

Jurisprudentiebespreking

TvAR 2022/8090

Raad van State
26 januari 2022

ECLI:NL:RVS:2022:234

Met noot van mr. T. Röttscheid

(Naamswijziging natuurvergunning)

(mr. A. ten Veen)

Natuurvergunning. Tenaamstelling. Procesbelang.

[Wet natuurbescherming, art. 2.7]

Bij besluit van 5 september 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Drenthe de tenaamstelling van de aan [appellante] verleende natuurvergunning gewijzigd in burgemeester en wethouders van de gemeente Assen. [appellante] exploiteerde een agrarisch bedrijf aan de [locatie] te Assen. Op 17 maart 2017 hebben [appellant B] en de gemeente Assen een koopovereenkomst gesloten waarin is bepaald dat de eigendom van het bedrijf met alle gronden, inclusief alle rechten en plichten, overgaat naar de gemeente. De overeengekomen koopsom betreft de waarde in het economisch verkeer vermeerderd met de onteigeningsschadeloosstelling. In die koopovereenkomst is verder bepaald dat [appellante] nog drie jaar het recht heeft om de gronden tegen een jaarlijkse vergoeding te gebruiken. De koopovereenkomst is op 1 mei 2017 gepasseerd. Het gebruiksrecht van [appellante] liep tot 1 mei 2020.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellante A] en [appellant B] en [appellant C]
(hierna in enkelvoud: [appellante]), gevestigd en wone-
nend te [plaats],
tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Neder-
land van 20 januari 2021 in zaak nr. 20/1361 in het
geding tussen:
[appellante]
en
het college van gedeputeerde staten van Drenthe.
Procesverloop
Bij besluit van 5 september 2019 heeft het college de
tenaamstelling van de aan [appellante] verleende na-
tuurvergunning gewijzigd in burgemeester en wet-
houders van de gemeente Assen.
Bij besluit van 24 maart 2020 heeft het college het
door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar on-
gegrond verklaard.
Bij uitspraak van 20 januari 2021 heeft de rechtbank

het door [appellante] daartegen ingestelde beroep
niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aan-
gehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep
ingesteld.

Het college, het college van burgemeester en wethou-
ders van Assen en de gemeente Assen hebben een
schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op
7 januari 2022, waar [appellante B], bijgestaan door
mr. S.P.M. Schaap, advocaat te Raalte, en het college,
vertegenwoordigd door mr. P. Mendelts, zijn ver-
schenen. Voorts zijn ter zitting het college van bur-
gemeester en wethouders van Assen en de gemeente
Assen, vertegenwoordigd door mr. V.A. Textor, ad-
vocaat te Arnhem, O.B. Coenraads en A. Roubos, als
partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] exploiteerde een agrarisch bedrijf
aan de [locatie] te Assen. Op 17 maart 2017 hebben
[appellant B] en de gemeente Assen een koopover-
eenkomst gesloten waarin is bepaald dat de eigen-
dom van het bedrijf met alle gronden, inclusief alle
rechten en plichten, overgaat naar de gemeente. De
overeengekomen koopsom betreft de waarde in het
economisch verkeer vermeerderd met de onteige-
ningsschadeloosstelling. In die koopovereenkomst
is verder bepaald dat [appellante] nog drie jaar het
recht heeft om de gronden tegen een jaarlijkse ver-
goeding te gebruiken. De koopovereenkomst is op 1
mei 2017 gepasseerd. Het gebruiksrecht van [appel-
lante] liep tot 1 mei 2020.

1.1. Op 21 januari 2019 heeft het college aan [ap-
pellante A] een natuurvergunning verleend voor het
in werking hebben van een pluimveehouderij met
90.000 vleeskuikens en het houden van 10 paarden
op de [locatie] in Assen.

Het verzoek en de besluiten over de wijziging van de
tenaamstelling

2. Het college van burgemeester en wethouders
van Assen heeft het college op 22 juli 2019 verzocht
om de natuurvergunning op zijn naam te zetten, om-
dat de gemeente Assen eigenaar is van het bedrijf
en [appellante] de bedrijfsactiviteiten ter plaatse fei-
telijk heeft beëindigd. Dat laatste is vastgesteld bij
de eindcontrole die de RUD Drenthe op 27 juni 2019
heeft uitgevoerd. De gemeente Assen is bereid de
kosten die [appellante] heeft gemaakt voor het ver-
krijgen van de natuurvergunning te vergoeden.

2.1. Op 5 september 2019 heeft het college de na-
tuurvergunning op naam gesteld van het college van
burgemeester en wethouders van Assen. Volgens het
college kan ingestemd worden met het verzoek om-
dat de bedrijfsactiviteiten ter plaatse zijn beëindigd
en de gemeente eigenaar is van de locatie.

2.2. In zijn bezwaarschrift stelt [appellante] dat hij niet instemt met de wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning, omdat de natuurvergunning een waarde vertegenwoordigt die door de gemeente niet is vergoed. Verder stelt hij dat hij als huurder en vergunninghouder gebruik maakt van de natuurvergunning. Hij is de drijver van de inrichting en daarom behoort de natuurvergunning op zijn naam te blijven staan.

2.3. Het college heeft het bezwaar van [appellante] op 24 maart 2020 ongegrond verklaard. Volgens het college is voor [appellante] met de verkoop van het bedrijf de mogelijkheid van extern salderen vervallen. De natuurvergunning is immers een zaaksgebonden vergunning en vertegenwoordigt los van die zaak geen economische waarde. Bij de afweging van de belangen prevaleert volgens het college het belang van de gemeente als zakelijk gerechtigde van de gronden en opstallen ten opzichte van de belangen van [appellante] als gebruiker. Daarbij betreft het college dat de pluimveehouderij van [appellante] in 2018 op de locatie daadwerkelijk is beëindigd en het, gelet op het naderende einde van het gebruiksrecht, niet aannemelijk is dat de locatie alsnog in gebruik zal worden genomen voor een pluimveehouderij. Dat [appellante] de locatie, nadat alle activiteiten daar waren gestaakt, opnieuw in gebruik heeft genomen voor het houden van paarden overeenkomstig de natuurvergunning doet daar volgens het college niet aan af. Het feit dat de natuurvergunning op naam van de gemeente is gesteld betekent niet dat [appellante] als huurder van de locatie geen gebruik kon maken van de natuurvergunning.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft het beroep van [appellante] niet-ontvankelijk verklaard, omdat [appellante] geen belang meer heeft bij de beoordeling van zijn beroep. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat het recht op het gebruik van de gronden dat [appellante] op grond van de koopovereenkomst had op 1 mei 2020 is vervallen. Vanaf die datum is het [appellante] niet meer toegestaan om stikstof uit te stoten vanaf de locatie waarvoor de natuurvergunning is verleend. Omdat de natuurvergunning locatiegebonden is, is de daaruit voortvloeiende toestemming voor [appellante] ook vervallen. Een gegrondverklaring van het beroep brengt daar geen verandering in en zal volgens de rechtbank ook niet voorkomen dat [appellante] schade lijdt of inkomsten derft.

Het hoger beroep

4. [appellante] stelt dat de rechtbank ten onrechte het beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat hij geen belang zou hebben bij de behandeling van zijn beroep. Hij voert daartoe aan dat de rechtbank bij de beoordeling van het belang ten onrechte feiten en omstandigheden van na het bestreden besluit heeft betrokken. Verder heeft de rechtbank niet onderkend dat hij wel belang heeft bij de behandeling van zijn beroep, omdat hij schade lijdt door de wijziging van de tenaamstelling. De natuurvergunning is anders dan de rechtbank heeft geoordeeld niet zaaksgebonden en kan daarom volgens [appellante] niet worden aangemerkt als een recht dat toebehoort aan het registergoed. Door de wijziging van de tenaamstelling beschikt hij niet meer over zijn stik-

stofrechten, die een behoorlijke waarde vertegenwoordigen. Ter illustratie verwijst [appellante] op dit punt naar rechtspraak over fosfaatrechten. Onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 6 november 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4770, stelt [appellante] dat zijn financiële belang ten onrechte niet bij het besluit is betrokken. Hij heeft daarom een belang bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit.

Had [appellante] belang bij de behandeling van het beroep?

5. De vraag of belang bestaat bij de beoordeling van een beroep wordt beoordeeld naar de stand van zaken ten tijde van de uitspraak (vergelijk de uitspraak van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3733). De rechtbank heeft dan ook, anders dan [appellante] stelt, terecht omstandigheden van na het bestreden besluit bij de beoordeling van die vraag betrokken.

6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:429), is de bestuursrechter alleen dan tot het beoordelen van rechtsvragen geroepen als dit van betekenis is voor het geschil over een besluit van een bestuursorgaan. Daarbij geldt dat het doel dat de indiener voor ogen staat met het ingestelde rechtsmiddel moet kunnen worden bereikt en voor hem feitelijk van betekenis moet zijn.

6.1. De rechtbank heeft terecht gesteld dat de natuurvergunning die hier aan de orde is een zaaksgebonden vergunning is (vergelijk de uitspraak van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667, r.o. 5.3). Dat de natuurvergunning door [appellante] is aangevraagd en aan hem is verleend nadat de eigendom van het bedrijf was overgedragen aan de gemeente, doet anders dan hij stelt, geen afbreuk aan de zaaksgebondenheid van de vergunning. De natuurvergunning verleent bovendien, anders dan [appellante] veronderstelt, geen stikstofrechten aan een persoon. De natuurvergunning geeft - in dit geval - het recht om 90.000 vleeskuikens en 10 paarden te houden op het adres [locatie] in Assen. Dat is een relevant verschil met fosfaatrechten die op grond van de Meststoffenwet verhandelbaar zijn. Omdat het gebruiksrecht dat [appellante] had op de gronden en opstallen aan de [locatie] op 1 mei 2020 is vervallen, kan hij de vergunde activiteit na die datum op die locatie niet meer uitoefenen. De behandeling van het beroep brengt daar, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, geen verandering in.

6.2. Belang bij beoordeling van een beroep kan toch bestaan als een appellant stelt schade te hebben geleden door de bestuurlijke besluitvorming. Daarvoor is vereist dat tot op zekere hoogte aannemelijk wordt gemaakt dat deze schade daadwerkelijk is geleden als gevolg van het bestreden besluit. Dat is hier niet aan de orde. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning gevolgen heeft gehad voor de uitoefening van zijn recht van gebruik van de locatie. Daarbij betreft de Afdeling (1) dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting volgt dat [appellante A] de bedrijfsactiviteiten in het voorjaar van 2018 op het perceel [locatie] heeft beëindigd, (2) dat [appellante] de locatie vervolgens in gebruik heeft gegeven aan de

[bedrijf], die de agrarische activiteiten nog enige tijd heeft voortgezet, en (3) dat [appellante] de locatie zelf vanaf 2019 op sommige momenten voor het stallen of weiden van paarden heeft gebruikt.

6.3. De verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 6 november 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4770, maakt het voorgaande niet anders. Anders dan de rechtbank oordeelde de Afdeling in de uitspraak van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667, dat de rechtbank in die zaak ten onrechte had overwogen dat het college het financiële belang van de oorspronkelijke vergunninghouder had moeten betrekken bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling.

Het betoog slaagt niet.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak wordt bevestigd.

8. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

De gepubliceerde uitspraak is om twee redenen het annoteren waard. In de eerste plaats omdat de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak bevestigt dat een natuurvergunning (doorgaans) een zaaksgelinkte karakter heeft. Een natuurvergunning verschafte geen (verhandelbare) stikstofrechten aan een persoon, maar 'slechts' het recht om een bepaalde (stikstof-emitterende) activiteit - zoals de oprichting, uitbreiding of exploitatie van een agrarisch bedrijf - op een bepaalde locatie uit te oefenen. Dat is een verschil met fosfaatrechten die op grond van de Meststoffenwet wel verhandelbaar zijn.

Het recht om een bepaalde (stikstof-emitterende) activiteit op een bepaalde locatie uit te voeren kan worden overgedragen op een ander door de tenaamstelling van de natuurvergunning te wijzigen. Dat is feitelijk niet meer dan het wijzigen van de adressering van de natuurvergunning. In ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667, r.o. 9.1 overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak al dat niet alleen de vergunninghouder (die het bedrijf of gronden waarop de natuurvergunning ziet inmiddels heeft verkocht) een verzoek kan indienen om de tenaamstelling van de natuurvergunning te wijzigen, maar ook andere belanghebbenden, zoals de nieuwe eigenaar. Bovendien is er geen toestemming nodig van de vergunninghouder om die wijziging door te voeren.

In de tweede plaats is deze uitspraak van belang omdat de Afdeling bestuursrechtspraak hierin duidelijk maakt dat procesbelang bij de oud-vergunninghouder in een procedure tegen het tenaamstellingsbesluit ontbreekt, als hij de activiteit waarop de natuurvergunning betrekking heeft niet meer kan uitoefenen en evenmin aannemelijk heeft gemaakt als gevolg van de wijziging van de tenaamstelling schade te hebben geleden.

In de voorliggende zaak had appellant in 2017 zijn agrarisch bedrijf en bijbehorende gronden verkocht aan de gemeente Assen. In de koopovereenkomst was opgenomen dat hij tot mei 2020 de gronden mocht blijven gebruiken. In 2019 is vervolgens aan appellant een natuurvergunning verleend voor een pluimveehouderij en het houden van enkele paarden op de betreffende gronden. Niet lang daarna heeft het college van Assen aan de provincie verzocht om de vergunning op zijn naam te zetten. Dit omdat de gemeente Assen sinds 2017 eigenaar is van de betreffende gronden en de exploitatie van het bedrijf van appellant inmiddels zou zijn beëindigd. Appellant komt in rechte op tegen het tenaamstellingsbesluit en voert (onder andere) aan dat hij door de wijziging van de tenaamstelling niet meer beschikt over stikstofrechten, die volgens hem een behoorlijke waarde vertegenwoordigen waarvoor hij geen vergoeding heeft ontvangen.

Omdat een natuurvergunning aan de vergunninghouder geen (verhandelbare) stikstofrechten verschafte, maar slechts het recht om een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie uit te voeren, kan een door de oud-vergunninghouder ingesteld beroep tegen het tenaamstellingsbesluit enkel bewerkstelligen dat hij het recht behoudt de stikstof-emitterende activiteit op de betreffende locatie uit te oefenen. Daar heeft de oud-vergunninghouder niks meer aan, omdat de eigendom van zijn bedrijf c.q. de gronden reeds in 2017 is overgegaan op de gemeente en zijn gebruiksrecht in mei 2020 is komen te vervallen. De behandeling van het beroep brengt daar geen verandering in. Om die reden ontbreekt procesbelang.

Dat is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak alleen anders als de oud-vergunninghouder schade zou hebben geleden door het tenaamstellingsbesluit. Dat is zo als de wijziging van de tenaamstelling in 2019 invloed zou hebben gehad op de uitoefening van zijn gebruiksrecht (tot mei 2020). Die situatie deed zich hier evenwel niet voor. Appellant had immers zijn bedrijfsactiviteiten al in 2018 beëindigd en nadien nauwelijks nog van de natuurvergunning gebruik gemaakt.

Waar het voor appellant in deze zaak stuk loopt op het ontbreken van procesbelang, besteedde de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667 aan het bestaan van procesbelang geen woord. Ook in die zaak kan de vraag worden gesteld wat de oud-vergunninghouder feitelijk nog kon bereiken met zijn beroep tegen het tenaamstellingsbesluit, nu hij ten tijde van de (rechtbank)uitspraak evenmin eigenaar was van het bedrijf en de natuurvergonde activiteit dus niet (opnieuw) zou kunnen uitoefenen. Een verklaring voor dit verschil (wel of geen procesbelang) kan zijn dat in de uitspraak van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667 de rechtbank in eerste aanleg (ten onrechte) had geoordeeld dat het college de financiële belangen van de oud-vergunninghouder had moeten betrekken bij het tenaamstellingsbesluit en de oud-vergunninghouder om toestemming had moeten vragen. De rechtbank wees vervolgens zelf in de zaak voor-

zienend het verzoek om wijziging van de tenaamstelling alsnog af. Het was de nieuwe eigenaar die tegen dit oordeel hoger beroep instelde. Hem kan het ontbreken van procesbelang niet worden tegenworpen. Dat verklaart evenwel nog steeds niet waarom de Afdeling bestuursrechtspraak niet - doende wat de rechtbank in eerste aanleg had behoren te doen - het beroep van de oud-vergunninghouder alsnog niet-ontvankelijk verklaart wegens het ontbreken van procesbelang. Gelet op de hier geannoteerde uitspraak lijkt mij dat naar huidig recht de enige juiste conclusie te zijn.