet automatisch worden gebruikt.

12. Toepassing van het oude recht is niet neutraal

Toepassing van het oude recht is in dit dossier geen neutrale formaliteit. Het maakt wezenlijk verschil voor de wijze waarop het project wordt beoordeeld, welke verplichtingen op het bevoegd gezag rusten en welke bescherming omwonenden aan de procedure kunnen ontlenen.

Onder het oude Wabo-regime kan het bevoegd gezag de aanvraag bestuurlijk blijven behandelen als een veranderingsvergunning binnen een bestaande inrichting. Daardoor kan de nadruk worden gelegd op bestaande vergunningruimte, bestaande inrichting, bestaande kaders en afzonderlijke deelrapporten. De gewijzigde groengasinstallatie wordt dan niet als nieuw samenstel van activiteiten beoordeeld, maar als wijziging binnen een reeds vergunde industriële inrichting.

Onder de Omgevingswet ligt dat anders. Dan moet het project worden beoordeeld binnen de systematiek van de fysieke leefomgeving en als samenstel van concrete activiteiten, waaronder in ieder geval bouwen, een omgevingsplanactiviteit, milieubelastende activiteiten en een Natura 2000-/stikstofactiviteit. Juist bij een project dat na 1 januari 2024 materieel is gewijzigd, is dat verschil wezenlijk.

Onder de Omgevingswet had expliciet moeten worden beoordeeld welke concrete activiteiten feitelijk worden aangevraagd, welke vergunningplichten daarvoor gelden, welke bouwkundige tekeningen en installatiedelen juridisch bindend onderdeel vormen van de aanvraag, hoe de nieuwe milieubelastende activiteiten zich verhouden tot de bestaande inrichting, hoe de Natura 2000-/stikstofactiviteit zich verhoudt tot de uitvoerbaarheid van het project, en hoe de gevolgen voor de fysieke leefomgeving in samenhang moeten worden beoordeeld.

Daarnaast had de provincie onder het nieuwe regime niet kunnen volstaan met de oude inrichtingslogica. Het project had concreet moeten worden ontleed naar activiteit, plaats, werking, milieugevolgen, bouwkundige uitwerking, veiligheidsrelevantie, stikstofruimte, participatie en gevolgen voor de leefomgeving. Dat is precies wat in dit dossier van belang is, omdat de groengasinstallatie geen losstaand detail is, maar een nieuwe industriële proceslaag met vergisters, navergister, biogasbuffer, fakkel, tanks, leidingbrug, fundatieplaten, nieuwe rijroute, luchtbehandeling, stikstofcomponent en brandweerrelevante risico's.

Het nadeel voor omwonenden is evident. Door het project onder het oude recht te houden, wordt de gewijzigde aanvraag behandeld binnen een bestaand vergunningenkader, terwijl de feitelijke aanvraagbasis na 1 januari 2024 wezenlijk is veranderd. Daarmee wordt de beoordeling minder scherp toegespitst op de concrete nieuwe activiteiten en minder integraal verbonden met de fysieke leefomgeving als geheel. Omwonenden worden geconfronteerd met een vergunningprocedure waarin een feitelijk gewijzigd project wordt gepresenteerd als voortzetting van een oude aanvraag.

Het voordeel voor Sonac is eveneens duidelijk. Door vast te houden aan de oorspronkelijke aanvraagdatum uit 2023 blijft het project binnen het oude Wabo-spoor, waarin het eenvoudiger is om te redeneren vanuit bestaande vergunningruimte, bestaande inrichting en wijziging van een bestaande situatie. Daarmee wordt vermeden dat het gewijzigde project volledig onder de systematiek van de Omgevingswet wordt beoordeeld.

Het is begrijpelijk dat Sonac belang heeft bij de oorspronkelijke aanvraagdatum als referentiepunt. Juist vanwege het grote verschil in toetsingskader, verplichtingen en procedurele waarborgen kan die oorspronkelijke datum echter niet beslissend blijven wanneer het project na 1 januari 2024 materieel is gewijzigd.

Het beroep op de aanvraagdatum uit 2023 werkt in dit dossier daarom als administratief schild. Het maakt het mogelijk om een na 1 januari 2024 materieel gewijzigd industrieel project onder de oude inrichtingssystematiek te blijven behandelen. Dat is juridisch onaanvaardbaar.

De kern is dat het overgangsrecht dezelfde aanvraag beschermt, niet een later gewijzigd project. De aangehaalde jurisprudentie laat juist zien dat bij niet-ondergeschikte wijzigingen niet langer van dezelfde aanvraag kan worden gesproken en dat een nieuwe aanvraag is vereist. Nu het project na 1 januari 2024 materieel is gewijzigd, had het onder het recht van de Omgevingswet moeten worden beoordeeld. De provincie kan het oude Wabo-regime onder deze omstandigheden onder geen beding als dragende rechtsgrond voor vergunningverlening gebruiken.

13. Juridische norm: alleen ondergeschikte wijzigingen blijven binnen dezelfde aanvraag

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is geen nieuwe aanvraag nodig indien een wijziging van een bouwplan van ondergeschikte aard is. De vraag of daarvan sprake is, moet per concreet geval worden beoordeeld en worden bezien in relatie tot het totale bouwplan.

De hoofdregel volgt onder meer uit ABRvS 10 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF0323.

In ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:406, bevestigt de Afdeling dat de vraag of de wijziging ondergeschikt is, moet worden bezien in relatie tot het totale bouwplan.

In ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1366, oordeelde de Afdeling dat geen sprake was van een ondergeschikte wijziging waar het gewijzigde bouwplan qua omvang en uitstraling wezenlijk afweek van het oorspronkelijke bouwplan. De vergunninghouder moest voor het gewijzigde bouwplan een nieuwe aanvraag indienen.

In ABRvS 10 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4313, formuleert de Afdeling het criterium scherp: wanneer de wijziging van de oorspronkelijke aanvraag zo ingrijpend is dat redelijkerwijs niet meer van hetzelfde bouwplan kan worden gesproken, moet daarvoor een nieuwe aanvraag worden ingediend.

Voor dit dossier is ook ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:779, van belang. Daarin achtte de Afdeling relevant dat een bedrijfshal 40 meter in noordwestelijke richting werd verschoven. Zelfs als maatvoering en uiterlijke verschijningsvorm gelijk blijven, kan wijziging van situering dus maken dat geen sprake meer is van een ondergeschikte wijziging.

Verder volgt uit ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:717, dat bij een besluit dat met afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid, in beginsel moet worden beslist op de aanvraag zoals die met het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen. Wijzigingen na terinzagelegging kunnen alleen zonder nieuw ontwerpbesluit worden verwerkt indien zij van ondergeschikte aard zijn of derden daardoor niet worden benadeeld.

Ten slotte is ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4089, relevant. Deze uitspraak betrof een uitbreiding van een co-vergistingsinstallatie. De Afdeling overwoog dat belangrijke wijzigingen in een aangevraagd project gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop het college de beslissing op de aanvraag uit een oogpunt van zorgvuldigheid moet voorbereiden. De wijzigingen waren zodanig omvangrijk en wezenlijk dat het ontwerp van het te nemen besluit ter inzage had moeten worden gelegd.

14. Toepassing op Sonac: geen ondergeschikte wijziging

Toegepast op dit dossier kan niet worden volgehouden dat sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard.

De aanvraag is op 19 juli 2024 ingrijpend gewijzigd. Dat blijkt uit het ontwerpbesluit zelf. De bouwfase is vervolgens in 2025 en 2026 aangepast om aan te sluiten op die gewijzigde milieuaanvraag. M1 vermeldt dat sprake is van een gewijzigde lay-out van de groengasinstallatie en dat reeds ingediende bijlagen met hetzelfde nummer komen te vervallen. Brandweer Fryslân bevestigt dat de vergisters in de gewijzigde aanvraag anders zijn gesitueerd en dat een (na)vergister is bijgevoegd.

Daarnaast is de scope gewijzigd doordat het onderdeel 100% vetstook uit de gewijzigde aanvraag is verwijderd. De vergisterconfiguratie, oriëntatie, hoogte, situering, terreinverharding, rijroute, bouwkundige onderbouwing, externe veiligheid en milieurelevante stukken zijn gewijzigd of opnieuw uitgewerkt.

Dit raakt de kern van het project. Het gaat niet om een kozijn, dakrand, kleur, detail of geringe maatcorrectie. Het gaat om een andere fysieke en procesmatige opzet van een industriële groengasinstallatie met vergisters, navergister, biogasbuffer, fakkel, tanks, leidingbrug, fundatieplaten, rijroute en veiligheidsrelevante componenten.

Onder deze omstandigheden kan redelijkerwijs niet meer van hetzelfde bouwplan of dezelfde aanvraag worden gesproken.

15. Gevolg voor het overgangsrecht

Artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet houdt in dat voor een vóór 1 januari 2024 ingediende aanvraag het oude recht van toepassing blijft totdat het besluit op die aanvraag onherroepelijk is.

Die regel geldt echter alleen voor die aanvraag. Zij geldt niet voor een later materieel gewijzigd project dat niet langer als dezelfde aanvraag kan worden beschouwd.

De provincie gebruikt de oorspronkelijke aanvraagdatum uit 2023 als juridisch anker. Dat is onjuist. Het project waarop het ontwerpbesluit thans ziet, is niet de aanvraag zoals die in 2023 is ingediend. Het is het resultaat van materiële wijzigingen na 1 januari 2024, waaronder een ingrijpende wijziging van fase 1 op 19 juli 2024 en aanpassingen van fase 2 op 5 november 2025, 4 december 2025 en 20 februari 2026.

Indien voor het gewijzigde project, gelet op de niet-ondergeschikte aard van de wijzigingen, een nieuwe aanvraag vereist is, dan geldt voor die nieuwe aanvraag het recht dat gold op het moment waarop die aanvraag had moeten worden ingediend. Nu de materiële wijziging na 1 januari 2024 heeft plaatsgevonden, had het project onder het recht van de Omgevingswet moeten worden beoordeeld.

De provincie kan het overgangsrecht niet gebruiken als administratief schild om een gewijzigd industrieel project onder het oude Wabo-regime af te handelen. De provincie kan het oude Wabo-regime onder deze omstandigheden onder geen beding als dragende rechtsgrond voor vergunningverlening gebruiken.

16. Schending van zorgvuldigheid, motivering en rechtsbescherming

Daarmee is het ontwerpbesluit in strijd met artikel 3:2 Awb en artikel 3:46 Awb.

Die beoordeling ontbreekt. Het ontwerpbesluit bevat geen draagkrachtige motivering waarom de wijzigingen ondanks hun aard, omvang, situering, installatieconfiguratie en veiligheidsrelevantie nog als ondergeschikt zouden kunnen worden beschouwd.

De provincie had daarom, juist gezien de overduidelijke wijzigingen in aanvraaginhoud, situering, installatieconfiguratie, bouwkundige uitwerking en veiligheidsrelevantie, moeten concluderen dat geen sprake meer was van dezelfde aanvraag. Daarmee ontbrak de grondslag om het gewijzigde project binnen de oorspronkelijke aanvraagprocedure verder te behandelen.

De thans geopende mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen is daardoor gebaseerd op een ontwerpvergunning voor een project dat administratief wordt gekoppeld aan de aanvraag uit 2023, maar feitelijk niet meer dat oorspronkelijke project is. Dat tast de rechtsbescherming van omwonenden wezenlijk aan. Omwonenden worden immers geacht te reageren binnen een procedure waarvan de provincie niet eerst de fundamentele vraag heeft beantwoord of nog wel sprake is van dezelfde aanvraag.

Gezien de aard en omvang van deze wijzigingen had de provincie niet kunnen volstaan met het voortzetten van de oude aanvraagprocedure. De wijzigingen maken duidelijk dat het project dat thans

ter vergunningverlening voorligt niet meer samenvalt met de oorspronkelijke aanvraag uit 2023. De oorspronkelijke aanvraag vormt daarmee geen deugdelijke grondslag meer voor het ontwerpbesluit.

Het probleem is niet slechts dat omwonenden formeel op de stukken kunnen reageren. Het probleem is dat het bevoegd gezag een project dat na 1 januari 2024 materieel is gewijzigd, blijft behandelen onder de oorspronkelijke aanvraagdatum uit 2023. Daardoor wordt de indruk gewekt dat nog steeds dezelfde aanvraag voorligt, terwijl uit het dossier volgt dat de aanvraaginhoud, situering, installatieconfiguratie, bouwkundige uitwerking en veiligheidsrelevantie wezenlijk zijn gewijzigd.

Belanghebbenden hebben recht op een procedure waarin duidelijk is welk project precies ter beoordeling voorligt, welke aanvraag daarop betrekking heeft en welk wettelijk regime daarop van toepassing is. Dat is hier onvoldoende duidelijk gemaakt.

De gekozen aanpak schaadt de zorgvuldige voorbereiding van het besluit, de motiveringsplicht en de rechtsbescherming van omwonenden.

17. Conclusie

De provincie past ten onrechte het oude recht toe.

De aanvraag uit 2023 is na 1 januari 2024 materieel gewijzigd. De wijziging betreft geen ondergeschikte aanvulling, maar raakt de kern van de aanvraag. De gewijzigde aanvraag betreft een andere of wezenlijk gewijzigde groengasinstallatie, met gewijzigde lay-out, gewijzigde situering, gewijzigde vergisterconfiguratie, vervangende bijlagen, gewijzigde bouwfase en nieuwe veiligheids- en milieurelevante onderbouwing.

De oorspronkelijke aanvraagdatum uit 2023 kan daarom niet als juridisch ankerpunt dienen. Het gewijzigde project had onder de Omgevingswet moeten worden beoordeeld. De aangehaalde jurisprudentie laat juist zien dat bij niet-ondergeschikte wijzigingen niet langer van dezelfde aanvraag kan worden gesproken en dat een nieuwe aanvraag is vereist.

De vergunningverlening onder het oude Wabo-regime is daarom juridisch onjuist, onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd. Onder deze omstandigheden kan de beoordeling onder het oude recht onder geen beding worden gedragen.

18. Verzoek

Ondergetekende verzoekt het bevoegd gezag het ontwerpbesluit niet vast te stellen en de gevraagde vergunning te weigeren.

De reden daarvoor is dat het ontwerpbesluit berust op een onjuiste procedurele grondslag. De provincie behandelt het project alsof nog steeds sprake is van de oorspronkelijke aanvraag uit 2023, terwijl uit het dossier volgt dat na 1 januari 2024 sprake is van een materieel gewijzigde aanvraag. Onder die omstandigheden kan het oude Wabo-regime niet als juridisch kader worden gebruikt en ontbreekt de grondslag om het gewijzigde project binnen de oorspronkelijke aanvraagprocedure verder te behandelen.

19. Bronnen en verwijzingen

De feitelijke grondslag van deze zienswijze is ontleend aan de ter inzage gelegde stukken in dossier prb-2026-8655, waaronder in ieder geval:

1. 2023-FUMO-0075778 en 0076882 - Ontwerpbeschikking Sonac Burgum vergister aangepast.
2. Aanvraag OLO-nummer 7498357.
3. Aanvraag OLO-nummer 7759869.
4. Bijlage M1 - Toelichting veranderingsaanvraag 4 Definitief, datum 20 februari 2026.
5. Bijlage M2-1 - Situatietekening Sonac Burgum, datum 19 juli 2024.
6. Bijlage M2-2 - Detailtekening Groengasinstallatie versie 2, datum 20 februari 2026.
7. Bijlage M5 - Geuronderzoek januari 2025, datum 20 januari 2025.
8. Bijlage M6 - Luchtonderzoek, datum 20 oktober 2025.
9. Bijlage M6-1 - AERIUS-berekening, datum 20 oktober 2025.
10. Bijlage M6-2 - Inschatting inzet bouwfase, datum 20 oktober 2025.
11. Bijlage M6-3 - AERIUS-berekening bouwfase, datum 20 oktober 2025.
12. Bijlage M8.1 - Bodemonderzoek GGI, datum 20 februari 2026.
13. Bijlage M9 - BREF-rapportage GGI, datum 20 oktober 2025.
14. Bijlage M10 - AV-AO/IC versie 4, datum 20 januari 2025.
15. Bijlage M13 - Externe Veiligheid GGI, datum 20 februari 2026.
16. Ontvangen advies Brandweer Fryslân, 21 augustus 2024.
17. SON-ARC-Z00-ZZ-REP-SE-TO-0001 - Uitgangspuntendocument, datum 4 december 2025.
18. SON-ARC-Z00-ZZ-REP-SE-TO-0002 - Gebouw, datum 4 december 2025.
19. SON-ARC-Z00-ZZ-REP-SE-TO-0003 - Fundatieplaten, datum 4 december 2025.
20. SON-ARC-Z00-ZZ-REP-SE-TO-0004 - Leidingbrug, datum 4 december 2025.
21. SBVE-ARC-Z00-ZZ-DRW-AR-TD-1001 - Situatie Nieuw, datum 5 november 2025.

Jurisprudentie:

1. ABRvS 10 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF0323.
2. ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:779.
3. ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:406.
4. ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1366.
5. ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4089.
6. ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:717.
7. ABRvS 10 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4313.

Hoogachtend,

[redacted]

[redacted]

9251 PC Burgum

R **BRIEF AANGETEKEND NL**
NL Frankering betaald €12,3
148 gr.
398530
D
PostNL
26-06-2026 12:55
NL



3SRPKS228847890 8900HM 20120

GEDEPUTEERDE STATEN
POSTBUS 20120
8900 HM LEEUWARDEN

Toelichting grondslagen

[J] Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen