

## Bestuursrecht algemeen

### BR 2021/59

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
31 maart 2021, nr. 201809952/1/R2  
(Mrs. A. ten Veen, G.T.J.M. Jurgens en B.P.M. van Ravels)  
m.nt. M. Buitenhuis & E.P. Euverman<sup>1</sup>

(Art. 1:3 Awb)

M en R 2021/61  
NJB 2021/1251  
ABkort 2021/240  
Milieurecht Totaal 2021/7264  
ECLI:NL:RVS:2021:667

**Een belanghebbende kan bij het bestuursorgaan dat bevoegd is de natuurvergunning te verlenen een verzoek indienen om de tenaamstelling te laten wijzigen. De beslissing die hierop volgt is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb.**

*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. Dat betekent 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 beslissing op het verzoek om wijziging van de tenaamstelling van een op grond van de Wnb verleende natuurvergunning is een besluit in de zin van artikel 1:3 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.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

- 1 Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. (hierna: Dutch Dairy), gevestigd te Eersel,
- 2 het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: het college),
- 3 [appellante sub 3], gevestigd te [plaats],  
appellanten,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 6 november 2018 in zaak nr. 17/2690 in het geding tussen:  
[appellante sub 3],  
en  
het college.

<sup>1</sup> Mariëtta Buitenhuis en Emile Euverman zijn advocaat bij AKD.

## Procesverloop

Het college heeft op 5 augustus 2016 de tenaamstelling van de aan [appellante sub 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 sub 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 sub 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.

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

(...)

## Overwegingen

### Kern van de zaak

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

### Bestuurlijke fase

2. Op 9 december 2015 is aan [appellante sub 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 sub 3] heeft tegen de wijziging van de tenaamstelling bezwaar gemaakt. De tenaamstelling van een natuurvergunning kan volgens [appellante sub 3] uitsluitend op verzoek van de vergunninghouder worden gewijzigd. Verder vindt [appellante sub 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 sub 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 sub 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 sub 3] niet onderbouwd. [appellante sub 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 sub 3] een aanzienlijke waarde die, anders dan het college stelt, niet verloren is gegaan op het moment waarop [appellante sub 3] de zeggenschap over de pluimveehouderij verloor. De rechtbank leidt dit af uit de omstandigheid dat (1) [appellante sub 3] kosten heeft moeten maken voor het verkrijgen van de natuurvergunning en de daarover gevoerde beroepsprocedure, (2) de vergunning een vermogensrecht 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 sub 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 voorzien het verzoek om wijziging van de tenaamstelling afgewezen. Daarvoor bestaat volgens de rechtbank aanleiding omdat het college de financiële belangen van [appellante sub 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 sub 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 sub 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 sub 3] kan na de eigendomsoverdracht geen gebruik meer maken van de natuurvergunning en heeft daar volgens het college en Dutch Dairy dus geen (financieel) belang meer bij.

[appellante sub 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 sub 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 sub 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 sub 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 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.

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 sub 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 sub 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 sub 3] belanghebbende bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling?***

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

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

Het betoog van Dutch Dairy slaagt niet.

#### ***Spelen de financiële belangen van [appellante sub 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 sub 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 sub 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 bevestigd. Het college is van mening dat de belangen van [appellante sub 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 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.

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

Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep [appellante sub 3]

8. [appellante sub 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 sub 3].

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

9. [appellante sub 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 sub 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 besluit 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 sub 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 sub 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 sub 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 sub 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 sub 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 sub 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 sub 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 sub 3].

Vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift van [appellante sub 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 sub 3], beide tot een bedrag van € 286,00 (2/7 deel van € 1000). De Staat wordt veroordeeld tot vergoeding van immateriële schade aan Dutch Dairy en aan [appellante sub 3], beide tot een bedrag van € 714,00 (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 sub 3] te vergoeden. Het college en de Staat moeten de proceskosten van de verzoeken van Dutch Dairy en [appellante sub 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 sub 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 € 286,00 (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 sub 3]. te betalen een vergoeding van € 286,00 (zegge: tweehonderdzesentachtig euro);
- c de Staat der Nederlanden om aan Dutch Dairy Genetics en Dutch Dairy Products B.V. te betalen een vergoeding van € 714,00 (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 sub 3]. te betalen een vergoeding van € 714,00 (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 € 1.335,00 (zegge: dertienhonderdvijfendertig 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 sub 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 totaal bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
  - d de Staat der Nederlanden tot vergoeding van bij [appellante sub 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. Met de hierboven vermelde uitspraak maakt de Afdeling duidelijk dat de beslissing van het bestuursorgaan

op het verzoek om het wijzigen van de tenaamstelling van een natuurvergunning een besluit oplevert, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. De Afdeling geeft met deze uitspraak twee lessen die van belang zijn voor de praktijk. Ten eerste dat iedere belanghebbende een verzoek kan indienen tot het wijzigen van de tenaamstelling van een natuurvergunning. Ten tweede is van belang dat het wijzigen van de tenaamstelling bewerkstelligt dat de aan de vergunning verbonden rechten en plichten overgaan op een andere vergunninghouder, waardoor diegene gerechtigd wordt om van de natuurvergunning gebruik te maken. In deze bijdrage gaan wij – na een korte introductie van de feiten – in op de betekenis van deze rechtsoverwegingen, waarna wij aangeven wat er op dit gebied onder de Omgevingswet verandert.

2. De uitspraak gaat over een natuurvergunning die op grond van de (voormalige) Natuurbeschermingswet 1998 is verleend. Deze natuurvergunning geeft toestemming voor de exploitatie van een pluimveebedrijf. In 2016 is het pluimveebedrijf verkocht op een executieveiling. De koopster van het pluimveebedrijf heeft het bevoegd gezag (GS) verzocht om de vergunning op haar naam te stellen. GS verlenen medewerking aan dit verzoek. De voormalig eigenaresse van het pluimveebedrijf, aan wie de natuurvergunning oorspronkelijk was verleend, is het daar niet mee eens. Uiteindelijk belandt het geschil bij de Afdeling.

3. Allereerst maakt de Afdeling in deze uitspraak duidelijk dat iedere belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 Awb een verzoek kan indienen tot wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning. In ieder geval kwalificeert de koopster van het pluimveebedrijf als belanghebbende. Zij heeft voor het indienen van het verzoek om het wijzigen van de tenaamstelling geen toestemming nodig van degene op wiens naam de vergunning oorspronkelijk was gesteld. Ook degene op wiens naam de vergunning oorspronkelijk stond, is belanghebbende bij dit besluit. Het verzoek van een belanghebbende tot het wijzigen van de tenaamstelling levert een aanvraag op als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, Awb.

4. Verder ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of de reactie van GS op het verzoek – en daarmee de wijziging van de tenaamstelling – een besluit is, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Daarbij gaat het meer concreet om de vraag of de beslissing rechtsgevolgen heeft en op een publiekrechtelijke grondslag is gebaseerd, zoals artikel 1:3, eerste lid, Awb verlangt. De Afdeling beantwoordt deze vraag bevestigend. Zij overweegt daarbij dat de wijziging van de tenaamstelling is gebaseerd op een wettelijke bevoegdheid, die naar het oordeel van de Afdeling besloten ligt in de bevoegdheid tot vergunningverlening. Hierna overweegt de Afdeling dat de rechten en plichten van een natuurvergunning verbonden zijn aan de tenaamstelling. Degene op wiens naam een natuurvergunning is gesteld, wordt daardoor gerechtigd om van die vergunning gebruik te maken. Dat betekent dat de wijziging van de tenaamstelling rechtsgevolg heeft. Het rechtsgevolg houdt in dat een ander dan de persoon op wiens naam de vergunning aanvankelijk stond, hiervan gebruik mag maken.

5. Dit laatste punt is voor de praktijk zeer relevant. Zowel in de (voormalige) Natuurbeschermingswet 1998 als de (huidige) Wet natuurbescherming is geen regeling opgenomen over de overgang van een natuurvergunning op een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon, die op grond van die wet is verleend. Uit de wet volgt enkel dat het verboden is om zonder vergunning een project uit te voeren (zoals nu volgt uit artikel 2.7, tweede lid, Wnb). Daaruit lijkt de consequentie te volgen dat iemand die geen natuurvergunning heeft, het project niet mag uitvoeren. Een besluit tot het wijzigen van de tenaamstelling van een natuurvergunning heeft betrekking op de vraag wie gerechtigd is van de natuurvergunning gebruik te maken. Het besluit heeft tot gevolg dat een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon de houder van een eerder verleende natuurvergunning wordt.

6. De Afdeling sluit in haar overweging over de natuurvergunning aan bij een eigen uitspraak uit 2011 over de wijziging van de tenaamstelling van bouwvergunningen onder de (oude) Woningwet.<sup>2</sup> Onder het stelsel van de Woningwet kon de gemeenteraad ervoor kiezen in de gemeentelijke bouwverordening te regelen dat de bouwvergunning, op aanvraag van degene op wiens naam de vergunning is gesteld of op aanvraag van zijn rechtsverkrijger, overgeschreven kon worden op de naam van een ander dan degene op wiens naam de vergunning eerder stond. De Afdeling overwoog hierover op 21 december 2011 dat de overschrijving van de bouwvergunning is gericht op een rechtsgevolg, nu degene op wiens naam de bouwvergunning wordt gesteld door de overschrijving exclusief gerechtigd wordt van de bouwvergunning gebruik te maken.

7. Wat ook uit de Afdelingsuitspraak volgt, is dat de gevolgen van de wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning verschillen van de wijziging van de tenaamstelling van een omgevingsvergunning. Volgens artikel 2.25, eerste lid, Wabo geldt een omgevingsvergunning (van rechtswege) voor eenieder die het project uitvoert waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft. Dit staat overigens los van de vraag op wiens naam de omgevingsvergunning staat. Indien een omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, dan moet de aanvrager een melding indienen (artikel 2.25, tweede lid, Wabo). De melding heeft geen gevolgen voor het toegestane gebruik van de omgevingsvergunning. De melding is namelijk geen constitutief vereiste voor de overgang van de omgevingsvergunning op een ander.<sup>3</sup> Daarom is het om van de vergunning gebruik te mogen maken ook niet vereist dat het bevoegd gezag hierover een beslissing neemt. Zelfs als het bevoegd gezag dat zou doen, dan heeft die beslissing geen rechtsgevolg en levert dit dus geen besluit op, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb.

8. Dat lijkt ons iets om rekening mee te houden bij het aanvragen van een natuurtoestemming. Het is mogelijk

<sup>2</sup> ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8906, AB 2012/402, m.nt. C.L. Knijff.

<sup>3</sup> ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1634.

om een natuurtoestemming aan te vragen over de band van een natuurvergunning of een omgevingsvergunning (artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, Wabo en 2.2aa. Bor). Gelet op de hier besproken uitspraak is de wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning vereist, om te bewerkstelligen dat de rechten (en plichten) die daaraan zijn verbonden overgaan. Dit terwijl de natuurtoestemming die bij een omgevingsvergunning is aangehaakt van rechtswege overgaat naar degene die een project uitvoert.

9. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert het een en ander. In de Omgevingswet is vastgelegd dat het bevoegd gezag zelf mag bepalen voor wie een omgevingsvergunning geldt (artikel 5.37 Omgevingswet). In de regel zijn alle activiteiten waar de omgevingsvergunning betrekking op heeft zaaksgebonden.<sup>4</sup> Degene die de activiteit verricht dient zorg te dragen voor de naleving van de vergunning(voorschriften).<sup>5</sup> Voor de natuuractiviteiten is dit niet anders (artikel 5.1, eerste lid onder e, en tweede lid onder g, van de Omgevingswet). Het tweede lid van artikel 5.37 Omgevingswet voorziet in een informatieplicht gelijk aan artikel 2.25, tweede lid, Wabo: als een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, dan informeert de aanvrager respectievelijk de vergunninghouder het bevoegd gezag hier ten minste vier weken van tevoren over.

10. Onder de Omgevingswet is de omgevingsvergunning dus in de regel zaaksgebonden. Het bestuursorgaan kan er echter op grond van artikel 5.37, derde lid, Omgevingswet voor kiezen in de omgevingsvergunning te bepalen dat deze alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend. Hierdoor kan weer een situatie worden gecreëerd zoals nu bij de natuurvergunning, waarbij enkel degene op wiens naam de vergunning staat het project mag uitvoeren. De vrijheid van het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning een persoonsgebonden karakter te geven, is echter niet onbegrensd. De wetgever heeft bepaald dat het bevoegd gezag daartoe kan besluiten *'als de persoon van de vergunninghouder van belang is voor de toepassing van de regels over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning'*. Verder moet de omgevingsvergunning het persoonsgebonden maken van de omgevingsvergunning *'in het concrete geval rechtvaardigen'*. Het besluit om de omgevingsvergunning een persoonsgebonden karakter te geven, dient dus altijd door het bevoegd gezag gemotiveerd te worden. Dit mede in het licht van de beoordelingsregels die op de desbetreffende aanvraag van toepassing zijn. Volgens de wetgever kan dit uitwerken in het voordeel van de aanvrager, nu de omgevingsvergunning soms toch kan worden verleend, doordat deze persoonsgebonden is.<sup>6</sup>

11. Tot slot: uit de uitspraak volgt dat het naar het oordeel van de Afdeling afhankelijk is van de omstandigheden van het geval of een bestuursorgaan medewerking mag verlenen aan de wijziging van de tenaamstelling. In dit

geval stonden de financiële belangen van de voormalige eigenaresse van het pluimveebedrijf volgens de Afdeling niet in de weg aan wijziging van de tenaamstelling. Dat kunnen wij goed volgen. Immers, de voormalige eigenaresse van het pluimveebedrijf kan feitelijk geen gebruik meer maken van de natuurvergunning. De voormalige eigenaresse van het pluimveebedrijf heeft zich dus tevergeefs verzet tegen de wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning die oorspronkelijk aan haar was verleend (op grond van de Natuurbeschermingswet 1998).

12. Wij komen tot een afronding. Met de hier besproken uitspraak maakt de Afdeling duidelijk dat de beslissing van het bestuursorgaan op het verzoek tot het wijzigen van de tenaamstelling van een natuurvergunning een besluit is, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. De Afdeling geeft met deze uitspraak twee belangrijke lessen voor de praktijk. Ten eerste dat iedere belanghebbende een verzoek kan indienen tot wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning. Ten tweede dat het wijzigen van de tenaamstelling bewerkstelligt dat de aan de vergunning verbonden rechten en plichten overgaan op een andere vergunninghouder. Enkel degene op wiens naam de natuurvergunning staat is gerechtigd om van die vergunning gebruik te maken. Daaruit moet worden afgeleid dat de natuurvergunning persoonsgebonden is en daarmee een exoot is ten opzichte van de omgevingsvergunning als bedoeld in de Wabo. Onder de Omgevingswet bestaat er ruimte voor maatwerk. Tot de Omgevingswet in werking treedt, moeten we het echter nog doen met de kaders uit de Wet natuurbescherming en de Wabo.

M. Buitenhuis & E.P. Euverman

## BR 2021/60

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 7 april 2021, nr. 202001906/1/A3

(Mr. F.D. van Heijninge)

m.nt. S.E.A. Groeneveld & S.M. Schipper<sup>1</sup>

(Art. 3 Wob)

ECLI:NL:RVS:2021:743

### College van bestuur van de Universiteit Utrecht heeft naar de openbare website mogen verwijzen voor een lijst met nevenfuncties

*Appellant heeft verzocht om stralingsgegevens (wetenschappelijke onderzoeksgegevens), declaraties van twee artsen en een lijst van de nevenfuncties van deze twee artsen. De declaraties zijn niet aangetroffen in de administratieve systemen. De lijst van nevenfuncties staat op de universiteitswebsite. De stralingsgegevens moeten na uitspraak van de rechtbank alsnog*

4 Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 506.

5 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 197-199.

6 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 199.

1 Sophie Groeneveld en Sanne Schipper zijn advocaat bij AKD N.V. te Breda.