

# uitspraak

---

## RECHTBANK OVERIJSSSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummers: ZWO 25/2235, 25/2236, 25/2237 en 25/2238

### uitspraak van de meervoudige kamer van de rechtbank Overijssel in de zaken tussen

**Maatschap W.G.J. Kienhuis en H.G.M. Kienhuis-Rouhouf**, uit Manderveen,  
eiseres in 25/2235,

hierna te noemen: Kienhuis,

**V.O.F. Landbouwbedrijf Grote Beverborg**, uit Bruchterveld, eiseres in 25/2236,

hierna te noemen: Grote Beverborg,

**Maatschap Klokkert**, uit Radewijk, eiseres in 25/2237,

hierna te noemen: Klokkert,

**Maatschap Mts. F. en F.E. Ramaker**, uit Hoogenweg, eiseres in 25/2238,

hierna te noemen: Ramaker,

(gemachtigde in alle zaken: mr. A.C. Hoogmoed),

en

### het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel

hierna te noemen: het college

(gemachtigden: M. Ritmeijer, D. Reijchard en K.B. Baas).

### Samenvatting

1.1 Deze uitspraak betreft de vraag of de verzoeken van eisers om legalisatie moeten worden aangemerkt als aanvragen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Eisers zijn zogenaamde PAS-melders. Zij mochten onder het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) hun activiteiten uitvoeren op basis van een melding in plaats van een vergunning. Ten gevolge van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling)<sup>1</sup> is dat programma vervallen en hebben de PAS-melders veelal alsnog een vergunning nodig. Het college had de ingebrekestellingen van deze PAS-melders buiten behandeling gelaten omdat geen sprake zou zijn van een aanvraag. De daartegen gemaakte bezwaren zijn niet-ontvankelijk verklaard.

1.2. De rechtbank oordeelt dat deze legalisatieverzoeken wél als aanvragen moeten worden aangemerkt omdat deze zijn gericht op het verkrijgen van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming. Dat het college deze verzoeken heeft geplaatst in het kader van een aanmelding voor een afzonderlijk legalisatieprogramma, doet daaraan niet af. Een dergelijk onderscheid tussen aanmelden en aanvragen kent geen basis in de Awb. Eisers krijgen dus gelijk. De beroepen zijn gegrond. De besluiten worden vernietigd, de rechtbank

---

<sup>1</sup> Uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:2019:1603

---

stelt de dwangsommen vast en het college dient alsnog te besluiten op de aanvragen van deze PAS-melders.

1.3. Onder 2 staat het procesverloop in deze zaak. Onder 3 staan de van belang zijnde feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het bestreden besluit. De beoordeling door de rechtbank volgt vanaf 4. Aan het eind staat de beslissing van de rechtbank en de gevolgen daarvan.

### **Procesverloop**

2.1 Met de bestreden besluiten van 2 juli 2025 op de afzonderlijke bezwaren van eisers heeft het college de bezwaren van eisers tegen de brieven van het college van 19 maart 2025 niet-ontvankelijk verklaard.

2.2. Eisers hebben beroep ingesteld tegen de bestreden besluiten.

2.3. De rechtbank heeft de beroepen op 8 mei 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen:

- W.G.J. Kienhuis en M.M. Kienhuis namens Kienhuis,
- C.A.J. Grote Beverborg en F.R.J. Farjon namens Grote Beverborg,
- A.J. Klokkert namens Klokkert,
- F. Ramaker en F.E. Ramaker namens Ramaker,
- alle eisers zijn bijgestaan door mr. A.C. Hoogmoed en mr. R. van den Broek en vergezeld van J.C.P. Vogelaar, adviseur;
- M. Ritmeijer, D. Reijchard en K.B. Baas namens het college.

### **Beoordeling door de rechtbank**

#### *De feiten*

3.1. Alle eisers zijn agrarische bedrijven die zijn aan te merken als zogeheten PAS-melders. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het PAS hadden zij een vergunning op grond van de Wet milieubeheer dan wel exploiteerden zij hun bedrijf rechtmatig op basis van een melding die gebaseerd was op regelgeving die voorafging aan het PAS. Als gevolg van de inwerkingtreding van het PAS, waarbij de vergunningplicht voor activiteiten met een geringe uitstoot kwam te vervallen, waren eisers niet langer vergunningplichtig en gold voor hun inrichtingen een meldingsplicht. Kienhuis heeft op 20 november 2015 een PAS-melding gedaan. Grote Beverborg heeft op 3 september 2015 een PAS-melding gedaan. Klokkert heeft op 2 oktober 2015 een PAS-melding gedaan en Ramaker heeft op 26 mei 2016 een PAS-melding gedaan.

3.2. De Afdeling heeft in een uitspraak van 29 mei 2019<sup>2</sup> geoordeeld dat het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt aan de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling en dat activiteiten die zonder vergunning zijn gerealiseerd of verricht, waaronder activiteiten die in overeenstemming met het PAS werden verricht, alsnog vergunningplichtig zijn. Omdat de meldingsbevestiging op grond van het

---

<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2019:1603

---

PAS niet op rechtsgevolg was gericht, gold een dergelijke bevestiging niet als besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Deze uitspraak van de Afdeling heeft ertoe geleid dat activiteiten die op basis van meldingen op grond van het PAS werden verricht, waaronder de bedrijfsactiviteiten van eisers, met onmiddellijke ingang illegaal zijn geworden.

3.3. Om legalisering van de activiteiten van de PAS-melders mogelijk te maken is onder meer de Wet natuurbescherming met ingang van 1 juli 2021 gewijzigd en is, voor zover hier van belang, artikel 1.13a aan de wet toegevoegd. Op grond van het eerste lid van dit artikel draagt de minister in het belang van de rechtszekerheid tezamen met gedeputeerde staten van de provincies zorg voor het legaliseren van de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019. Op grond van het tweede lid van dit artikel stelt de Minister stelt zo spoedig mogelijk een programma vast met maatregelen om de gevolgen van de stikstofdepositie van de in het eerste lid bedoelde projecten te mitigeren of te compenseren, gericht op de verlening voor de projecten van onder meer een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid. Het vierde lid bepaald dat de in het programma opgenomen maatregelen worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het programma.

3.4. Op 14 april 2021 heeft Kienhuis een verzoek om legalisatie ingediend via het digitale portaal mijn.rvo.nl, met gebruikmaking van het daartoe bestemde formulier in het kader van het landelijke legalisatieprogramma voor PAS-melders, welk programma op basis van het Besluit natuurbescherming is vastgesteld. In dit digitale formulier is onder meer de vraag gesteld of een vergunning nodig is. Deze vraag is door Kienhuis bevestigend beantwoord. Grote Beverborg heeft een dergelijk verzoek op 29 april 2021 gedaan, Klokkert op 11 februari 2021 en Ramaker op 15 april 2021. Ook in deze gevallen is desgevraagd bevestigd dat een vergunning nodig is. Bij voormelde verzoeken zijn tevens verschillende bijlagen geüpload met AERIUS-berekeningen en (deskundigen)rapportages, waarin in de gevallen van Kienhuis en Klokkert bovendien expliciet in deze bijlagen is vermeld dat een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming wordt aangevraagd. Op 20 september 2023 heeft Kienhuis een brief van het college gekregen waarin onder meer is aangegeven dat op dat moment nog geen legaliserende vergunning kon worden aangevraagd. Grote Beverborg heeft op 18 september 2023 een dergelijke brief gekregen, Klokkert op 17 mei 2024 en Ramaker op 14 december 2023.

3.5. Op 1 maart 2025 zijn namens eisers afzonderlijke ingebrekestellingen gestuurd aan het college omdat – in de visie van eisers – niet tijdig was beslist op de door hen gedane verzoeken om legalisatie. Bij brieven van 19 maart 2025 heeft het college gereageerd op de ingebrekestellingen. In elk van deze brieven is aangegeven dat geen sprake is van een aanvraag en dat daarom ook geen beslistermijn is verstreken. Eisers hebben bezwaar gemaakt tegen deze brieven. Bij de bestreden besluiten van 2 juli 2025 zijn deze bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

---

*Inhoudelijke beoordeling*

4.1. De rechtbank overweegt dat volgens vaste jurisprudentie<sup>3</sup> een reactie op een ingebrekestelling als bedoeld in artikel 4:17, derde lid, van de Awb een besluit kan zijn. Daarvoor is vereist dat de ingebrekestelling betrekking heeft op het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Artikel 1:3, derde lid, van de Awb bepaalt dat onder een aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen. De rechtbank zal daarom beoordelen of de door eisers ingediende verzoeken om legalisatie als zodanig kunnen worden aangemerkt.

4.2. De rechtbank is van oordeel dat de door eisers gedane verzoeken om legalisatie moeten worden aangemerkt als aanvragen. Daarbij acht de rechtbank van belang dat eisers hun verzoeken hebben ingediend via het daartoe bestemde digitale formulier op mijn.rvo.nl en dat deze verzoeken, gelet op de daarin opgenomen gegevens en de daarbij gevoegde bijlagen, voldoen aan de vereisten voor een aanvraag als bedoeld in artikel 4:2, eerste lid, van de Awb. Voor zover de verzoeken niet voldeden aan een of meer vereisten als bedoeld in artikel 4:2, tweede lid, van de Awb, bijvoorbeeld omdat niet alle benodigde gegevens of bescheiden waren overgelegd, had het college deze aanvragen met toepassing van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling kunnen laten, mits eisers eerst de gelegenheid tot herstel was geboden. Dat heeft het college niet gedaan. Daarbij komt dat in het digitale formulier expliciet is gevraagd of een vergunning nodig is en dat deze vraag door eisers bevestigend is beantwoord. Naar het oordeel van de rechtbank kunnen de door eisers gedane verzoeken om legalisatie – gelet op deze inhoud en strekking – niet anders begrepen worden dan als verzoeken om een vergunning op grond van de (destijds van kracht zijnde) Wet natuurbescherming (thans Omgevingswet). Dat enkele eisers dit in de bijlagen bij hun verzoek bovendien uitdrukkelijk hebben benoemd, bevestigt dit oordeel. Daarmee is sprake van aanvragen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

4.3. Dat het college deze verzoeken heeft geplaatst in het kader van het legalisatieprogramma voor PAS-melders en daarbij kennelijk onderscheid maakt tussen het aanmelden voor dat programma en het indienen van een aanvraag, maakt dit niet anders, nu voor een dergelijk onderscheid geen wettelijke grondslag bestaat binnen het systeem van de Awb.<sup>4</sup> Voor de kwalificatie als aanvraag is bepalend of een belanghebbende een verzoek doet om een besluit te nemen. De door het college, althans het rijk, gehanteerde inrichting van het legalisatieproces kan daaraan niet afdoen. Het standpunt van het college dat de aanvragen niet voor inwilliging in aanmerking komen en het niet in het belang van PAS-melders zou zijn om nu een beslissing te krijgen, laat onverlet dat sprake is van een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen waartegen rechtsbescherming openstaat, inclusief de mogelijkheid om op te komen tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op een aanvraag.

4.4. Omdat de door eisers gedane verzoeken om legalisatie moeten worden aangemerkt als aanvragen, dienen de mededelingen dat de ingebrekestellingen en daarmee de aanvragen niet in behandeling zullen worden genomen, te worden aangemerkt als besluiten waartegen bezwaar kon worden gemaakt. De bezwaren zijn dan ook ten onrechte niet-ontvankelijk

---

<sup>3</sup> Vgl. ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:409

<sup>4</sup> Vgl. ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2574 en CRvB 16 september 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1381.

---

verklaard. De rechtbank zal de bestreden besluiten vernietigen. De rechtbank zal ook de besluiten tot het buiten behandeling stellen van de ingebrekestellingen van 19 maart 2025 herroepen.

4.5 In het kader van finale geschillenbeslechting overweegt de rechtbank als volgt. Daargelaten de vraag of de mededelingen van 18 en 20 september 2023, 14 december 2023 en 17 mei 2024 als mededelingen in de zin van artikel 4:14, derde lid, van de Awb kunnen worden aangemerkt, is de rechtbank van oordeel dat ten tijde van de ingebrekestellingen van 1 maart 2025 de redelijke termijn voor het nemen van besluiten op de aanvragen was verstreken. Eisers hebben daarom terecht bezwaarschriften ingediend tegen de besluiten van het college van 19 maart 2025 om de ingebrekestellingen buiten verdere behandeling te laten. Het college heeft tot op heden geen besluiten genomen.

4.6 De rechtbank zal de hoogte van de dwangsommen vaststellen. Op 1 maart 2025 hebben eisers het college in gebreke gesteld. Op grond van artikel 4:17, derde lid, van de Awb is 17 maart 2025 de eerste dag waarop de dwangsommen zijn verschuldigd. Omdat het college nog geen besluiten heeft genomen, zijn na ontvangst van de ingebrekestellingen meer dan 42 dagen verstreken. Op grond van artikel 4:17, tweede lid, van de Awb bedraagt de door het college de verbeurde dwangsommen € 1442 voor iedere eisers afzonderlijk. Verder dient het college alsnog te besluiten op de aanvragen. De rechtbank zal hiervoor een termijn van twaalf weken geven.

### **Conclusie en gevolgen**

5.1 De beroepen zijn gegrond. De bestreden besluiten dienen te worden vernietigd. Ook dienen de besluiten van 19 maart 2025 te worden herroepen.

5.2 De rechtbank stelt de verbeurde dwangsommen vast en bepaalt dat het college alsnog dient te beslissen op de aanvragen.

5.3 Omdat de beroepen gegrond zijn moet het college het griffierecht aan eisers vergoeden. Ook ziet de rechtbank aanleiding om het college te veroordelen in de proceskosten die eisers in verband met de behandeling van hun beroepen redelijkerwijs hebben moeten maken. Vanwege de samenhang tussen de beroepen van eisers ziet de rechtbank aanleiding om te volstaan met toekenning van 1 punt voor het instellen van de gezamenlijke beroepen en 1 punt voor de gezamenlijke behandeling ter zitting. De waarde per punt is € 934. De aan eisers te vergoeden proceskosten bedragen daarmee € 1.868.

---

## Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- herroept de besluiten van 19 maart 2025;
- stelt de hoogte van de dwangsommen vast op € 1442 voor iedere eiser;
- draagt het college op om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak besluiten te nemen op de aanvragen van eisers;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eisers, ten bedrage van € 1.868, te betalen aan eisers;
- bepaalt dat het college de griffierechten van in totaal € 1.540 (€ 385 aan elk van de eisers) aan eisers moet vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.L.M. Steinebach-de Wit, voorzitter, mr. K. Ides en mr. B.A.J. Haagen, leden, in aanwezigheid van mr. A. van der Weij, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 30 JUN 2026

  
griffier

  
voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 30 JUN 2026

### Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.