



Ons kenmerk DOC-00793115
Bijlage(n) -

Maastricht 17 juni 2025
Verzonden - 4 JULI 2025

Gedooagverklaring van Gedeputeerde Staten van Limburg

Onderwerp

Het onder voorwaarden gedogen van het "pilotproject" vervaardigen drones van VDL Nedcar B.V.

1. Feiten

VDL Nedcar B.V. (hierna: VDL Nedcar) heeft meer dan 50 jaar personenauto's geproduceerd in haar autofabriek aan de Dr. Hub van Doorneweg 1 te Born.

In 2020 en 2021 zijn – voor zover hier relevant – de volgende besluiten genomen ten behoeve van de uitbreiding van VDL Nedcar met een nieuwe productielijn voor personenauto's:

- Vergunning artikel 2.7, tweede lid, Wet natuurbescherming d.d. 10 november 2020 met kenmerk DOS-00008677;
- Inpassingsplan "Uitbreiding VDL Nedcar" d.d. 18 december 2020;
- Omgevingsvergunning "Uitbreiding en revisie VDL Nedcar" d.d. 22 december 2020 met kenmerk 2020/50041;
- Omgevingsvergunning "Vellen houtopstand aan de noordzijde van het huidige bedrijfsterrein VDL Nedcar ten behoeve van de uitbreiding" d.d. 1 juni 2021 met kenmerk 2021/13442.

Eind 2024 is de productie van personenauto's binnen 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" oftewel "proefproject" tot en met 30 juni 2026, waarbij voor leveranciers aan Defensie op het terrein van VDL Nedcar te Born een aantal typen drones worden vervaardigd. Daarbij wordt beoogd dat de activiteiten c.q. werkzaamheden door VDL verricht worden en dat de activiteiten meer specifiek voornamelijk bestaan uit het (deels) assembleren en testen van een aantal typen drones.



Deze assemblagewerkzaamheden bestaan uit het 'samen bouwen' van modules uit toegeleverde onderdelen. In elk geval zal niet worden gewerkt met munitie of explosieven.

Met voornoemd "pilotproject" en het in dat verband vervaardigen van drones, wijkt VDL Nedcar B.V. af van de activiteit waarvoor de hiervoor genoemde besluiten zijn afgegeven (het produceren van personenauto's). Hierdoor zal sprake zijn van een overtreding van de artikelen 5.1 en 5.5. van de Omgevingswet. Bijgevolg bestaat de wettelijke bevoegdheid om tegen deze overtreding bestuursrechtelijk handhavend op te treden.

VDL Nedcar verzoekt ons het afwijken van de hiervoor genoemde besluiten (en de daaruit voortvloeiende overtreding van de artikelen 5.1 en 5.5. van de Omgevingswet) te gedogen (en derhalve af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden) voor wat betreft het vervaardigen van drones over een periode vanaf 23 juni 2025 tot en met 30 juni 2026. VDL Nedcar heeft de effecten van deze afwijking voor wat betreft de aspecten natuur, milieu en ruimte nader toegelicht in een aantal (vanwege het onderwerp vertrouwelijke) bijlagen.

2. Beleidskader

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving hebben wij, indien sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift waarvoor wij bevoegd gezag zijn, een beginselplicht tot bestuursrechtelijk handhavend optreden. Dit betekent dat tegen overtreding van een wettelijk voorschrift in beginsel bestuursrechtelijk handhavend moet worden opgetreden. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van zodanig handhavend optreden worden afgezien. Mede in aanmerking genomen de vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) 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.

Kenmerk van situaties waarin handhavend optreden onevenredig is, is dat sprake is van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat in redelijkheid aanleiding bestaat om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin bij het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijke handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten.

Mede uit de beschikbare jurisprudentie komt naar voren dat bestuursrechtelijk handhavend optreden in principe (onder andere en voor zover hier relevant) in de volgende situaties als onevenredig kan worden aangemerkt:

- situaties waarin de aard en ernst van de overtreding gering zijn en derden niet in hun belangen worden geschaad;
- situaties waarin sprake is van een overtreding van incidentele of voorbijgaande aard, welke slechts geringe inbreuk maakt op het door de overtreden rechtsregel beschermde belang;

Overigens geldt dat óf de hiervoor aangegeven situaties in een concreet geval gedoogwaardig zijn, uiteraard afhangt van de bijzondere omstandigheden en belangenafweging in het specifieke geval. Anderzijds kan, vanwege de noodzakelijke zorgvuldige belangenafweging per specifiek geval, niet worden uitgesloten dat in andere dan voornoemde situaties sprake is van een gedoogwaardige situatie.



3. Overwegingen

Met betrekking tot onze bevoegdheid om ter zake van voornoemde overtreding bestuursrechtelijk handhavend op te treden overwegen wij, tegen de achtergrond van het onder het vorige punt geschetste beleidskader, het volgende.

Natuur

Met betrekking tot het aspect natuur geldt dat – zoals hiervoor reeds aangegeven – op 10 november 2020 een vergunning aan VDL Nedcar is verleend op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wet natuurbescherming. Deze vergunning is verleend in het kader van het produceren van personenauto's en niet ten behoeve van het vervaardigen van drones.

Uit de uitspraak van de Afdeling d.d. 18 december 2024¹ volgt – kort samengevat – dat bij intern salderen sprake is van een vergunningsplicht op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet. Indien uit de voorttoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor (het wijzigen van) het project een natuurvergunning nodig.

Door VDL Nedcar is beargumenteerd dat uit een vergelijking tussen de twee situaties (de vergunde situatie van het produceren van personenauto's enerzijds en de feitelijke (beoogde) situatie van het vervaardigen van drones anderzijds) sprake is van een (forse) afname voor wat betreft NOx en NH3-emissies en er geen toename is van stikstofdepositie op enig Natura 2000-gebied. Uit de ingediende AERIUS-berekeningen blijkt dat als gevolg van het vervaardigen van de drones op zichzelf geen sprake is van stikstofdepositie op enig Natura 2000-gebied.

Milieu

Met betrekking tot het aspect milieu geldt dat – zoals hiervoor reeds aangegeven – op 22 december 2020 en 1 juni 2021 een vergunning is verleend aan VDL Nedcar. Hierna zijn nog op 18 oktober 2021, 7 september 2023, 29 juli 2024 en 20 maart 2025 vergunningen verleend voor o.a. een E-boiler en batterij assemblage. Al deze vergunningen zijn verleend in het kader van het produceren van personenauto's en niet ten behoeve van het vervaardigen van drones.

Door VDL Nedcar is beargumenteerd dat weliswaar de activiteit (het vervaardigen van drones) afwijkt ten opzichte van de activiteit waarvoor voornoemde vergunningen zijn verleend (het produceren van personenauto's) maar dat de milieueffecten die voortvloeien uit het vervaardigen van drones de (kaders zoals gesteld in de) verleende vergunningen niet overschrijden.

Ruimte

Met betrekking tot het aspect ruimte geldt dat – zoals hiervoor reeds aangegeven – op 18 december 2020 het inpassingsplan "Uitbreiding VDL Nedcar" is vastgesteld.

Door VDL Nedcar is beargumenteerd dat weliswaar de activiteit (het vervaardigen van drones) afwijkt ten opzichte van de activiteit waarvoor voornoemd inpassingsplan is vastgesteld (het uitbreiden van VDL Nedcar voor de productie van personenauto's) maar dat met het vervaardigen van drones niet buiten de kaders zoals gesteld in dit inpassingsplan wordt getreden. Meer specifiek blijft onverminderd sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923



Overige belangen

Uit het door VDL bij ons ingediende gedoogverzoek kunnen de volgende belangen worden gedistilleerd:

- belang in verband met huidige geopolitieke situatie c.q. het belang van (inter)nationale veiligheid;
- (economisch) belang van VDL Nedcar;
- belang van werkgelegenheid in de provincie Limburg.

Deze belangen zullen hierna worden toegelicht.

Belang in verband met huidige geopolitieke situatie c.q. het belang van (inter)nationale veiligheid

Door VDL Nedcar is 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.

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.

(Economisch) belang van VDL Nedcar

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.

Belang van werkgelegenheid in de provincie Limburg

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 wordt evenwel opgemerkt dat voornoemde effecten voor wat betreft het “pilotproject” naar verwachting beperkt zullen zijn.



Conclusie

Gezien het onder punt 2 toegelichte beleidskader is er naar ons oordeel sprake van een situatie waarbij na het zorgvuldig afwegen van de onder punt 3 beschreven belangen, maar met name het door VDL Nedcar en het ministerie van Defensie aangegeven belang van (inter)nationale veiligheid, blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijke handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan de belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten.

Zoals onder punt 3 toegelicht zal vanwege het uitvoeren van een andere activiteit dan de vergunde activiteit dan wel de activiteit waarvoor het inpassingsplan is vastgesteld, sprake zijn van handelen in strijd met deze vergunningen dan wel het inpassingsplan. Op basis van hetgeen VDL Nedcar heeft gesteld, blijkt echter dat de effecten van deze wijziging van activiteit nihil dan wel (zeer) beperkt zijn en voor wat betreft deze effecten vallen binnen de kaders van de reeds genoemde vergunningen dan wel het vastgestelde inpassingsplan.

Meer specifiek komen wij – tegen de achtergrond van de onder punt 2 toegelichte beleidskaders – derhalve tot de conclusie 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.

Wij concluderen derhalve 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.

4. Gedoogtermijn

Conform het onder punt 2 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. In deze gedoogverklaring wordt derhalve een concrete gedoogtermijn opgenomen tot en met 30 juni 2026, zodat de gedoogverklaring niet langer geldt dan strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van het "pilotproject".

5. Verklaring

Gelet op het bepaalde in artikel 122 van de Provinciewet, de Omgevingswet, de beschreven vergunningen, het vastgestelde inpassingsplan en het onder punt 2 genoemde beleidskader, verklaren wij af te zien van enig (nader) bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen het vervaardigen van drones door VDL Nedcar voor zover er voor het uitvoeren van voornoemde activiteit door VDL Nedcar sprake is van een overtreding en voor zover wij het bevoegd gezag zijn om tegen deze overtreding bestuursrechtelijk handhavend op te treden. Het gedogen van voornoemde overtreding zal nadrukkelijk plaatsvinden onder de volgende voorwaarden en/of voorbehouden:

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.

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 daardoor sprake is van een overtreding waarvoor wij bevoegd gezag zijn om tegen deze overtreding bestuursrechtelijk handhavend op te treden, zullen wij een bestuurlijke sanctie voorbereiden om de bestaande overtreding zo spoedig mogelijk te (doen) beëindigen.

6. Reikwijdte verklaring

Voor de goede orde wijzen wij er nadrukkelijk op dat het vooralsnog overtreden van de onder punt 2 genoemde (voorwaarden van de) vergunningen/inpassingsplan en daarmee de artikelen 5.1 en 5.5 van de Omgevingswet, geheel voor eigen risico van VDL Nedcar plaatsvindt en wij niet aansprakelijk zijn voor eventuele schade als gevolg daarvan. Overigens laat deze beslissing de mogelijkheid onverlet dat door andere bestuursorganen en/of het Openbaar Ministerie bestuursrechtelijk respectievelijk strafrechtelijk handhavend wordt opgetreden.

7. Inwerkingtreding van deze beslissing

Deze beslissing treedt in werking met ingang van de dag na verzending. De beslissing wordt beschouwd als openbaar en wordt op aanvraag (exclusief vertrouwelijke bijlagen) aan eenieder ter beschikking gesteld.

8. Rechtsbescherming

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State² volgt dat een gedoogverklaring niet kan worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Mocht u desalniettemin van mening zijn dat dit wel het geval is, staat het u vrij om hiertegen bezwaar te maken.

U moet dan binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden een bezwaarschrift indienen. Op deze procedure is de Awb van toepassing.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht alsmede de redenen van het bezwaar (motivering). Het bezwaarschrift moet worden gericht aan:

Gedeputeerde Staten van Limburg
Algehele Juridische Zaken, team Rechtsbescherming
Postbus 5700
6202 MA Maastricht.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar www.limburg.nl

² ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356.



Naast het indienen van uw bezwaarschrift per post is ook de elektronische weg opengesteld. U dient dan gebruik te maken van een daartoe ontwikkeld webformulier. Aan het webformulier is een DigiD-module (voor particulieren) dan wel eHerkenning-module (voor ondernemers en organisaties, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel) gekoppeld zodat u het bezwaarschrift digitaal kunt ondertekenen.

Op deze wijze wordt onder andere gewaarborgd dat het elektronisch verkeer op een betrouwbare en vertrouwelijke manier plaatsvindt.

De webformulieren zijn geplaatst op de website van de Provincie Limburg en te raadplegen via www.limburg.nl/loket/producten-diensten/@606/bezwaar-beslissing/ onder 'Hoe dient u uw bezwaar in?'

De directe link naar de DigiD-module (voor particulieren) is:
formulieren.limburg.nl/provincielimburg/Bezwaar_Indienen_D

De directe link naar de eHerkenning-module (voor ondernemers en organisaties, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel) is: formulieren.limburg.nl/provincielimburg/Bezwaar_Indienen_eH

Als u een bezwaarschrift heeft ingediend, dan kunt u tevens een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij:

De Voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg
Sector Bestuursrecht
Postbus 950
6040 AZ Roermond

Voor meer informatie verwijzen wij u naar www.rechtspraak.nl.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris