

## University of Groningen

**Case note: ECLI:NL:RVS:2021:667**

Mendelts, Peter

*Published in:*  
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
 Mendelts, P. (2021). Case note: ECLI:NL:RVS:2021:667. AB 2021/270. Casenote over: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 31/03/2021, 201809952/1/R2, RVS:2021:667 *AB Rechtspraak Bestuursrecht*, 2021(34), 2088-2095.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

5. Bij de Afdeling bestuursrechtsppraak gaat het vaak om geschillen waaraan meer dan twee partijen deelnemen. Het kan gebeuren dat een vergunningaanvrager – die te maken krijgt met een beslissing op bezwaar waarbij de aanvraag alsnog wordt afgewezen – betoogt dat het bezwaar te laat is gemaakt. Ook de vergunninghouder die in zijn hoedanigheid van derde-belanghebbende als partij aan het geding deelneemt (art. 8:26 Awb), kan zo'n betoog houden, in een poging om een inhoudelijke discussie over de rechtmatigheid 'zijn' (in stand gelaten) vergunning te vermijden. De bestuursrechter moet te allen tijde gemotiveerd reageren op een 'ontvankelijkheidsbetoog' van een eiser of derde-belanghebbende, hoe zwak dit betoog ook is onderbouwd. De tijd zal leren of vergunningaanvragers hun processtukken standaard – "overigens ben ik van mening dat" – gaan afsluiten met een exceptie van niet-ontvankelijkheid.

6. Stel: een vergunningaanvrager zonder gemachtigde rept niet over termijnoverschrijding; buiten twijfel staat dat het bezwaar tegen de (inmiddels herroepen en geweigerde) vergunning te laat is gemaakt; ook het bestuursorgaan en de derde-belanghebbende (de persoon die, te laat, bezwaar had gemaakt) zwingen hardnekkig over de '6:11-kwestie'. Wat gaat de bestuursrechter in zo'n geval doen? Hij mag niet ambtshalve beoordelen of het bewaar 'toch' niet-ontvankelijk is. Maar het is niet verboden om tijdens de zitting pseudo-terloops op te merken dat "het wel een tijdje heeft geduurd voordat bezwaar tegen de vergunning is gemaakt", in de hoop dat de vergunninghouder het signaal oppikt. En de bestuursrechter *moet* een algemene opmerking ("na al die tijd dacht ik veilig te zijn") vertalen tot een juridisch relevante stelling ("blijkbaar wil eiser / de derde-partij betogen dat het bezwaar onverschoonbaar te laat is gemaakt"); aanvulling van rechtsgronden (art. 8:69 lid 2 Awb) is namelijk een plicht. De tijd zal leren hoe ruimhartig bestuursrechters hun 'aanvullingstaak' gaan vervullen op het punt van termijnoverschrijdingen.

7. Inmiddels wordt in bestuurlijke kringen – en bezwaaradviescommissies – gediscussieerd over de vraag of het geoorloofd is om de overschrijding van de bezwaartermijn te negeren. Het antwoord op die vraag is kort: nee, want art. 6:11 Awb is dwingend geformuleerd. Daarbij past de kanttekening dat partijen met elkaar kunnen afspreken om de '6:11-kwestie' dood te zwijgen, waardoor deze kwestie voor de bestuursrechter geen belemmering vormt om het materiële geschil inhoudelijk te beslechten. De tijd zal leren hoe vaak partijen met een stilzwijgende afspraak moeizame ontvankelijkheidsvragen gaan ontwijken.  
L.M. Koenraad

## AB 2021/270

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

31 maart 2021, nr. 201809952/1/R2

(Mrs. A. ten Veen, G.T.J.M. Jurgens, B.P.M. van Ravels)

m.nt. P. Mendelts\*

Art. 2.7 lid 2 Wnb

M en R 2021/61

BR 2021/59

NJB 2021/1251

ABkort 2021/240

Milieurecht Totaal 2021/7264

ECLI:NL:RVS:2021:667

### De bevoegdheid om de tenaamstelling van een vergunning te wijzigen ligt besloten in de bevoegdheid tot vergunningverlening.

*In de Nbw 1998 en de Wnb is geen regeling opgenomen over de overgang van een natuurvergunning op een andere natuurlijke of rechtspersoon, die op grond van die wet is verleend. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9525, betekent dat niet dat een natuurvergunning niet kan overgaan op een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon. De aard van een op grond van de Wnb verleende natuurvergunning – die in de regel zaaksgebonden is – verzet zich er niet tegen dat een belanghebbende bij het bestuursorgaan dat bevoegd is de vergunning te verlenen een verzoek kan doen om wijziging van de tenaamstelling. De bevoegdheid om de tenaamstelling te wijzigen ligt naar het oordeel van de Afdeling besloten in de bevoegdheid tot vergunningverlening. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan het bestuursorgaan medewerking verlenen aan het verzoek en langs die weg een overgang van de natuurvergunning bewerkstelligen. Deze mogelijkheid laat overigens de bevoegdheid van het college onverlet om in plaats daarvan een nieuwe natuurvergunning te verlenen.*

*De Afdeling overweegt dat een besluit tot wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning betrekking heeft op de vraag wie gerechtigd is van de natuurvergunning gebruik te maken. Het besluit heeft tot gevolg dat een andere natuurlijke of rechtspersoon de houder van een eerder verleende natuurvergunning wordt. In dit geval is het verzoek en het besluit tot wijziging van de tenaamstelling gedaan en genomen nadat Dutch Dairy*

\* P. Mendelts is zelfstandig juridisch adviseur te Haren (Groningen) en tevens verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

*eigenaar was geworden van de pluimveehouderij waarop de natuurvergunning betrekking heeft. Appellante sub 3 kon op dat moment geen gebruik meer maken van de natuurvergunning. De (financiële) belangen van appellante sub 3 stonden daarom niet in de weg aan de wijziging van de tenaamstelling. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat het college het financiële belang van appellante sub 3 had moeten betrekken bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling en dat het college pas tot wijziging van de tenaamstelling kon overgaan nadat de vergunninghouder door de rechtsopvolger is gecompenseerd.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. (hierna: Dutch Dairy), te Eersel,
  2. Het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland (hierna: het college),
  3. Appellante 3,
- appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 6 november 2018 in zaak nr. 17/2690 in het geding tussen:  
Appellante 3,  
en  
Het college.

### Procesverloop

Het college heeft op 5 augustus 2016 de tenaamstelling van de aan appellante 3 op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunning (hierna: natuurvergunning), gewijzigd in Dutch Dairy Genetics B.V.

Bij besluit van 18 april 2017 heeft het college het door appellante 3 daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en de motivering van het primaire besluit aangevuld.

Bij uitspraak van 6 november 2018 heeft de rechtbank het beroep van appellante 3 gegrond verklaard, het besluit van 18 april 2017 vernietigd, het besluit van 5 augustus 2016 herroepen en zelf voorzien het verzoek tot wijziging van de tenaamstelling afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben Dutch Dairy en het college hoger beroep ingesteld.

Appellante 3 heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Dutch Dairy heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 januari 2021, waar Dutch Dairy, vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis en gemachtigde A, het college, vertegenwoordigd door mr. P.F.H.A. Tillie en appellante 3, vertegenwoordigd door gemachtigde

B, bijgestaan door mr. M.I.J. Toonders, advocaat te Tilburg, zijn verschenen.

Bij brief van 2 februari 2021 heeft de Afdeling de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: hierna de minister) in de gelegenheid gesteld als partij aan het geding deel te nemen in verband met het ter zitting door Dutch Dairy gedane verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellante 3 heeft verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Met toestemming van partijen is afgezien van een nadere behandeling van de zaak ter zitting en is het onderzoek gesloten.

### Overwegingen

#### *Kern van de zaak*

1. In deze zaak gaat het over de vraag of te gende wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning geprocedeerd kan worden en als dat kan of het college de natuurvergunning die aan appellante 3 was verleend op naam van Dutch Dairy mocht zetten.

#### *Bestuurlijke fase*

2. Op 9 december 2015 is aan appellante 3 een natuurvergunning verleend voor het in werking hebben van een pluimveebedrijf aan de locatie in Groesbeek. Deze natuurvergunning is na de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3154, onherroepelijk geworden.

2.1. Het pluimveebedrijf is tijdens de beroepsprocedure over de natuurvergunning in april 2016 op een executieveiling verkocht aan Dutch Dairy Genetics B.V.. Zij heeft het college op 31 mei 2016 verzocht de natuurvergunning op haar naam te stellen. Het college heeft de tenaamstelling op 5 augustus 2016 gewijzigd.

2.2. Appellante 3 heeft tegen de wijziging van de tenaamstelling bezwaar gemaakt. De tenaamstelling van een natuurvergunning kan volgens appellante 3 uitsluitend op verzoek van de vergunninghouder worden gewijzigd. Verder vindt appellante 3 dat haar financiële belangen onvoldoende bij de wijziging van de tenaamstelling zijn betrokken.

2.3. Het college heeft de Afdeling in 2016 verzocht om de wijziging van de tenaamstelling te betrekken bij de behandeling van het beroep tegen de natuurvergunning. De Afdeling heeft in de uitspraak van 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3154, overwogen:

"3.4. Ten aanzien van het verzoek om de wijziging van de tenaamstelling bij de beroepsprocedure te betrekken, overweegt de Afdeling dat, daargelaten of de wijziging van de tenaamstelling van de Nbw-vergunning als besluit kan worden aangemerkt, deze wijziging geen verband houdt met (de gevolgen van) hetgeen is vergund. Nu het beroep van Mob en andere slechts betrekking heeft op (de gevolgen van) hetgeen is vergund, hebben partijen geen belang bij het betrekken van de tenaamstelling bij de behandeling van het beroep. De Afdeling zal de wijziging van de tenaamstelling niet in deze uitspraak betrekken".

Na de uitspraak heeft het college de behandeling van het bezwaarschrift van appellante 3 tegen de wijziging van de tenaamstelling weer opgepakt.

2.4. Het college heeft de wijziging van de tenaamstelling bij het besluit op bezwaar gehandhaafd. Een verzoek om wijziging van de tenaamstelling kan volgens het college niet uitsluitend door de vergunninghouder worden gedaan. Het college ziet geen zwaarwegende omstandigheden die in de weg staan aan het verlenen van medewerking aan het verzoek. Daarvoor is volgens het college relevant dat appellante 3 na de verkoop van het bedrijf geen belang meer heeft bij de natuurvergunning omdat zij daarvan geen gebruik meer kan maken. Bovendien is de natuurvergunning privaatrechtelijk niet overdraagbaar, zodat geen sprake is van inkomensderving door de wijziging van de tenaamstelling. De waarde van het bedrijf is ook niet verminderd en de gestelde schade is door appellante 3 niet onderbouwd.

Appellante 3 heeft beroep ingesteld tegen het besluit op bezwaar.

#### *Het oordeel van de rechtbank*

3. De rechtbank overweegt ambtshalve dat de wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning een besluit is als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Een verzoek tot wijziging tenaamstelling kan volgens de rechtbank door een belanghebbende en niet uitsluitend door de vergunninghouder worden gedaan.

Volgens de rechtbank vertegenwoordigt de natuurvergunning voor appellante 3 een aanzienlijke waarde die, anders dan het college stelt, niet verloren is gegaan op het moment waarop appellante 3 de zeggenschap over de pluimveehouderij verloor. De rechtbank leidt dit af uit de omstandigheid dat (1) appellante 3 kosten heeft moeten maken voor het verkrijgen van de natuurvergunning en de daarover gevoerde beroepsprocedure, (2) de vergunning een vermo-

gensrecht vertegenwoordigt in de zin van de artikelen 3:1 en 3:6 van het Burgerlijk Wetboek, (3) Dutch Dairy het pluimveebedrijf niet kan exploiteren zonder de natuurvergunning. Dutch Dairy kan weliswaar een nieuwe vergunning aanvragen, maar deze zal waarschijnlijk niet worden verleend. Omdat het college het financiële belang van appellante 3 niet heeft betrokken bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling, heeft de rechtbank het besluit op bezwaar vernietigd. Verder heeft de rechtbank het primaire besluit herroepen en zelf voorzienend het verzoek om wijziging van de tenaamstelling afgewezen. Daarvoor bestaat volgens de rechtbank aanleiding omdat het college de financiële belangen van appellante 3 niet onderkent en Dutch Dairy niet bereid is om voor de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning te betalen.

#### *De hoger beroepen*

4. Tegen de uitspraak van de rechtbank hebben Dutch Dairy en het college hoger beroep en heeft appellante 3 voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Dutch Dairy is van mening dat de wijziging van de tenaamstelling geen besluit is, en als dat wel zo is dat appellante 3 daarbij niet belanghebbend is. Het college en Dutch Dairy stellen dat de tenaamstelling terecht is gewijzigd, nadat Dutch Dairy eigenaar is geworden van de pluimveehouderij. Appellante 3 kan na de eigendomsverdracht geen gebruik meer maken van de natuurvergunning en heeft daar volgens het college en Dutch Dairy dus geen (financieel) belang meer bij.

Appellante 3 is van mening dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de tenaamstelling ook op verzoek van Dutch Dairy kon wijzigen. Dat kan volgens haar alleen op verzoek van de vergunninghouder.

#### *Is de wijziging van de tenaamstelling een besluit?*

5. Dutch Dairy betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de wijziging van de tenaamstelling een besluit is als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Volgens Dutch Dairy brengt de wijziging van de tenaamstelling geen rechtsgevolgen teweeg die niet al door de oorspronkelijke besluiten tot vergunningverlening teweeg zijn gebracht. Ook brengt het overgaan van de aan de vergunning verbonden rechten en plichten in de bestaande rechtstoestand geen wijziging. Dutch Dairy wijst op overweging 3.4 van de uitspraak over de natuurvergunning van appellante 3, waaruit lijkt te volgen dat de Afdeling twijfelt aan het besluitkarakter van de wijziging tenaamstelling, en op de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 9 augustus 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:8921. Op de zitting heeft

Dutch Dairy tot slot gewezen op de rechtspraak dat de melding van de overgang van een omgevingsvergunning op een ander dan de vergunninghouder, op grond van artikel 2.25 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), niet constitutief is.

5.1. Appellante 3 is van mening dat de wijziging van de tenaamstelling een besluit is. Zij stelt dat de natuurvergunning pas over gaat op een andere partij als het bevoegd gezag medewerking heeft verleend middels een bestuursrechtelijk besluit. Een natuurvergunning kan niet buiten enige bemoeienis van het vergunningverlenende orgaan worden overgedragen. Appellante 3 wijst op de rechtspraak over de wijziging van de tenaamstelling van een bouwvergunning, die door de Afdeling als besluit is aangemerkt.

5.2. Een natuurvergunning kan op grond van de Wnb of – in het geval de vergunning betrekking heeft op een project waarvoor tevens een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 en artikel 2.2 van de Wabo is vereist – als onderdeel van een omgevingsvergunning worden verleend.

In artikel 2.25, eerste en tweede lid, van de Wabo is voorzien in een regeling voor de overgang van een omgevingsvergunning op een andere natuurlijke of rechtspersoon. Daarin staat dat een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert. De aanvrager of vergunninghouder dient de overgang van de vergunning te melden aan het bevoegd gezag. Deze melding is voor de overgang van de vergunning niet constitutief (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1634). Een natuurtoestemming die als onderdeel van een omgevingsvergunning is verleend gaat dus op grond van artikel 2.25 van de Wabo van rechtswege over op degene die het project uitvoert.

5.3. In de Nbw 1998 en de Wnb is geen regeling opgenomen over de overgang van een natuurvergunning op een andere natuurlijke of rechtspersoon, die op grond van die wet is verleend. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2011:BV9525, betekent dat niet dat een natuurvergunning niet kan overgaan op een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon. De aard van een op grond van de Wnb verleende natuurvergunning – die in de regel zaaksgebonden is – verzet zich er niet tegen dat een belanghebbende bij het bestuursorgaan dat bevoegd is de vergunning te verlenen een verzoek kan doen om wijziging van de tenaamstelling. De bevoegdheid om de tenaamstelling te wijzigen ligt naar het oordeel van de Afdeling besloten in de bevoegdheid tot vergunningverlening. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan het bestuursorgaan medewerking verle-

nen aan het verzoek en langs die weg een overgang van de natuurvergunning bewerkstelligen. Deze mogelijkheid laat overigens de bevoegdheid van het college onverlet om in plaats daarvan een nieuwe natuurvergunning te verlenen.

5.4. De beslissing op het verzoek om wijziging van de tenaamstelling van een op grond van de Wnb verleende natuurvergunning is naar het oordeel van de Afdeling een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het besluit bewerkstelligt dat de aan de vergunning verbonden rechten en plichten overgaan op een andere vergunninghouder. Degene op wiens naam de natuurvergunning wordt gesteld wordt daardoor gerechtigd van die vergunning gebruik te maken. De Afdeling sluit hiermee aan bij haar rechtspraak over de wijziging van de tenaamstelling van een op grond van de Woningwet (oud) verleende bouwvergunning (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8906).

5.5. De natuurvergunning die aan appellante 3 is verleend, is een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998. In artikel 9.4, eerste lid, van de Wnb is bepaald dat een vergunning in de zin van artikel 19d van de Nbw 1998 gelijkgesteld wordt met een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

De rechtbank is gelet op wat hiervoor in 5.3.4 is overwogen terecht tot het oordeel gekomen dat de beslissing van het college om de natuurvergunning van appellante 3 op naam te stellen van Dutch Dairy een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

5.6. De uitspraak van de rechtbank Den Haag van 9 augustus 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:8921, waarnaar Dutch Dairy verwijst, maakt het voorgaande niet anders. In die zaak bracht de wijziging van de tenaamstelling van kansspelvergunningen, anders dan in de voorliggende zaak, niet mee dat de vergunningen overgingen op een andere vergunninghouder. De wijziging van de tenaamstelling was gedaan omdat de rechtsvorm van de vergunninghouder wijzigde van stichting naar besloten vennootschap. Anders dan de rechtbank oordeelde de Afdeling bovendien dat ondanks het gegeven dat de wijziging van de tenaamstelling in die zaak niet leidt tot een wijziging van rechten en plichten van de betrokken rechtspersoon, aan de bestuursrechtelijke wijziging van de tenaamstelling van de vergunningen en de beschikking wel rechtsgevolgen kunnen zijn verbonden. In die zaak waren die rechtsgevolgen ook aanwezig omdat de (nationaalrechtelijke) bevoegdheid om de tenaamstelling van de vergunningen te wijzigen, dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het Unierecht (uitspraak van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:774).

Het betoog van Dutch Dairy slaagt niet.

*Is appellante 3 belanghebbende bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling?*

6. Dutch Dairy stelt dat de rechtbank heeft miskend dat appellante 3 niet als belanghebbende kan worden aangemerkt bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling. Appellante 3 was geen eigenaar van het pluimveebedrijf dat door Dutch Dairy is aangekocht.

6.1. De natuurvergunning stond op naam van appellante 3. Door de wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning is zij geen vergunninghouder meer. Dat brengt mee dat het belang van appellante 3 rechtstreeks bij het besluit is betrokken. De rechtbank is er dan ook terecht vanuit gegaan dat appellante 3 belanghebbende is bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning die op haar naam stond.

Het betoeg van Dutch Dairy slaagt niet.

*Spelen de financiële belangen van appellante 3 een rol bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling?*

7. Dutch Dairy en het college betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat voor de wijziging van de tenaamstelling een uitgebreide belangenafweging is vereist, waarbij ook aandacht moet worden geschonken aan de financiële belangen van appellante 3. De rechtbank heeft volgens Dutch Dairy verder ten onrechte overwogen dat het college pas tot wijziging van de tenaamstelling kan overgaan nadat de vergunninghouder door de rechtsopvolger is gecompenseerd.

Volgens Dutch Dairy kan het college een verzoek om wijziging van de tenaamstelling niet weigeren zolang de doelen van de Wnb, te weten het beschermen van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden, niet worden geschaad.

De toetsing van het verzoek om wijziging van de tenaamstelling is volgens het college in dit geval beperkt tot de vraag of de zeggenschap van de pluimveehouderij waarvoor de natuurvergunning is verleend, is overgegaan op degene die heeft verzocht om wijziging van de tenaamstelling. Het gaat in dit geval om een zaaksgebonden natuurvergunning voor het in werking hebben van een pluimveehouderij waarvan de effecten op Natura 2000-gebieden bij de vergunningverlening zijn beoordeeld. De eigenschappen van de vergunninghouder speelden daarbij geen rol. Appellante 3 kon vanaf het moment waarop de pluimveehouderij werd verkocht aan Dutch Dairy feitelijk geen gebruik meer maken van de natuurvergunning. Dat gegeven is volgens het college met de wijziging van de tenaamstelling slechts in publiekrechtelijke zin formeel beves-

tigd. Het college is van mening dat de belangen van appellante 3 na de verkoop niet meer betrokken hoeven te worden in de belangenafweging bij een verzoek tot wijziging van de tenaamstelling van de vergunning.

7.1. De Afdeling overweegt dat een besluit tot wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning betrekking heeft op de vraag wie gerechtigd is van de natuurvergunning gebruik te maken. Het besluit heeft tot gevolg dat een andere natuurlijke of rechtspersoon de houder van een eerder verleende natuurvergunning wordt. In dit geval is het verzoek en het besluit tot wijziging van de tenaamstelling gedaan en genomen nadat Dutch Dairy eigenaar was geworden van de pluimveehouderij waarop de natuurvergunning betrekking heeft. Appellante 3 kon op dat moment geen gebruik meer maken van de natuurvergunning. De (financiële) belangen van appellante 3 stonden daarom niet in de weg aan de wijziging van de tenaamstelling. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat het college het financiële belang van appellante 3 had moeten betrekken bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling en dat het college pas tot wijziging van de tenaamstelling kon overgaan nadat de vergunninghouder door de rechtsopvolger is gecompenseerd.

Het betoeg van Dutch Dairy en het college slaagt. Hun betoeg dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat de natuurvergunning een aanzienlijke waarde vertegenwoordigt voor appellante 3 hoeft geen bespreking meer.

*Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep appellante 3*

8. Appellante 3 heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat de hoger beroepen van het college en Dutch Dairy gegrond worden verklaard. Nu deze hoger beroepen, gelet op het voorgaande, gegrond zullen worden verklaard, is deze voorwaarde vervuld en komt de Afdeling toe aan de inhoudelijke beoordeling van het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van appellante 3.

*Kon Dutch Dairy het verzoek tot wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning doen?*

9. Appellante 3 betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat een verzoek om wijziging van de tenaamstelling niet uitsluitend door de oorspronkelijke vergunninghouder maar ook door Dutch Dairy kon worden gedaan. Appellante 3 verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2011:BV9525 waarin wordt overwogen dat 'het in beginsel niet uitgesloten is dat de vergunninghouder bij het bevoegde bestuursorgaan kan verzoeken om een be-

sluit tot wijziging van de tenaamstelling van de verleende vergunning'. In het geval een verzoek tot wijziging van de tenaamstelling wel door een ander dan de vergunninghouder kan worden gedaan, dan kan het college, volgens appellante 3, daaraan alleen medewerking verlenen als de vergunninghouder toestemming verleent voor de wijziging van de tenaamstelling. Zij wijst er daarbij op dat ook het college aanvankelijk van mening was dat haar toestemming nodig was, dan wel dat het verzoek gezamenlijk werd gedaan.

9.1. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat uit de door appellante 3 aangehaalde zinsnede uit de uitspraak van 21 maart 2012 niet kan worden afgeleid dat een verzoek om wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning uitsluitend kan worden gedaan door de vergunninghouder en niet door een andere belanghebbende, zoals in dit geval Dutch Dairy. Het verzoek om wijziging van de tenaamstelling door Dutch Dairy is daarom, zoals de rechtbank terecht heeft gesteld, een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

Voorts is anders dan appellante 3 stelt de toestemming of instemming van degene op wiens de naam de vergunning was gesteld geen vereiste voor het wijzigen van de tenaamstelling van de natuurvergunning.

Het betoog slaagt niet.

#### *Conclusie*

10. De hoger beroepen van Dutch Dairy en het college zijn gegrond. Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van appellante 3 is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van appellante 3 tegen het besluit van 18 april 2017 alsnog ongegrond verklaren.

#### *Verzoeken om schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn*

11. Dutch Dairy heeft ter zitting en appellante 3 heeft na de zitting in de periode waarin het onderzoek heropend was een verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gedaan.

11.1. Zoals de Afdeling onder meer bij uitspraak van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, heeft overwogen, is voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vier jaren redelijk, gerekend vanaf het moment dat het bestuursorgaan het bezwaarschrift ontvangt. De behandeling

van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn tot verlenging of verkorting van deze termijn.

11.2. De redelijke termijn is aangevangen met de ontvangst van het bezwaarschrift van appellante 3 door het college op 15 augustus 2016. Het college heeft bij besluit van 18 april 2017 op het bezwaar beslist. De rechtbank heeft op 6 november 2018 uitspraak gedaan op het beroep van appellante 3.

Vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift van appellante 3 op 15 augustus 2016 tot de datum van deze uitspraak zijn vier jaar en ruim zeven maanden verstreken. Dat betekent een overschrijding van de redelijke termijn met ruim zeven maanden. Deze overschrijding is gedeeltelijk toe te rekenen aan het college (ruim 2 maanden) en voor het overige aan de Afdeling (bijna 5 maanden). Voor de berekening van het bedrag aan schadevergoeding dat voor rekening komt van het college onderscheidenlijk van de Staat wordt de methode gevolgd die is uiteengezet in het arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016 (ECLI:NL:HR:2016:252). Het college wordt veroordeeld tot vergoeding van immateriële schade aan Dutch Dairy en aan appellante 3, beide tot een bedrag van € 286 (2/7 deel van € 1000). De Staat wordt veroordeeld tot vergoeding van immateriële schade aan Dutch Dairy en aan appellante 3, beide tot een bedrag van € 714 (5/7 deel van € 1000).

#### *Griffierecht en proceskosten*

12. Omdat het hoger beroep van Dutch Dairy gegrond is en de aangevallen uitspraak wordt vernietigd, krijgt zij het griffierecht dat zij voor de behandeling van het hoger beroep heeft betaald terug.

Het college moet de proceskosten van het hoger beroep van Dutch Dairy vergoeden. Het college hoeft geen proceskosten voor het hoger beroep van appellante 3 te vergoeden. Het college en de Staat moeten de proceskosten van de verzoeken van Dutch Dairy en appellante 3 om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn vergoeden.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van het college van gedeputeerde staten van Gelderland en

Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 6 november 2018 in zaak nr. 17/2690;

III. verklaart het door appellante 3 bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. veroordeelt:

a. het college van gedeputeerde staten van Gelderland om aan Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. te betalen een vergoeding van € 286 (zegge: tweehonderdzesentachtig euro), met dien verstande dat bij betaling van genoemd totaal bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. het college van gedeputeerde staten van Gelderland om aan appellante 3 te betalen een vergoeding van € 286 (zegge: tweehonderdzesentachtig euro);

c. de Staat der Nederlanden om aan Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. te betalen een vergoeding van € 714 (zegge: zevenhonderdveertien euro), met dien verstande dat bij betaling van genoemd totaal bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

d. de Staat der Nederlanden om aan appellante 3 te betalen een vergoeding van € 714 (zegge: zevenhonderdveertien euro);

V. veroordeelt:

a. het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.335 (zegge: dertienhonderdvijfentertig euro), en in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 133,50 (zegge: honderddrieëndertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemde totaal bedragen aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij appellante 3. in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 133,50 (zegge: honderddrieëndertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. de Staat der Nederlanden tot vergoeding van bij Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 133,50 (zegge: honderddrieëndertig euro), met dien verstande dat bij betaling van genoemd to-

taal bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

d. de Staat der Nederlanden tot vergoeding van bij appellante 3 in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 133,50 (zegge: honderddrieëndertig euro);

VI. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd totaal bedrag aan een van hen aan de betalingsverplichting is voldaan.

#### Noot

1. Volgens de doctrine zijn er twee manieren waarop een vergunning kan overgaan, privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk (zie hierover C.L. Knijff, *Rechtsopvolging bij vergunningen, De mogelijkheid en wijze van overgang van vergunningen naar bestuursrecht en privaatrecht* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2003). Een vergunning is gezien art. 3:83 lid 3 BW alleen privaatrechtelijk overdraagbaar wanneer de wet dit bepaalt. Een voorbeeld van een dergelijke privaatrechtelijk overdraagbare vergunning is de winningsvergunning onder de Mijnbouwwet. Andere vergunningen kunnen alleen overgaan middels het bestuursrecht. Veelal betekent dit dat een besluit tot wijziging van de tenaamstelling moet worden genomen, maar daar bestaan uitzonderingen op. De omgevingsvergunning geldt bijvoorbeeld van rechtswege voor degene die het project uitvoert (art. 2.25 lid 1 Wabo), en de wijziging van de tenaamstelling ervan is een administratieve handeling (art. 2.25 lid 2 Wabo). De Afdeling oordeelde op 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1634, AB 2013/142 m.nt. Nijmeijer, dat een wijziging tenaamstelling van een omgevingsvergunning daarom geen besluit in de zin van de Awb is. Anders dan bij de omgevingsvergunning is de wijziging tenaamstelling van een natuurvergunning wél een besluit in de zin van de Awb. Alleen als de natuurtoestemming middels een omgevingsvergunning is verleend doordat de toestemming op basis van art. 2.1 lid 1, aanhef en onder i, Wabo in samenhang met art. 2.2aa Besluit omgevingsrecht aan een omgevingsvergunning is aangehaakt, is de wijziging tenaamstelling ervan geen besluit omdat op deze vergunning art. 2.25 Wabo van toepassing is. Onder de Omgevingswet, als natuurvergunningen omgevingsvergunningen voor een Natura 2000-activiteit gaan heten, zal de wijziging van tenaamstelling altijd een administratieve handeling zijn en dus geen besluit



meer zijn (art. 5.37 Ow). Tot die tijd is het besluitkarakter erin gelegen dat de rechten en plichten die voortvloeien uit de vergunning door de wijziging van de tenaamstelling overgaan naar een andere vergunninghouder (zie r.o. 5.4 hierboven). In de Wet natuurbescherming is geen bepaling te vinden over de wijziging tenaamstelling, maar omdat het een zaaksgebonden beschikking en geen persoonsgebonden beschikking betreft, acht de Afdeling overgang mogelijk en daarom kunnen belanghebbenden een verzoek om de wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning doen. Het bestuursorgaan behoeft dus niet te beschikken over een expliciete wettelijke bevoegdheid om de tenaamstelling te wijzigen, omdat deze besloten ligt in de bevoegdheid de vergunning te verlenen (een zogenaamde geïmpliceerde bevoegdheid of een *implied power*). Daar waar in de jurisprudentie een geïmpliceerde bevoegdheid tot intrekken of wijzigen van een vergunning wordt aanvaard (zie hierover H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht 1*, zesde druk 2019, p. 133) en ook tot verlengen van een vergunning (zie ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924, AB 2021/106 m.nt. Wolswinkel), is het geen grote stap meer om ook de bevoegdheid tot wijzigen van de tenaamstelling als geïmpliceerd te beschouwen.

2. De Afdeling overweegt dat bij het nemen van het besluit een belangenafweging moet plaatshebben, waarbij ook de belangen van de oude vergunninghouder een rol spelen. Echter, omdat deze de pluimveehouderij waarop de vergunning betrekking had reeds heeft verkocht, en hij dus geen gebruik meer kan maken van de natuurvergunning, spelen diens financiële belangen geen rol meer in de belangenafweging. Niet geheel duidelijk is of de Afdeling bedoelt dat dit financieel belang non-existent is, of dat het wel bestaat maar niet mag meewegen. Hoewel er in de uitspraak met geen woord over wordt gerept, zal het door de vergunninghouder gestelde financiële belang moeten zijn gelegen in de mogelijkheid van extern salderen, waarbij het ene bedrijf (de saldogever) zijn milieuvergunde en/of natuurvergunde rechten inlevert ten gunste van een ander bedrijf (de saldonomer) dat aldus kan uitbreiden. Een dergelijke saldering (met inzet van 'ammoniakrechten' of 'stikstofrechten') is sinds de val van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) weer toegestaan (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, AB 2019/309 m.nt. Backes, zie r.o. 39.7). Mij lijkt de redenering van de Afdeling te zijn dat de oud-vergunninghouder niet meer kan beschikken over de natuurvergunning nu hij geen zeggenschap meer heeft over de inrichting, en dat hij ook niet kan beschikken over de daarin opgenomen 'rech-

ten', en dat daarom zijn financieel belang als non-existent lijkt te moeten worden beschouwd.

3. De Rechtbank Gelderland was in haar uitspraak in eerste aanleg in deze zaak (6 november 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4770) tot een heel andere belangenafweging gekomen. De rechtbank oordeelde dat de vergunning een aanzienlijke waarde voor eiseres vertegenwoordigde en dat het zelfs waarschijnlijk zou zijn dat de vergunning een vermogensrecht in de zin van art. 3:1 en 3:6 BW zou vertegenwoordigen waarmee in het besluit rekening zou moeten worden gehouden. Kennelijk is de rechtbank daarbij in de veronderstelling geweest dat het hier rechten betreft waarmee de vergunninghouder nog wél zou kunnen handelen. Mogelijk heeft de rechtbank hier de 'stikstofrechten' verward met de wél privaatrechtelijk overdraagbare (in de zin van art. 3:83 lid 3 BW) fosfaatrechten, pluimveerechten en varkensrechten uit de Meststoffenwet. Met de Wet natuurbescherming zijn dergelijke privaatrechtelijk overdraagbare rechten echter niet in het leven geroepen.

P. Mendelts

## AB 2021/271

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

11 mei 2021, nr. 18/5198 WIA

(Mrs. E.W. Akkerman, J. Brand, A.T. de

Kwaasteniët)

m.nt. A.C. Hendriks

Art. 25 lid 11 WIA

ECLI:NL:CRVB:2021:1358

### Wegens de ondeugdelijke motivering herroep de Centrale Raad van Beroep de loonsanctie.

*Uit het belastende karakter van het besluit tot oplegging van een loonsanctie volgt dat het UWV bij dat besluit duidelijk dient te motiveren welke tekortkoming aan de werkgever wordt verweten en gemotiveerd uiteen dient te zetten dat dit zonder deugdelijke grond is gebeurd (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Raad van 11 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:861 en 28 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2414).*

*In hoofdstuk 11 van de Werkwijzer worden de verzekeringskundige toetsingsaspecten van het re-integratieverslag vermeld. Blijkens de paragrafen 11.3 en 11.4 geldt dat als de verzekeringsarts bij zijn eigen onderzoek concludeert dat er op datum actueel oordeel een situatie bestaat die is toe te schrijven aan het ontbreken van juiste sociaal medische begeleiding van de bedrijfsarts, de verzekeringsarts dat goed moet onderbouwen. Hij zal aannemelijk*