

ECLI:NL:RBLIM:2021:3600

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum uitspraak	23-04-2021
Datum publicatie	26-04-2021
Zaaknummer	ROE 17/3841 en ROE 17/3843
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak
Inhoudsindicatie	<p>In deze zaken is beroep ingesteld tegen het besluit waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de uitbreiding van een varkensbedrijf (activiteiten bouwen en milieu). Een van de belangrijkste beroepsgronden hiertegen van eiseres en de stichtingen is dat de bekendmaking van het ontwerpbesluit van deze omgevingsvergunning onjuist heeft plaatsgevonden: daardoor hebben zij en anderen geen zienswijzen kunnen indienen en dus geen inspraak gehad. Van belang in deze procedure is of de toegang tot de rechter om op te komen tegen de verleende omgevingsvergunning afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de inspraakprocedure. Ook speelt de vraag of alleen belanghebbenden in beroep mogen komen. Inspraak in de besluitvorming bij het bestuursorgaan en toegang tot de rechter bij grotere milieuactiviteiten (als waarover het in deze beroepen gaat) zijn geregeld in de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus. In Nederland gaat het vooral om de artikelen 1:2, 8:1 en 6:13 van de Awb, waarin de belanghebbendheid is geregeld (als het om toegang tot de rechter gaat) en artikel 3:12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat inspraak voor eenieder mogelijk maakt. De rechtbank heeft in de verwijzingsuitspraak een aantal vragen gesteld aan het Hof. Het Hof heeft naar aanleiding daarvan een oordeel gegeven over hoe die wetsartikelen in het licht van het Verdrag van Aarhus uitgelegd moeten worden. In de onderhavige uitspraak past de rechtbank dat oordeel toe op de beroepen. Zonder de uitspraak van het Hof zou de rechtbank in het licht van de artikelen 1:2, 8:1 en 6:13 van de Awb het beroep van eiseres niet-ontvankelijk hebben moeten verklaren, omdat zij geen belanghebbende is. Door de uitspraak van het Hof moet de rechtbank (bestuursrechter), die zich daarvoor bevoegd acht, het beroep van eiseres anders gaan bekijken en zal het oordeel over (de ontvankelijkheid van) het beroep van eiseres anders kunnen zijn. Ook voor de ontvankelijkheid van het beroep van de stichtingen heeft de uitspraak van het Hof gevolgen. Omdat zij belanghebbenden zijn, hebben zij toegang tot de bestuursrechter en laat de rechtbank in hun beroep artikel 6:13 van de Awb buiten toepassing. Het beroep van de stichtingen slaagt, omdat volgens de rechtbank de inspraak niet goed is verlopen door een gebrekkige bekendmaking van het ontwerpbesluit. Op het beroep van eiseres hoeft de rechtbank niet meer inhoudelijk in te gaan, omdat zij heeft aangegeven dat dat niet nodig is als het beroep van de stichtingen slaagt.</p>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2021-0107 JOM 2021/230

Uitspraak

RECHTBANK limburg

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB 17/3841 en AWB 17/3843

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 23 april 2021 in de zaken tussen

1 17/3841

[Naam] , te Voerendaal, eiseres,

2 17/3843

Stichting Varkens in Nood, te Amsterdam,

Stichting Dierenrecht, te Amsterdam,

Stichting Leefbaar Buitengebied, te Ulicoten, gemeente Baarle-Nassau,
stichtingen

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

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, verweerder
(gemachtigde: mr. L.M.C. Cloodt).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Koningsbosch Exploitatie B.V.** te Koningsbosch
(gemachtigde: H.W. Ebbers).

Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan Sebava B.V. (rechtsvoorgangster van de derde-partij, hierna: vergunninghoudster) een omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het bouwen van een nieuwe stal aan de [adres].

Eiseres en de stichtingen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft in beide beroepen een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting in beide beroepen heeft (gevoegd) plaatsgevonden op 7 augustus 2018. Eiseres is verschenen. De stichtingen zijn vertegenwoordigd door hun gemachtigde. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde en Sebava B.V. heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde C. Jaspers.

Bij uitspraak van 21 december 2018 (verwijzingsuitspraak) heeft de rechtbank het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) om een prejudiciële beslissing verzocht over de verenigbaarheid van enkele artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat is gesloten te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (Verdrag van Aarhus).¹ In afwachting van de beantwoording van de aan het Hof gestelde vragen zijn de beroepen geschorst. Het Hof heeft de gestelde prejudiciële vragen beantwoord bij uitspraak van 14 januari 2021.²

Verweerder, vergunninghoudster en de stichtingen hebben bij brieven van 24 februari 2021 respectievelijk 25 februari en 2 maart 2021 desgevraagd door de rechtbank hun standpunt gegeven over de betekenis van de uitspraak van het Hof voor de beoordeling van de beroepen. De stichtingen hebben bij de brief van 2 maart 2021 tevens nadere gronden ingediend.

De behandeling ter zitting is op 31 maart 2021 voortgezet. Eiseres is verschenen. De stichtingen zijn vertegenwoordigd door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Vergunninghoudster is, met bericht van verhindering, niet verschenen.

Overwegingen

Samenvatting

1. In deze zaken is beroep ingesteld tegen het besluit waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de uitbreiding van een varkensbedrijf (activiteiten bouwen en milieu). Een van de belangrijkste beroepsgronden hiertegen van eiseres en de stichtingen is dat de bekendmaking van het ontwerpbesluit van deze omgevingsvergunning onjuist heeft plaatsgevonden: daardoor hebben zij en anderen geen zienswijzen kunnen indienen en dus geen inspraak gehad. Van belang in deze procedure is of de toegang tot de rechter om op te komen tegen de verleende omgevingsvergunning afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de inspraakprocedure. Ook speelt de vraag of alleen belanghebbenden in beroep mogen komen. Inspraak in de besluitvorming bij het bestuursorgaan en toegang tot de rechter bij grotere milieuactiviteiten (als waarover het in deze beroepen gaat) zijn geregeld in de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus. In Nederland gaat het vooral om de artikelen 1:2, 8:1 en 6:13 van de Awb, waarin de belanghebbendheid is geregeld (als het om toegang tot de rechter gaat) en artikel 3:12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat inspraak voor eenieder mogelijk maakt. De rechtbank heeft in de verwijzingsuitspraak een aantal vragen gesteld aan het Hof. Het Hof heeft naar aanleiding daarvan een oordeel gegeven over hoe die wetsartikelen in het licht van het Verdrag van Aarhus uitgelegd moeten worden. In de onderhavige uitspraak past de rechtbank dat oordeel toe op de beroepen. Zonder de uitspraak van het Hof zou de rechtbank in het licht van de artikelen 1:2, 8:1 en 6:13 van de Awb het beroep van eiseres niet-ontvankelijk hebben moeten verklaren, omdat zij geen belanghebbende is. Door de uitspraak van het Hof moet de rechtbank (bestuursrechter), die zich daarvoor bevoegd acht, het beroep

van eiseres anders gaan bekijken en zal het oordeel over (de ontvankelijkheid van) het beroep van eiseres anders kunnen zijn. Ook voor de ontvankelijkheid van het beroep van de stichtingen heeft de uitspraak van het Hof gevolgen. Omdat zij belanghebbenden zijn, hebben zij toegang tot de bestuursrechter en laat de rechtbank in hun beroep artikel 6:13 van de Awb buiten toepassing. Het beroep van de stichtingen slaagt, omdat volgens de rechtbank de inspraak niet goed is verlopen door een gebrekkige bekendmaking van het ontwerpbesluit. Op het beroep van eiseres hoeft de rechtbank niet meer inhoudelijk in te gaan, omdat zij heeft aangegeven dat dat niet nodig is als het beroep van de stichtingen slaagt.

Inleiding (leeswijzer)

2. De rechtbank verwijst voor (het overgrote deel van) de feiten en omstandigheden in deze beroepszaken in de allereerste plaats naar de rechtsoverwegingen 1.1 tot en met 1.3 van de verwijzingsuitspraak. Dat geldt ook voor het toepasselijke wettelijke kader. Sommige aanvullingen staan in de bijlage bij de onderhavige uitspraak.

2.1. De rechtbank zal in deze uitspraak eerst terugkijken naar de verwijzingsuitspraak. Vervolgens gaat zij in op de volgens haar belangrijkste overwegingen van het Hof en de gevolgen in meer algemene zin voor de beroepen. Vervolgens komt de rechtbank toe aan de beroepsgronden van de stichtingen en die van eiseres en worden conclusies getrokken. Aan het slot van de beoordeling van de rechtbank staat de beslissing.

Waarom de verwijzingsuitspraak van de rechtbank?

3. De rechtbank heeft die verwijzingsuitspraak gedaan omdat er Europees recht van toepassing is op deze beroepszaken (grotere milieuactiviteiten). Het gaat dan niet alleen om het Verdrag van Aarhus maar ook om een tweetal Europese richtlijnen over milieu-effectbeoordeling en industriële emissies. Het Verdrag van Aarhus staat boven die richtlijnen en de rechtbank heeft het Hof, vooral in het licht van de artikelen 6 en 9 van dit verdrag, een aantal vragen gesteld. Waarom? Omdat de rechtbank gerede twijfel had over de verenigbaarheid van enkele toepasselijke Awb-bepalingen, namelijk de artikelen 1:2, 8:1 en 6:13 van de Awb, die zien op de (ambtshalve) toetsing door de bestuursrechter van de ontvankelijkheid van de beroepen van de stichtingen en eiseres.

Wat leest de rechtbank in algemene zin in de Hofuitspraak? 3

4. Het Hof geeft aan dat als het Verdrag van Aarhus van toepassing is er op grond van artikel 6 van dit verdrag alleen inspraak is voor het betrokken publiek (ro 39). Personen moeten - kort gezegd - een voldoende belang hebben (ro 34). Tot die belanghebbenden behoren in ieder geval niet-gouvernementele organisaties die werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming (ro 57). En daarvoor geldt dan voorts volgens het Hof op grond van artikel 9, tweede lid, van dit verdrag: een beroep op de rechter mag niet afhankelijk gesteld worden van deelname aan de voorafgaande inspraak (ro 58 en 59), ook al is in het nationale recht het niet deelnemen aan de inspraak verschoonbaar (ro 60). Het Hof gaat er hierbij dus vanuit dat de fase waarin zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht tegen het ontwerpbesluit (in het licht van de toepasselijke uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de Awb) inspraak is.

5. Daar waar het nationale recht in Aarhus-zaken verder gaat, zoals in Nederland, en waar - dat is niet in geschil - eenieder (dus niet slechts het betrokken publiek) inspraak heeft, geldt artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus en daarover zegt het Hof (ro 52): Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er wel tegen dat deze personen geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend. Het Hof voegt daaraan toe dat in dat geval een beroep op de rechter afhankelijk kan worden gesteld van de deelname van de verzoeker aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, tenzij degene die dat doet, gelet op de

omstandigheden van de zaak, redelijkerwijs niet kan worden verweten dat die hier niet aan heeft deelgenomen (ro 67 in combinatie met ro 61 e.v.). Dit plaatst het Hof in het kader van het evenredigheidsvereiste.

Welke gevolgen voor de beroepen verbindt de rechtbank aan de Hofuitspraak?

Het beroep van de stichtingen

6. De rechtbank heeft in de verwijzingsuitspraak reeds (ambtshalve) overwogen (zie ro. 10.1 van die uitspraak) dat de stichtingen belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb zijn. De rechtbank ziet geen aanleiding om daar thans anders over te oordelen. Volgens de statutaire doelstellingen van de stichtingen komen zij op tegen de intensieve veehouderij, en wat daarmee in de meest ruime zin verband houdt, respectievelijk voor het milieu en het staat voldoende vast dat de stichtingen ook feitelijke werkzaamheden binnen hun doelstellingen verrichten. Verweerder en vergunninghoudster hebben niet betwist dat de stichtingen belanghebbenden zijn. Het Hof beschouwt de stichtingen als niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het in artikel 2, punt 5, van het Verdrag van Aarhus bedoelde betrokken publiek (ro 53).

7. De Hofuitspraak - de rechtbank verwijst naar hetgeen zij daarover heeft gezegd in ro 4 - leidt de rechtbank tot het oordeel dat, nu de stichtingen belanghebbenden zijn, artikel 6:13 van de Awb voor hen buiten toepassing moet blijven. Verweerder en vergunninghoudster onderschrijven die gevolgtrekking. Dat artikel 6:13 van de Awb in dit soort situaties niet wordt tegengeworpen volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 14 april 2021.⁴ De rechtbank komt tot het oordeel dat de stichtingen, zonder zienswijzen in te dienen, beroep mochten instellen op grond van artikel 8:1 van de Awb. Omdat het beroep ontvankelijk is, zal de rechtbank ingaan op de beroepsgronden van de stichtingen (ro 9 e.v.).

Het beroep van eiseres

8. De rechtbank (bestuursrechter) ziet allereerst geen reden waarom zij niet bevoegd zou zijn op grond van artikel 8:1 van de Awb op het beroep van eiseres te beslissen maar dit zou moeten overlaten aan de burgerlijke rechter. De rechtbank verwijst in dat verband naar ro 2.3 van de verwijzingsuitspraak en sluit aan bij de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 29 maart 2021.⁵

8.1. De rechtbank heeft in de verwijzingsuitspraak reeds (ambtshalve) overwogen (zie ro. 5 tot en met 5.5 van die uitspraak) dat eiseres geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb of anders gezegd niet behoort tot het *betrokken* publiek. De rechtbank heeft geen reden om daarop terug te komen. Dat neemt evenwel niet weg dat uit de Hofuitspraak volgt - de rechtbank verwijst naar hetgeen zij daarover heeft gezegd in ro 5 - dat er ook in die gevallen op grond van het Verdrag van Aarhus toegang tot de rechter moet zijn om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces. Eiseres heeft zich daarop beroepen en is volgens de rechtbank daarom beroepsgerechtigd. De rechtbank past in het beroep van eiseres de artikelen 8:1 en 1:2 van de Awb verdragsconform toe.

8.2. Voor de beoordeling of het beroep van eiseres ontvankelijk is in het licht van de Hofuitspraak, waarin staat dat een drempel als die van artikel 6:13 van de Awb in een beroep van iemand die niet tot het betrokken publiek behoort aanvaardbaar is, verwijst de rechtbank naar ro 19 e.v..

Beroepsgronden van de stichtingen (AWB 17/3843)

9. Nu het beroep van de stichtingen ontvankelijk is (zie ro 7), dient de rechtbank hun beroepsgronden tegen het bestreden besluit te beoordelen.

Kennisgeving van de verleende omgevingsvergunning

10. De stichtingen hebben aangevoerd dat het bestreden besluit is gepubliceerd in de Staatscourant. Zij achten dit geen geschikte wijze van kennis geven. Bovendien is bij de kennisgeving van het bestreden besluit ten onrechte vermeld dat alleen belanghebbenden die zienswijzen hebben ingediend beroep kunnen instellen tegen het bestreden besluit. Dit is, gelet op het Verdrag van Aarhus, zoals dat thans op grond van de uitspraak van het Hof moet worden uitgelegd, niet juist want op grond van dit verdrag kunnen immers ook belanghebbenden die geen zienswijzen hebben ingediend beroep instellen tegen het bestreden besluit. Door voornoemde gebreken bij de publicatie van het bestreden besluit is dit volgens de stichtingen niet in werking getreden.

10.1. Verweerder heeft een afschrift overgelegd van de bekendmaking in

" 't Waekblaad" van 4 oktober 2017 van het bestreden besluit en de terinzagelegging daarvan. Van het bestreden besluit is dus niet alleen in de Staatscourant van

5 oktober 2017 maar ook in voormeld gemeentelijk huis-aan-huisblad kennis gegeven. De stichtingen hebben niet betwist dat de publicatie in " 't Waekblaad" een geschikte wijze van kennis geven van het bestreden besluit was. Van het bestreden besluit is volgens de rechtbank op de in artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, van de Awb voorgeschreven wijze mededeling gedaan. De beroepstermijn van zes weken is ingevolge artikel 6:8, vierde lid, van de Awb aangevangen na de dag van de terinzagelegging. Ingevolge artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo is het bestreden besluit op de dag na afloop van de beroepstermijn in werking getreden. De beroepsgrond dat het bestreden besluit niet in werking is getreden slaagt daarom niet. De stichtingen hebben op 15 november 2017 en daarom binnen de beroepstermijn beroep ingesteld. Dat bij de kennisgeving van het bestreden besluit is vermeld dat alleen belanghebbenden die zienswijzen hebben ingediend beroep kunnen instellen kan niets afdoen aan de conclusie dat het bestreden besluit ten tijde van het beroep van de stichtingen in werking was getreden. De vermelding betreft de rechtsmiddelverwijzing als bedoeld in artikel 3:45 van de Awb en een mogelijke onregelmatigheid daarin kan de rechtmatigheid van het besluit zelf niet aantasten, maar, onder omstandigheden, een tardief beroep verschoonbaar maken.⁶

Kennisgeving van het ontwerp van de omgevingsvergunning

De wijze van kennisgeving van het ontwerp van de omgevingsvergunning

11. De stichtingen voeren aan dat verweerder op onjuiste wijze kennis heeft gegeven van het ontwerpbesluit. Dit is volgens hen in strijd met artikel 2:14 van de Awb niet op ten minste één niet-elektronische wijze bekend gemaakt.⁷ Zij voeren verder aan dat de enkele kennisgeving in het Gemeenteblad in strijd is met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus omdat het betrokken publiek op adequate, tijdige en doeltreffende wijze, geïnformeerd moet worden over, onder meer, het ontwerpbesluit. Zij vinden dit geen geschikte wijze van informeren.

11.1. Verweerder heeft in het Gemeenteblad van Echt-Susteren van 6 juli 2017 kennis gegeven van het ontwerpbesluit. De kennisgeving in het Gemeenteblad van Echt-Susteren betreft een bekendmaking via het internet.

Dit kan volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb zijn.⁸ Zoals wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, is op de kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid,

echter tevens artikel 2:14, tweede lid, van de Awb van toepassing.⁹

Artikel 2:14, tweede lid, en artikel 3:12, eerste lid, van de Awb dienen in onderlinge samenhang aldus te worden uitgelegd dat op grond daarvan vereist is dat, in verband met de artikelen 3:11, eerste lid, en 3:15, eerste lid, van de Awb van een ontwerpbesluit op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, kennis wordt gegeven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

De gemeenteraad van Echt-Susteren heeft op 18 december 2014 de Verordening elektronische kennisgeving gemeente Echt-Susteren vastgesteld, die is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 24 december 2014.¹⁰

Volgens de rechtbank is het op grond van die verordening toegestaan een ontwerpbesluit uitsluitend door middel van het elektronisch Gemeenteblad te publiceren. Ten tijde van de kennisgeving van het ontwerpbesluit gold dus een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 2:14, tweede lid, van de Awb. Deze bepaling stond daarom niet eraan in de weg om uitsluitend in het elektronisch Gemeenteblad kennis te geven van het ontwerpbesluit.

- 11.2. Met betrekking tot de gestelde strijdigheid van de kennisgeving van het ontwerpbesluit met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, overweegt de rechtbank dat zij geen reden ziet waarom de kennisgeving via enkel het elektronisch Gemeenteblad geen openbare bekendmaking is in de zin van artikel 6, tweede lid, aanhef, van het Verdrag van Aarhus en die kennisgeving alleen om die reden niet adequaat / geschikt zou zijn.¹¹ Verweerder heeft daarom kunnen volstaan met kennisgeving van het ontwerpbesluit in het elektronisch Gemeenteblad. Deze beroepsgrond slaagt niet.

De inhoud van de kennisgeving van het ontwerp van de omgevingsvergunning

12. De kennisgeving in het Gemeenteblad van het ontwerpbesluit voldeed volgens de stichtingen ook inhoudelijk niet.¹²

- 12.1. De stichtingen hebben ten aanzien van de inhoud van de kennisgeving onder meer aangevoerd dat in de kennisgeving wel melding wordt gemaakt van de activiteit bouwen, maar niet van de uitbreiding van een varkenshouderij voor de activiteit milieu. In de kennisgeving is volgens hen niet de zakelijke inhoud van de ontwerpvergunning vermeld nu een essentieel onderdeel, de activiteit milieu, achterwege is gelaten. De verleende omgevingsvergunning heeft in feite niet in ontwerp ter inzage gelegen.
- 12.2. De kennisgeving betreft een ontwerp omgevingsvergunning "voor het bouwen van een nieuwe stal op het adres [adres]". Deze kennisgeving maakt naar het oordeel van de rechtbank niet duidelijk dat het ontwerpbesluit ook betrekking heeft op een milieuvergunningplichtige uitbreiding van de bestaande varkenshouderij door het houden van meer varkens en/of andere soorten varkens. Anders dan verweerder ter zitting stelde, is niet iedere nieuwbouw van een "stal" onlosmakelijk verbonden met een milieuactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, van de Wabo. Een nieuwe stal kan immers niet alleen worden gebruikt voor huisvesting van vee en, indien al voor vee, niet alleen voor een uitbreiding van het aantal dieren, maar ook om reeds aanwezige dieren meer ruimte te geven, in quarantaine te plaatsen, te verzorgen of medisch te onderzoeken. De lezer van de kennisgeving (burger, eenieder) hoefde daarom niet bedacht te zijn op deze milieucomponent. Naar het oordeel van de rechtbank bevat de kennisgeving daarom voor de potentiële zienswijzegerechtigden geen correcte en toereikende beschrijving van de zakelijke inhoud van de voorgenomen activiteit om te beoordelen of het wenselijk is om de op het gemeentehuis ter inzage gelegde stukken te gaan inzien en eventueel naar aanleiding daarvan zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren te brengen. De kennisgeving is daarom volgens de rechtbank in strijd met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb. Deze beroepsgrond slaagt.

12.3.

Verder voeren de stichtingen aan dat in de kennisgeving van het ontwerpbesluit ten onrechte is vermeld dat "belanghebbenden" schriftelijk zienswijzen kunnen indienen, nu op grond van artikel 3:12 van de Wabo door eenieder schriftelijk zienswijzen kunnen worden ingebracht. Ook is het adres waar zienswijzen konden worden ingebracht niet vermeld.

12.4. Volgens de kennisgeving in het Gemeenteblad "kunnen door belanghebbenden schriftelijke zienswijzen tegen de ontwerpbeschikking bij ons college worden ingebracht". In de kennisgeving staat verder vermeld: "Desgewenst bestaat voor een ieder de gelegenheid mondeling van gedachten te wisselen over de aanvraag en de ontwerpbeschikking alsmede tot het mondeling inbrengen van zienswijzen daartegen." Volgens voormelde tekst konden alleen belanghebbenden schriftelijke zienswijzen indienen. Deze informatie is volgens de rechtbank onjuist nu, gelet op artikel 3:15, eerste lid, van de Awb en artikel 3:12 van de Wabo eenieder schriftelijk zienswijzen kon indienen, en dus in strijd met artikel 3:12, onderdeel b, van de Awb. Ook is ten onrechte niet het adres van het college vermeld. Uit artikel 3:12, derde lid, onderdeel c, van de Awb en de toelichting bij deze bepaling blijkt dat dit wel had moeten gebeuren.¹³ Ook de informatie in de kennisgeving over de mogelijkheden van het inbrengen van zienswijzen is dus onjuist en deze beroepsgrond slaagt.

12.5. De stichtingen voeren aan dat in de kennisgeving van het ontwerpbesluit ten onrechte niet is medegedeeld dat ook belanghebbenden die geen zienswijzen hebben ingediend in beroep kunnen gaan tegen het definitieve besluit.

12.6. Naar het oordeel van de rechtbank is er geen rechtsregel of rechtsbeginsel op grond waarvan bij de kennisgeving van het ontwerpbesluit vermeld moest worden wie tegen het definitieve besluit in beroep konden komen. Dat in de kennisgeving is vermeld dat "dat degenen, die op een van de bovenvermelde manieren zienswijzen hebben ingebracht, te zijner tijd gerechtigd zijn tot het instellen van beroep tegen de definitieve beschikking op de aanvraag" maakt, ook indien voormelde tekst aldus zou kunnen worden begrepen dat wie geen zienswijze indient geen beroep kan instellen tegen het definitieve besluit, niet dat de kennisgeving als onrechtmatig moet worden beschouwd. De beroepsgrond over de mededeling in de kennisgeving over de beroepsgerechtigden slaagt daarom niet.

Hoorzitting tijdens de voorbereidingsprocedure

13. Volgens de stichtingen had gelet op het Verdrag van Aarhus tijdens de voorbereidingsprocedure van het bestreden besluit een hoorzitting moeten plaatsvinden en heeft deze ten onrechte niet plaatsgevonden.

13.1. De rechtbank is van oordeel dat uit het Verdrag van Aarhus niet kan worden afgeleid dat in dit geval een hoorzitting had moeten plaatsvinden. Op grond van artikel 6, tweede lid, onder d ii, van dit verdrag dient het betrokken publiek te worden geïnformeerd over de tijd en plaats "van een beoogde hoorzitting". Op grond van het zevende lid moeten inspraakprocedures het publiek de mogelijkheid bieden schriftelijk "of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker", alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit. De rechtbank maakt uit deze bepalingen op dat het houden van een hoorzitting op grond van het Verdrag van Aarhus niet verplicht is gesteld. De beroepsgrond dat in de voorbereidingsprocedure een hoorzitting had moeten worden gehouden slaagt niet.

Conclusie in het beroep van de stichtingen

14. Gelet op de onder 12.2 en 12.4 geconstateerde gebreken bij de kennisgeving van het ontwerpbesluit is het beroep van de stichtingen gegrond en kan het bestreden besluit niet in stand blijven. De rechtbank onderschrijft het standpunt van de stichtingen dat die gebreken niet met toepassing van artikel 6:22 van de Awb kunnen worden gepasseerd, omdat niet aannemelijk is dat anderen dan de stichtingen niet daardoor benadeeld zijn.¹⁴ Het bestreden besluit komt voor

vernietiging in aanmerking. Uit het voorgaande volgt dat verweerder opnieuw zal moeten besluiten op de aanvraag voor de omgevingsvergunning en op de juiste wijze kennis moet geven van het ontwerpbesluit daartoe.

Overige beroepsgronden van de stichtingen

15. De stichtingen hebben bij hun brief van 2 maart 2021 nog aangevoerd dat het publiek niet is geïnformeerd, dat geen milieu-effectrapport is opgesteld en dat stal 5 wordt uitgebreid. Ook is er geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrictlijn opgesteld en is de mate van luchtvervuiling en cumulatie van stank niet voldoende inzichtelijk gemaakt.

15.1. De rechtbank laat deze beroepsgronden, voor zover deze al tijdig in deze beroepsprocedure zijn ingediend, buiten beschouwing nu verweerder de voorbereidingsprocedure opnieuw zal moeten doen en in dat kader zal moeten ingaan op voormelde en andere mogelijk nog in te brengen standpunten van de stichtingen ten aanzien van het te nemen nieuwe besluit.

16. Omdat de rechtbank het beroep van de stichtingen gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan de stichtingen het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

17. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door de stichtingen gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 2.403,-. Het gaat op grond van de Bijlage bij het Bpb om 1 punt voor het indienen van het beroepschrift bij de rechtbank, 1 punt voor het verschijnen ter zitting van de rechtbank op 7 augustus 2018, 2 punten voor het verschijnen ter zitting van het Hof op 31 januari 2020 en 0,5 punt voor de aanwezigheid op de nadere zitting bij de rechtbank van 31 maart 2021. De rechtbank hanteert een waarde per punt van 534,- en een wegingsfactor 1. Van overige voor vergoeding in aanmerking komende kosten is de rechtbank niet gebleken.

Beroepsgronden van eiseres (AWB 17/3841)

18. Eiseres heeft aangevoerd dat zij als bezorgde burger, als dierenarts en als bestuurslid van het IVN Limburg, secretaris van Caring Vets landelijk en voorzitter van Caring Vets afdeling Limburg, belanghebbende is bij het bestreden besluit en dat haar niet te verwijten is dat zij geen zienswijzen tegen het ontwerpbesluit heeft ingediend. De voorbereidingsprocedure moet volgens haar worden overgedaan. Verder voert eiseres een groot aantal inhoudelijke gronden aan tegen de omgevingsvergunning. Eiseres stelt in dit verband dat varkenshouderijen en de intensieve veehouderij in het algemeen in allerlei opzichten schadelijk zijn voor mensen en dieren, waarbij zij met name ook wijst op inbreuken op het dierenwelzijn.

19. In ro 8 van deze uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat zij als bestuursrechter bevoegd is te beslissen op het beroep van eiseres. In ro 8.1 heeft de rechtbank tevens geoordeeld dat eiseres niet tot het betrokken publiek behoort maar dat dit niet betekent dat zij niet mag opkomen voor ruimere inspraakrechten.

20. Ter zitting van 31 maart 2021 heeft eiseres verklaard geen prijs (meer) te stellen op een beoordeling van haar beroepsgronden in het geval de uitspraak op het beroep van de stichtingen zou inhouden dat de bestreden omgevingsvergunning vanwege gebreken in de voorbereidingsprocedure wordt vernietigd. De rechtbank leidt hieruit af dat, nu in de beroepszaak van de stichtingen het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd, eiseres geen procesbelang meer heeft bij de beoordeling van haar beroep.

Conclusie in het beroep van eiseres

21. Gelet op ro 20 komt de rechtbank niet meer toe aan een beoordeling van de beroepsgronden van eiseres en zal daarom haar beroep, los van de vraag of het haar in het licht van artikel 6:13 van de Awb te verwijten is dat zij geen zienswijze tegen het ontwerp van de omgevingsvergunning heeft ingediend, niet-ontvankelijk verklaren.¹⁵ Eiseres kan deelnemen aan de voorbereidingsprocedure van het te nemen nieuwe besluit en in dat verband een en ander als zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren brengen.

22. De rechtbank ziet aanleiding te bepalen dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt. Nu eiseres vergelijkbare inhoudelijke gronden als vermeld onder 12.1 en 12.3 heeft aangevoerd, deze in het beroep van de stichtingen tot gegrondverklaring van dat beroep hebben geleid en beide beroepen in nauwe samenhang door alle partijen zijn gevoerd en door de rechtbank behandeld, acht de rechtbank vergoeding van het griffierecht aan eiseres redelijk.

Beslissing

De rechtbank:

In de zaak van de stichtingen (AWB 17/3843)

- verklaart het beroep van de stichtingen gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit en bepaalt dat verweerder een nieuw besluit neemt op de aanvraag om omgevingsvergunning met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 333,- aan de stichtingen te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van de stichtingen tot een bedrag van 2.403,-.

In de zaak van eiseres (AWB 17/3841)

- verklaart het beroep van eiseres niet-ontvankelijk;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 168,- aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.J.G.H. Seerden, rechter, in aanwezigheid van mr. A.G.P.M. Zweipfenning, griffier.

De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 23 april 2021.

griffier rechter

afschrift verzonden 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.

Bijlage

Verklaring voor recht van het Hof van Justitie

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat is gesloten te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de leden van het in artikel 2, punt 4, van dit verdrag bedoelde publiek als zodanig geen toegang tot de rechter hebben om op te komen tegen een besluit dat binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dat verdrag valt. Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er wel tegen dat deze personen geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend.

2) Artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat is gesloten te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370, moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de ontvankelijkheid van het daarin bedoelde beroep in rechte, dat wordt ingesteld door niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het in artikel 2, punt 5, van dat verdrag bedoelde „betrokken publiek, afhankelijk wordt gesteld van hun deelname aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, ook al is deze voorwaarde niet van toepassing wanneer hun redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij daar niet aan hebben deelgenomen. Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er niet tegen dat de ontvankelijkheid van een daarin bedoeld beroep in rechte afhankelijk wordt gesteld van de deelname van de verzoeker aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, tenzij hem, gelet op de omstandigheden van de zaak, redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij hier niet aan heeft deelgenomen.

In verband met de kennisgeving van het ontwerp van de omgevingsvergunning zijn de volgende wettelijke bepalingen van belang.

Artikel 2:14, tweede lid, van de Awb

Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch.

Artikel 3:11, eerste lid, van de Awb

Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Artikel 3:12 van de Awb

1. Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

2. ()

3. In de kennisgeving wordt vermeld:

- a. waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;
- b. wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;
- c. op welke wijze dit kan geschieden;

d. ().

Artikel 3:15 van de Awb

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 2.1, eerste lid, van de Wabo

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk, (.)
- e. 1°. het oprichten, 2°. het veranderen of veranderen van de werking of 3°. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk.

()

Artikel 3:10 van de Wabo

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op:

()

- c. een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e.

()

Artikel 3:12, vijfde lid, van de Wabo

Eenieder kan zienswijzen bij het bevoegd gezag naar voren brengen.

Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus

Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten (voor zover van belang)

2. Het betrokken publiek wordt, bij openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieu-besluitvormingsprocedure, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze, geïnformeerd over onder meer:

- a. de voorgestelde activiteit en de aanvraag waarover een besluit zal worden genomen;
- b. de aard van mogelijke besluiten of het ontwerp-besluit;
- c. de voor de besluitvorming verantwoordelijke overheidsinstantie;
- d. de beoogde procedure, met inbegrip van, in de gevallen waarin deze informatie kan worden verstrekt:
 - i. de aanvang van de procedure;
 - ii. de mogelijkheden voor inspraak van het publiek;
 - iii. de tijd en plaats van een beoogde openbare hoorzitting;
 - iv. een aanduiding van de overheidsinstantie waarvan relevante informatie kan worden verkregen en waarbij de relevante informatie voor het publiek ter inzage is gelegd;
 - v. een aanduiding van de betreffende overheidsinstantie of enig ander officieel lichaam waarbij opmerkingen of vragen kunnen worden ingediend en van het tijdschema voor het doorgeven van

opmerkingen of vragen; en

vi. een aanduiding van welke voor de voorgestelde activiteit relevante milieu-informatie beschikbaar is; en

e. het feit dat de activiteit voorwerp is van een nationale of grensoverschrijdende milieu-effectrapportage.

Verordening elektronische kennisgeving gemeente Echt-Susteren

Artikel 1 Elektronische kennisgeving

1. Als bij wettelijk voorschrift is bepaald dat de kennisgeving van een ontwerpbesluit, een besluit of een aanvraag, of de kennisgeving van de zakelijke inhoud daarvan, van gemeentewege moet geschieden in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze, vindt deze plaats in het elektronisch gemeenteblad. Dit gemeenteblad is te vinden op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>
2. Daarnaast kan tot andere wijzen van kennisgeving worden overgegaan.

Tekst van de kennisgeving van het ontwerp van de omgevingsvergunning

Ontwerp omgevingsvergunning, bouwen van een nieuwe stal, Kerkstraat 10, Koningsbosch

Burgemeester van Echt-Susteren maken bekend dat zij op grond van de Wabo (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) de volgende aanvraag voor een omgevingsvergunning hebben ontvangen:

- Op 13 oktober 2016 van Sebava BV, Haakakker 88 te Veghel, voor het bouwen van een nieuwe stal op het adres Kerkstraat 10 te Koningsbosch.

Zij zijn voornemens de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

Inzage

De aanvraag, de ontwerpbeslissing en alle overige relevante stukken liggen tijdens openingstijden in het gemeentehuis ter inzage bij de receptie in de publiekshal, Nieuwe Markt 55 in Echt met ingang van vrijdag 7 juli 2017 gedurende een periode van zes weken (tot en met 17 augustus 2017). Voor een mondelinge toelichting op de stukken alsmede voor kopiëren van de stukken kan men zich wenden tot het secretariaat van de afdeling Leefomgeving.

Zienswijze

Gedurende de hierboven genoemde periode van zes weken kunnen door belanghebbenden schriftelijke zienswijzen tegen de ontwerpbeslissing bij ons college worden ingebracht. Degene die schriftelijke zienswijzen inbrengt kan verzoeken zijn / haar persoonlijke gegevens niet bekend te maken. Een dergelijk verzoek dient tegelijk met de zienswijzen te worden ingediend. Desgewenst bestaat voor een ieder de gelegenheid mondeling van gedachten te wisselen over de aanvraag en de ontwerpbeslissing alsmede tot het mondeling inbrengen van zienswijzen daartegen. De aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld daarbij aanwezig te zijn.

Beroep Instellen

De aandacht wordt er op gevestigd dat degenen, die op een van de bovenvermelde manieren zienswijzen hebben ingebracht, te zijner tijd gerechtigd zijn tot het instellen van beroep tegen de definitieve beslissing op de aanvraag.

Echt-Susteren, 6 juli 2017

- 1 ECLI:NL:RBLIM:2018:12159.
- 2 ECLI:EU:C:2021:7.
- 3 Zie de bijlage bij deze uitspraak voor de samenvattende verklaring voor recht van het Hof.
- 4 ECLI:NL:RVS:2021:786, ro 4.4 en 4.5.
- 5 ECLI:NL:RVS:2021:648 (nr. 202100063/2/R3, <https://www.raadvanstate.nl>). De voorzieningen-rechter acht zich bevoegd in een zaak over een inpassingsplan van iemand die geen feitelijke gevolgen ondervindt, maar overigens wel een zienswijze heeft ingebracht over het ontwerpplan.
- 6 Zie Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr. 3, blz. 130 en ro 6.2 van de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.
- 7 Zie de bijlage bij deze uitspraak voor de meest relevante wettelijke bepalingen in verband met het kennis geven van het ontwerp van de omgevingsvergunning.
- 8 Zie bij voorbeeld de uitspraak van 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2421.
- 9 Kamerstukken II 2001-2002, 28 483, nr. 3, blz. 24 en 38.

¹⁰ Zie de bijlage bij deze uitspraak voor de tekst van artikel 1 (eerste lid) van die verordening.

¹¹ De rechtbank betreft hierbij ook p. 135 e.v. uit: United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention, An Implementation Guide* (2014, second edition), waarin is aangegeven dat een combinatie van meerdere wijzen van kennis geven aangewezen kan zijn, maar niet is aangegeven dat kennis geven enkel via internet in strijd met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus zou zijn. De rechtbank verwijst voor informatie via internet ook naar de uitspraak van het Hof van 7 november 2019, in de zaak C-280/18 (ECLI:C:2019:928) en de conclusie in die zaak van 23 mei 2018 (ECLI:NL:C:2019:449). Zie over het kunnen volstaan met een elektronische bekendmaking (in het licht van artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 16 februari 2021, 19732/17, (<https://hudoc.echr.coe.int/>) (ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUD001973217).

¹² Zie de bijlage bij deze uitspraak voor een kopie van de publicatie in het Gemeentebblad.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 221, nr 3, p. 79.

¹⁴ Zie de uitspraak van de Afdeling van 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4675, ro 2.4.7. Als het alleen het gebrek van het niet vermelden van het adres was geweest, zou dat volgens de rechtbank anders kunnen zijn.

¹⁵ Zie ook ro 8.
