

menwerking immers niet lukt, zal één van de twee moeten wijken ten gunste van de ander', in r.o. 3.11 gevolgd door '(...) oordeelt het hof dat een samenwerking tussen partijen er niet meer inzit (...)'.

De wet vermeldt in art. 7:365 lid 3 niet het criterium aan de hand waarvan de rechter beslist. Zoals het hof in r.o. 3.11 terecht aangeeft is dat criterium in dergelijke gevallen de billijkheid. Die billijkheidstoets leidt tot het oordeel dat, nu verdeling van de pachtgronden tussen de beide broers niet de bedoeling is bij medepacht en bovendien ook niet gewenst is door verpachter, broer B als meest logische (en tevens door de verpachter gewenste) partij het gebruik zelfstandig voortzet. Dit doet tevens recht aan het feit dat B het gepachte al 30 jaar in gebruik heeft. Bovendien staan zijn bedrijfsgebouwen (met een recht van opstal) op het gepachte. De vordering van B om A uit de medepacht te ontslaan is, aldus het hof, dus terecht toegewezen.

Deze uitleg, langs de lijnen van de billijkheid, is mijns inziens goed te billijken. Het toont maar weer eens het belang van goede, waterdichte en juridisch sluitende afspraken aan, zowel in de verhouding tussen pachter(s) en verpachter(s) als tussen pachters onderling: het laten bestaan van open eindjes en lacunes laat ruimte voor een billijkheidstoets, die een andere uitkomst oplevert dan waar een partij aanvankelijk op zou hebben gerekend. Een schone taak voor de adviseur derhalve.

Tot slot kwam in deze kwestie aan de orde of B, die in het verleden op grond van de tussen de beide broers bestaande afspraak een bedrag groot f 30.000 als afkoopsom aan A heeft betaald, ook na het ontslag van A uit de medepacht verplicht is tot betalen van een vergoeding. Hoewel het pachtrecht een dergelijke vergoeding bij ontslag uit de medepacht niet kent (zie r.o. 3.12) biedt de (op punten onduidelijke) overeenkomst uit 1981 hier volgens het hof wel aanknopingspunten voor: in die overeenkomst is wel degelijk rekening gehouden met de mogelijkheid dat A en zijn rechtsopvolgers de pachtovereenkomst ooit zouden kunnen voortzetten. Zowel A als B hebben kinderen die hen kunnen opvolgen in het bedrijf. Vanuit voormelde achtergrond bezien acht het hof het betalen van een vergoeding door B hier gepast. Hoewel ik die gevolgtrekking persoonlijk wat ver vind gaan (in hoeverre is ontslag uit de medepacht te kwalificeren als 'herziening van de overeenkomst'? De weg van art. 7:365 lid 3 is immers bewandeld omdat duidelijk is dat herziening van de afspraken, op welke wijze dan ook, niet mogelijk bleek), past deze conclusie wel in de sfeer van de 'billijkheidssaus' waarmee dit oordeel overgoten is. Zelfs de omvang van de vergoeding wordt door het hof zelf, op basis van de redelijkheid en billijkheid, bepaald (r.o. 3.15). Partijen hadden natuurlijk in 1981 betere (lees: duidelijkere) afspraken moeten maken. Dan had deze 'drietrapsraket van de billijkheid' (ontslag uit medepacht, betalen van een vergoeding en omvang van de vergoeding) niet van stal gehaald te hoeven worden.

J.W.A. Rheinfeld

Ruimtelijke ordening

8044

ECLI:NL:RVS:2020:2760

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
18 november 2020**

(SLB-Overijssel)

(mr. H.G. Sevenster)

Met noot P.P.A. Bodden

Natura 2000-gebieden. Stikstof.

[Wet natuurbescherming, art. 2.7 lid 2]

Bij besluit van 10 augustus 2017 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel het verzoek van de Stichting Leefbaar Buitengebied van 16 juni 2017 om handhavend op te treden tegen activiteiten van [bedrijf] aan de [locatie] in Slagharen primair niet-ontvankelijk verklaard en subsidiair afgewezen. Bij brief van 16 juni 2017 heeft SLB het college verzocht om handhavend op te treden tegen activiteiten van [bedrijf] aan de [locatie] in Slagharen (hierna: het bedrijf), die schadelijke effecten hebben op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. SLB heeft daarbij aangevoerd dat het bedrijf illegaal in werking was omdat het niet beschikte over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en deze ook niet kon worden verleend. Het college heeft dit verzoek bij besluit van 10 augustus 2017 afgewezen en het bezwaar van SLB daartegen bij besluit van 21 december 2017 ongegrond verklaard, omdat voor de activiteiten van het bedrijf op 14 juni 2017 een Wnb-vergunning was verleend.

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Leefbaar Buitengebied, gevestigd te Geerdijk, gemeente Twenterand, appelland,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 25 september 2018 in zaken nrs. 18/416 en 18/799 in het geding tussen:

Stichting Leefbaar Buitengebied

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel.

Procesverloop

Bij besluit van 10 augustus 2017 heeft het college het verzoek van de Stichting Leefbaar Buitengebied (hierna: SLB) van 16 juni 2017 om handhavend op te treden tegen activiteiten van [bedrijf] aan de [locatie] in Slagharen primair niet-ontvankelijk verklaard en subsidiair afgewezen.

Bij besluit van 13 november 2017 heeft het college bepaald dat hij SLB geen dwangsom wegens niet tijdig beslissen is verschuldigd.

Bij besluit van 21 december 2017 heeft het college het door SLB tegen het besluit van 10 augustus 2017 gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover het verzoek daarbij niet-ontvankelijk is verklaard en de beslissing om niet handhavend op te treden in stand gelaten.

Bij besluit van 14 maart 2018 heeft het college het door SLB tegen het besluit van 13 november 2017 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en haar uit coulance € 1.260,- toegekend.

Bij uitspraak van 25 september 2018 heeft de rechtbank de door SLB tegen de besluiten van 21 december 2017 en 14 maart 2018 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft SLB hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

SLB heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 september 2020, waar SLB, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. N. Vollebergh, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij brief van 16 juni 2017 heeft SLB het college verzocht om handhavend op te treden tegen activiteiten van [bedrijf] aan de [locatie] in Slagharen (hierna: het bedrijf), die schadelijke effecten hebben op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. SLB heeft daarbij aangevoerd dat het bedrijf illegaal in werking was omdat het niet beschikte over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en deze ook niet kon worden verleend.

2. Het college heeft dit verzoek bij besluit van 10 augustus 2017 afgewezen en het bezwaar van SLB daartegen bij besluit van 21 december 2017 ongegrond verklaard, omdat voor de activiteiten van het bedrijf op 14 juni 2017 een Wnb-vergunning was verleend en in werking was en deze activiteiten ten tijde van de beslissing op bezwaar derhalve niet illegaal waren.

Het college heeft bij het besluit van 21 december 2017 voorts het bezwaar ongegrond verklaard dat de emissie van het aantal verkeersbewegingen van en naar het bedrijf in de Wnb-vergunning niet was vergund, omdat die volgens AERIUS 2016L op een afstand van meer dan drie km van Natura 2000-gebieden niet bij de emissieberekeningen werden meegenomen. Volgens het college konden significante gevolgen op die gebieden ten gevolge van transportbewegingen dan ook worden uitgesloten.

3. SLB heeft in beroep aangevoerd dat het college ten onrechte van handhavend optreden heeft afgezien omdat de transportbewegingen van en naar het bedrijf niet onder de verleende Wnb-vergunning vielen en het bedrijf aldus zonder toereikende vergunning in werking was.

Aangevallen uitspraak

4. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college terecht heeft geweigerd om handhavend op te treden tegen de activiteiten van het bedrijf, omdat op dat moment voor die ac-

tiviteiten een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb was verleend.

De rechtbank heeft daarbij overwogen dat de in bezwaar aangevoerde stelling van SLB dat de transportbewegingen van en naar het bedrijf niet onder de Wnb-vergunning vallen een uitbreiding is van het oorspronkelijke handhavingsverzoek. Die stelling valt volgens de rechtbank buiten de beoordeling van de vraag of het college het handhavingsverzoek van 16 juni 2017 terecht heeft afgewezen.

De vraag in hoeverre de transportbewegingen onder de Wnb-vergunning vallen en of, zoals SLB stelt, een onvolledige vergunning is verleend, kan volgens de rechtbank onderwerp van geschil zijn in de beroepsprocedure tegen het besluit tot verlening van die vergunning.

De mogelijkheid dat de verleende Wnb-vergunning in beroep niet in stand zal blijven neemt niet weg dat ten tijde van het besluit op het handhavingsverzoek voor de bedrijfsactiviteiten van belanghebbende een vergunning was verleend, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

5. SLB bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat het betoog dat de transportbewegingen van en naar het bedrijf niet onder de Wnb-vergunning zijn begrepen een uitbreiding is van het oorspronkelijke handhavingsverzoek.

Zij voert aan dat zij op 16 juni 2017 om handhaving heeft verzocht met betrekking tot alle stikstofveroorzakende activiteiten van het bedrijf die schadelijke effecten veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Het college had volgens haar de effecten van alle bedrijfsactiviteiten op het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied moeten beoordelen en tegen niet vergunde stikstofuitstoot handhavend moeten optreden.

Daarbij heeft SLB ter zitting naar voren gebracht dat ook bij de verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu voor de realisering van een nieuwe woonwijk de gevolgen van de verwachten transportbewegingen moeten worden onderzocht en handhavend moet worden opgetreden als daarvoor geen omgevingsvergunning is verleend. Volgens SLB valt niet in te zien waarom ten aanzien van natuurvergunningen een andere lijn zou moeten worden gevolgd.

Ter zitting heeft SLB nog gesteld dat de stikstofemissie van de transportbewegingen van de veehouderij volgens een bij de schriftelijke uiteenzetting gevoegde berekening 74,3 kg/jr bedraagt. SLB heeft aangevoerd dat dit, naar het college niet heeft bestreden, vergelijkbaar is met de emissie van zes koeien en dat het college die emissie ten onrechte niet bij de verlening van de natuurvergunning heeft betrokken.

Beoordeling

6. De Afdeling overweegt allereerst dat een Wnb-vergunning wordt verleend voor een project, zoals de oprichting, uitbreiding of exploitatie van een veehouderij. Bij de verlening van een Wnb-vergunning voor een dergelijk project moeten alle gevolgen van dat project voor Natura 2000-gebieden worden beoordeeld.

Onder verwijzing naar de uitspraak van 9 september 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:2170, onder 7), overweegt de Afdeling dat dat ook geldt voor transportbewegingen die inherent zijn aan de exploitatie van een veehouderij. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan verkeersbewegingen van tractoren en het aan- en afvoertransport van vee. Het uitvoeren van die verkeersbewegingen is noodzakelijk voor een veehouderij en is een gevolg van dat project.

Uit het voorgaande volgt dat de gevolgen van de emissie van de verkeersbewegingen bij de verlening van een Wnb-vergunning voor een veehouderij moeten worden betrokken en beoordeeld.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat SLB in bezwaar tegen de afwijzing van haar handhavingsverzoek geen gronden meer mocht aanvoeren over de emissie van de transportbewegingen van de veehouderij, nu zij aan haar handhavingsverzoek de emissie van het project als geheel en de negatieve gevolgen daarvan voor Natura 2000-gebieden ten grondslag heeft gelegd.

De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat in bezwaar van een ontoelaatbare uitbreiding van het handhavingsverzoek sprake was.

7. De Afdeling is evenwel van oordeel dat het college bij het besluit op bezwaar de weigering om handhavend op te treden tegen de bedrijfsactiviteiten terecht in stand heeft gelaten.

Op het moment waarop dat besluit werd genomen bestond voor handhavend optreden geen grond, omdat voor die activiteiten een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb was verleend.

Naar uit het hiervoor onder 6 overwogene volgt, moet een Wnb-vergunning voor een veehouderij worden geacht tevens te zijn verleend voor de daarmee gepaard gaande verkeersbewegingen. De beoordeling van de vraag of, zoals SLB heeft betoogd, al dan niet een onvolledige vergunning is verleend, hoort dan ook in die procedure thuis.

Hetzelfde geldt voor het betoog van SLB dat de emissie van de transportbewegingen overeenkomt met die van zes koeien en ten onrechte niet bij de beoordeling van de emissie van het bedrijf is meegenomen.

Dit betoog richt zich tegen het uitgangspunt van AERIUS 2016L dat de emissie van voertuigbewegingen op een afstand groter dan drie kilometer van Natura 2000-gebieden bij de verlening van natuurvergunningen buiten beschouwing werden gelaten. Dit betoog hoort derhalve eveneens in de procedure tot verlening van de Wnb-vergunning thuis.

8. In de door SLB aangehaalde uitspraken van 30 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:853 en ECLI:NL:RVS:2016:854) ziet de Afdeling geen grond voor een ander oordeel.

Genoemde uitspraken betroffen een verzoek om handhavend op te treden met betrekking tot een bouw- en sloopbedrijf dat zonder omgevingsvergunning voor de activiteit milieu in werking was.

In deze zaken was een bepaald fysiek gedeelte van de inrichting buiten de aanvraag van de omgevingsvergunning gelaten, te weten de noodzakelijke in- en uitrit van het bedrijf. De aanvrager van

de vergunning had de aanvraag ook na aandringen van het bevoegd gezag op dit punt niet willen aanvullen.

In dat geval had het college zich naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte op het standpunt gesteld dat concreet zicht op legalisatie bestond en had het op grond daarvan niet in redelijkheid kunnen besluiten om het zonder vergunning in werking zijn te gedogen en niet tot handhaving over te gaan.

De Afdeling oordeelde daarbij dat de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu niet zou kunnen worden verleend zonder dat daarbij ook de gevolgen van het gebruik van de in- en uitrit werden betrokken, omdat het bedrijf zonder het gebruik daarvan niet in werking zou kunnen zijn.

Hetzelfde geldt voor de verlening van een Wnb-vergunning voor een veehouderij, waarbij - naar hiervoor is overwogen - eveneens alle gevolgen van een project moeten worden beoordeeld, waaronder de met de veehouderij in kwestie gepaard gaande verkeersbewegingen.

In beide gevallen komt handhavend optreden in beeld als een bedrijf zonder vergunning in werking is. Nu in het geval dat hier aan de orde is wél een vergunning is verleend en die vergunning zoals overwogen onder 7 ook ziet op de verkeersbewegingen van de veehouderij, ondersteunen de door SLB aangehaalde uitspraken niet het door haar naar voren gebrachte standpunt.

Het betoog slaagt niet.

9. SLB heeft ter zitting nog betoogd dat bij verlening van de Wnb-vergunning, naast de uitstoot van de transportbewegingen, ook de emissie van de mestopslag via de ventilatie van de stallen van de inrichting niet is beoordeeld.

Het college stelt zich op het standpunt dat deze nieuwe beroepsgrond buiten beschouwing dient te blijven wegens strijd met de goede procesorde.

9.1. De Afdeling overweegt dat geen rechtsregel verbiedt dat na afloop van de voor het indienen van beroepsgronden gestelde termijn alsnog nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde in geding is, is in het algemeen bepalend een afweging van de processuele rechtszekerheid, de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

SLB heeft genoemde beroepsgrond niet eerder in de procedure naar voren gebracht. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak, er geen reden is waarom deze grond niet reeds bij de rechtbank kon worden aangevoerd en SLB dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen en omwille van de zekerheid van de andere partijen omtrent hetgeen in geschil is, had behoren te doen, dient deze grond buiten beschouwing te blijven.

10. Voor zover SLB ter zitting heeft gesteld dat het hoger beroep ook is gericht tegen de ongegrondver-

klaring door de rechtbank van haar beroep tegen het besluit van het college van 14 maart 2018 over toekenning aan haar van een dwangsom, overweegt de Afdeling dat SLB op dit punt geen hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak heeft ingesteld. Het betreffende deel van de aangevallen uitspraak ligt hier dan ook niet ter beoordeling voor.

11. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Noot

In haar uitspraak van 9 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2170) over het bestemmingsplan 'Buitengebied, Rucphen, 3^e herziening' nam de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') onder andere als uitgangspunt dat van de referentiesituatie ook verkeersbewegingen van en naar de veehouderijen deel uitmaakten (ook al waren de verkeersbewegingen als zodanig niet expliciet planologisch toegestaan, zie nader over deze uitspraak TvAR 2020/8035 met noot Paul Bodden). In de hierboven opgenomen uitspraak trekt de Afdeling deze lijn door naar het projectspoor. In de eerste plaats overweegt de Afdeling dat een Wnb-vergunning wordt verleend voor een project. Eerder, namelijk in haar uitspraak van 1 juli 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1528), formuleerde de Afdeling het als volgt:

"(...) 5.2. (...) Hierbij is van belang dat bij het verlenen van een Wnb-vergunning niet een bepaalde stikstofemissie of stikstofdepositie wordt vergund, maar bepaalde activiteiten. (...)".

Vervolgens overweegt de Afdeling dat alle gevolgen van het project voor Natura 2000-gebieden bij de verlening van een Wnb-vergunning moeten worden beoordeeld, dat verkeersbewegingen inherent zijn aan de exploitatie van een veehouderij en dat de gevolgen (emissies) hiervan derhalve bij de verlening van de vergunning moeten worden betrokken en beoordeeld (eveneens r.o. 6). Tot zover naar mijn mening een logische uitspraak.

In r.o. 7 staat vervolgens de vraag centraal of de Wnb-vergunning in casu ook betrekking heeft op de verkeersbewegingen. De Afdeling overweegt dat een Wnb-vergunning voor een veehouderij moet worden geacht tevens te zijn verleend voor de daarmee gepaard gaande verkeersbewegingen. Hiermee gaat de Afdeling naar mijn mening wel wat kort door de bocht. Ik betwijfel namelijk of dit in alle gevallen kan worden gesteld.

In de praktijk wordt in het dictum van de Wnb-vergunning namelijk vaak opgenomen dat de aanvraag onderdeel uitmaakt van de vergunning. In een dergelijke aanvraag werd in het verleden vaak

geen gewag gemaakt van verkeersbewegingen, maar enkel van het houden van dieren (diersoorten en huisvestingssystemen) en de daarmee samenhangende emissie en depositie. Het gaat uit oogpunt van rechtszekerheid wel ver om de verkeersbewegingen in zo'n geval toch als vergund aan te merken.

Om rechtsonzekere situaties te voorkomen lijkt het mij overigens verstandig om de aanvraag niet (standaard) onderdeel uit te laten maken van de Wnb-vergunning en ervoor te zorgen dat klip en klaar is waar het besluit als zodanig (dus zonder aanvraag) betrekking op heeft. Wordt de hierboven opgenomen uitspraak gevolgd, dan zou daarbij een omschrijving van het project volstaan (en hoeven niet alle gevolgen voor de Natura 2000-gebieden specifiek te worden benoemd). Aldus wordt tevens voorkomen dat wijzigingen in de normstelling (denk aan andere emissienormen op grond van de Regeling ammoniak en veehouderij of een nieuwe versie van AERIUS Calculator) illegale situaties met zich brengen.

Ter vergelijking kan nog worden verwezen naar het schrappen van de (toenmalige) tweede zin van het eerste lid van artikel 8.11 van de Wet milieubeheer, waarbij de wetgever overwoog dat door grote delen van de aanvraag in de vergunning te incorporeren vaak onnodig de handelingsvrijheid van bedrijven wordt beperkt. Hieraan werd toegevoegd dat veel beschrijvingen in de aanvraag zich niet lenen om in een juridisch bindend document te worden opgenomen, omdat de beschrijvingen niet met dat doel zijn opgesteld (*Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 31*).

P.P.A. Bodden