

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2136

Datum uitspraak

22 mei 2024

Inhoudsindicatie

Op 5 april 2017 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport ingestemd met het verlichtingsplan voor het Windpark N33. Het geschil gaat over het antwoord op de vraag of de instemmingen van de ILT van 5 april 2017 en 3 april 2019 besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Volgens de minister is dit niet het geval. De minister heeft het bezwaar van [wederpartij] daarom niet-ontvankelijk verklaard bij besluit van 23 februari 2021. Daartegen is [wederpartij] in beroep gegaan. De rechtbank heeft in de uitspraak geoordeeld dat de instemmingen van de ILT Awb-besluiten zijn, en de minister daarom het bezwaar tegen deze besluiten ten onrechte om die reden niet-ontvankelijk heeft verklaard. De rechtbank heeft de minister opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar van [wederpartij] te nemen. De minister kan zich met de uitspraak niet verenigen en heeft daartegen hoger beroep ingesteld.

Volledige tekst

202103896/1/R3.

Datum uitspraak: 22 mei 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Infrastructuur en Waterstaat,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 12 mei 2021 in zaak nr. 21/656 in
het geding tussen:

de minister

en

[wederpartij].

Procesverloop

Op 5 april 2017 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) ingestemd met het verlichtingsplan voor het Windpark N33.

Op 3 april 2019 heeft de ILT ingestemd met een nadere specificatie van de eigenschappen van de obstakelverlichting op de windturbines van het windpark.

Bij besluit van 23 februari 2021 heeft de minister het door [wederpartij] tegen deze besluiten gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 12 mei 2021 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 februari 2021 vernietigd en de minister opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 21 juli 2021 heeft de minister ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank opnieuw op het bezwaar van [wederpartij] beslist. De minister heeft het bezwaar ongegrond verklaard.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 17 oktober 2023, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. G.H.H. Bisschoff en mr. A.P. Young, en [wederpartij], bijgestaan door mr. D. Janssen, advocaat te Tilburg, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting als partij gehoord RWE Windpower Netherlands B.V. vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B] en Eurus Energy Europe B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde C], [gemachtigde D] en [gemachtigde E], beide bijgestaan door mr. J.C. van Oosten en mr. C.M. Walgemoed, advocaten te Amsterdam.

Bij besluit van 8 december 2023 heeft de minister, onder meer, vastgesteld dat geen dwangsom is verschuldigd wegens niet tijdig beslissen op het door [wederpartij] ingediende bezwaar tegen de instemming van de ILT met het verlichtingsplan voor het windpark N33, van 5 april 2017.

Bij brief van 9 december 2023 heeft [wederpartij] te kennen gegeven dat hij zich niet kan verenigen met het besluit van 8 december 2023, voor zover de minister daarin heeft vastgesteld dat geen dwangsom is verschuldigd.

De Afdeling heeft het onderzoek heropend en de minister in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de brief van [wederpartij] van 9 december 2023. Dat heeft de minister bij brief van 22 januari 2024 gedaan, onder verwijzing naar de motivering van het besluit van 8 december 2023.

[wederpartij] heeft een nader stuk ingediend.

De zaak is verwezen naar een meervoudige kamer van de Afdeling.

[wederpartij] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft nadat geen van de partijen, na te zijn gewezen op hun recht ter zitting te worden gehoord, binnen de door de Afdeling gestelde termijn hebben verklaard dat zij gebruik willen maken van dit recht.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. Het geschil gaat over het antwoord op de vraag of de instemmingen van de ILT van 5 april 2017 en 3 april 2019 besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Volgens de minister is dit niet het geval. De minister heeft het bezwaar van [wederpartij] daarom niet-ontvankelijk verklaard bij besluit van 23 februari 2021. Daartegen is [wederpartij] in beroep gegaan.

2. De rechtbank heeft in de uitspraak geoordeeld dat de instemmingen van de ILT Awb-besluiten zijn, en de minister daarom het bezwaar tegen deze besluiten ten onrechte om die reden niet-ontvankelijk heeft verklaard. De rechtbank heeft de minister opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar van [wederpartij] te nemen. De minister kan zich met de uitspraak niet verenigen en heeft daartegen hoger beroep ingesteld.

Het hoger beroep van de minister

Zijn de instemmingen Awb-besluiten?

3. De minister betoogt dat de instemmingen van 5 april 2017 en 3 april 2019 geen besluiten zijn in de zin van de Awb, omdat de instemmingen niet op rechtsgevolg zijn gericht.

3.1. In artikel 4.1.3, onder b, van het rijksinpassingsplan "Windpark N33", zoals dat luidde ten tijde van belang, is bepaald dat alvorens het windpark voor energieproductie in gebruik genomen en gehouden mag worden, de obstakelverlichting op de turbines gerealiseerd dient te zijn conform een door de ILT goedgekeurd verlichtingsplan, waarbij geldt dat de verlichting vastbrandend dient te zijn.

3.2. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de instemmingen van 5 april 2017 en 3 april 2019 Awb-besluiten zijn. Daarbij vindt de Afdeling niet alleen de tekst en inhoud van de instemmingen van belang, maar ook artikel 4.1.3, onder b, van de regels van het rijksinpassingsplan "Windpark N33", zoals dat luidde ten tijde van de instemming. Daaruit volgt namelijk dat de instemming van de ILT nodig is voor het in gebruik nemen en houden van het windpark. Niet kan worden voorbijgegaan aan de rol die de ILT daarmee heeft in het besluitvormingsproces over het windpark. Als de ILT het verlichtingsplan afwijst, betekent dat immers dat het windpark niet in gebruik mag zijn. Overigens heeft de Afdeling in verschillende uitspraken al aangenomen dat rechtsbescherming mogelijk is tegen de goedkeuring van verlichtingsplannen (uitspraken van 22 juli 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:1769](#)) onder 57.2 en 4 april 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:1146](#)) onder 25.2).

Het betoog slaagt niet.

Tijdigheid bezwaar

4. RWE Windpower Netherlands B.V. en Eurus Energy Europe B.V. hebben erop gewezen dat [wederpartij] te laat bezwaar heeft ingediend tegen het besluit van 5 april 2017.

4.1. [wederpartij] stelt zich op het standpunt dat RWE Windpower Netherlands B.V. en Eurus Energy Europe B.V. geen hoger beroep hebben ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank van 12 mei 2021 en dat de bestuursrechter de tijdigheid van bezwaar niet ambtshalve beoordeelt (uitspraak van 4 augustus 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:1730](#))).

4.2. De Afdeling zal voortaan als uitgangspunt hanteren dat een derde-belanghebbende als bedoeld in artikel 8:26 van Awb, de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift in een vorige

fase kan aanvoeren zonder zelf (hoger) beroep in te stellen. Daarmee wordt gekozen voor een praktische oplossing, waarmee wordt voorkomen dat alleen hoger beroep wordt ingesteld om de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift in een vorige fase aan te kunnen voeren.

4.3. Het voorgaande betekent dat de Afdeling hierna een oordeel zal geven over de tijdigheid van het bezwaar van [wederpartij], voor zover gericht tegen het besluit van 5 april 2017.

4.4. Niet in geschil is dat het besluit van 5 april 2017 niet is gepubliceerd. Een onjuiste kennisgeving betekent nog niet dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is, of dat [wederpartij] zo spoedig als redelijkerwijs kon alsnog bezwaar heeft gemaakt.

Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2024 ([ECLI:NL:RVS:2024:1406](#)) is een belanghebbende, niet zijnde de aanvrager, die met het nemen van een besluit niet bekend was en ook redelijkerwijs niet bekend kon zijn, met het instellen van bezwaar of beroep in ieder geval niet verwijtbaar te laat als hij dat doet binnen zes weken nadat hij op de hoogte is of had kunnen zijn van het besluit. Als de wettelijke bezwaar- of beroepstermijn langer of korter is dan zes weken, wordt die termijn gehanteerd. In dit geval geldt een termijn van zes weken, omdat de oorspronkelijke, wettelijke, termijn voor het maken van bezwaar in deze zaak ook zes weken is.

Voor het antwoord op de vraag wanneer de termijn van zes weken is aangevangen, moet de Afdeling bezien op welk moment [wederpartij] van de instemming met het verlichtingsplan voor het windpark op de hoogte was of had kunnen zijn.

4.5. In de uitspraak over het rijksinpassingsplan Windpark N33 van 29 mei 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:1781](#)) heeft de Afdeling onder 119.3 overwogen: "Overigens hebben Innogy, Vermeer Noord, Vermeer Midden en Vermeer Zuid naar voren gebracht dat zij zullen bezien of de hinder nog verder kan worden beperkt. Dat wordt bevestigd in het door de ministers overgelegde Verlichtingsplan van 5 april 2017, dat door de Inspectie Leefomgeving en Transport is goedgekeurd."

4.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [wederpartij] zijn bezwaar tegen het besluit van 5 april 2017 niet zo spoedig mogelijk ingediend, als redelijkerwijs van hem kon worden verlangd. Het bezwaar van [wederpartij] dateert namelijk van 10 december 2020, terwijl [wederpartij] al op 29 mei 2019 op de hoogte had kunnen zijn van het besluit van 5 april 2017. De Dorpsraadcoöperatie Meeden, waar [wederpartij] bij is aangesloten, was partij bij de procedure die heeft geleid tot de uitspraak van 29 mei 2019. Van [wederpartij] kon worden verwacht dat hij toen bij de minister zou informeren naar de inhoud van het besluit en binnen zes weken bezwaar zou maken, al dan niet op nader aan te voeren gronden. De rechtbank heeft dat ten onrechte niet onderkend.

4.7. Het voorgaande betekent dat de rechtbank het besluit van 23 februari 2021 ten onrechte geheel heeft vernietigd. Dit besluit moest alleen worden vernietigd, voor zover daarbij het bezwaar gericht tegen het besluit van 3 april 2019 niet-ontvankelijk was verklaard.

Conclusie hoger beroep

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarbij het besluit van 23 februari 2021 ten onrechte geheel heeft vernietigd en het college heeft opgedragen om een nieuw besluit op het bezwaar van [wederpartij] tegen het besluit van 5 april 2017 te nemen. De aangevallen uitspraak moet voor het overige worden bevestigd.

Beroep tegen het besluit van 21 juli 2021

6. Ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank heeft de minister op 21 juli 2021 een nieuw besluit op bezwaar genomen, waarbij hij het bezwaar van [wederpartij] tegen de besluiten van 5 april 2017 en 3 april 2019 ongegrond heeft verklaard.

7. Gelet op wat onder 5 van deze uitspraak is overwogen, zal de Afdeling het besluit van 21 juli 2021 vernietigen voor zover de minister daarbij, ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, inhoudelijk heeft beslist op het bezwaar tegen het besluit van 5 april 2017.

7.1. In artikel 6:19, eerste lid, van de Awb is bepaald dat het bezwaar of beroep tegen het oorspronkelijke besluit van rechtswege mede betrekking heeft op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Op grond van artikel 6:24 van de Awb is de regeling over het bezwaar of beroep van rechtswege van overeenkomstige toepassing, indien (incidenteel) hoger beroep kan worden ingesteld.

7.2. [wederpartij] heeft te kennen gegeven dat hij zich niet kan verenigen met het besluit van 21 juli 2021 en heeft daartegen gronden aangevoerd. Voor hem is, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van deze wet, een beroep van rechtswege ontstaan.

Omvang van het geding

8. Gelet op wat onder 7 van deze uitspraak is overwogen, zal de Afdeling hierna de door [wederpartij] aangevoerde beroepsgronden tegen het besluit van 21 juli 2021 bespreken, voor zover die gaan over het besluit van 3 april 2019. Bij dat besluit heeft de ILT ingestemd met een nadere specificatie van de eigenschappen van de obstakelverlichting. Gronden die gaan over het verlichtingsplan, zoals dat is goedgekeurd op 5 april 2017, laat de Afdeling buiten beschouwing.

9. [wederpartij] heeft verder gronden aangevoerd over een door de ILT uitgevoerde HUF-beoordeling, klachten over bromtonen en over obstakelverlichting die volgens hem niet functioneert zoals gedacht. Dit zijn handhavingsskwesties, die in deze procedure niet aan de orde zijn. De Afdeling zal deze betogen daarom niet inhoudelijk bespreken.

10. [wederpartij] betoogt daarnaast dat het besluit van 21 juli 2021 in strijd is met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, van 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus), omdat anderen geen bezwaar hebben kunnen maken tegen het besluit van 3 april 2019.

10.1. Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, als deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in beroep komt.

10.2. Met dit betoog komt [wederpartij] enkel op voor de belangen van anderen, en niet voor zijn eigen belang. [wederpartij] heeft zelf immers bezwaar gemaakt tegen het besluit. Het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Awb staat daarom in zoverre aan vernietiging van het besluit in de weg. De Afdeling zal het betoog over het Verdrag van Aarhus daarom niet inhoudelijk bespreken.

Artikel 4.1.3, onder b, van de regels van het rijksinpassingsplan Windpark N33.

11. [wederpartij] betoogt dat de minister heeft miskend dat het besluit van 3 april 2019 ten onrechte niet is getoetst aan artikel 4.1.3, onder b, van de regels van het rijksinpassingsplan Windpark N33. Deze planregel is gewijzigd, wat volgens hem impliceert dat het verlichtingsplan daarmee in strijd is. [wederpartij] verzoekt de Afdeling om artikel 4.1.3, onder b, van de regels van het inpassingsplan Windpark N33 onverbindend te verklaren, omdat dit artikel volgens hem is gebaseerd op normen die ten onrechte niet aan een milieubeoordeling zijn onderworpen.

11.1. Anders dan [wederpartij] meent, vormt artikel 4.1.3, onder b, van de regels van het rijksinpassingsplan Windpark N33 niet het toetsingskader voor het besluit van 3 april 2019. De ILT toetst een verlichtingsplan, of nadere specificaties van de obstakelverlichting, aan het informatieblad "Aanduiding windturbines en windparken op het Nederlandse vasteland", vastgesteld op 30 september 2016, en hernieuwd op 16 juni 2020, (hierna: het Informatieblad) waarin internationale burgerluchtvaart-eisen zijn uitgewerkt. In het besluit van 21 juli 2021 staat dat het besluit van 3 april 2019 in overeenstemming is met het Informatieblad en met internationale vliegveiligheidsregels, en in het betoog van [wederpartij] ziet de Afdeling geen aanknopingspunten om daaraan te twijfelen.

Reeds omdat artikel 4.1.3, onder b, van de regels van het rijksinpassingsplan niet is toegepast, ziet de Afdeling geen grond om dat artikel onverbindend te verklaren.

De betogen slagen niet.

Nevele-arrest

12. [wederpartij] betoogt dat het besluit van 21 juli 2021 ex nunc getoetst moest worden, wat volgens hem betekent dat de minister de gevolgen van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503 (hierna: het Nevele-arrest) en de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 ((ECLI:NL:RVS:2021:1395) (Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020)) had moeten betrekken bij het besluit. Ook had de minister acht moeten slaan op het hernieuwde Informatieblad van 16 juni 2020, omdat daarin de mogelijkheid wordt geboden voor het toepassen van naderingsdetectie.

12.1. De Afdeling stelt vast dat het besluit van 3 april 2019 geen verband houdt met de bepalingen uit de paragrafen 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en 3.2.3 van de Activiteitenregeling milieubeheer, zoals die destijds golden en waarover het Nevele-arrest en de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 gaan.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de minister niet het meest recente Informatieblad bij het besluit van 21 juli 2021 heeft betrokken. De minister en exploitanten hebben op de zitting toegelicht dat naderingsdetectie niet is opgenomen in het verlichtingsplan, omdat de mogelijkheden hiervoor nog worden onderzocht. Als naderingsdetectie wordt toegepast, waar de exploitanten naar streven, zal het verlichtingsplan worden gewijzigd en opnieuw ter instemming aan de ILT worden voorgelegd (zie ook onder 30 van de uitspraak van 24 januari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:382)). [wederpartij]

heeft geen redenen naar voren gebracht op grond waarvan de Afdeling twijfelt aan de juistheid van deze mededelingen.
Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapport

13. Het betoog van [wederpartij] dat de minister het besluit van 21 juli 2021 niet had mogen baseren op het milieueffectrapport (hierna: MER) van 2016 mist feitelijke grondslag omdat het besluit niet MER(beoordelings-)plichtig is.

Het verbod van détournement de pouvoir

14. [wederpartij] betoogt dat het besluit van 21 juli 2021 is genomen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij hij artikel 3.3 van de Awb noemt. Het heeft er volgens hem alle schijn van dat het besluit slechts is genomen in de hoop dat het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank van 12 mei 2021 slaagt, aldus [wederpartij].

14.1. Artikel 3:3 van de Awb luidt: "Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend."

14.2. De minister heeft het besluit van 21 juli 2021 genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank van 12 mei 2021. In wat [wederpartij] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister daarbij in strijd met artikel 3.3 van de Awb de bevoegdheid tot het nemen van het besluit heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep tegen het besluit van 21 juli 2021

15. Het van rechtswege ontstane beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 21 juli 2021 is ongegrond.

Beroep tegen het besluit van 8 december 2023

Dwangsom

16. Zoals hiervoor in het procesverloop is vermeld, heeft de minister bij besluit van 8 december 2023, onder meer, vastgesteld dat geen dwangsom is verschuldigd wegens niet tijdig beslissen op het door [wederpartij] ingediende bezwaar tegen het besluit van 5 april 2017.

16.1. Artikel 4:19, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de beschikking op de aanvraag heeft mede betrekking op een beschikking tot vaststelling van de hoogte van de dwangsom, voorzover de belanghebbende deze beschikking betwist."

16.2. Omdat [wederpartij] zich niet met het besluit van 8 december 2023 kan verenigen, voor zover de minister daarin heeft vastgesteld dat geen dwangsom is verschuldigd, wordt dit besluit op grond van artikel 4:19, eerste lid, van de Awb betrokken in deze procedure.

17. [wederpartij] betoogt dat de minister ten onrechte heeft vastgesteld dat geen dwangsom is verschuldigd voor het niet tijdig beslissen op zijn bezwaar tegen het besluit van 5 april 2017. Hij voert aan dat hem op 26 januari 2021 telefonisch is meegedeeld dat de termijn voor het indienen van bezwaar was verlopen, en dat hij geen akkoord heeft gegeven voor het opschorten van de beslistermijn.

17.1. Artikel 7:10, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan binnen zes weken beslist, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.

Artikel 4:17, eerste lid, van de Awb bepaalt dat als een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom verbeurt voor elke dag dat het in gebreke is.

In artikel 4:17, derde lid, van de Awb staat dat de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, de dag is waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

17.2. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag wanneer in dit geval de beslistermijn voor het bestuursorgaan is aangevangen. De in artikel 7:10, eerste lid, van de Awb bedoelde oorspronkelijke, wettelijke, termijn van zes weken voor het indienen van een bezwaarschrift tegen het besluit van 5 april 2017, is namelijk al verstreken voordat het bezwaarschrift was ingediend. Gelet hierop, zal de Afdeling in dit geval uitgaan van de dag na die waarop het bezwaarschrift door het bestuursorgaan is ontvangen. De minister heeft het bezwaarschrift van [wederpartij] ontvangen op 21 december 2020, wat betekent dat de beslistermijn voor het bestuursorgaan is aangevangen op 22 december 2020.

17.3. Bij brief van 28 januari 2021 heeft [wederpartij] de minister in gebreke gesteld. Deze brief kan echter niet worden aangemerkt als een schriftelijke ingebrekestelling als bedoeld in artikel 4:17, derde lid, van de Awb, omdat de termijn voor het beslissen op het bezwaar nog niet was verstreken. Die termijn is namelijk geëindigd op 2 februari 2021. Dat de minister de beslistermijn tussentijds heeft opgeschort, maakt dat niet anders. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP3711), is een ingebrekestelling die prematuur is, geen ingebrekestelling in de zin van artikel 4:17 van de Awb. Zonder ingebrekestelling is de minister geen dwangsom verschuldigd.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep tegen het besluit van 8 december 2023

18. Het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 8 december 2023 is ongegrond.

Overschrijding redelijke termijn

19. [wederpartij] heeft een verzoek gedaan om schadevergoeding in verband met de overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

19.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 29 januari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:188)), is de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het EVRM, overschreden, als de duur van de totale procedure te lang is.

19.2. Voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vier jaar redelijk. Die termijn vangt aan op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan. Hierbij mag de behandeling van het bezwaar hoogstens een half jaar duren, de behandeling van het beroep hoogstens anderhalf jaar duren en de behandeling van het hoger beroep hoogstens twee jaar duren. Vergelijk de uitspraak van 15 juni 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1704).

19.3. De redelijke termijn is gestart vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift van [wederpartij] door de minister op 21 december 2020. Sindsdien zijn nog geen vier jaren verstreken, zodat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM niet is overschreden. Het verzoek van [wederpartij] om schadevergoeding wordt daarom afgewezen.

Proceskosten

20. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 12 mei 2021 in zaak nr. 21/656 voor zover de rechtbank daarbij het besluit van 23 februari 2021 geheel heeft vernietigd en het college heeft opgedragen om een nieuw besluit op het bezwaar van [wederpartij] tegen het besluit van 5 april 2017 te nemen;

III. bevestigt de uitspraak voor het overige;

IV. vernietigt het besluit van 21 juli 2021, voor zover de minister daarbij heeft beslist op het bezwaar tegen het besluit van 5 april 2017;

V. verklaart het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 21 juli 2021 ongegrond;

VI. verklaart het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 8 december 2023 ongegrond;

VII. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Kemerink op Schiphorst-Hofman, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Kemerink op Schiphorst-Hofman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 mei 2024

933