

25. Al met al zijn nog steeds relevant voor de burger de volgende *vuistregels*:

*BU6* redeneer niet naar je zelf toe;

*BU6.1* ga niet af op een positieve grondhouding bij een bestuursorgaan;

*BU6.2* het is je eigen verantwoordelijkheid om je zo goed mogelijk te informeren;

*BU8* vertrouw het openbaar bestuur niet lichtvaardig, maar wees alert, argwanend en assertief; dat verwacht de bestuursrechter ook van je.

26. De subsidieperiode is afgekapt op 1 april 2018, na een kennelijke fout van professional C die 'zou hebben medegedeeld dat de subsidiabele activiteiten zijn uitgevoerd'. (Dat 'zou' is een merkwaardige formulering omdat er daarna van wordt uitgegaan dat die onjuiste mededeling echt is gedaan.) Volgens de Afdeling hadden GS echter gezien de regelmatige contacten beter kunnen en moeten weten. Dan was duidelijk dat ook na 1 april 2018 subsidiabele activiteiten plaatsvonden. In beginsel moeten GS van de Afdeling dus nu tot twee jaar na de aanvraag door-subsidiëren.

27. Helaas is de uitspraak onvoldoende precies, laat staan in Klare Taal geformuleerd en daarom kost het begrijpen ervan onnodig veel moeite. Zij is niet overtuigend voor zover het gaat om het niet honoreren van het vertrouwensbeginsel inzake de verplaatsingskosten. Er waaide hier nog geen frisse *Post-KOTA-wind*.

L.J.A. Damen

## AB 2022/86

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

1 september 2021, nr. 202002541/1/R2

(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, F.D. van Heijningen, B. Meijer)  
m.nt. T. Groot\*

Art. 2.7, 2.8 Wnb; art. 1.2 lid 2, art. 8:72 lid 1 en lid 4, afd. 3.4 Awb

Milieurecht Totaal 2021/7327

NJB 2021/2544

ECLI:NL:RVS:2021:1938

### Natuurvergunning biowarmtecentrale van GS; B&W geen belanghebbende; geen afd. 3.4 Awb na vernietiging.

*Ingevolge artikel 1:2, tweede lid, van de Awb, gelezen in verbinding met het eerste lid en met artikel*

\* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten te Amsterdam.

*8:1 van de Awb, kan een bestuursorgaan uitsluitend beroep instellen tegen een besluit, indien een aan hem toevertrouwd belang rechtstreeks betrokken is bij een besluit van een ander bestuursorgaan. Een belang is aan een bestuursorgaan toevertrouwd als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent. Het college van b&w heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat het een op grond van een wettelijk voorschrift aan hem toevertrouwd en rechtstreeks betrokken belang heeft bij de natuurvergunning. Dat de uitvoerbaarheid van de door het college van b&w voor het project verleende omgevingsvergunning mogelijk mede afhankelijk is van de verleende natuurvergunning van het college van gedeputeerde staten en het college van b&w een duurzaamheidsagenda heeft om Purmerend voor zijn bewoners en bedrijven aardgasvrij te maken, zijn geen feiten of omstandigheden die maken dat het college van b&w als belanghebbende bij de natuurvergunning is aan te merken. Ook anderszins valt niet in te zien dat moet worden geoordeeld dat de belangen ter bescherming waarvan de Wnb strekt, mede aan het college van b&w ter behartiging zijn toevertrouwd. Dat aan de voor het project verleende omgevingsvergunning een in opdracht van SVP uitgevoerde m.e.r.-beoordeling ten grondslag ligt, maakt ook niet dat aan het college van b&w taken ter bescherming van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden zijn opgedragen. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat met de natuurvergunning geen taken worden geraakt die op grond van het bestuursrecht aan het college van b&w zijn opgedragen en dat het college van b&w geen belanghebbende is bij het besluit tot verlening van de natuurvergunning aan SVP.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (hierna: MOB), te Nijmegen,
2. Het college van burgemeester en wethouders van Purmerend (hierna: het college van b&w), appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 10 maart 2020 in zaak nr. 19/2564 in het geding tussen: MOB, en Het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college van gs).

### Procesverloop

Bij besluit van 6 mei 2019 heeft het college van gs een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de natuurvergunning) verleend aan SVP Productie B.V. (hierna: SVP) voor

het oprichten van een biowarmtecentrale aan de Visserijweg 51 in Purmerend (hierna: de centrale).

Bij uitspraak van 10 maart 2020 heeft de rechtbank het door MOB daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft MOB hoger beroep ingesteld.

Het college van b&w heeft incidenteel hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak en een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college van gs heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

SVP heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

SVP heeft een nader stuk ingediend.

MOB heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op 23 april 2021 ge-lijktijdig met zaak nr. 202002542/1/R2

(ECLI:NL:RVS:2021:1939) ter zitting behandeld, waar MOB, vertegenwoordigd door gemachtigde A en gemachtigde B, het college van gs, vertegenwoordigd door mr. F. Sassen en vergezeld door A. Speekenbrink en H. Miedema, en het college van b&w, vertegenwoordigd door mr. J.R. van Angeren en mr. R. Bruijnsteen, beiden advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Voorts is ter zitting SVP Productie B.V., vertegenwoordigd door R. Molenaar-Wingens en mr. S. Ravelli, beiden advocaat te Amsterdam, en door gemachtigde C, en vergezeld door persoon, als belanghebbende gehoord.

## Overwegingen

### Inleiding

1. SVP levert stadsverwarming aan de bewoners en bedrijven van Purmerend vanaf drie productie-installaties, te weten de biowarmtecentrale "De Purmer" aan Contact 1a (hierna: De Purmer) en twee gasgestookte hulpwarmtecentrales (hierna: HWC's) aan de Waterlandlaan 111 en Verbindingsweg 1 in Purmerend. Om meer warmte te kunnen leveren aan het stadsverwarmingsnet van Purmerend, beoogt SVP de nieuwe centrale op het bedrijventerrein "Baanstee Noord" aan de Visserijweg 51 in Purmerend op te richten en in gebruik te nemen. De centrale zal gebruik maken van een stookinstallatie gestookt op schone houtsnippers.

2. In de omgeving van de op te richten centrale liggen de Natura 2000-gebieden Polder Zeevang, Markermeer en IJmeer, Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder en Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske. Verder weg liggen onder meer de Natura 2000-gebieden Noordhollands Duinreservaat en Schoorlse Duinen. SVP heeft de natuurvergunning aangevraagd vanwege de mogelijke negatieve effecten van het project op de omliggende Natura 2000-gebieden.

Het college van gs heeft deze vergunning verleend bij het besluit van 6 mei 2019. Het besluit is voorbereid met toepassing van de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

3. MOB stelt zich volgens haar statuten ten doel om in overeenstemming met artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu te bevorderen. MOB vreest dat de activiteiten van de centrale de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden zullen aantasten, omdat de stikstofdepositie te hoog is. Zij acht het besluit van 6 mei 2019 in strijd met de geldende regelgeving en heeft daarom beroep ingesteld tegen het besluit.

### Natuurtoets

4. Bij de aanvraag heeft SVP een Natuurtoets van 28 januari 2019 met een Aerius-berekening overgelegd. In de Natuurtoets staat dat volgens deze berekening de jaarlijkse emissies van stikstofhoudende verbindingen (stikstofoxiden en ammoniak) naar de lucht ten gevolge van het project in totaal 19.531,4 kg/jaar NOx en 673,2 kg/jaar NH<sub>3</sub> zullen bedragen. Ten gevolge van het project zal de berekende depositie in de gebieden Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske 0,12 mol/ha/jr, in het Noordhollands Duinreservaat 0,06 mol/ha/jr en de Schoorlse Duinen 0,05 mol/ha/jr bedragen. De maximale bijdrage aan stikstofdepositie is in die gebieden verlaagd naar 0,05 mol/ha/jr. Gelet hierop zijn de activiteiten van de centrale volgens de Natuurtoets vergunningplichtig op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb). In de Natuurtoets is vermeld dat er voor deze Natura 2000-gebieden nog voldoende ontwikkelingsruimte is om de additionele stikstofdepositie op te vangen.

### Besluit van 6 mei 2019

5. Het college van gs heeft op basis van de Aerius-berekening vastgesteld dat de stikstofdepositie van het project zal leiden tot overschrijding van de grenswaarden die gelden voor de Natura 2000-gebieden Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske, Kennemerland-Zuid en Noordhollands Duinreservaat en dat daarom sprake is van een vergunningplicht op grond van de Wnb. Bij het besluit van 6 mei 2019 heeft het college van gs de vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling als bedoeld in artikel 2.8 van de Wnb die aan het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS) ten grondslag is gelegd. Daarbij heeft het college van gs op grond van artikel 2.7 van het Be-

sluit natuurbescherming stikstofontwikkelingsruimte toebedeeld.

6. Op deze zaak is hoofdstuk 1 van de Crisis- en Herstelwet van toepassing.

*De uitspraak van de rechtbank*

7. De rechtbank heeft het beroep van MOB tegen het besluit van 6 mei 2019 niet-ontvankelijk verklaard op grond van artikel 6:13 van de Awb, omdat MOB geen zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit en niet is gebleken dat dit haar redelijkerwijs niet kan worden verweten. Het betoog van MOB dat het vereiste van artikel 6:13 van de Awb in strijd is met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus), heeft de rechtbank verworpen onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4217 en van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703. De rechtbank heeft overwogen dat de prejudiciële vragen die de rechtbank Limburg op dit punt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft gesteld in de zaak Stichting Varkens in Nood (verwijzingsuitspraak van 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159), geen aanleiding geven de behandeling van de zaak aan te houden.

8. De rechtbank heeft het verzoek van het college van b&w om te worden toegelaten als partij als bedoeld in artikel 8:26, eerste lid, van de Awb afgewezen op de grond dat het geen belanghebbende is bij het besluit tot verlening van de natuurvergunning aan SVP. De rechtbank heeft overwogen dat die vergunning afzonderlijk en vooruitlopend op de aanvraag van SVP om een omgevingsvergunning is verleend en het besluit geen gevolgen heeft voor een aan de gemeente toevertrouwd belang. Met de Wnb-vergunning worden volgens de rechtbank geen taken geraakt die op grond van het bestuursrecht aan het college van b&w zijn opgedragen. De gestelde warmtevoorziening, werkgelegenheid en duurzaamheidsambities zijn niet aan te merken als zulke taken, aldus de rechtbank.

9. MOB heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Het college van b&w heeft vervolgens incidenteel hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak. De Afdeling zal eerst het betoog van het college van b&w en vervolgens dat van MOB beoordelen.

*Incidenteel hoger beroep van het college van b&w*

10. Bij brief van 7 juli 2020 heeft het college van b&w incidenteel hoger beroep ingesteld. Het college van b&w beoogt hiermee te voorkomen dat het zelf in een, ten opzichte van de positie waarin het na de uitspraak van de rechtbank ver-

keerde, rechtens slechtere positie komt te verkeren indien het principaal hoger beroep slaagt.

Het college van b&w betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het geen belanghebbende is bij het besluit van 6 mei 2019. Het college van b&w stelt daartoe dat het een belang heeft bij de realisering van de nieuwe centrale, omdat deze in het belang is van de inwoners van Purmerend en de in de gemeente gevestigde bedrijven en omdat met de centrale een bijdrage kan worden geleverd aan de ambitie van het college van b&w om Purmerend in uiterlijk 2035 aardgasvrij te maken. Ook stelt het college van b&w belanghebbende te zijn bij de natuurvergunning omdat het als het daartoe bevoegde gezag een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het project heeft verleend en in het kader van deze vergunningverlening de uitvoerbaarheid van hetgeen is vergund centraal staat. Aan de omgevingsvergunning ligt een vormvrije m.e.r.-beoordeling ten grondslag. Een eventuele vernietiging van de natuurvergunning kan volgens het college van b&w ook gevolgen voor deze m.e.r.-beoordeling hebben.

10.1. Ingevolge artikel 1:2, tweede lid, van de Awb, gelezen in verbinding met het eerste lid en met artikel 8:1 van de Awb, kan een bestuursorgaan uitsluitend beroep instellen tegen een besluit, indien een aan hem toevertrouwd belang rechtstreeks betrokken is bij een besluit van een ander bestuursorgaan. Een belang is aan een bestuursorgaan toevertrouwd als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent. Het college van b&w heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat het een op grond van een wettelijk voorschrift aan hem toevertrouwd en rechtstreeks betrokken belang heeft bij de natuurvergunning. Dat de uitvoerbaarheid van de door het college van b&w voor het project verleende omgevingsvergunning mogelijk mede afhankelijk is van de verleende natuurvergunning van het college van gedeputeerde staten en het college van b&w een duurzaamheidsagenda heeft om Purmerend voor zijn bewoners en bedrijven aardgasvrij te maken, zijn geen feiten of omstandigheden die maken dat het college van b&w als belanghebbende bij de natuurvergunning is aan te merken. Ook anderszins valt niet in te zien dat moet worden geoordeeld dat de belangen ter bescherming waarvan de Wnb strekt, mede aan het college van b&w ter behartiging zijn toevertrouwd. Dat aan de voor het project verleende omgevingsvergunning een in opdracht van SVP uitgevoerde m.e.r. beoordeling ten grondslag ligt, maakt ook niet dat aan het college van b&w taken

ter bescherming van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden zijn opgedragen. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat met de natuurvergunning geen taken worden geraakt die op grond van het bestuursrecht aan het college van b&w zijn opgedragen en dat het college van b&w geen belanghebbende is bij het besluit tot verlening van de natuurvergunning aan SVP.

#### *Eerste conclusie*

11. De rechtbank heeft het college van b&w terecht niet toegelaten om als partij aan het geding deel te nemen. De Afdeling zal het hoger beroep van het college van b&w ongegrond verklaren.

#### *Hoger beroep van MOB*

12. MOB betoogt dat het besluit in strijd met artikel 6 van de Habitatrictlijn is genomen, omdat toepassing is gegeven aan het PAS. MOB verwijst naar de uitspraken van het Europese Hof van 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, en de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603. MOB voert aan dat het besluit van 6 mei 2019 nog niet onherroepelijk is en het college van gs het besluit had moeten intrekken, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019.

#### *Ontvankelijkheid*

12.1. De Afdeling begrijpt uit dit betoog dat MOB verzoekt om een inhoudelijke beoordeling van haar gronden. Hiaraan komt de Afdeling pas toe na beoordeling van de vraag of de rechtbank het beroep terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. Naar aanleiding van de opmerking van SVP dat MOB niet heeft onderbouwd dat de uitspraak van de rechtbank onjuist is, overweegt de Afdeling dat de ontvankelijkheid een ambtshalve te beoordelen aspect is. De beoordeling hiervan vindt dus plaats ongeacht de aangevoerde gronden.

#### *Gevolgen arrest Varkens in Nood*

12.2. De prejudiciële vragen van de rechtbank Limburg waarnaar MOB in beroep bij de rechtbank heeft verwezen, hebben geleid tot het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7.

Onder verwijzing naar de uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, overweegt de Afdeling dat artikel 6:13 van de Awb niet kan worden tegengeworpen aan MOB, omdat het besluit van 6 mei 2019 is voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb. In deze uitspraak heeft de Afdeling namelijk naar aanleiding van het arrest van 14 januari 2021 overwogen dat uit artikel 9, tweede lid, van het

Verdrag van Aarhus volgt dat het recht van belanghebbenden om beroep in te stellen tegen "Aarhus-besluiten" niet afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Dit betekent dat in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken deze voorbereidingsprocedure is toegepast, artikel 6:13 van de Awb niet mag worden tegengeworpen aan belanghebbenden. Zaken over besluiten op grond van de Wnb, zoals het besluit van 6 mei 2019, worden als omgevingsrechtelijke zaken beschouwd. Dit betekent dat de rechtbank ten onrechte aan MOB heeft tegengeworpen dat zij geen zienswijze naar voren heeft gebracht over het ontwerp van dit besluit en het beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

12.3. Het betoog van SVP leidt niet tot een ander oordeel. SVP wordt niet gevolgd in haar betoog dat zij ervan mocht uitgaan dat de natuurvergunning met de aangevallen uitspraak in feite al in rechte onaantastbaar was, zodat het rechtszekerheidsbeginsel zich verzet tegen een toepassing van artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus, zoals deze uit het arrest van 14 januari 2021 volgt. Gelet op de stand van de procedure was de natuurvergunning namelijk nog aantastbaar in rechte en met het betoog dat het Verdrag van Aarhus in deze zaak buiten toepassing moet blijven, gaat SVP voorbij aan de, onder 13.2. opgenomen, uitleg van de Afdeling in de uitspraak van 14 april 2021.

Voor zover SVP aanvoert, met de stelling ter zitting dat MOB bewust heeft nagelaten een zienswijze in te dienen, dat MOB misbruik heeft gemaakt van procesrecht, treft dit geen doel. SVP heeft de stelling over het bewust nalaten niet aannemelijk gemaakt. Ter zitting heeft MOB naar voren gebracht dat zij verschillende websites doorlicht voor de bekendmakingen, maar in dit geval de publicatie van het ontwerpbesluit over het hoofd heeft gezien. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat SVP misbruik van procesrecht heeft gemaakt.

SVP heeft verder tevergeefs ter zitting naar voren gebracht dat de zaak aanleiding geeft tot nuancering van de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021. De Afdeling ziet geen grond hiertoe.

#### *Tweede conclusie*

13. Het hoger beroep van MOB is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling alsnog de door MOB bij de rechtbank aangevoerde beroepsgronden inhoudelijk beoordelen, nu de rechtbank daaraan niet is toegekomen.

*Beoordeling beroepsgronden MOB*

14. De strekking van het betoog van MOB in beroep is gelijklopend aan dat in hoger beroep, dat de vergunning niet kon worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt, omdat deze niet voldoet aan artikel 6 van de Habitatrictlijn.

14.1. Het college van gs heeft de Wnb-vergunning bij het besluit van 6 mei 2019 verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019 waarnaar MOB verwijst, geoordeeld dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrictlijn voortvloeien. De Afdeling heeft bijlage 2 van het PAS, dat de opsomming van de gebieden omvat die in het PAS zijn opgenomen, onverbindend geacht. Overwogen is dat dit gevolgen heeft voor toestemmingen die op basis van dit beoordelingskader kunnen worden verleend. Een Wnb-vergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied dat in het PAS is opgenomen, kon niet worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. Vergunningen die met toepassing van het PAS zijn verleend en die in rechte onaantastbaar zijn, behouden echter het rechtsgevolg dat zij hebben, aldus de uitspraak van 29 mei 2019.

Het voorgaande betekent dat het college van gs het besluit van 6 mei 2019 heeft genomen in strijd met de artikelen 2.7, tweede lid, en 2.8, derde lid, van de Wnb. Zoals hiervoor is overwogen, is de natuurvergunning gelet op deze, nog lopende, procedure niet in rechte onaantastbaar. SVP voert dan ook tevergeefs aan dat haar rechtszekerheid vanwege de onaantastbaarheid van de natuurvergunning moet prevaleren.

Het betoog van MOB slaagt.

14.2. De overige beroepsgronden van MOB behoeven geen bespreking.

*Derde conclusie*

15. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van MOB tegen het besluit van 6 mei 2019 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking wegens strijd met de artikelen 2.7, tweede lid, en 2.8, derde lid, van de Wnb.

*Definitieve geschilbeslechting*

16. SVP heeft in het kader van mogelijke definitieve geschilbeslechting een nader stuk overgelegd op 7 april 2021. Hierin heeft SVP naar voren gebracht dat zij nader onderzoek heeft gedaan en dat daaruit naar voren is gekomen dat de toena-

me in stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden gering is. Van significante gevolgen voor die gebieden is volgens SVP geen sprake. Bij het nadere stuk heeft SVP ook een verschilberekening en notitie van Royal HaskoningDHV van 2 april 2021 overgelegd, waaruit SVP afleidt dat de centrale kan worden opgericht en in gebruik kan worden genomen zonder dat de stikstofdepositie per saldo toeneemt. Volgens SVP kan de stikstofdepositie van de centrale namelijk intern worden gesaldeerd met emissiereductie door De Purmer en is aan alle voorwaarden voor interne saldering voldaan. SVP stelt zich op het standpunt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, dat zij daarom geen natuurvergunning meer nodig heeft. SVP merkt verder op dat zij een start heeft gemaakt met een passende beoordeling en Aerius-berekeningen om aan te tonen dat zo nodig extern kan worden gesaldeerd. SVP verzoekt de Afdeling, voor het geval de uitspraak van de rechtbank en het besluit van 6 mei 2019 zouden worden vernietigd, de zaak zonder terugwijzing naar de rechtbank af te doen, de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten of de zaak op andere wijze definitief af te doen. Daarbij heeft SVP haar belang van rechtszekerheid, het grote maatschappelijke belang dat met de warmtevoorziening is gemoeid als ook dat in deze zaak de Crisis- en herstelwet van toepassing is, naar voren gebracht.

16.1 Ook na afloop van de beroepstermijn en, als 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, nieuwe argumenten worden aangevoerd en stukken, ter motivering van een eerdere beroepsgrond, worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval als die argumenten, gegevens of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat de andere partijen worden belemmerd om daarop voldoende te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

Naar het oordeel van de Afdeling is dat in dit geval aan de orde. Het college van gs en MOB waren niet in staat uiterlijk op de zitting adequaat op het nadere stuk met bijlagen van SVP te reageren, gelet op de omvang hiervan, in totaal ruim 290 bladzijden, de technische inhoud hiervan en het late tijdstip waarop dit is ingediend, zo'n twee weken voor de zitting. De Afdeling zal het nadere stuk met bijlagen van 7 april 2021 daarom wegens strijd met een goede procesorde niet in de beoordeling betrekken.

16.2. Er bestaat geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

16.3. De Afdeling ziet af van toepassing van de bestuurlijke lus, gelet op de aard en omvang van

het gebrek dat aan het besluit van 6 mei 2019 kleeft en omdat dit, gelet op de stand van zaken, naar het oordeel van de Afdeling niet zal leiden tot tijdswinst.

16.4. Voor zover SVP de aanvraag handhaaft, zal het college van gs een nieuw besluit dienen te nemen op de aanvraag. Het thans bestreden besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Er zijn geen zienswijzen bij het college ingediend tegen het ter inzage gelegde ontwerp-besluit. Bij de rechtbank is uitsluitend door MOB beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Onder deze omstandigheden behoeft afdeling 3.4 van de Awb bij de voorbereiding van een nieuw besluit in dit geval niet opnieuw te worden toegepast. De gevolgen van de aangevraagde activiteit zullen opnieuw in kaart moeten worden gebracht met zo nodig een nieuwe passende beoordeling. Naar ter zitting is gebleken, is daarmee een aanvang gemaakt. Het ligt in dit geval vervolgens op de weg van het college van gs om MOB in de gelegenheid te stellen een eventuele zienswijze tegen een eventueel nieuw te nemen besluit voorafgaande aan het nemen van dat besluit bij hem naar voren te brengen.

#### Judiciële lus

17. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling verder aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

#### Proceskostenveroordeling

18. Het college van gs moet de proceskosten vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. gegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Purmerend ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 10 maart 2020 in zaak nr. 19/2564 waarin het beroep niet-ontvankelijk is verklaard;
- IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- V. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 6 mei 2019, kenmerk RUD 268852;
- VI. bepaalt dat tegen het door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland te

nemen besluit slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

- VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.546,87, waarvan € 1.496 aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en € 50,87 aan reiskosten is toe te rekenen;
- VIII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 877 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

#### Bijlage

##### Verdrag van Aarhus

#### Artikel 6. *Inpraak in besluiten over specifieke activiteiten*

1. Elke partij:
  - a. past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten in bijlage I;
  - b. past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt; en
 (...)

#### Artikel 9. *Toegang tot de rechter*

- (...)
2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek
  - 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.
 Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe

wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b.

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

(...)

### Habitatrichtlijn

#### Artikel 6

(...)

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

### Algemene wet bestuursrecht

#### Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

#### Artikel 3:15

1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

2. Bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen.

#### Artikel 6:13

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 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

#### Artikel 6:24

Deze afdeling is met uitzondering van artikel 6:12 van overeenkomstige toepassing indien hoger beroep, incidenteel hoger beroep, beroep in cassatie of incidenteel beroep in cassatie kan worden ingesteld.

#### Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

#### Artikel 8:26

1. De bestuursrechter kan tot de sluiting van het onderzoek ter zitting ambtshalve, op verzoek van een partij of op hun eigen verzoek, belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen.

#### Artikel 8:110

1. Indien hoger beroep is ingesteld, kan degene die ook hoger beroep had kunnen instellen, incidenteel hoger beroep instellen. De voorschriften omtrent het hoger beroep zijn van toepassing, tenzij in deze titel anders is bepaald.

2. Het incidenteel hoger beroep wordt ingesteld binnen zes weken nadat de hogerberoepsrechter de gronden van het hoger beroep aan de desbetreffende partij heeft verzonden.

### Wet natuurbescherming (geldend ten tijde van het besluit van 6 mei 2019)

#### Artikel 2.7

(...)

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend

effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan:

a. artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid, wanneer de vergunning betrekking heeft op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, of (...)

#### Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de in standhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

(...)

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

#### Noot

1. De hier geannoteerde uitspraak betreft een voorbeeld van bestendige rechtspraak over de toepassing van artikel 1:2, tweede lid, Awb/interbestuurlijke geschillen. De beoordelingsmaatstaf in de jurisprudentie luidt blijkens r.o. 10.1 als volgt. "Een belang is aan een bestuursorgaan toevertrouwd als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent."

Verder kunnen toevertrouwde belangen slechts tot belanghebbendheid bij het bestreden besluit leiden als deze toevertrouwde belangen actueel en direct geraakt zijn (artikel 1:2, eerste lid, juncto tweede lid, Awb). In de wetgeschiedenis van artikel 1:2, tweede lid, Awb (*Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, blz. 34) is vermeld dat de vraag of een belang aan een bestuursorgaan als zodanig is toevertrouwd, moet worden beoordeeld aan de hand van de *taken* die aan het bestuursorgaan in kwestie zijn opgedragen. Daarvoor is met name de wetgeving bepalend, waaruit voor sommige bestuursorganen ruime en voor andere bestuursorganen beperkte taakpakketten afleidbaar zijn, aldus de wetgeschiedenis. Zo had B&W op basis van artikel 13 Na-

tuurbeschermingswet 1998 (oud) *beperkte* taken in het kader van een natuurvergunningaanvraag en de beoordeling daarvan, totdat deze bepaling verviel per 1 oktober 2005. In ABRvS 22 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7982, is B&W van Steenbergens daarom wél als belanghebbende aangemerkt bij een weigering door de minister van LNV van een vergunning ingevolge artikel 12 Natuurbeschermingswet 1998 (oud) voor een varkenshouderij.

2. De ruimtelijke ordening van het grondgebied van een gemeente is ook een (mede) aan B&W toevertrouwd belang (zie onder andere de noot van Tolsma en Hoogstra bij ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3274, AB 2018/205). Dit volgt onder meer uit diverse bepalingen in de Wro, de Wabo, het Bro en het Bor. Hier gaat het om een *ruim* takenpakket (zie daarover Peters, AA 20170104, p. 106). De volgende bestuursorganen zijn dan ook door de Afdeling wél belanghebbend geacht bij de hierna te noemen besluiten:

i. B&W van Roerdalen bij een goedkeuringsbesluit van GS van Limburg over het bestemmingsplan "Roerstreek-Noord/Roerstreek-Oost" van de raad van Roerdalen (ABRvS 12 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1466),

ii. B&W van Bennebroek bij een goedkeuringsbesluit van GS van Noord-Holland over het bestemmingsplan "Landgoederen en Groene Gebieden" van de raad van Heemstede, welk plangebied zich uitstrekt tot aan het grondgebied van Bennebroek (ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5914),

iii. B&W van Beemster respectievelijk B&W van Ommen bij een aanwijzingsbesluit van de staatssecretaris van EZ, waarbij een gebied dat grenst aan Beemster onderscheidenlijk deels ligt in Ommen is aangewezen als Natura 2000-gebied (ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3175 en ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3922), en

iv. B&W van Amsterdam bij een weigeringsbesluit van GS van Noord-Holland om aan NDSM energie U.A. omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van vijf windturbines in Amsterdam in afwijking van het bestemmingsplan (ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2331).

3. Een ruim takenpakket staat echter niet garant voor belanghebbendheid, zo blijkt bijvoorbeeld uit ABRvS 17 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5303, *Gst.* 2011/96, m.nt. Heinen, waarin B&W van Medemblik niet als belanghebbende wordt aangemerkt bij het bestemmingsplan "Recreatiegebied De Vlietlanden" van de raad van Medemblik. De Afdeling overweegt:

"In artikel 3.1 van de Wro is aan de gemeenteraad de bevoegdheid tot vaststelling van een



bestemmingsplan toegekend. Ten aanzien van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan voor een deel van het grondgebied van de gemeente Medemblik heeft (B&W van) Medemblik geen eigen van de raad van de gemeente Medemblik te onderscheiden belang.” Dit lijkt een vaste lijn in de rechtspraak te zijn (zie reeds ABRvS 14 december 2005,

ECLI:NL:RVS:2005:AU7990, AB 2006/350, m.nt. Damen). Een ander voorbeeld biedt ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4084, AB 2015/376, m.nt. Tolsma. In deze uitspraak wordt overwogen dat de belangen die artikel 4 Productenbesluit asbest beoogt te beschermen – ondanks een ruim gemeentelijk takenpakket qua handhaving van de Wet milieubeheer, Woningwet en Bouwbesluit – niet aan B&W van Drechterland zijn toevertrouwd, maar aan de minister van I en M. De minister heeft onder meer tot taak deze bepaling te handhaven. Wil B&W desondanks als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, dan is vereist dat een besluit over handhaving van artikel 4 Productenbesluit asbest invloed heeft op de uitoefening van bevoegdheden die aan B&W zelf zijn toegekend, bijvoorbeeld omdat de bevoegdheidsuitoefening van B&W wordt belemmerd of doorkruist. De Afdeling stelt vast dat daarvan geen sprake is, zodat B&W van Drechterland geen belanghebbende is.

4. Ook in de hier geannoteerde uitspraak wordt B&W van Purmerend niet aangemerkt als belanghebbende bij een vergunning van GS van Noord-Holland op basis van artikel 2.7 Wet natuurbescherming voor een biowarmtecentrale. Dit oordeel bijt mijns inziens niet met het oordeel onder 1 dat B&W van Steenbergen wel belanghebbende is bij een weigering van vergunning op grond van artikel 12 Natuurbeschermingswet 1998 (oud). In de Wet natuurbescherming is ten tijde van belang namelijk géén taak weggelegd voor B&W zoals bij artikel 13 Natuurbeschermingswet 1998 (oud) wel het geval was. Ook raakt de natuurvergunning voor de biowarmtecentrale an sich niet de ruimtelijke ordening van het grondgebied van Purmerend, zoals een aanwijzingsbesluit tot Natura 2000-gebied dat wel doet (zie punt 2). Weliswaar heeft deze centrale ruimtelijke effecten, maar die ruimtelijke effecten komen niet aan de orde bij de natuurvergunning maar bij de door B&W van Purmerend verleende omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik ex artikel 2.12, eerste lid, onder a onder 3°, Wabo (zie daarover ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1939). Verder lijkt in de uitspraken onder 3 tot uitdrukking te komen dat de Afdeling voor de invulling van de belanghebbendheidseis uitgaat van een ‘doelmatige taakverdeling’ tussen verschillende bestuursorganen, in deze gevallen tussen B&W en de raad van Medemblik respectievelijk B&W van Drechterland en

de minister van I en M. Ook vanuit die gedachte valt de hier geannoteerde uitspraak mijn inziens te begrijpen. Immers met de natuurvergunning voor de biowarmtecentrale worden geen taken geraakt die op grond van de wet aan B&W van Purmerend zijn opgedragen. GS van Noord-Holland is namelijk bevoegd gezag bij de natuurvergunning en ter zake belast met taken in de Wet natuurbescherming.

5. Tot slot. De natuurvergunning voor de biowarmtecentrale wordt door de Afdeling vernietigd. Stel dat GS van Noord-Holland een nieuw besluit neemt en daarvoor opnieuw Afdeling 3.4 Awb doorloopt – hoewel de Afdeling dat niet nodig acht –, zou B&W van Purmerend dan wél ontvankelijk zijn in zijn beroep? Op grond van het Varkens in Nood-arrest moet het antwoord op die vraag mijns inziens bevestigend luiden. Althans, als B&W een zienswijze indient. Het Varkens in Nood-arrest is immers ook relevant voor bestuursorganen (zie ABRvS 27 oktober 2021 ECLI:NL:RVS:2021:2390). Zoals bekend, heeft de Afdeling in deze uitspraak geoordeeld dat aan een bestuursorgaan die bij een besluit geen belanghebbende is, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden toegeworpen dat hij geen belanghebbende is. T. Groot

## AB 2022/87

### AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

9 juni 2021, nr. 202004462/1/R1

(Mr. E. Helder)

m.nt. L.J.A. Damen

Art. 5:7 Awb; art. 5.23 Wtw

Omgevingsvergunning in de praktijk 2021/8518

ABkort 2021/383

NJB 2021/1902

ECLI:NL:RVS:2021:1223

### Gezien gerechtvaardigde verwachtingen leiden bijzondere omstandigheden tot het afzien van de inning van een dwangsom.

*Tussen partijen is niet in geschil dat op 6 augustus 2018 door de behandelend ambtenaar is toegezegd dat de baggerwerkzaamheden op het perceel uitsluitend met een baggerspuit zullen worden uitgevoerd, dat hierna de aannemer gedurende twee dagen het werk ook daadwerkelijk met een baggerspuit heeft uitgevoerd en dat deze toezegging aan het college kan worden toegerekend. Daarmee is aan de eerste*