

Milieu



Kaoutar Azghay

Adriaanse van der Weel Advocaten



Anneloes Kester

Adriaanse van der Weel Advocaten

Afdeling geeft duidelijkheid over zaaksgebonden karakter natuurvergunning

Inleiding

Een vergunning met een persoonsgebonden karakter is gebonden aan de vergunninghouder. Een vergunning met een zaaksgebonden karakter is gebonden aan het project waarvoor de vergunning is verleend. Zowel een persoonsgebonden vergunning als een zaaksgebonden vergunning kan overgedragen worden aan een andere partij.

In deze bijdrage wordt ingegaan op het karakter van de natuurvergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb). Een natuurvergunning staat op naam van de aanvrager.

Wanneer een project of bedrijf wordt overgedragen, moet ook de natuurvergunning op naam komen te staan van de nieuwe eigenaar. De mogelijkheid om een natuurvergunning over te dragen aan een andere partij is niet opgenomen in de Wnb.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kent een dergelijke mogelijkheid bijvoorbeeld wel. In

artikel 2.25 lid 1 is bepaald dat een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert waarop zij betrekking heeft. Het was al duidelijk dat het ontbreken van een vergelijkbare regel in de Wnb niet betekent dat een natuurvergunning niet kan overgaan op een andere partij (vgl. ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9525 en ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667).

De Afdeling oordeelde echter in de uitspraak van 31 maart 2021 dat de natuurvergunning zaaksgebonden was. Dat leidde tot onduidelijkheid omdat de Afdeling eerder in de uitspraak van 21 maart 2012 had geoordeeld dat een natuurvergunning kan worden overgedragen door om een wijziging van de tenaamstelling te verzoeken. Het rechtsgevolg van een wijziging tenaamstelling is dat de natuurvergunning op naam komt te staan van een andere partij dan de vergunninghouder.

Tot de uitspraak van de Afdeling van 26 januari 2022

(ECLI:NL:RVS:2022:234) bleef het dus onduidelijk welk karakter een natuurvergunning heeft. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat de natuurvergunning een zaaksgebonden karakter heeft, ondanks de mogelijkheid om de tenaamstelling ervan te wijzigen.

In deze bijdrage wordt eerst stilgestaan bij de wijziging tenaamstelling van de natuurvergunning. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillen tussen een zaaksgebonden en een persoonsgebonden vergunning. Daarna wordt uitgebreider stilgestaan bij de Afdelingsuitspraak van 26 januari 2022. In dat verband wordt ook een vergelijking gemaakt met de omgevingsvergunning en het aanhaken van een natuurvergunning bij deze vergunning. Ten slotte staan wij kort stil bij de veranderingen die de Omgevingswet mee zal brengen.

Wijziging tenaamstelling

In de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 21 maart 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV9525) is geoordeeld dat een natuurvergunning die was verleend op grond van de

Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998), niet overdraagbaar is volgens de regels van het burgerlijk recht. De Nbw 1998 voorzag niet in een regeling omtrent de overdracht van een vergunning in de zin van artikel 3:80 lid 3 en artikel 3:83 lid 1 en 3 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In die artikelen is bepaald dat vergunningen slechts overdraagbaar zijn indien dit bij wet is bepaald. De Afdeling overwoog dat het ontbreken van een wettelijke bepaling in de Nbw 1998 niet betekende dat een verleende Nbw-vergunning niet kon overgaan op een andere partij. Volgens de Afdeling was (r.o. 2.7.1):

‘gelet op de aard van vergunningen die worden verleend in het kader van de Nbw 1998 het in beginsel niet uitgesloten dat de vergunninghouder bij het bevoegde bestuursorgaan kan verzoeken om een besluit tot wijziging van de tenaamstelling van de verleende vergunning.’

Zaaksgebonden karakter

In de hiervoor genoemde uitspraak van 31 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:667) heeft de Afdeling opnieuw geoordeeld dat het enkele feit dat in de Nbw 1998 en Wnb geen regeling is opgenomen over de overdracht van een natuurvergunning, dit niet betekent dat een natuurvergunning niet kan overgaan op een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling ook voor het eerst over het zaaksgebonden karakter van de natuurvergunning (vgl. r.o. 5.3):

‘De aard van een op grond van de Wnb verleende natuurvergunning – die in de regel zaaksgebonden is – verzet zich er niet tegen dat een belanghebbende bij het bestuursorgaan dat bevoegd is de vergunning te verlenen een verzoek kan doen om wijziging van de tenaamstelling.’

De Afdeling oordeelde verder dat de beslissing op het verzoek om wijziging van de tenaamstelling een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb.

Zaaksgebonden of persoonsgebonden karakter?

Waarin verschilt nu een persoonsgebonden vergunning van een zaaksgebonden vergunning en wat is daarvan de juridische relevantie?

Bij een persoonsgebonden vergunning verzoekt de aanvrager het bevoegd gezag om een vergunning te verlenen. Bij een positief besluit wordt de aanvrager vergunninghouder. De vergunninghouder blijft die hoedanigheid houden totdat de vergunning van rechtswege vervalt, wordt vernietigd, herroepen, ingetrokken, of wordt overgedragen aan een derde. Pas als een van deze gevallen zich voordoet verliest de oorspronkelijke aanvrager zijn status als vergunninghouder. Dat betekent dat er (in de regel) telkens één specifieke vergunninghouder is aan te wijzen op wie alle rechten en verplichtingen rusten die uit de vergunning voortvloeien. Dit betekent dus enerzijds dat uitsluitend deze partij exclusief gerechtigd is om de vergunde activiteit uit te voeren. Anderzijds kan de vergunninghouder aangesproken worden op de correcte naleving van de vergunningvoorschriften.

Bij de zaaksgebonden vergunning ligt het anders. Kenmerkend voor zo'n vergunning – denk aan de omgevingsvergunning op grond van de Wabo – is dat niet de houder centraal staat, maar de zaak of het project waarop de vergunning betrekking heeft. Bij een zaaksgebonden vergunning is met andere woorden het begrip 'vergunninghouder' veel minder vanzelfsprekend dan bij de persoonsgebonden vergunning omdat dit niet altijd de lading dekt. Immers, meerdere partijen kunnen een en hetzelfde project uitvoeren en dus ook allemaal en los van elkaar gehouden zijn om de vergunningvoorschriften na te leven. Degene die het project uitvoert, moet dus ook de vergunningvoorschriften naleven.

Uit de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling van 31 maart 2021 volgt dat bij natuurvergunningen een wijziging van de tenaamstelling een rechtsgevolg heeft (vgl. r.o. 5.4):

'degene op wiens naam een natuurvergunning is gesteld, wordt daardoor gerechtigd om van die vergunning gebruik te maken.'

Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de natuurvergunning persoonsgebonden is, terwijl ook uit de uitspraak volgt dat de natuurvergunning in de regel zaaksgebonden is. Er bleef hierdoor onduidelijkheid bestaan over het karakter van de natuurvergunning. Wat is het nou?

Uitspraak van 26 januari 2022

In de uitspraak van de Afdeling van 26 januari 2022 wordt dan toch duidelijkheid geboden.

De natuurvergunning heeft een zaaksgebonden karakter. Een wijziging van de tenaamstelling van het bedrijf dat de natuurvergunning houdt doet geen afbreuk aan het zaaksgebonden karakter van die vergunning. De natuurvergunning verleent namelijk geen stikstofrechten aan een specifieke partij, maar – in dit geval – het recht om 90 000 vleeskuijken en 10 paarden te houden (vgl. r.o. 6.1). Daarnaast overweegt de Afdeling dat het mogelijk is om aanspraak te maken op schadevergoeding indien schade wordt geleden door de wijziging van de tenaamstelling. Hiervoor is vereist dat tot op zekere hoogte aannemelijk is gemaakt dat deze schade daadwerkelijk is geleden als gevolg van de wijziging van de tenaamstelling (vgl. r.o. 6.2).

Vergelijking omgevingsvergunning

De natuurvergunning heeft net als de omgevingsvergunning een zaaksgebonden karakter. Het gevolg hiervan is dus dat de natuurvergunning gebruikt mag worden door degene die de activiteit uitoefent. Dat is het leidende criterium voor het karakter van deze vergunning.

Er zijn echter wel verschillen tussen deze twee vergunningen, met name in de rechtsbescherming. Het belangrijkste verschil vloeit voort uit het wettelijk regime dat voor beide vergunningen geldt.

Een verzoek tot wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning gaat als volgt. Dat verzoek wordt ingediend door een belanghebbende (vgl. ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667, r.o. 3). De beslissing van het bestuursorgaan op dit verzoek levert een besluit op, waartegen een rechtsmiddel kan worden ingediend.

Bij een wijziging van een omgevingsvergunning dient de aanvrager of de vergunninghouder daarvan melding te maken bij het bevoegd gezag. Er is geen sprake van een besluit in de zin van de Awb waartegen een rechtsmiddel kan worden ingediend. Door het doen van die melding gaat de omgevingsvergunning namelijk van rechtswege over op de ander.

Aanhaken natuurvergunning

Op grond van artikel 2.1 lid 1 onder i Wabo in combinatie met artikel 2.2aa Besluit omgevingsrecht (Bor) kan de aanvrager de natuurvergunning bij de omgevingsvergunning laten aanhaken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:803) volgt dat dat geen verplichting is. Wanneer de natuurvergunning aanhaakt is een 'verklaring van geen bedenkingen' nodig en is daarmee de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Dit volgt uit artikel 6.10a lid 1 Bor en artikel 3.10 lid 1 onder e Wabo, gelezen in samenhang met artikel 2.27 Wabo. Wanneer de natuurvergunning is aangehaakt bij de omgevingsvergunning gaat de natuurvergunning van rechtswege over op degene die het project uitvoert. De mogelijkheid om de natuurvergunning aan te laten haken bij de omgevingsvergunning is nog steeds mogelijk na de uitspraak van 26 januari 2022. De uitspraak brengt hierin geen verandering. Het is nu helder dat niet alleen aangehaakte natuurvergunningen een zaaksgebonden karakter hebben, maar dus ook de 'losse' natuurvergunningen.

De Omgevingswet

Bij de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert het een en ander op dit vlak. In de Omgevingswet is vastgelegd dat het bevoegd gezag mag bepalen voor wie een omgevingsvergunning geldt (artikel 5.37 Omgevingswet). In de regel zijn alle activiteiten waar de omgevingsvergunning betrekking op heeft zaaksgebonden. Voor de natuuractiviteiten is dit niet anders (artikel 5.1 lid 1 onder e en artikel 5.1 lid 2 onder g Omgevingswet). De Wnb gaat namelijk geheel over in de Omgevingswet. Voor Natura-2000- en flora- en fauna-activiteiten moet vanaf dan een omgevingsvergunning

worden aangevraagd. De meldingsplicht voor een wijziging van de omgevingsvergunning, zoals nu opgenomen in artikel 2.25 lid 2 Wabo, blijft in de Omgevingswet bestaan in artikel 5.37 lid 2. Met een melding kan de omgevingsvergunning daarom overgaan op een andere partij. Met de komst van de Omgevingswet is verder het verschil tussen een 'losse' zaaksgebonden natuurvergunning of een aangehaakte natuurvergunning niet meer van belang. De omgevingsvergunningen, dus ook voor Natura-2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten, zijn in beginsel zaaksgebonden. De uitspraak van de Afdeling

van 26 januari 2022 brengt daarin dus ook geen verandering.

Conclusie

De Afdeling oordeelde al eerder dat een natuurvergunning een zaaksgebonden karakter heeft. Door de mogelijkheid om de tenaamstelling van de natuurvergunning te wijzigen bleef echter onduidelijkheid bestaan. De uitspraak van de Afdeling van 26 januari 2022 geeft nu de gewenste duidelijkheid over het karakter van de natuurvergunning. Door de wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning gaan de bestaande rechten en plichten over op een andere vergunninghouder. Degene op wiens naam

de natuurvergunning wordt gesteld wordt daardoor gerechtigd van die vergunning gebruik te maken. De natuurvergunning is in de regel zaaksgebonden en de wijziging van de tenaamstelling doet daaraan dus geen afbreuk. Voor het aanhaken van een natuurvergunning bij een omgevingsvergunning verandert er niets. Hiervoor kan nog steeds gekozen worden. Met de komst van de Omgevingswet verandert er echter wel iets. In de Omgevingswet zijn alle omgevingsvergunningen zaaksgebonden. Deze vergunningen kunnen via een melding overgaan op een andere partij. De Afdelingsuitspraak van 26 januari 2022 maakt dit niet anders.

Notarieel recht



Edith Dutmer

Nysingh advocaten en notarissen

De beperkte bevoegdheid van de vereniging van eigenaars

Vele artikelen, blogs en uitspraken gaan over de vraag of voor een verbouwing, uitbreiding of verkleining van een gebouw/grond dat in appartementsrechten is gesplitst, toestemming nodig is van de vereniging van eigenaars. Al snel wordt gekeken naar wat daarover in het betreffende splitsingsreglement en/of afdeling 4 Boek 5 BW (art. 5:139 e.v. BW) staat vermeld. Dan wordt nogal eens geconcludeerd dat kan worden volstaan met een besluit van de vereniging, of vervangende machtiging van de kantonrechter. Geregeld wordt over het hoofd gezien dat voor bepaalde handelingen echter de medewerking van *alle eigenaars* nodig is. Daarbij wordt niet onderkend dat dit iets wezenlijk anders is dan toestemming van de

vereniging van eigenaars. In dit artikel zet ik uiteen wat een splitsing in appartementsrechten betekent en in welke gevallen het splitsingsreglement, de statuten van de vereniging van eigenaars en de toepassing van Titel 9 van Boek 5 BW niet genoeg zijn om het beoogde resultaat te realiseren.

Splitsing in appartementsrechten

Uit art. 5:106 BW blijkt dat de volgende objecten/rechten in appartementsrechten kunnen worden gesplitst:

1. een gebouw met bijbehorende grond (lid 1),
2. een stuk grond zonder bebouwing (lid 2),
3. een appartementsrecht (lid 3),
4. een groep van gebouwen (lid 6),
5. een opstalrecht of erfpachtrecht (lid 7).

Een combinatie van dergelijke objecten/rechten kan in dezelfde splitsing worden betrokken. Ook een nog te stichten gebouw kan in appartementsrechten worden gesplitst (art. 5:107 BW).

Omwille van de leesbaarheid hanteer ik in dit artikel steeds de termen 'gebouw' (waarmee ook de bijbehorende grond, een erfpachtrecht en/of een toekomstig gebouw etc. kan worden bedoeld) en 'eigenaar' (waarmee bijvoorbeeld ook een erfpachter kan worden bedoeld). Met de term 'split-

sing' wordt steeds bedoeld een 'splitsing in appartementsrechten'.

Splitsingsakte, splitsingstekening en splitsingsreglement

Een splitsing komt tot stand bij notariële akte en inschrijving daarvan in de openbare registers. Aan de akte wordt een tekening gehecht (de splitsingstekening) waarop de begrenzing staat aangegeven van de gedeelten van het gebouw, die bestemd zijn als afzonderlijk geheel te worden gebruikt (een dergelijk gedeelte hierna te noemen: *privégedeelte*). De splitsingsakte bevat niet alleen een nauwkeurige omschrijving van het gebouw en de *privégedeelten*, maar bevat ook een splitsingsreglement (art. 5:111 BW). Het reglement moet op zijn beurt onder meer inhouden:

- a. een regeling omtrent het *gebruik*, het *beheer* en het *onderhoud* van de gedeelten die niet bestemd zijn om als afzonderlijk geheel te worden gebruikt (hierna te noemen: *gemeenschappelijke gedeelten*);
- b. de oprichting van een vereniging van eigenaars (VvE), die ten doel heeft het behartigen van gemeenschappelijke belangen van de appartementseigenaars;
- c. de statuten van de VvE.

Het reglement kan ook een regeling inhouden omtrent het *gebruik*, het