

ECLI:NL:RBGEL:2021:935

Instantie	Rechtbank Gelderland
Datum uitspraak	25-02-2021
Datum publicatie	26-02-2021
Zaaknummer	19-4679
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Omgevingsvergunning voor de uitbreiding van een melkrundveehouderij (artikel 2.1, eerste lid, onder a, c en e, Wabo).

Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit de overwegingen van het arrest van het Hof van Justitie van 21 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:7) dat ook ten aanzien van het beroep van belanghebbende particulieren artikel 6:13 van de Awb niet kan worden toegepast, ook al heeft het arrest betrekking op non-gouvernementele organisaties. Verder volgt uit het arrest naar het oordeel van de rechtbank ook dat de vaste jurisprudentie dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen besluitonderdelen waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, niet langer kan worden toegepast.

Dit betekent in zaak 19/4584 dat het beroep van eisers met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de activiteit “natuur” ontvankelijk is, ondanks dat eisers tegen dit besluitonderdeel geen zienswijze hebben ingediend (overweging 6.1 – 6.6).

In zaak 19/4679 is het beroep van particuliere eisers die geen zienswijze hebben ingediend ontvankelijk (overweging 6.2 – 6.6).

De rechtbank zal in zaken die onder het Verdrag van Aarhus vallen artikel 6:13 van de Awb ook voor belanghebbende particulieren buiten toepassing laten.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2021-0037 JOM 2021/132
--------------	--

Uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 19/4679

uitspraak van de meervoudige kamer van

in de zaak tussen

[eiser], [eiser], [eiser], [eiser], [eiser], [eiser], [eiser], [eiser], [eiser], [eiser], allen te [woonplaats],

[eiseres] , te [woonplaats],

eisers

(gemachtigde: ing. M.H. Middelkamp),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Berkelland, verweerder.

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **[derde-partij]**, te [woonplaats]

(gemachtigde: mr. J. van Groningen).

Procesverloop

Bij besluit van 2 juli 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan de derde-partij een omgevingsvergunning verleend.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De derde-partij heeft een reactie ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 november 2020, tegelijk met de zaak met het nummer AWB 19/4584. [eiser] is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. I. Nikkels en G.W. Janssen. Namens de derde-partij is verschenen [derde-partij], bijgestaan door zijn gemachtigde.

Overwegingen

Waar gaat deze zaak over?

1. De derde-partij exploiteert op het perceel [locatie] te [woonplaats] een melkrundveehouderij. Op het perceel staan diverse stallen (A, B, C, F, G, H en J). Op grond van de milieuvergunning van 1 maart 2006 mogen op het perceel 107 melkkoeien, 60 stuks vrouwelijk jongvee, 60 stuks overig rundvee, 207 vleeskalveren en 20 legkippen worden gehouden.

2. Op 11 december 2014 heeft de derde-partij een aanvraag bij verweerder ingediend voor het uitbreiden van het bedrijf met een nieuwe ligboxenstal. Deze ligboxenstal heeft een bouwhoogte van 11,9 meter en een oppervlakte van 3.602 m². In de nieuwe stal (stal K) worden 250 melkkoeien gehouden. De bestaande stal (stal A) wordt verbouwd tot jongveestal voor het opfokken van 207 stuks jongvee en in stal B zullen 15 melkkoeien worden gehouden. In stallen C, F, G, H en J zal geen vee meer worden gehouden.

In het bestemmingsplan "Buitengebied, herziening 1992-1" is voor het bedrijf een agrarisch bouwperceel (bouwvlak) opgenomen. De nieuwe ligboxenstal ligt buiten dit bouwvlak, zodat op dit punt sprake is van strijd met het bestemmingsplan.

3. Op 9 juni 2015 heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland aan de derde-partij een vergunning verleend op grond van artikel 19d, 19e en 19kd, eerste lid, onder b, van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de uitbreiding van de veehouderij. In deze vergunning is de emissietoename gesaldeerd met saldeerbedrijven aan de [locatie] te [woonplaats], [locatie] te [woonplaats] en [locatie] te [woonplaats].

4. Verweerder heeft in het bestreden besluit een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten:

- " bouwen" (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo));
- " gebruik in strijd met het bestemmingsplan" (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3o, van de Wabo);
- " milieu" (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo in samenhang met artikel 2.6 van de Wabo).

Verweerder heeft de aanvraag voor de activiteit "natuur" op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo in samenhang met artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) buiten behandeling gelaten omdat de aanvraag voor een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is ingediend vóór de aanvraag voor de omgevingsvergunning.

5. Eisers wonen in de bebouwde kom van [woonplaats], op een afstand van minimaal 130 meter van de nieuwe stal. Zij vrezen dat hun woon- en leefklimaat zal worden aangetast door de uitbreiding van het agrarische bedrijf.

De ontvankelijkheid van het beroep van eisers [eiser] en [eiser]

6.1. Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb naar voren heeft gebracht.

6.2. De rechtbank stelt vast dat eisers [eiser] en [eiser] geen zienswijze tegen de ontwerp-

omgevingsvergunning hebben ingediend. Dat betekent dat hun beroep op grond van artikel 6:13 van de Awb niet-ontvankelijk zou zijn.

6.3 De rechtbank ziet zich gelet op het arrest van het Hof van Justitie inzake Varkens in Nood, voor de vraag gesteld of artikel 6:13 van de Awb nog wel aan [eiser] en [eiser] kan worden tegengeworpen.¹ In dit arrest heeft het Hof van Justitie in een zaak, waarin een non-gouvernementele organisatie geen zienswijze had ingediend, namelijk geoordeeld dat de toepassing van artikel 6:13 van de Awb in dat geval in strijd is met artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus.

6.4 Het gaat in deze zaak ook over een milieuaangelegenheid waarop het Verdrag van Aarhus van toepassing is. Voor deze zaak geldt dus ook artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus, met als opschrift „Toegang tot de rechter”. Ingevolge dat artikel waarborgt elke partij, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a. a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

6.5 Het oordeel in het arrest Varkens in Nood is, gelet op de daaraan voorafgaande prejudiciële vragen, toegespitst op non-gouvernementele organisaties. Naar het oordeel van de rechtbank heeft dit arrest echter een ruimere werking en ziet dit ook op belanghebbende particulieren als [eiser] en [eiser].

Het Hof van Justitie wijst ter onderbouwing van haar oordeel immers naar de doelstelling van een “ruime toegang tot de rechter” en wijst erop dat de inspraak in de milieubesluitvormingsprocedure een ander doel heeft dan het beroep in rechte.² Het Hof overweegt verder dat “de in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus vastgestelde doelstelling, te weten een „ruime toegang tot de rechter” verzekeren, en het nuttig effect van deze bepaling niet worden gewaarborgd door een wettelijke regeling die de ontvankelijkheid van een door een niet-gouvernementele organisatie ingesteld beroep afhankelijk zou stellen van de rol die zij al dan niet heeft gespeeld tijdens de inspraakfase van het besluitvormingsproces, terwijl deze fase niet hetzelfde doel heeft als een beroep in rechte en een dergelijke organisatie haar beoordeling van een project bovendien kan aanpassen naargelang van de uitkomst van dat proces”.³

Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit deze overwegingen van het arrest van het Hof dat ook ten aanzien van het beroep van belanghebbende particulieren, zoals eisers [eiser] en [eiser], artikel 6:13 van de Awb niet kan worden toegepast, ook al heeft het arrest betrekking op non-gouvernementele organisaties. Ook voor particulieren geldt immers dat de inspraakprocedure een ander doel heeft dan het beroep in rechte en dus niet aan elkaar gekoppeld mag worden. Verder geldt artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus ook op gelijke wijze voor zowel non-gouvernementele organisaties als particulieren. Ook voor belanghebbende particulieren geldt dus dat het nuttig effect van deze bepaling niet kan worden bereikt wanneer hun beroep niet-ontvankelijk is wanneer zij de inspraakfase niet benut hebben.

6.6 Dat betekent dat de rechtbank artikel 6:13 van de Awb in zaken die onder het Verdrag van Aarhus vallen, ook voor belanghebbende particulieren buiten toepassing zal laten. De beroepen van eisers [eiser] en [eiser] zijn ontvankelijk.

Goede procesorde

7.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken, ter onderbouwing van een eerdere

beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, indien de nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

- 7.2. Eisers hebben op 15 november 2020 om 23.38 een aanvullend beroepschrift ingediend bij de rechtbank. In dit aanvullende beroepschrift worden nieuwe beroepsgronden aangevoerd met betrekking tot de aanvraag, externe veiligheid, geur en flora en fauna, alsmede een aanvulling op eerder in het beroepschrift ingediende beroepsgronden.
- 7.3. De derde-partij stelt zich op het standpunt dat dit aanvullende beroepschrift in strijd is met de goede procesorde. De rechtbank volgt dit standpunt niet. Het aanvullende beroepschrift bevat voornamelijk niet onderbouwde stellingen en betogen. Omdat deze van geringe omvang zijn, zijn de derde-partij en verweerder ook niet belemmerd om daarop te reageren.⁴
- 7.4. Op de zitting hebben eisers in de slotronde enkele niet onderbouwde beroepsgronden alsnog voorzien van een onderbouwing. Dit acht de rechtbank wél in strijd met de goede procesorde.⁵ Deze nadere onderbouwing hadden eisers eerder kunnen en moeten indienen. Door deze wijze van procederen worden zowel de derde-partij als verweerder niet in staat gesteld om op een adequate wijze te reageren. Zoals de Afdeling in de hiervoor aangehaalde uitspraak heeft overwogen, is het in dit geval toepassen van de goede procesorde, anders dan eisers ter zitting hebben gesteld, ook niet in strijd met het Verdrag van Aarhus. Dit verdrag heeft immers betrekking op de toegang tot de rechter, maar bevat geen verdere regels voor het bestuursprocesrecht dat geldt nadat die toegang is verkregen.

De rechtbank zal daarom de eerst ter zitting aangevoerde beroepsgronden niet bij zijn beoordeling van het bestreden besluit betrekken.

Relativiteitsvereiste

8. Het beroep is ingediend door de [eiseres] ([eiseres]) en omwonenden. De rechtbank stelt vast dat het relativiteitsvereiste⁶ voor wat betreft [eiseres] niet aan inhoudelijke behandeling van de beroepsgronden in de weg staat. De rechtbank ziet er daarom van af om ten aanzien van de omwonenden die mede beroep hebben ingesteld te beoordelen of het relativiteitsvereiste aan hun kan worden tegengeworpen.⁷

Inspraak

- 9.1. Eisers betogen dat de omgevingsvergunning in strijd is met het Verdrag van Aarhus omdat geen inspraakronde heeft plaatsgevonden. Daardoor kan niet worden uitgesloten dat andere belanghebbenden niet in beroep zouden zijn gegaan tegen de omgevingsvergunning.
- Eisers betogen dat de openbare kennisgeving ook in strijd is met het Verdrag van Aarhus omdat daarin staat dat alleen belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend in beroep kunnen gaan bij de rechtbank.
- 9.2. Anders dan eisers stellen is het besluit wel aan inspraak onderworpen, omdat een ieder in de gelegenheid is gesteld een zienswijze in te dienen. Dat de term 'zienswijze' is gebruikt en niet de door eisers blijkbaar gewenste term 'inspraak', doet hier niet aan af. De boodschap dat het publiek mag inspreken is immers duidelijk.
- Dat de openbare kennisgeving stelt dat alleen belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend in beroep kunnen gaan bij de rechtbank, is, gezien hetgeen hierboven is overwogen, niet in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus. Nu de rechtbank het beroep van alle eisers ontvankelijk acht, heeft deze onjuiste inhoud voor eisers geen gevolgen.

De beroepsgrond slaagt niet.

Omgevingsvergunning voor de activiteit "natuur"

10.1. Eisers betogen dat verweerder de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de activiteit "natuur" ten onrechte buiten behandeling heeft gelaten.

10.2. De rechtbank stelt vast dat de aanvrager ervoor heeft gekozen om de aanvraag voor een vergunning voor de activiteit "natuur" afzonderlijk in te dienen, alvorens een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen", "gebruik in strijd met het bestemmingsplan" en "milieu" te doen. In dat geval is geen sprake van een aanhaakplicht bij de omgevingsvergunning. De vergunning voor de activiteit "natuur" en de omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen", "gebruik in strijd met het bestemmingsplan" en "milieu" volgen dan hun eigen procedures.

Het betoog van eisers dat niet voor het gehele project een vergunning voor de activiteit "natuur" is verleend en verweerder de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de activiteit "natuur" ten onrechte buiten behandeling heeft gelaten, slaagt niet. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt namelijk dat een aanvraag voor deze activiteit bij het college van gedeputeerde staten van Gelderland is ingediend. Daarop is op 9 juni 2015 beslist en is een vergunning voor de activiteit "natuur" verleend. Nu derde-partij er dus voor heeft gekozen om de vergunning voor de activiteit "natuur" afzonderlijk aan te vragen, heeft verweerder de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de activiteit "natuur" terecht buiten behandeling gelaten. Daarvoor is namelijk doorslaggevend of een vergunning is aangevraagd en niet of deze (op goede gronden) is verleend.

Het betoog van eisers dat de vergunning van 9 juni 2015 niet op goede gronden is verleend, want met gebruikmaking met het Programma Aanpak Stikstof (PAS), is dus voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het in deze procedure bestreden besluit niet van belang. Ook is niet van belang of met deze vergunning nu wel op de hele aanvraag is beslist. De stelling van eisers dat met de door het college van gedeputeerde staten van Gelderland op 9 juni 2015 verleende vergunning niet volledig op de aanvraag is beslist omdat destijds het college van gedeputeerde staten van Overijssel daarop moest beslissen, voor de in hun provincie gelegen natuurgebieden, kan dus ook niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden. Dat gaat namelijk over de juistheid en volledigheid van de verleende vergunning en niet over de vraag of voor de te realiseren activiteit een aanvraag is ingediend.

De rechtbank doet dan ook geen uitspraak over de vraag die partijen verdeeld houdt of op de hele aanvraag is beslist. Daar gaat deze procedure niet over.

De beroepsgrond slaagt niet.

Voorschriften bij de omgevingsvergunning voor de activiteit "milieu"

11.1. Eisers betogen dat de voorschriften die de omgevingsdienst Achterhoek heeft opgesteld, geen deel uitmaken van het bestreden besluit. Volgens eisers is in het dictum van het besluit niet aangegeven welke voorschriften in de vergunning zijn opgenomen.

11.2. In het bestreden besluit staat dat het advies van de omgevingsdienst Achterhoek van 19 november 2018 onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning. Verder staat onder het kopje "voorschriften" het volgende:

"Aan de omgevingsvergunning zijn de volgende voorschriften verbonden:

(...)

Voor de activiteit milieu (oprichting)

U vindt deze voorschriften in het advies van 19 november 2018 gegeven door de omgevingsdienst Achterhoek en maken onderdeel uit van dit besluit."

11.3. Op grond van artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo kunnen aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20.

11.4. De rechtbank begrijpt de beroepsgrond van eisers aldus dat zij vinden dat de voorschriften in de

vergunning hadden moeten worden opgenomen, en niet in de bijlage. De rechtbank volgt dit standpunt niet. In het bestreden besluit staat duidelijk dat de voorschriften in het advies staan, en dat deze onderdeel uitmaken van het besluit. Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is daarom geen sprake.

De beroepsgrond slaagt niet.

Overige beroepsgronden

12.1. Eisers betogen voorts dat bijlagen aan het bestreden besluit zijn toegevoegd, dat de aanvraag gebreken vertoont, dat onduidelijk is waar vergunning voor is verleend, dat ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld, dat de aspecten "geluid", "geur", "fijnstof", "externe veiligheid", "bodem", "flora en fauna" en "energie" onvoldoende zijn onderzocht, dat de beste beschikbare technieken (BBT) niet worden toegepast en dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

12.2. De rechtbank overweegt dat algemene stellingen zonder nadere onderbouwing niet kunnen slagen.⁸ In de ruimtelijke onderbouwing en in het "advies activiteit milieu" is ingegaan op alle milieuaspecten en op de BBT. Het lag op de weg van eisers om, nu zij stellen dat deze motivering niet correct is, aan te geven waarom deze motivering onvoldoende is. Dit hebben eisers voor geen van de bovenstaande onderwerpen gedaan.

Zoals de rechtbank eerder in deze uitspraak heeft overwogen, acht de rechtbank de wijze van procederen van de gemachtigde door op de zitting alsnog invulling te geven aan niet onderbouwde beroepsgronden in strijd met de goede procesorde. Deze invulling op zitting wordt dus niet bij de beoordeling van de beroepsgronden betrokken, zodat het bij niet onderbouwde stellingen blijft en deze kunnen niet afdoen aan het gemotiveerde oordeel van verweerder.

De beroepsgrond slaagt daarom niet.

Conclusie

13. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. C.M.A. Delissen-Buijnsters, voorzitter, mr. J.J.W.P van Gastel en mr. M.J.M. Verhoeven, rechters, in tegenwoordigheid van mr. E. Mengerink, griffier.
De beslissing is in het openbaar uitgesproken op:

griffier	voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

¹ Arrest van 21 januari 2021, zaaknummer C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7.

² Zaaknummer C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, punt 56.

³ Zaaknummer C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, punt 58.

⁴ Zie ter vergelijking overweging 4.3 uit de uitspraak van de Afdeling van 31 augustus 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2349).

⁵ Zie ter vergelijking overweging 62 uit de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2566).

⁶ Artikel 8:69a van de Awb.

⁷ Zie ter vergelijking overweging 4.11 uit de overzichtsuitspraak met betrekking tot het relativiteitsvereiste van 11 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2706).

⁸ Zie ter vergelijking overweging 21.1 in de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2566).
