

vraag opgeworpen of dat systeem in het economisch strafrecht niet zou moeten worden herzien (zie o.a. D.R. Doorenbos, 'Opzet in de Wet op de economische delicten. Beter boos dan kleurloos', AA 2021, p. 253-261).

Marleen Velthuis

M en R 2025/110

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 30 juli 2025, nr. 202304440/1/R3

(Besselink)

m.nt. A.M. Schmidt & J.W.L. van der Loo

(Art. 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo; art. 5.1 lid 2 aanhef en onder b Ow)

Milieurecht Totaal 2025/7860

ECLI:NL:RVS:2025:3549

Drempelwaarden IPPC-installatie. De technisch maximale capaciteit van een installatie is in eerste instantie bepalend om te toetsen aan de drempels. Met een vergunningvoorschrift kan worden bepaald dat een bedrijf minder produceert dan die drempels, en dus geen IPPC-installatie is.

Bij besluit van 1 november 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zwartewaterland aan Solprovit B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de oprichting van een premixenfabriek op het perceel Gildenweg 1 in Hasselt. Aan Solprovit is een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een premixenfabriek op het perceel Gildenweg 1 in Hasselt. Deze vergunning is verleend voor de activiteiten bouwen (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo; dit in verband met de hoogte van het bedrijfsgebouw) en het oprichten/veranderen van een inrichting (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo). [appellant] woont op het adres [locatie] in Hasselt. Hij kan zich niet verenigen met de verleende omgevingsvergunning.

Uitspraak op het hoger beroep van: [appellant], wonend in Hasselt, gemeente Zwartewaterland, appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 1 juni 2023 in zaak nr. 22/2169 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zwartewaterland.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2022 heeft het college aan Solprovit B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de

oprichting van een premixenfabriek op het perceel Gildenweg 1 in Hasselt.

Bij uitspraak van 1 juni 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

[...]

Overwegingen

Overgangsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het hoger beroep blijft het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing.

Inleiding

2. Aan Solprovit is een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een premixenfabriek op het perceel Gildenweg 1 in Hasselt. Deze vergunning is verleend voor de activiteiten bouwen (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; (hierna: de Wabo), het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo; dit in verband met de hoogte van het bedrijfsgebouw) en het oprichten/veranderen van een inrichting (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo).

[appellant] woont op het adres [locatie] in Hasselt. Hij kan zich niet verenigen met de verleende omgevingsvergunning.

[...]

Richtlijn Industriële Emissies

4. [appellant] betoogt dat de hoeveelheid grondstoffen van dierlijke herkomst, zoals bedoeld in categorie 6.4., onder b, van bijlage I bij de Richtlijn Industriële Emissies (hierna: de RIE), bij de vergunningverlening niet juist is berekend. Volgens [appellant] moet uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 22 februari 2024, Moesgaard Meat (ECLI:EU:C:2024:145, hierna: het arrest) worden afgeleid dat niet de in de aanvraag en de vergunning vermelde productie bepalend is, maar de technisch maximale capaciteit van de installatie. Voor zover hierbij volgens het arrest ook rekening moet worden gehouden met juridische beperkingen, gaat het volgens [appellant] louter om generieke wettelijke beperkingen, en niet om beperkingen die voortvloeien uit een verleende vergunning. De conclusie moet volgens [appellant] zijn dat het college voor Solprovit had moeten uitgaan van een overschrijding van de drempelwaarden uit de RIE.

4.1. Bijlage I bij de RIE geeft de capaciteitsdrempelwaarden voor toepassing van hoofdstuk II van de RIE. Categorie 6.4. onder b, van bijlage I bij de RIE, aan de hand waarvan moet worden bepaald of de drempelwaarden van de RIE worden overschreden, luidt:

"De bewerking en verwerking behalve het uitsluitend verpakken, van de volgende grondstoffen, al dan niet eerder bewerkt of onbewerkt, voor de fabricage van levensmiddelen of voeder van:

[...]

- iii) dierlijke en plantaardige grondstoffen, zowel in gecombineerde als in afzonderlijke producten, met een productiecapaciteit in ton per dag van meer dan:
 - 75 indien A gelijk is aan of hoger dan 10, of
 - $[300 - (22,5 \times A)]$ in alle andere gevallen, waarin „A” het aandeel dierlijk materiaal is (in gewichtspercentage) van de productiecapaciteit in eindproducten.

De verpakking is niet inbegrepen in het eindgewicht van het product.

Deze onderafdeling is niet van toepassing wanneer de grondstof uitsluitend melk is."

4.2. Op de zitting heeft [appellant] erkend dat de uitgangspunten van de aanvraag op basis waarvan de vergunning is verleend, waaronder de hoeveelheid te produceren melkpoeder en de hoeveelheid grondstoffen van dierlijke herkomst die daarvoor wordt gebruikt, zijn beschreven in een gewijzigde toelichting op de aanvraag van 28 april 2022. Niet meer in geschil is dus dat aan de beschrijving in een eerdere toelichting van 17 maart 2022, waarnaar [appellant] in het hogerberoepsschrift nog heeft verwezen, voor de vergunning geen betekenis toekomt.

4.3. In het arrest heeft het Hof van Justitie uitleg gegeven aan het begrip "productiecapaciteit" in categorie 6.4, onder a, van bijlage I bij de RIE.

Het Hof heeft hierover overwogen:

"54. Gewoonlijk betekent de "productiecapaciteit" van een slachthuis de hoeveelheid geslachte dieren die het slachthuis kan produceren.

55. Om te bepalen of een slachthuis een vergunning moet hebben, moet de capaciteit van dat slachthuis dus in beginsel vooraf worden beoordeeld in het licht van de capaciteit van de operationele uitrusting waarover het beschikt. Zoals de advocaat-generaal in de punten 28 en 29 van haar conclusie heeft opgemerkt, moet in deze context, onder verwijzing naar de richtsnoeren van de Commissie van 1 april 2007 betreffende de uitlegging en de bepaling van capaciteit op grond van richtlijn 96/61 (Guidance on Interpretation and Determination of Capacity under the IPPC Directive), die weliswaar niet bindend zijn maar kunnen dienen ter verduidelijking van de algemene opzet van deze richtlijn en dus ook van richtlijn 2010/75 [zie naar analogie arrest van 16 december 2021, Apollo Tyres (Hungary), C-575/20, EU:C:2021:1024,

punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak], rekening worden gehouden met de relevante fysieke, technische en juridische beperkingen alsook met de capaciteit van het deel van de installatie of de productiestap die de totale capaciteit van het betrokken slachthuis het meest beperkt. Indien met deze beperkingen geen rekening werd gehouden, zou de aldus bepaalde capaciteit van de installatie namelijk niet overeenstemmen met hetgeen - met inachtneming van de op de betrokken activiteit toepasselijke rechtsregels - in de praktijk haalbaar is.

56. Wanneer evenwel uit de productiegegevens van een slachthuis dat niet over een dergelijke vergunning beschikt blijkt dat dit slachthuis hoeveelheden geslachte dieren produceert die de hoeveelheden als bedoeld in punt 6.4, onder a), van bijlage I bij richtlijn 2010/75 overschrijden, moet dit slachthuis op basis van deze enkele omstandigheid worden geacht een productiecapaciteit te hebben die ten minste gelijk is aan die hoeveelheden en dat de betrokken productie derhalve heeft plaatsgevonden in strijd met de uit artikel 4, lid 1, van deze richtlijn voortvloeiende vergunningsplicht."

4.4. In de richtsnoeren van de Commissie van 1 april 2007 waarnaar het Hof verwijst, staat onder 4 (Legal limitations on capacity):

"Where the technical capacity of an installation exceeds a threshold of an activity as defined in Annex I of the IPPC Directive, is it possible that the capacity is limited by legal means to a capacity below the mentioned threshold in Annex I of the Directive so that the installation does not come under the scope of the Directive? As a result the installation would not need a permit according to the provisions of the IPPC Directive and no other requirement of the Directive would apply.

In some Member States, restrictions upon an installation may be in place through a general or specific legal instrument (for example, development consent or health and safety legislation) with the result that the installation's effective capacity definitively falls beneath the relevant IPPC threshold. Two types of such legal instruments are:

- a) Instruments with general validity, definitely restricting installation capacity and not justifying further monitoring or reporting, as long as compliance with such a legal instrument can be safely assumed and may be checked for its own sake (e.g.: laws restricting working hours, laws requiring times of noise reduction, traffic restriction times, etc.).
- b) Instruments created to limit the capacity of a specific installation. In such cases a degree of monitoring and reporting is justified to guarantee that the legal restriction is effective. For instance, the operator should demonstrate that the installation does not exceed the maximum allowed capacity, and should monitor and report this to the competent authority (for example, annually). The competent authority should also check compliance with the restriction.

Where such legal instruments are used, it will be for the Member State concerned to establish the specific mechanism to be applied and to ensure this guarantees that the Directive is fully implemented.

One possible approach in this respect, falling under category (b) of the two types of legal instruments mentioned above, would be to make provision, under the legislation transposing the IPPC Directive, to legally limit the capacity of individual installations. For instance, there could be a possibility for an operator to declare an intention not to operate above the IPPC threshold, leading to the imposition under the legislation of a simple legal limitation to this effect rather than the grant of an IPPC permit. The mechanism establishing such a system would need to address details such as the obligations of the operator (e.g. what information would be needed to support the declaration and to demonstrate ongoing compliance?) and those of the regulator (e.g. how would the declaration be assessed and a legal capacity limit imposed?).

If an operator subject to such a limitation were later to wish to increase its output and exceed the IPPC threshold, an IPPC permit would be required before this could occur."

4.5. De Afdeling ontleent aan het arrest en de richtsnoeren dat, anders dan [appellant] heeft betoogd, niet alleen generieke wettelijke beperkingen een juridische beperking als bedoeld in dat arrest kunnen opleveren, maar dat ook een beperking van de productie en de te gebruiken grondstoffen in een vergunning(voorschrift) een dergelijke juridische beperking kan opleveren. Dit volgt met name uit wat onder b) van de hiervoor aangehaalde passage uit de richtsnoeren staat, waar het gaat over instrumenten om de capaciteit van een specifieke installatie te beperken.

4.6. De Afdeling stelt vast dat de productiecapaciteit van melkpoeder, en de hoeveelheid grondstoffen van dierlijke herkomst die daarvoor mag worden gebruikt, in vergunningvoorschrift 7.1.3 van de aan Solprovit verleende omgevingsvergunning is beperkt tot onder de drempelwaarden van de RIE, overeenkomstig de gewijzigde toelichting op de vergunningaanvraag. In het voorschrift is verder bepaald dat van de geproduceerde hoeveelheid melkpoeder en de toegepaste grondstoffen van dierlijke herkomst een registratie bijgehouden dient te worden. Dit is een juridische beperking als bedoeld in het arrest van het Hof en de richtsnoeren waarnaar het Hof heeft verwezen.

Voor zover [appellant] op de zitting naar voren heeft gebracht dat naleving van dit voorschrift ondanks de voorgeschreven registratie niet is gegarandeerd, overweegt de Afdeling dat dit een kwestie van handhaving is. Bij een overtreding van de vergunningvoorschriften is het college bevoegd om daartegen ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende handhavend op te treden.

4.7. De Afdeling concludeert dat het college voor de beoordeling of de drempelwaarden van de RIE worden overschreden terecht niet is uitgegaan van de technisch maximale capaciteit van de installatie, maar van de in de aanvraag en de vergunning beperkte productiecapaciteit.

Het betoog slaagt niet.
[...]

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.
6. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Deze uitspraak laat zien hoe beoordeeld moet worden of aan de capaciteitsdrempels voor IPPC-installaties is voldaan, en bevestigt dat met een vergunningvoorschrift de capaciteit beperkt kan worden, waardoor er geen sprake is van een IPPC-installatie. Wij gaan daar in punt 3-9 van deze noot verder op in, en maken daarbij een vergelijking met eerdere rechtspraak over omgevingsvergunningen, met broeikasgasinstallaties onder het emissiehandelssysteem, die ook relevant is voor IPPC-installaties, en de regeling over de milieueffectrapportage (m.e.r.), waarbij de maximale technische capaciteit van een installatie bepalend is en niet de vergunde capaciteit. Daarvoor geven wij in punt 2 een korte samenvatting van de uitspraak.

2. Op 1 november 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zwartewaterland aan Solprovit B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de oprichting van een premixenfabriek, onder meer voor het oprichten van de inrichting. 'Premix' is een bestanddeel van diervoeder. In dit geval ging het om de productie van melkpoeder, zo begrijpen wij uit de uitspraak. Een premixenfabriek is een activiteit beschreven in categorie 6.4, onderdeel b onder iii) van bijlage I bij de Richtlijn industriële emissies (hierna: de RIE). Voor deze activiteit, het produceren van voeder van dierlijke of plantaardige grondstoffen, geldt een drempelwaarde van 75 ton per dag, of hogere drempelwaarden als er een hoger gehalte aan niet-dierlijk materiaal in de eindproducten zit. Volgens appellant worden deze drempelwaarden overschreden, en is er dus sprake van een IPPC-installatie. Volgens appellant moet bij het bepalen van de drempelwaarde namelijk gekeken worden naar de technisch maximale capaciteit van de installatie, en niet naar de in de aanvraag en de vergunning vermelde productiecapaciteit. Appellant betoogt dat deze capaciteit niet juridisch beperkt kan worden in de vergunning, maar alleen in algemene regels. Dat zou volgens appellant volgen uit HvJ EU 22 februari 2024, ECLI:EU:C:2024:145, *M en R 2024/39*, m.nt. B. Arentz (*Moesgaard Meat*)).

De Afdeling is het daar niet mee eens. Volgens de Afdeling is het ook mogelijk om de capaciteit juridisch in een vergunning te beperken. In dit geval was dat volgens de Afdeling op een juiste wijze gedaan. De productiecapaciteit van melkpoeder werd in een vergunningvoorschrift beperkt, en

het gehalte melkpoeder ook. Ook moeten de melkproductie en de hoeveelheid dierlijke stoffen worden geregistreerd. Dit voorschrift is een juridische beperking zoals bedoeld in het arrest Moesgaard Meat die ervoor zorgt dat onder de capaciteitsdrempel wordt gebleven. Er was dus geen sprake van een IPPC-installatie in de zin van de RIE.

3. De Afdeling baseert dit oordeel dus op het Moesgaard Meat-arrest en de *Guidance on Interpretation and Determination of Capacity under the IPPC Directive* van de Commissie (hierna: de richtsnoeren). Dat arrest ging over de capaciteit van een slachthuis. Het HvJ EU oordeelde in dat arrest dat de productiecapaciteit van een bedrijf in beginsel vooraf moet worden bepaald aan de hand van de 'operationele uitrusting waarover het beschikt'. Volgens het HvJ EU moet daarbij onder andere rekening worden gehouden met de relevante juridische beperkingen, waarbij het HvJ EU verwijst naar de conclusie van de advocaat-generaal (29 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:534) en de richtsnoeren.

4. Het arrest en de conclusie van de advocaat-generaal gaan overigens niet over de vraag of een vergunningvoorschrift een 'juridische beperking' kan zijn. Daarbij vinden wij het nog wel relevant om te benoemen dat de advocaat-generaal de intentie of de productiedoelstellingen van de exploitant niet ter zake vindt doen, omdat dat volgens de advocaat-generaal een manier zou zijn om de vergunningplicht te omzeilen, door de werkelijke intenties of doelen onjuist voor te stellen. Over deze overweging van de advocaat-generaal laat het HvJ EU zich niet uit in het arrest.

5. In de richtsnoeren staat dat het mogelijk is om de capaciteit van installaties met juridische middelen definitief te beperken (*legal limitations on capacity*). Daar zijn twee soorten instrumenten voor:

1. instrumenten met een algemene gelding die de werking van de installaties beperken, zoals regels die de tijd dat personeel mag werken beperken of maatregelen die de geluidbelasting beperken; en
2. instrumenten bedoeld om de capaciteit van een specifieke installatie te beperken. Volgens de richtsnoeren is in het laatste geval monitoring en rapportage aangewezen om zeker te stellen dat de juridische beperking effectief is.

Als voorbeeld van instrumenten bedoeld om de capaciteit van een specifieke installatie te beperken, noemt de Commissie dat in de wetgeving die de RIE implementeert, kan worden bepaald dat voor specifieke installaties van de capaciteitsdrempels kan worden afgeweken. In het Nederlandse recht is er niet één regel die specifiek voorziet in een afwijking van de capaciteitsdrempels van de RIE. Dat is volgens ons geen bezwaar nu de Commissie dit als voorbeeld noemt van hoe een specifieke afwijking van de capaciteitsdrempels geregeld kan worden. Andere manieren zijn dus mogelijk. De aanpak die de Afdeling in deze situatie goedkeurt – het beperken van de capaciteit in de vergunning – komt bovendien overeen met de essentie van de richtsnoeren, namelijk dat een aanvrager de intentie uit om een bepaalde capaciteit te benutten, en dat dat bindend in een beschikking wordt vastgelegd, in combinatie met monitoringsvoorschriften.

Wij kunnen het oordeel van de Afdeling om die reden ook goed volgen.

6. De Afdeling sluit hiermee aan bij oudere rechtspraak. Die rechtspraak is qua strekking vergelijkbaar, maar verwees niet naar de richtsnoeren van de Commissie. In ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5310 en ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3607, *M en R* 2019/11, m.nt. A. Collignon, oordeelde de Afdeling dat bepaald wordt of sprake is van een IPPC-installatie op basis van de capaciteit die feitelijk kan worden gerealiseerd met de installaties en bedrijfsvoering, zoals deze in de aanvragen van de voor de inrichting geldende vergunningen zijn beschreven en voor zover daaraan in de aan vergunning verbonden voorschriften niet wordt afgeweken (zie ook de annotatie van A. Collignon in *M en R* 2020/45, waar onder andere deze uitspraken worden genoemd, en worden vergeleken met het toetsen aan de drempels voor IPPC-installaties in handhavingssituaties).

7. In het arrest *Apollo Tyres* (HvJ EU 16 december 2021, *M en R* 2022/48, m.nt. I.F. Kieft), waar de conclusie van *Moesgaard Meat* ook naar verwijst, gaat het HvJ EU wel expliciet in op de vraag welke beperkingen in aanmerking genomen kunnen worden bij de toetsing aan het installatiebegrip. Het gaat hier om het begrip 'installatie' uit de Richtlijn Emissiehandel (Richtlijn 2003/87/EG), dat sterk lijkt op het begrip 'installatie' uit de RIE. Daardoor ligt het volgens ons voor de hand om dat begrip op dezelfde manier uit te leggen. Daarbij merken we wel op dat er een onderscheid is in het toepassingsbereik omdat het installatiebegrip uit de ETS-richtlijn beperkt is tot emissies van broeikasgasen, terwijl de RIE een ruimere invulling van emissies kent (HvJ EU 11 november 2021, ECLI:EU:C:2021:908, r.o. 59–63). Dat onderscheid is hier niet relevant, menen wij.

Het HvJ EU oordeelde in *Apollo Tyres* dat juridische of fysieke beperkingen die daadwerkelijk beletten dat het maximaal nominaal thermisch ingangsvermogen van een installatie ten volle wordt gebruikt (en dus onder de drempels van het emissiehandelssysteem blijft), in aanmerking kunnen worden genomen mits de bevoegde nationale autoriteit die beperkingen duidelijk identificeert in een uitvoerbare handeling en regelmatig controleert. Daarvan is volgens het HvJ EU sprake als een vermindering van de capaciteit niet 'zonder een grote technische ingreep of zonder de toestemming van de bevoegde nationale autoriteiten ongedaan kan worden gemaakt, en ten tweede die autoriteit zowel die vermindering als het permanente karakter ervan daadwerkelijk kan controleren'. Ook in dit arrest zien wij ruimte om met een vergunningvoorschrift de capaciteit te beperken. Het gaat dan immers om een beperking die niet zonder de toestemming van de bevoegde autoriteit ongedaan kan worden gemaakt.

8. Tot slot merken we op dat bij de vraag of voor een project een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt niet de vergunde capaciteit van een installatie bepalend is, maar de maximale technische capaciteit. Voor sommige projecten waarvoor (mogelijk) een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt zijn in bijlage V bij het Omgevingsbesluit ook capaciteitsdrempels opgenomen. Het is vaste rechtspraak van de

Afdeling dat “bij beantwoording van de vraag of voor het-geen is aangevraagd een wettelijke plicht bestaat tot het maken van een milieueffectbeoordeling de capaciteit die met de installatie maximaal kan worden gerealiseerd bepalend [is], uitgaande van de technische mogelijkheden en beperkingen van de installatie, zoals die uit de aanvraag volgen” (zie bijvoorbeeld ABRvS 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4071, r.o. 2.4.3). Oftewel: de capaciteit die een installatie technisch gezien maximaal kan halen is bepalend voor de vraag of een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt, en het is niet relevant of die capaciteit in een vergunning wordt beperkt. Dit betekent dat de rechtspraak over de capaciteitsdrempels onder de m.e.r.-regelgeving niet in lijn is met de hier geannoteerde uitspraak.

9. Voor de praktijk is deze uitspraak relevant omdat hij explicieter dan eerder bevestigt dat in een vergunning kan worden bepaald dat de capaciteit van een bedrijf lager is dan de feitelijke maximale capaciteit, en dat een bedrijf daarmee geen IPPC-installatie is. Dat is een duidelijke regel die ons in de praktijk werkbaar lijkt, en in overeenstemming met het Europese recht.

Bram Schmidt & Jane van der Loo

M en R 2025/111

College van Beroep voor het bedrijfsleven 12 augustus 2025, nr. 25/554
(Stam)
m.nt. V.M.Y. van 't Lam

(Art. 5:16, 5:20 Awb)

NJB 2025/2204
ECLI:NL:CBB:2025:416

Stichting Aan Tafel! hoeft voorlopig geen gegevens te verstrekken over de anonieme varkenshouder in een door haar gemaakte voorlichtingsvideo.

3.6.3 *De voorzieningenrechter stelt voorop dat de tekst van artikel 5:16 (of artikel 5:20) van de Awb geen beperking kent van wie de inlichtingen mogen worden gevraagd. Een toezichthouder mag zijn bevoegdheden echter slechts gebruiken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (artikel 5:13 van de Awb). Dat is een specifieke invulling aan het evenredigheidsbeginsel. Ter zitting is gebleken dat de minister niet langs andere kanalen (zoals navraag bij de POV, regulier toezicht, bredere uitvraag, aandachtmelding in haar eigen organisatie, analyse van geregistreerde bedrijfsgegevens en de beelden van de video) heeft geprobeerd de gevraagde gegevens te achterhalen. De voorzieningenrechter vindt, mede indachtig dat “Thomas” een met het oog op de gewenste anonimiteit een niet op internet te achterhalen alias kan zijn, dat*

het onderzoek van de minister bijzonder mager is geweest. Het is de voorzieningenrechter niet gebleken dat is voldaan aan artikel 5:13 van de Awb.

3.7 *Maar zelfs als artikel 5:13 van de Awb geen struikelblok vormt om van Aan Tafel de inlichtingen te verlangen, vereist het evenredigheidsbeginsel dat het doel in een aanvaardbare verhouding staat tot het nadeel dat Aan Tafel ervan ondervindt. Waarbij van belang is of er voor de minister alternatieve (voor Aan Tafel minder belastende) manieren zijn om het zelfde doel te bereiken.*

Uitspraak van de voorzieningenrechter van 12 augustus 2025 op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen Stichting AAN TAFEL! te Raalte (Aan Tafel) (gemachtigde: mr. T.D. Polak) en de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (de minister) (gemachtigden: mr. A.F.D. Weken en mr. E.M. Scheffer).

Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2025 heeft de minister Aan Tafel een last onder dwangsom (last) opgelegd wegens het niet voldoen aan de medewerkingsplicht op grond van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Abw).

Aan Tafel heeft hiertegen bezwaar gemaakt en verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 6 augustus 2025. De gemachtigden van partijen zijn verschenen en namens Aan Tafel ook haar bestuursvoorzitter [naam 1].

Overwegingen

1.1 Op grond van artikel 8:81 van de Awb kan, indien voorafgaand aan een mogelijk beroep bezwaar is gemaakt, op verzoek een voorlopige voorziening worden getroffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

1.2 De last is er op gericht van Aan Tafel inlichtingen af te dwingen. De minister heeft aangekondigd in nieuwe lasten zo lang de dwangsom te verhogen totdat Aan Tafel die inlichtingen heeft verstrekt. Het gaat om de gegevens van een varkenshouderij waarvan de eigenaar anoniem heeft meegewerkt aan een in opdracht van Aan Tafel gemaakte documentaire. Het verstrekken van die inlichtingen is onomkeerbaar. Het schenden van de afgesproken anonimiteit kan het werk van Aan Tafel bovendien bemoeilijken. Aan Tafel heeft daarmee een spoedeisend belang bij een beoordeling van haar verzoek.

2.1 Aan Tafel tracht begrip en draagvlak voor de agrarische sector te creëren. Haar doel is boeren en consumenten te verbinden, onder meer via diverse media, om zo meer begrip voor elkaar te krijgen en te verbinden. Haar communicatie richt Aan Tafel op consumenten, het onderwijs, pers/media/politiek/opiniemakers en voedselmakers/-innovators, doelgroepen die belangeloos deelnemen aan tafelgesprekken en/of producties. Aan Tafel beoogt daarmee