



Nota voor Gedeputeerde Staten

Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Onderwerp	Afgeven gedoogverklaring aan VDL Nedcar BV ten behoeve van het vervaardigen van drones
Documentnummer	Klik of tik om tekst in te voeren.
Datum	17 juni 2025

0. Samenvatting

Eind 2024 is de productie van personenauto's binnen VDL Nedcar B.V. (hierna: VDL Nedcar) (feitelijk) beëindigd. Ondanks vele inspanningen daartoe, is het VDL Nedcar tot op heden nog niet gelukt om een nieuwe klant c.q. opdrachtgever aan te trekken.

Recent zijn VDL Nedcar en het ministerie van Defensie met elkaar in gesprek geraakt over een zogeheten "pilotproject" voor (samengevat) het vervaardigen van drones. De activiteiten bestaan meer specifiek uit het (deels) assembleren en testen van een aantal typen drones. Ten behoeve van het vervaardigen van deze drones zal op het terrein van VDL Nedcar niet worden gewerkt met munitie of explosieven. Het "pilotproject" heeft een looptijd vanaf 23 juni 2025 tot en met 30 juni 2026 (derhalve iets langer dan één jaar).

Ten behoeve van de uitbreiding van VDL Nedcar met een tweede productielijn zijn er in 2020 en 2021 – voor zover hier relevant – twee omgevingsvergunningen en een natuurvergunning verleend. Tevens is in 2020 het inpassingsplan "Uitbreiding VDL Nedcar" door PS vastgesteld. Met de voorgenomen vervaardiging van drones wordt afgeweken van de activiteit waarvoor in 2020 en 2021 voornoemde vergunningen zijn verleend en voornoemd inpassingsplan is vastgesteld (te weten het produceren van personenauto's). Hierdoor zal sprake zijn van een overtreding van de voorschriften van deze vergunningen en dit inpassingsplan en daarmee een overtreding van artikel 5.1 en artikel 5.5. van de Omgevingswet. VDL Nedcar heeft ons verzocht het vervaardigen van de drones en daarmee het afwijken van voornoemde vergunningen en voornoemd inpassingsplan en de overtredingen in dat verband, te gedogen.

Uit vaste jurisprudentie volgt dat tegen een overtreding in beginsel handhavend dient te worden opgetreden. Eveneens uit vaste jurisprudentie en de nota 'Gedogen in Nederland', zoals nader uitgewerkt in de 'Leidraad gedogen omgevingsrecht Provincie Limburg 2024', komen (onder andere) situaties waarin handhavend optreden onevenredig is in aanmerking voor het afzien van handhavend optreden. Het gaat hierbij (samengevat) om situaties waarin bij het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijk handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten.

Uit de in de voorgestelde gedoogverklaring en hierna onder punt 2 opgenomen belangenafweging volgt dat sprake is van een situatie waarin handhavend optreden onevenredig is.

Voorgesteld wordt derhalve de gevraagde gedoogverklaring onder voorwaarden af te geven.



1. Beoogd resultaat (output/outcome)

Het afgeven van een gedoogverklaring met voorwaarden aan VDL Nedcar ten behoeve van het vervaardigen van drones in de periode 23 juni 2025 tot en met 30 juni 2026.

2. Toelichting

2.1 Achtergrond

Eind 2024 is de productie van personenauto's binnen VDL Nedcar B.V. (hierna: VDL Nedcar) (feitelijk) beëindigd. Ondanks vele inspanningen daartoe, is het VDL Nedcar tot op heden nog niet gelukt om een nieuwe klant c.q. opdrachtgever aan te trekken.

Recent zijn VDL Nedcar en het ministerie van Defensie met elkaar in gesprek geraakt over een zogeheten "pilotproject" voor (samengevat) het vervaardigen van drones. De activiteiten bestaan meer specifiek uit het (deels) assembleren en testen van een aantal typen drones. Ten behoeve van het vervaardigen van deze drones zal op het terrein van VDL Nedcar niet worden gewerkt met munitie of explosieven. Het "pilotproject" heeft een looptijd vanaf 23 juni 2025 tot en met 30 juni 2026 (derhalve iets langer dan één jaar).

2.2. Afwijken van verleende vergunningen en inpassingsplan

Ten behoeve van de uitbreiding van VDL Nedcar met een tweede productielijn zijn er in 2020 en 2021 – voor zover hier relevant – twee omgevingsvergunningen en een natuurvergunning verleend. Tevens is in 2020 het inpassingsplan "Uitbreiding VDL Nedcar" door PS vastgesteld. Met de voorgenomen vervaardiging van drones wordt afgeweken van de activiteit waarvoor in 2020 en 2021 voornoemde vergunningen zijn verleend en voornoemd inpassingsplan is vastgesteld (te weten het produceren van personenauto's). Hierdoor is, bij het vervaardigen van drones in plaats van het produceren van personenauto's, sprake van een overtreding van de voorschriften van voornoemde vergunningen en inpassingsplan en daarmee een overtreding van artikel 5.1 en artikel 5.5. van de Omgevingswet. VDL Nedcar heeft ons verzocht het vervaardigen van de drones en daarmee het afwijken van voornoemde vergunningen en voornoemd inpassingsplan en de overtredingen in dat verband, te gedogen. Uw college heeft immers voornoemde vergunningen verleend, waarbij geldt dat PS het inpassingsplan heeft vastgesteld. Daarnaast is uw college bevoegd gezag voor handhaving voor wat betreft de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (met uitzondering van handhaving van het inpassingsplan, waarover onder het kopje 'bestuurlijke aandachtspunten' meer). Om deze reden is uw college (en niet bijvoorbeeld het Rijk) gevraagd deze gedoogverklaring af te geven.

2.3 Beleidskader

Uit vaste jurisprudentie volgt dat tegen een overtreding in beginsel handhavend dient te worden opgetreden. Eveneens uit vaste jurisprudentie en de nota 'Gedogen in Nederland', zoals nader uitgewerkt in de 'Leidraad gedogen omgevingsrecht Provincie Limburg 2024', volgt dat (onder andere) situaties waarin handhavend optreden onevenredig is in aanmerking komen voor het afzien van handhavend optreden. Het gaat hierbij (samengevat) om situaties waarin bij het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijk handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten.



2.4 Belangenafweging

Uit de in de voorgestelde gedoogverklaring opgenomen belangenafweging volgt dat sprake is van een situatie waarin handhavend optreden onevenredig is. Hiertoe geldt het volgende.

Uit de verleende vergunningen en het door VDL Nedcar ingediende gedoogverzoek kunnen de volgende relevante belangen worden gedistilleerd die pleiten vóór handhavend optreden:

- Natuur;
- Milieu;
- Ruimte.

Voor deze drie aspecten geldt dat uit de door VDL Nedcar aangeleverde informatie (waaronder AERIUS-berekeningen) blijkt dat de effecten van de te gedogen activiteit (het vervaardigen van drones) met betrekking tot het aspect natuur nihil zijn. De milieueffecten van de activiteit passen binnen de verleende vergunning. De ruimtelijke effecten zijn beperkt en worden inpasbaar geacht binnen het vastgestelde inpassingsplan. Er kan echter wel sprake zijn van een overtreding, omdat voornoemde vergunningen en voornoemd inpassingsplan zijn verleend dan wel is vastgesteld ten behoeve van het produceren van personenauto's en niet voor het vervaardigen van drones.

Geconcludeerd kan worden dat de belangen die vóór handhavend optreden pleiten (zeer) beperkt zijn.

De relevante aspecten die tegen handhavend optreden pleiten, zijn als volgt:

- Belang in verband met de huidige geopolitieke situatie c.q. het belang van (internationale) veiligheid
- (Economisch) belang van VDL Nedcar
- Belang van werkgelegenheid in de provincie Limburg

Ad 1

Door VDL Nedcar is in het gedoogverzoek beschreven dat – naar VDL Nedcar van het ministerie van Defensie heeft begrepen – het de bedoeling is dat enerzijds (minstens een aanzienlijk deel van) de te vervaardigen drones via de Nederlandse Staat worden geleverd aan Oekraïne en aldus kunnen worden ingezet in de oorlog in Oekraïne en anderzijds dat het vervaardigen van drones onderdeel is van de – vanwege de oorlog in Oekraïne en andere internationale dreigingen en spanningen op het wereldtoneel – toenemende investering van het ministerie van Defensie in de krijgsmacht (waaronder in meer defensiematerieel). Daarbij geldt dat, **zoals dat in het gedoogverzoek staat beschreven**, Nederland ook jegens haar internationale bondgenoten gehouden is om meer te investeren in defensie (eerst en vooral in het kader van de NAVO). **Gezien het voorgaande wordt er, door VDL Nedcar op basis van informatie van het ministerie van Defensie, in het gedoogverzoek** van uit gegaan dat het vervaardigen van de drones onderdeel is van het beschermen en bevorderen van het nationale en internationale veiligheidsbelang en van de nationale en internationale rechtsorde en (geopolitieke) stabiliteit.

Voorts geldt dat de drones zullen worden vervaardigd met “OEM's” (Original Equipment Manufacturers) gevestigd in Europa. De onderdelen waaruit de drones zullen worden vervaardigd kunnen uit verschillende landen komen, maar de OEM's zullen dus bedrijven zijn gevestigd in Europa. **Daarmee wordt in het gedoogverzoek gesteld dat ook zal worden bijgedragen aan het doel om in nauwe(re) samenwerking met omliggende landen tot de ontwikkeling en productie van defensiematerieel te komen.**



Ad 2

De capaciteit op het terrein van VDL Nedcar wordt thans – zoals hiervoor reeds beschreven – niet volledig benut. Hierdoor heeft VDL Nedcar er ook een eigen gewichtig commercieel belang bij dat op haar terrein beschikbare capaciteit toch kan worden benut. Hierbij biedt het “pilotproject” een kans voor VDL Nedcar, waarbij een succesvolle afronding daarvan mogelijk ook een basis kan zijn voor verdere samenwerking tussen VDL Nedcar en het ministerie van Defensie.

Een verdere samenwerking tussen het ministerie van Defensie en VDL Nedcar kan bijdragen aan de continuïteit en groei van VDL Nedcar.

Ad 3

In het verlengde van het bijdragen aan de continuïteit en groei van VDL Nedcar, kan het vervaardigen van de drones ook de werkgelegenheid in de provincie Limburg bevorderen. Tevens kan er een hoog gespecialiseerde ‘workforce’ ontstaan die op zijn beurt aantrekkelijk kan zijn voor de arbeidsmarkt en ook andere marktpartijen kan aantrekken. Hierbij geldt evenwel dat het de verwachting is dat dit effect voor wat betreft het “pilotproject” beperkt zal zijn.

2.5 Conclusie

Op grond van voorgaande beschrijving van de ter zake doende belangen, **maar met name het door VDL Nedcar en het ministerie van Defensie aangegeven belang van (inter)nationale veiligheid** kan geconcludeerd worden dat sprake is van een situatie waarin de aard en ernst van de overtreding gering zijn en derden niet in hun belangen worden geschaad en/of er zich thans een situatie voordoet waarin sprake is van een overtreding van incidentele of voorbijgaande aard (te weten tot en met 30 juni 2026) welke slechts (zeer) geringe inbreuk maakt op het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. Dit maakt (conform het onder 2.3 beschreven beleidskader) dat de conclusie kan worden getrokken dat in casu sprake is van een situatie waarin bestuursrechtelijk handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. In redelijkheid bestaat derhalve aanleiding om van bestuursrechtelijk handhavend optreden af te zien en het vervaardigen van drones door VDL Nedcar voor zover sprake is van een overtreding en voor zover wij bevoegd gezag zijn voor bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen deze overtreding, actief en onder voorwaarden te gedogen middels een gedoogverklaring.

Voorgesteld wordt derhalve de gevraagde gedoogverklaring onder voorwaarden af te geven.

2.6 Gedoogtermijn

Conform het onder punt 2.3 genoemde beleidskader wordt een gedoogverklaring in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn, welke in de beslissing wordt gemotiveerd.

Door VDL Nedcar is aangegeven dat het “pilotproject” een looptijd heeft tot en met 30 juni 2026.

Voorgesteld wordt derhalve in de gedoogverklaring een concrete gedoogtermijn op te nemen tot en met 30 juni 2026.

2.7 Gedoogverklaring en voorwaarden

Voorgesteld wordt – gezien het voorgaande – de gevraagde gedoogverklaring te verlenen onder voorwaarden. De voorwaarden zijn als volgt:



1. het vervaardigen van drones door VDL Nedcar mag niet anders worden uitgevoerd dan door VDL Nedcar is beschreven in het bij ons ingediende gedoogverzoek d.d. 10 juni 2025 en de in dat verband bij ons ingediende bijlagen;
2. deze gedoogverklaring verliest zijn geldigheid op het moment dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat geen sprake (meer) is van een situatie waarin bestuursrechtelijk handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen;
3. in alle overige gevallen verliest deze gedoogverklaring zijn geldigheid op 1 juli 2026 dan wel (indien eerder) op het moment dat aan VDL Nedcar voor het vervaardigen van drones de daartoe benodigde (wijziging van de) vergunningen zijn verleend en het benodigde (wijziging van het) ruimtelijke plan is vastgesteld.

Voorgesteld wordt in de gedoogverklaring op te nemen dat indien niet wordt voldaan aan de voorwaarde onder 1 en/of sprake is van een situatie zoals genoemd onder 2 en/of 3, en voor zover er hierdoor sprake is van een overtreding waarvoor uw college bevoegd gezag is om handhavend op te treden, wij een bestuurlijke sanctie zullen voorbereiden om de bestaande overtreding zo spoedig mogelijk te (doen) beëindigen.

3. Bestuurlijke aandachtspunten

Gedeputeerde Satijn zal, zodra het standpunt van GS hieromtrent is ingenomen, met (een vertegenwoordiging van) de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Sittard-Geleen en Echt-Susteren in gesprek treden over voorliggende gedoogverklaring.

[Redacted text block containing multiple lines of blacked-out content]

Mocht het "pilotproject" en in dat verband de samenwerking tussen VDL Nedcar en het ministerie van Defensie een (structureel) vervolg krijgen, dan is het de verwachting dat het ministerie/de Rijksoverheid de rol van bevoegd gezag zal overnemen op het gebied van vergunningverlening, ruimtelijke toestemming(en) en (daarmee) handhaving. Er is hierdoor sprake van een eenmalige gedoogconstructie.

4. Lobby – aspecten

N.v.t.

5. Relatie met Programmabegroting

3. Werken aan een toekomstbestendige economie



4.2.2. Vergunningen, toezicht en handhaving

6. Juridische aspecten

De juridische aspecten zijn reeds in voorgaande paragrafen beschreven.

Voorts geldt dat tegen de afgegeven gedoogverklaring in beginsel geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Door middel van het indienen van een handhavingsverzoek kan de voorliggende gedoogverklaring (indirect) getoetst worden door (bijvoorbeeld) een bezwaarschriftencommissie of rechtbank.

7. Inkoop- en aanbestedingsaspecten

N.v.t.

8. Financiële en cofinancieringsaspecten

N.v.t.

9. Relatie met aanpak coronacrisis

N.v.t.

10. Arbeidsmarktbeleid

Zoals hiervoor reeds beschreven kan het vervaardigen van de drones ook de werkgelegenheid in de provincie Limburg bevorderen.

11. Effecten op CO₂ en stikstof emissies (effecten op klimaat en biodiversiteit/beschermde natuur)

Zoals hiervoor reeds beschreven is op basis van de informatie die VDL Nedcar heeft aangeleverd (waaronder AERIUS-berekeningen) geconcludeerd dat de gevolgen voor (in elk geval) Natura 2000-gebieden op het gebied van stikstofdepositie nihil is.

12. Digitalisering & data governance

N.v.t.

13. Formatieve aspecten

N.v.t.

14. Samenwerking/afstemming andere clusters

Met betrekking tot de effecten op het gebied van milieu en ruimte is afgestemd met collega's van de Omgevingsdienst Zuid-Limburg. Zij hebben de gedoogverklaring en onderhavige nota gecontroleerd en (voor zover nodig) aangevuld.

15. Voorstel:

1. Te besluiten de door VDL Nedcar B.V. op 10 juni 2025 gevraagde gedoogverklaring onder voorwaarden te verlenen en betrokkenen hieromtrent middels bijgevoegde GS-brief en GS-besluit te informeren.



2. Te besluiten deze GS-nota actief openbaar te maken, met uitzondering van de tweede alinea van het kopje “bestuurlijke aandachtspunten”, vanwege de mogelijke indiening van handhavingsverzoeken naar aanleiding van deze alinea.