

2019, AB 2019/354, m.nt. A.C. Hendriks; ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1681 en ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3273). Strengere normen zijn dan ook toegestaan als de verkeersveiligheid dat verlangt. De Afdeling bestuursrechtspraak volgt hiermee de rechtspraak van het Hof van Justitie (HvJ EU 1 maart 2012, C-467/10 (*Baris Akyüz*), ECLI:EU:C:2012:112).

5. Anders dan door appellant is bepleit, is er volgens de Afdeling bestuursrechtspraak geen plicht om de Nederlandse wetgeving aan te (laten) passen. Niet alleen is de Nederlandse wetgeving thans in overeenstemming met de Europese regels, maar in Nederland is het niet aan de rechter om wetgeving aan te passen, gelet op de scheiding der machten. Dit laatste argument, waaraan de Afdeling bestuursrechtspraak overigens niet verwijst, wordt ook door de Europese rechter voor juridisch verdedigbaar gehouden (zie bijv. EHRM 31 januari 2023, *Y/Frankrijk*, AB 2023/83, m.nt. A.C. Hendriks).

6. Had het CBR dan gehandeld in strijd met het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel? Ook deze gronden wijst de Afdeling bestuursrechtspraak van de hand. Allereerst overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat de positie van appellant, van wie de OSAS bekend is, niet vergelijkbaar is met bestuurders die mogelijk ook OSAS hebben maar dit niet weten. Dat dit tot ongelijke uitkomsten leidt, in de zin van een verkorte en een gewone verlening van de rijgeschiktheid, is inherent aan de ongelijkheid van de gevallen. Evenmin is er sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het beperken voor beperkte duur van het rijbewijs is conform de doelen van de verkeerswetgeving, te weten het waarborgen van de verkeersveiligheid. Daarom verklaart de Afdeling bestuursrechtspraak deze beide gronden ongegrond.

7. Alles bij elkaar was de ongegrondverklaring door de Afdeling bestuursrechtspraak van het hoger beroep begrijpelijk, ondanks de gestelde strijdigheid van het besluit van het CBR met de EU-Rijbewijsrichtlijn. Dit laatste had op het eerste gezicht tot gegrondverklaring van de gronden moeten leiden, maar de EU-Richtlijn bevat minimumnormen. Bovenstaande uitspraak sluit naadloos aan bij eerdere uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over bestuurders van een motorvoertuig die menen dat hun rijbewijs wel had moeten worden teruggegeven of worden verlengd (zie bijv. ABRvS 14 november 2018, AB 2019/2, m.nt. A.C. Hendriks; ABRvS 5 december 2018, AB 2019/40, m.nt. A.C. Hendriks en ABRvS 10 juli 2019, AB 2019/350, m.nt. A.C. Hendriks). De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart besluiten van het CBR doorgaans na een terughoudende toetsing voor juist. Bij dergelijke besluiten hoeft het CBR geen rekening te houden met indi-

viduele omstandigheden van de aanvrager (zie bijv. ABRvS 27 februari 2019, AB 2019/354, m.nt. A.C. Hendriks). De verkeerswetgeving is omwille van de verkeersveiligheid immers dwingend geformuleerd (zie bijv. ABRvS 27 februari 2019, AB 2019/354, m.nt. A.C. Hendriks) en laat feitelijk geen ruimte voor het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel om hierin verandering aan te brengen. Dit betekent dat het CBR in veel gevallen het rijbewijs moet innemen dan wel enkel voor een beperkte periode mag verlengen.

8. De verkeerswetgeving, die in Nederland deels strenger is dan de Europese minimumnormen, is juridisch juist en verantwoord. Het beschikken over een rijbewijs is geen recht, maar biedt personen die aantoonbaar rijgeschikt zijn de mogelijkheid zich met een motorvoertuig op de weg te bevinden. Dat de bescherming van de verkeersveiligheid daarbij leidend is, spreekt voor zich. Deze doelstelling belemmert personen die menen dat ze ook op een veilige wijze een motorvoertuig kunnen besturen. Zolang deze veiligheid evenwel niet goed is gewaarborgd, kan en mag het CBR aan deze personen geen rijbewijs verstrekken, zeker voor een langere periode dan verantwoord is. Dit getuigt van juist (wetgevings)beleid. A.C. Hendriks

## AB 2023/122

### AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

25 januari 2023, nr. 202201572/1/R4

(Mr. A. ten Veen)

m.nt. T. Groot

Art. 1:3 Awb

Milieurecht Totaal 2023/7503

NJB 2023/475

ECLI:NL:RVS:2023:280

### **Besluitbegrip. De reactie op een melding over de overgang (tenaamstelling) van een omgevingsvergunning is geen besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.**

*In artikel 2.25, eerste en tweede lid, van de Wabo is voorzien in een regeling voor de overgang van een omgevingsvergunning op een andere natuurlijke of rechtspersoon. Daarin staat dat een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert. De aanvrager of vergunninghouder dient de overgang van de vergunning te melden aan het bevoegd gezag. Deze melding is voor de overgang van de vergunning niet constitutief (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667).*

*Een omgevingsvergunning gaat dus van rechtswege over op degene die het project uitvoert. Anders dan waar het college in het besluit van 3 september 2021 van is uitgegaan, betekent dit dat de reactie op een melding over de overgang van de vergunning, in dit geval de reactie van het college van 16 december 2019, niet op rechtsgevolg is gericht en daarom geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Het college heeft dus het bezwaar van Milieustraat Meppel in het besluit van 3 september 2021 ten onrechte inhoudelijk beoordeeld.*

Uitspraak op het hoger beroep van Milieustraat Meppel B.V., te Meppel, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 28 januari 2022 in zaak nr. 21/396 in het geding tussen:

Milieustraat Meppel,  
en

Het college van burgemeester en wethouders van Meppel.

### Procesverloop

Het college heeft bij e-mail van 16 december 2019 bevestigend gereageerd op de melding van partij over het gebruik van de op 13 april 2007 op grond van de Wet milieubeheer verleende vergunning voor een inrichting op het perceel locatie in Meppel (hierna: het perceel).

Bij besluit van 16 december 2020 heeft het college het door Milieustraat Meppel daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 3 september 2021 heeft het college het besluit van 16 december 2020 herzien en het bezwaar van Milieustraat Meppel ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 januari 2022 heeft de rechtbank het beroep van Milieustraat Meppel tegen het besluit van 16 december 2020 niet-ontvankelijk verklaard. Daarbij heeft de rechtbank geoordeeld dat geen beroep van rechtswege tegen het besluit van 3 september 2021 is ontstaan, omdat Milieustraat Meppel daarbij geen belang heeft. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft Milieustraat Meppel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Milieustraat Meppel en het college hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 oktober 2022, waar Milieustraat Meppel, vertegenwoordigd door gemachtigde, is verschenen. Het college, vertegenwoordigd door G. Siebel, heeft via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

### Overwegingen

1. Op 13 april 2007 is aan NV ROVA Holding een revisievergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer verleend voor het op- en overslaan van afvalstoffen op het perceel. Die vergunning is op 1 oktober 2010 gelijkgesteld met een omgevingsvergunning voor de activiteit "milieu", als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

Milieustraat Meppel is een afvalverwerkingsbedrijf en is vanaf 2016 op het perceel gevestigd en heeft daar een inrichting gedreven. Medio 2019 heeft partij aan het college melding gedaan dat zij gebruikmaakt van de vergunning. Het college heeft op 16 december 2019 gereageerd op die melding. Milieustraat Meppel is het niet eens met die reactie en heeft daartegen bezwaar gemaakt bij het college. Het college heeft in het besluit van 16 december 2020 geoordeeld dat geen bezwaar kon worden gemaakt, omdat de reactie op de melding geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In het besluit van 3 september 2021 heeft het college het besluit van 16 december 2020 herzien en het bezwaar inhoudelijk beoordeeld en ongegrond verklaard.

2. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit van 16 december 2020 niet-ontvankelijk verklaard omdat geen belang meer bestond bij een uitspraak op dat beroep. Dat besluit was immers herzien. De rechtbank heeft daarnaast in de uitspraak geoordeeld dat geen beroep van rechtswege tegen het besluit van 3 september 2021 is ontstaan, omdat Milieustraat Meppel ten tijde van de uitspraak daar geen belang bij had. De rechtbank overweegt daarbij dat aannemelijk is dat Milieustraat Meppel geen gebruiksrecht meer heeft en geen activiteiten op het perceel mag uitvoeren. Verder heeft Milieustraat Meppel ter zitting verklaard dat zij inmiddels failliet is, aldus de rechtbank.

3. Milieustraat Meppel kan zich niet vinden in het oordeel van de rechtbank dat geen beroep van rechtswege is ontstaan tegen het besluit van 3 september 2021. Zij voert aan dat zij in 2019 gebruiker was van de inrichting. Dat de huurovereenkomst van het perceel op enig moment is beëindigd, doet daar niet aan af. Doordat de vergunning niet meer op haar naam staat worden haar belangen geschaad. Verder stelt Milieustraat Meppel dat de overweging van de rechtbank dat zij failliet is, onjuist is.

3.1. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

3.2. Gelet op wat Milieustraat Meppel heeft aangevoerd, kan niet worden geoordeeld dat zij

geen of onvoldoende belang heeft bij de beoordeling van het besluit van 3 september 2021. De rechtbank heeft dus ten onrechte geen beroep van rechtswege tegen dat besluit aangenomen. De Afdeling zal het beroep tegen dat besluit hierna beoordelen.

4. In artikel 1:3, eerste lid, van de Awb is bepaald dat onder een besluit wordt verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

In artikel 2.25, eerste en tweede lid, van de Wabo is voorzien in een regeling voor de overgang van een omgevingsvergunning op een andere natuurlijke of rechtspersoon. Daarin staat dat een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert. De aanvrager of vergunninghouder dient de overgang van de vergunning te melden aan het bevoegd gezag. Deze melding is voor de overgang van de vergunning niet constitutief (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667).

Een omgevingsvergunning gaat dus van rechtswege over op degene die het project uitvoert. Anders dan waar het college in het besluit van 3 september 2021 van is uitgegaan, betekent dit dat de reactie op een melding over de overgang van de vergunning, in dit geval de reactie van het college van 16 december 2019, niet op rechtsgevolg is gericht en daarom geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Het college heeft dus het bezwaar van Milieustraat Meppel in het besluit van 3 september 2021 ten onrechte inhoudelijk beoordeeld.

5. Omdat de reactie van 16 december 2019 geen besluit is, heeft het college in het besluit van 16 december 2020 terecht geoordeeld dat daartegen geen bezwaar kon worden gemaakt en dat bezwaar dus terecht niet-ontvankelijk verklaard.

6. De conclusie is dat het hoger beroep gegrond is. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 16 december 2020 alsnog ongegrond verklaren en het beroep tegen het besluit van 3 september 2021 gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met de Awb vernietigen.

7. Niet is gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

### Bestelling

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 28 januari 2022 in zaak nr. 21/396;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Meppel van 16 december 2020, kenmerk 1451345/1456035, ongegrond;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Meppel van 3 september 2021, kenmerk 1527939/1527951, gegrond;

V. vernietigt dat besluit;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Meppel aan Milieustraat Meppel B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 548 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

### Noot

1. Artikel 2.25, eerste lid, Wabo bepaalt, kort gezegd, dat een omgevingsvergunning zaaksgebonden is en als zodanig voor eenieder geldt die het project uitvoert waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft. Het tweede lid voegt daaraan toe dat als een omgevingsvergunning wordt overgedragen, hiervan melding moet worden gedaan aan het bevoegd gezag. Al eerder oordeelde de Afdeling op basis van dit artikel dat de in dit tweede lid bedoelde melding niet constitutief is voor overgang van de omgevingsvergunning (ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667, AB 2021/270, m.nt. Mendelts; ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1634, AB 2013/142, m.nt. Nijmeijer en daarover S.F.J. Sluiter, 'De overgang van vergunningen bij fusies en overnames', *V&O* 2013/9 alsmede E. Haverkamp, 'De transactiepraktijk en de overdracht van vergunningen binnen het omgevingsrecht', *TBR* 2019/32). Er is ook anderszins geen sprake van een bevoegdheid van het college die verbonden is aan de melding. En als geen bestuurlijke bevoegdheid bestaat, kunnen er in beginsel ook geen rechtsgevolgen in het leven worden geroepen (vgl. ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4894 en ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7598). Volledigheids halve: in geval van een gepretendeerde bevoegdheid zou dit anders kunnen liggen (zie bijv. ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3514). De conclusie is dat een reactie op een melding over de overgang (tenaamstelling) van een omgevingsvergunning niet op rechtsgevolg is gericht en dus geen besluit is.

2. Dat het college van de gemeente Meppel er wél van uit is gegaan dat deze reactie een besluit is, is overigens niet onbegrijpelijk. Er zijn situaties van een veranderde tenaamstelling die wel een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb construeren. Zo oordeelde de Afdeling dat de wijziging van de tenaamstelling van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen als besluit

moet worden aangemerkt in verband met – kort gezegd – de Unierechtelijke dimensie daarvan (ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:770, AB 2020/67, m.nt. Drahmman, r.o. 5.3–5.7; zie ook: ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:470). De wijziging van de tenaamstelling van een dwangsombesluit kan ook een besluit inhouden. Zo was het geval in ABRvS 23 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8747, AB 2011/124, m.nt. Vermeer. De Afdeling overweegt:

“Het opleggen van een last onder dwangsom aan appellante A leidt ertoe dat appellante A en niet appellante B een dwangsom verbeurt wanneer de last niet binnen de daarvoor gestelde termijn wordt uitgevoerd. Gelet hierop is het wijzigen van de tenaamstelling van het besluit zoals dat in dit geval is gebeurd, een publiekrechtelijke rechtshandeling.”

Andere voorbeelden zijn: ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3170 en Cbb 22 juni 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW9146.

3. Overigens strookt r.o. 4 van de hier geannoteerde uitspraak (en vorenstaand punt 1) met het stramen van het beantwoorden van allereerst de a.-vraag (is een beslissing op rechtsgevolg gericht?) en daarna de b.-vraag (heeft een beslissing rechtsgevolg of kan hij dat krijgen?). Zie daarover de noot AB 2022/45 van Koenraad bij ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2394 en de noten AB 2022/249 en AB 2023/63 van Damen bij ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:754 respectievelijk ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3404.

T. Groot

## AB 2023/123

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

18 januari 2023, nr. 202106155/1/R3

(Mr. A. ten Veen)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37, 8:86 Awb

ECLI:NL:RVS:2023:163

**Kortsluiten op grond van artikel 8:86 Awb mag bij samenhangende beroepen alleen als ten aanzien van alle kort te sluiten beroepen een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. Een onduidelijke last is pas een bijzondere omstandigheid als de last zelf onduidelijk is. Daar is in dit geval geen sprake van.**

*In punt 7 onder B van de conclusie zijn deze situaties nader beschreven. Onder 7.2.13 en 7.2.14 van de con-*

*clusie gaat de advocaat-generaal in op de onduidelijke last. Het gaat er in die situatie om dat, omdat de last niet duidelijk is, aan de last niet (tijdig) kon worden voldaan. Van die situatie is hier geen sprake. Appellant verkeerde wellicht voorafgaand aan het handhavingsbesluit in de veronderstelling dat overleg over de uitvoering van het rolluik tot de mogelijkheden behoorde, maar het primaire handhavingsbesluit maakte duidelijk dat het college ook een andere uitvoering van het rolluik niet wenselijk vond. De last zelf was ook duidelijk. Het was voor appellant dus duidelijk dat hij het rolluik moest verwijderen om verbeuring van de dwangsom te voorkomen. Er is naar het oordeel van de Afdeling daarom geen sprake van de situatie dat het niet voldoen aan de last binnen de begunstigingsstermijn aan het college ligt. Dat het college tot invordering over is gegaan, levert alleen al daarom geen misbruik van bevoegdheid op.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Leiden, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 12 augustus 2021 in zaken nrs. 21/3160, 21/3161, 21/3162 en 21/3431 in het geding tussen:

Appellant,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Leiden.

### Procesverloop

#### *Procedure 1 (21/3161)*

Bij besluit van 19 maart 2020 heeft het college, voor zover van belang, geweigerd aan appellante een omgevingsvergunning te verlenen voor het plaatsen van een rolluik aan de voorgevel van het pand (hierna: het pand) op het perceel locatie te Leiden (hierna: het perceel).

Bij besluit van 16 maart 2021 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

#### *Procedure 2 (21/3160)*

Bij besluit van 9 juni 2020 heeft het college opnieuw geweigerd aan appellante omgevingsvergunning te verlenen voor het plaatsen van een rolluik aan de voorgevel van het pand op het perceel.

Bij besluit van 16 maart 2021 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

#### *Procedure 3 (21/3431 en 21/3162)*

Bij besluit van 3 september 2020 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de volgens hem verbeurde dwangsom van € 8.000.

Bij besluit van 22 maart 2021 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.