

ABRvS, 07-04-2010, nr. 200806952/1/R1: overschrijding redelijke termijn, art. 6 EVRM

ABRvS 07-04-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0231, m.nt. T.D.R. Rijs (overschrijding redelijke termijn, art. 6 EVRM)

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

7 april 2010

Magistraten

Mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, mr. Th.G. Drupsteen en mr. M.W.L. Simons-Vinckx

Zaaknummer

200806952/1/R1

Noot

T.D.R. Rijs

LJN

BM0231

Roepnaam

overschrijding redelijke termijn, art. 6 EVRM

Vakgebied(en)

Bouwrecht (V)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2010:BM0231, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 07-04-2010

Essentie

Art. 6 EVRM; overschrijding redelijke termijn; schadevergoeding.

Uitspraak

(...)

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

2.1

De raad en het college van burgemeester en wethouders betogen dat de minister zich in de beslissing op bezwaar ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij geen procesbelang hebben bij een inhoudelijk oordeel over hun bezwaren voor zover die zien op deelgebied B, aangezien in deelgebied B nog geen werkzaamheden hebben plaatsgevonden en deze in de toekomst ook niet meer zullen kunnen plaatsvinden nu het primaire besluit inmiddels is ingetrokken. Zij voeren hiertoe aan dat zij ook ten aanzien van deelgebied B kosten voor deskundigenonderzoeken en juridisch advies en proceskosten hebben gemaakt. Verder verwachten zij schadeclaims vanwege de toegenomen geluidsoverlast van lager overkomende Awacs als gevolg van de door de minister afgedwongen vergunning tot bomenkap.

2.1.1

Bij besluit van 16 juni 2008 heeft de minister het besluit van 3 augustus 2005 (hierna: het primaire besluit) ingetrokken. Bij het thans bestreden besluit van 29 augustus 2008 heeft de minister het NIMBY-verzoek van 20 januari 2005 ingetrokken en op de tegen het primaire besluit ingediende bezwaren beslist. In het bestreden besluit heeft de minister zich uitdrukkelijk op het standpunt gesteld dat het primaire besluit niet met terugwerkende kracht is ingetrokken en dat met de intrekking het primaire besluit niet is herroepen.

2.1.2

Niet in geschil is dat in deelgebied B geen zaagwerkzaamheden hebben plaatsgevonden en dat dergelijke werkzaamheden in de toekomst ook niet meer kunnen plaatsvinden op grond van het primaire besluit, nu dat is ingetrokken. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat het primaire besluit voor zover betrekking hebbende op deelgebied B nimmer in werking is getreden, als gevolg van de schorsing van het primaire besluit in zoverre bij uitspraak van de voorzitter van 2 december 2005 in de zaken nos. 200507907/1 en 200508315/1, welke schorsing is gecontinueerd in de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2007 in zaak no. 200603057/1. De Afdeling volgt de minister niet in die stelling nu hangende beroep tegen de beslissing op bezwaar van 20 maart 2006 niet is verzocht een voorlopige voorziening te treffen, zodat de beslissing op bezwaar van 20 maart 2006 na afloop van de beroepstermijn in werking is getreden en rechtsgevolg heeft gehad, totdat het besluit in zoverre bij wijze van voorlopige voorziening is geschorst bij de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2007. In die periode heeft het besluit in zoverre rechtsgevolg gehad en bestond voor de raad van de gemeente Onderbanken de verplichting als bedoeld in artikel 40a van de WRO.

2.1.3

Voor zover de raad en het college van burgemeester en wethouders vrezen voor schadeclaims van burgers als gevolg van toegenomen geluidsoverlast, overweegt de Afdeling dat dergelijke claims niet uit het primaire besluit voor zover betrekking hebbende op deelgebied B zullen kunnen voortvloeien nu er in deelgebied B geen zaagwerkzaamheden hebben plaatsgevonden. Voor zover de raad en het college van burgemeester en wethouders ter zitting hebben gesteld te vrezen voor schadeclaims van de minister omdat niet is voldaan aan de in artikel 40a van de WRO neergelegde verplichting, heeft de vertegenwoordiger van de minister ter zitting erop gewezen dat met de intrekking van het primaire besluit die verplichting is komen te vervallen en nakoming daarvan dan ook niet meer zal worden gevraagd. Voor zover de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders stellen dat zij ook ten aanzien van deelgebied B kosten voor deskundigenonderzoeken en juridisch advies en proceskosten hebben gemaakt, overweegt de Afdeling dat deze kosten zijn gemaakt met het oog op het besluit als geheel en dat deze kosten geen verband houden met de omstandigheid dat in deelgebied A zaagwerkzaamheden zijn uitgevoerd en in deelgebied B niet. Gelet hierop kunnen deze kosten als geheel worden toegerekend aan deelgebied A. De overige appellanten hebben het oordeel van de minister dat zij geen procesbelang hebben bij een beoordeling van hun bezwaren, voor zover die zien op deelgebied B, niet bestreden. De Afdeling ziet ook overigens geen grond voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld. Gelet op het vorenstaande heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat appellanten geen procesbelang hebben bij een inhoudelijk oordeel over hun bezwaren voor zover die zien op deelgebied B. De beroepen zijn in zoverre ongegrond.

Wettelijk kader

2.2

Ingevolge artikel 40, eerste lid, van de WRO, voor zover hier van belang, kan de minister het college van burgemeester en wethouders verzoeken ten behoeve van een project vrijstelling te verlenen van het geldende bestemmingsplan voor zover bovengemeentelijke belangen zulks vorderen, een verwezenlijking van dat project in de naaste toekomst noodzakelijk is en naar het oordeel van de minister de besluitvorming omtrent die verwezenlijking is vastgelopen. In dat geval is artikel 19 niet van toepassing. Bij zijn verzoek voegt de minister, onder vermelding van de redenen tot het verzoek, een beschrijving van het betrokken project en geeft hij aan welke consequenties het project zal hebben voor het desbetreffende bestemmingsplan. Het verzoek geeft aan voor welk gebied het geldt en wordt vanaf het tijdstip van ontvangst voor dit gebied gelijkgesteld met een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21. Bij zijn verzoek voegt de minister het desbetreffende verzoek tot vrijstelling voor het project met daarbij behorende stukken.

Ingevolge artikel 40, tweede lid, van de WRO, voor zover hier van belang, stelt de minister, voor zover zijn verzoek geen grondslag vindt in een plan als bedoeld in artikel 2a, achtste lid, dan wel in een aanwijzing als bedoeld in artikel 37, tweede lid, de Tweede Kamer vier weken tevoren in kennis van zijn voornemen om toepassing te geven aan het eerste lid, onder vermelding van de redenen daarvoor.

Ingevolge artikel 40, derde lid, van de WRO besluit het college van burgemeester en wethouders zo spoedig mogelijk, doch in elk geval binnen zes weken na ontvangst van het verzoek met de bijbehorende aanvraag omtrent medewerking aan het verzoek tot het verlenen van vrijstelling.

Ingevolge artikel 40, vierde lid, van de WRO, legt het college van burgemeester en wethouders, indien dit college besluit tot medewerking aan het verzoek, binnen twee weken na dagtekening van zijn besluit het verzoek tot het verlenen van vrijstelling met de bijbehorende aanvraag gedurende vier weken ter gemeentesecretarie voor een ieder ter inzage.

Ingevolge artikel 40, zevende lid, van de WRO, voor zover hier van belang, besluit het college van burgemeester en wethouders binnen acht weken na afloop van de termijn van terinzageliggig, genoemd in het vierde lid, omtrent het verzoek tot het verlenen van vrijstelling.

Ingevolge artikel 40, negende lid, van de WRO, voor zover hier van belang, besluit de minister, indien het college van

burgemeester en wethouders niet binnen de in het zevende lid genoemde termijn besluit, dan wel bij zijn besluit ingevolge het zevende lid geen vrijstelling verleent, omtrent het verlenen van de vrijstelling binnen vier weken na afloop van die termijn, dan wel na eerdere kennisgeving van dat besluit.

2.2.1

Ingevolge artikel 40a van de WRO, voor zover hier van belang, is de gemeenteraad verplicht, indien met toepassing van artikel 40 besloten wordt tot verlening van vrijstelling, binnen een jaar te rekenen vanaf dat besluit het bestemmingsplan dienovereenkomstig vast te stellen of te herzien.

De uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2007 in zaak no. 200603057/1

2.4

In bovengenoemde uitspraak heeft de Afdeling, voor zover thans van belang, de beslissing op bezwaar van de minister van 20 maart 2006 vernietigd. Daartoe heeft de Afdeling, samengevat weergegeven, overwogen dat het bestreden besluit ertoe strekt dat de gemeenteraad de vliegfunnel voor het eerst als zodanig bestemt in de van toepassing zijnde bestemmingsplannen en dat de maatregelen die noodzakelijk zijn om de vliegfunnel obstakelvrij te maken en te houden, kunnen worden verricht zonder dat daarvoor een aanlegvergunning op grond van die bestemmingsplannen is vereist. Gelet daarop dient in de opeenvolgende planologische besluitvorming, in het kader van de verlening van de vrijstelling als bedoeld in artikel 40 van de WRO, blijk te worden gegeven van een zorgvuldig onderzoek naar de gevolgen van de beoogde maatregelen voor het gebied en voor de betrokken belangen van appellanten. De Afdeling heeft voorts overwogen dat de minister zich in het besluit onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de positie van de NIMBY-vrijstelling binnen het proces van planologische besluitvorming en dat het besluit wat betreft de aspecten geluidsoverlast, luchtkwaliteit, grondwaterkwaliteit en natuurwaarden van het omliggende gebied onzorgvuldig is voorbereid en in zoverre niet steunt op een draagkrachtige motivering.

Bij het thans bestreden besluit heeft de minister opnieuw beslist op de bezwaren van onder meer appellanten tegen het primaire besluit. De Afdeling dient de vraag te beantwoorden of de minister bij het bestreden besluit de uitspraak van 18 juli 2007 (hierna ook: de vorige uitspraak) in acht heeft genomen en of de in die uitspraak geconstateerde gebreken aan het besluit van 20 maart 2006, rekening houdend met van belang zijnde nieuwe feiten en omstandigheden, bij het thans bestreden besluit zijn weggelaten. Gezien het vorenstaande houdt dat in dat in het bestreden besluit inzicht moet worden gegeven in de ruimtelijke effecten van de ingreep en dat deze moeten zijn betrokken bij de belangenafweging. Gelet hierop volgt de Afdeling appellanten niet in hun stelling dat niet kan worden voldaan aan bovengenoemde uitspraak aangezien een onderzoek naar de vóór de zaagwerkzaamheden bestaande situatie nu eenmaal niet meer mogelijk is en dat het bestreden besluit reeds daarom voor vernietiging in aanmerking komt. Appellanten betogen voorts dat niet is voldaan aan de uitspraak van 18 juli 2007 nu de minister met betrekking tot de aspecten geluid, luchtkwaliteit, grondwaterkwaliteit en natuurwaarden volgens hen volhardt in de in het besluit van 20 maart 2006 ingenomen standpunten, zonder deze nader te motiveren. Hieronder volgt een beoordeling van het bestreden besluit in zoverre en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken in het licht van de daartegen gerichte beroepsgronden en de uitspraak van 18 juli 2007. Voor zover de klachten van appellanten betrekking hebben op het gebruik van de NAVO-basis Geilenkirchen als zodanig en de daarvan ondervonden overlast en hinder kunnen deze in de onderhavige procedure niet aan de orde komen.

Geluid en de daarmee samenhangende gezondheidseffecten

2.9

Wat betreft geluid is in de vorige uitspraak het volgende overwogen:

'2.10.6. Ten aanzien van de gestelde geluidsoverlast wordt het volgende overwogen.

Het bestreden besluit strekt tot het obstakelvrij maken en houden van een vliegfunnel. Hierdoor is het mogelijk lager te vliegen binnen de funnel. Tussen partijen is niet in geschil dat door het lager vliegen de geluidhinder kan toenemen. Het bestreden besluit voorziet niet in geluidcontouren.

Tussen partijen is verder niet in geschil dat in de kernen Schinveld en Brunssum piekbelastingen van ten minste 99,9 dB(A) zijn gemeten. Appellanten hebben gesteld dat de voorafgaand aan de NIMBY-procedure veroorzaakte geluidsoverlast ten gevolge van het vliegverkeer van en naar de basis in Geilenkirchen als zeer ernstig moet worden aangemerkt. Verweerder heeft dit niet betwist. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting ziet de Afdeling geen aanleiding voor een andersluidend oordeel aangaande de ernst van de geluidsoverlast. Dat partijen van mening verschillen over de maximaal gemeten piekbelastingen in de kernen Schinveld en Brunssum is in dit kader niet van wezenlijk belang, aangezien de gestelde waarden hoe dan ook leiden tot de conclusie dat de bestaande situatie in ernstige mate overbelast is.

Gelet hierop had verweerder moeten motiveren waarom de mogelijk gemaakte toename van de geluidsbelasting, hoe gering ook, desalniettemin naar zijn mening aanvaardbaar is. De Afdeling acht de enkele stelling van verweerder dat de verwachte toename van geluidsbelasting niet zal leiden tot een toename van ondervonden hinder omdat het menselijk oor pas verschillen in geluidsniveau waarneemt wanneer een verschil groter is dan ongeveer 3 dB(A), in dit verband onvoldoende

draagkrachtig. Daarbij wordt niet alleen gewicht toegekend aan de ernst van de reeds bestaande geluidsoverlast, maar ook aan het feit dat de wettelijke normen omtrent de maximaal toelaatbare gevelbelasting verre worden overschreden. Voorts is van belang dat (verdere) isolatie van de woningen in de betrokken kernen tegen geluidhinder niet mogelijk is gebleken en dat tegen de overschrijding van de geluidnormen niet handhavend kan worden opgetreden. Tot slot is van gewicht dat verweerder heeft nagelaten voorafgaande aan het nemen van het bestreden besluit onderzoek te verrichten naar de toename van de geluidsbelasting en de gevolgen daarvan.

2.10.7. [...] De enkele stelling dat weliswaar onmiskenbaar sprake is van een aan de Awacs-vliegtuigen gekoppelde negatieve gezondheidsbeleving, maar vooralsnog uit daarop gerichte onderzoeken niet is gebleken van meetbare fysieke/klinische effecten, kan niet als een draagkrachtige motivering worden aangemerkt. Het had op de weg van verweerder gelegen om bij zijn standpuntbepaling in ieder geval de meest actuele wetenschappelijke inzichten over de relatie tussen overlast en luchtverontreiniging van vliegtuigen enerzijds en (volks)gezondheid anderzijds te betrekken.'

2.9.1

De minister stelt zich in het bestreden besluit op het standpunt dat in de bestaande situatie sprake is van een hoge geluidsbelasting, maar dat deze situatie niet uitzonderlijk is; vergelijkbare geluidniveaus komen bijvoorbeeld ook voor in de omgeving van luchthaven Schiphol. Als gevolg van de zaagwerkzaamheden kunnen startende Awacs 20 meter lager vliegen en dit leidt tot een toename van de geluidsbelasting met ongeveer 1 dB(A). In het NLR-rapport wordt geconcludeerd dat de toename met 1 dB(A) niet waarneembaar is voor het menselijk oor. Het beëindigen van de inbreuk op NAVO-vliegveiligheidsvoorschriften is van zodanig groot gewicht dat in de niet-hoerbare geluidgevolgen van de ingreep geen aanleiding wordt gezien het bestreden besluit te herroepen, aldus de minister. Daarbij wordt betrokken dat als gevolg van de zaagwerkzaamheden het aantal vliegbewegingen kan worden teruggebracht, alsmede dat niet wordt berust in de bestaande, hoge geluidsbelasting. Tevens acht de minister van belang dat, anders dan voorheen, in 2007 de voor de vliegbasis Geilenkirchen op grond van artikel 108 van de Wet geluidhinder vastgestelde geluidszone is nageleefd.

2.9.2

In opdracht van de minister heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) de geschatte omvang onderzocht van gezondheidseffecten op de bevolking in de omgeving van de vliegbasis als gevolg van blootstelling aan emissies van militair vliegverkeer, met name Awacs. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport 'Gezondheids- en belevingseffecten Vliegbasis Geilenkirchen' uit 2008. De minister stelt zich op het standpunt dat uit dat rapport blijkt dat gezondheidseffecten optreden als gevolg van geluidsbelasting en dat wat betreft de andere aspecten van het vliegverkeer geen relatie met gezondheidseffecten is aan te geven. Nu de toename van de geluidsbelasting met 1 dB(A) als gevolg van de zaagwerkzaamheden niet waarneembaar is, wordt niet aannemelijk geacht dat als gevolg van de zaagwerkzaamheden zodanige gezondheidseffecten zijn opgetreden dat tot herroeping van het primaire besluit zou moeten worden overgegaan, aldus de minister in het bestreden besluit.

2.9.3

Gezien het vermeldde onder 2.9.1. en 2.9.2. heeft de minister in het bestreden besluit groot belang gehecht aan de omstandigheid dat de mogelijk gemaakte toename van de geluidsbelasting niet waarneembaar is en dit afgewogen tegen het belang van het beëindigen van de inbreuk op NAVO-vliegveiligheidsvoorschriften. Zoals blijkt uit de onder 2.9. ingelaste passage, is in de uitspraak van 18 juli 2007 reeds overwogen dat de minister, gelet op de bestaande reeds hoge geluidsbelasting ter plaatse vanwege de vliegbasis, had dienen te motiveren waarom de mogelijk gemaakte toename van de geluidsbelasting, hoe gering ook, desalniettemin aanvaardbaar is. De enkele stelling dat de verwachte toename van geluidsbelasting niet zal leiden tot een toename van ondervonden hinder omdat het menselijk oor pas verschillen in geluidsniveau waarneemt wanneer een verschil groter is dan ongeveer 3 dB(A), heeft de Afdeling in dit verband in die uitspraak reeds onvoldoende draagkrachtig geacht. Gelet hierop heeft de minister in het thans bestreden besluit evenmin een doorslaggevend gewicht kunnen toekennen aan de omstandigheid dat de mogelijk gemaakte toename van de geluidsbelasting niet waarneembaar is. Daar komt bij dat in de vorige uitspraak reeds is vastgesteld dat de NAVO-vliegveiligheidsvoorschriften zich richten op het gebruik van de desbetreffende vliegtuigen en geen voor burgers of een lidstaat bindende regels inhouden. Deze voorschriften vormen derhalve niet het toetsingskader voor de onderhavige, planologische besluitvorming, maar kunnen in dit verband hoogstens een rol spelen als één van de daarbij betrokken belangen. Verder heeft de Afdeling in haar uitspraak van 11 mei 2001 in de zaken nos. 199900330/1, 199900351/1, 199900354/1, 199900355/1 en 199900358/1 (aangehecht ter voorlichting van partijen) vastgesteld dat de voor de vliegbasis Geilenkirchen vastgestelde geluidszone niet kan worden gehandhaafd door de minister omdat het aantal vliegbewegingen vanaf deze luchthaven niet kan worden beïnvloed. Gelet hierop geeft de omstandigheid dat de geluidszone in 2007 werd nageleefd geen garantie voor de komende 10 jaren. Met de stellingen dat de bestaande geluidsbelasting in de omgeving van de kernen Schinveld en Brunssum vanwege de vliegbasis Geilenkirchen vergelijkbaar is met de geluidsniveaus die in de omgeving van de luchthaven Schiphol worden gemeten en dat niet wordt berust in de bestaande geluidsbelasting heeft de minister evenmin deugdelijk gemotiveerd dat de mogelijk gemaakte toename van de geluidsbelasting aanvaardbaar is

gezien de reeds bestaande hoge geluidsbelasting ter plaatse van de kernen Schinveld en Brunssum.

2.9.3.1

Bij brief van 22 september 2009 heeft de Afdeling de minister gevraagd nader inzichtelijk te maken op welke gronden de minister van mening is dat de mogelijk gemaakte toename van de geluidsbelasting, hoe gering ook, aanvaardbaar is gezien de bestaande, overbelaste situatie. In antwoord daarop heeft de minister het rapport 'Aanvullende informatie geluid nabij vliegbasis Geilenkirchen, analyse van vlieghoogte', van december 2009, opgesteld door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, overgelegd. Ter zitting is namens de minister gesteld dat dit rapport geen antwoord geeft op de door de Afdeling in de brief van 22 september 2009 gestelde vraag. Dat antwoord ligt volgens de vertegenwoordiger van de minister besloten in de reeds eerder in de procedure overgelegde stukken in samenhang met dit rapport. Ter zitting is van de zijde van de minister in dit verband toegelicht dat als gevolg van het NIMBY-besluit kan worden voldaan aan de algemeen geldende vliegveiligheidsvoorschriften en dat het merendeel van de operationele beperkingen die de vliegbasis ondervond, kon worden opgeheven. Mede daardoor kon het aantal vliegbewegingen worden teruggebracht van ongeveer 3300 in 2004 tot 2800–3000 in de periode van 2006 tot 2009. Verder zijn de maximale geluidsniveaus vanwege landingen gering afgenomen en heeft het kabinet zich bij voortdurend ingezet om de motoren van de Awacs-vliegtuigen te laten vervangen en zich daarnaast ingespannen het aantal hinderlijke vliegbewegingen verder terug te brengen door middel van het aanpassen van vliegprocedures, aldus de vertegenwoordiger van de minister ter zitting.

2.9.3.2

De Afdeling overweegt dat bovengenoemde argumenten hun grondslag vinden in de eerder overgelegde stukken en dat die argumenten onvoldoende draagkrachtig zijn, gelet op hetgeen onder 2.9.3. is overwogen. Hierbij neemt de Afdeling nog in aanmerking dat niet met stukken is onderbouwd dat het aantal vliegbewegingen mede als gevolg van het NIMBY-besluit kon worden teruggebracht. In dit verband acht de Afdeling van belang dat in het NLR-rapport staat dat de vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen over Nederland, in 2007 75 vliegtuigbewegingen minder ten opzichte van 2006, met name het gevolg is van het verplaatsen van lokale oefenvluchten naar andere vliegvelden in Europa en Noord-Amerika en tevens te maken heeft met de uitvoering van het Mid-Term moderniseringsprogramma voor de Awacs-vloot waardoor minder Awacs vliegtuigen beschikbaar zijn.

2.9.4

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het besluit op dit punt niet steunt op een draagkrachtige motivering en dat de minister het in de uitspraak van 18 juli 2007 onder 2.10.6. en 2.10.7. geconstateerde gebrek wat betreft geluid en de daarmee samenhangende gezondheidseffecten in het bestreden besluit niet heeft weggenomen. De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te worden vernietigd.

2.10

De vereniging, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben verzocht om schadevergoeding in verband met overschrijding van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), in de bestuurlijke fase van de procedure.

2.10.1

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht op behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld.

2.10.2

De vraag of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is overschreden, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van appellanten gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van appellanten, zoals ook uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) naar voren komt (onder meer het arrest van 27 juni 2000 inzake *Frydlender tegen Frankrijk*, zaak nr. 30979/96, AB 2001, 86 en het arrest van 29 maart 2006 inzake *Pizzati tegen Italië*, nr. 62361/00, JB 2006, 134). Voor zaken zoals de onderhavige, acht de Afdeling in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste drie jaar redelijk, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar mag duren en de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar mag duren. De hiervoor vermelde criteria kunnen onder omstandigheden aanleiding geven overschrijding van deze termijnen gerechtvaardigd te achten.

2.10.3

Sedert de ontvangst door de minister van de bezwaarschriften van de vereniging, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] op

respectievelijk 14, 21 en 30 september 2005 tegen het besluit van 3 augustus 2005, zijn ten tijde van de onderhavige uitspraak van de Afdeling vier jaar en ongeveer zeven maanden verstreken. In de situatie waarin een vernietiging van een besluit op bezwaar leidt tot een hernieuwde behandeling van het bezwaar en — eventueel — een hernieuwde behandeling door de Afdeling, dient het tijdsverloop in beginsel volledig aan het bestuursorgaan te worden toegerekend. In dit verband acht de Afdeling tevens van belang dat de minister na de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2007 eerst bij besluit van 29 augustus 2008 opnieuw op de bezwaren heeft beslist en de Afdeling in de tussenliggende periode twee maal een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond heeft verklaard. Van een te lange behandelingsduur in de rechterlijke fase is geen sprake (geweest), aangezien de eerste behandeling door de Afdeling vanaf de ontvangst van de beroepschriften tot de uitspraak op 18 juli 2007 een jaar en ongeveer drie maanden heeft geduurd en de tweede behandeling door de Afdeling vanaf de ontvangst van de beroepschriften tot de datum van deze uitspraak een jaar en ongeveer zeven maanden in beslag heeft genomen. Ten slotte dient te worden vastgesteld dat het tijdsverloop niet is veroorzaakt door het procesgedrag van de vereniging, [appellant sub 5] en [appellant sub 6].

Uit het vorenstaande volgt dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is overschreden met 1 jaar en zeven maanden en dat dit in haar geheel voor rekening van de minister dient te komen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 6 juni 2007 (nr. 200608140/1), volgt uit de jurisprudentie van het EHRM, onder meer het eerdergenoemde arrest van 29 maart 2006 inzake *Pizzati tegen Italië*, dat bij overschrijding van de redelijke termijn voor het nemen van een besluit, behoudens bijzondere omstandigheden, spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade wordt verondersteld. Niet is gebleken van bijzondere feiten of omstandigheden op grond waarvan zou moeten worden aangenomen dat de vereniging, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] geen spanning en frustratie hebben ondervonden die als immateriële schade voor vergoeding in aanmerking komt. De Afdeling zal, uitgaande van een tarief van € 500 per half jaar of gedeelte daarvan waarmee de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, de minister, met toepassing van artikel 8:73 van de Awb, veroordelen tot betaling van een bedrag van € 2000 aan de vereniging, aan [appellant sub 5] en aan [appellant sub 6], als vergoeding voor de door hen geleden immateriële schade.

2.10.4

De minister heeft reeds twee maal op de bezwaren beslist en heeft aldus niet binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM deugdelijk kunnen motiveren waarom de mogelijk gemaakte toename van de geluidsbelasting, hoe gering ook, aanvaardbaar is gezien de bestaande, overbelaste situatie. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding zelf in de zaak te voorzien.

2.11

De raad en het college van burgemeester en wethouders, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] en de vereniging hebben verzocht om schadevergoeding op de voet van artikel 8:73 van de Awb. Aangezien de Afdeling thans over onvoldoende gegevens beschikt om dat verzoek te beoordelen, zal zij, gelet op artikel 8:73, tweede lid, ter voorbereiding van een uitspraak hieromtrent het onderzoek heropenen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- I. verklaart de beroepen van de raad van de gemeente Onderbanken en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Onderbanken, [appellant sub 2], de vereniging Vereniging Stop Awacs Overlast, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] niet-ontvankelijk voor zover deze zien op deelgebied B;
- II. verklaart de beroepen van de raad van de gemeente Onderbanken en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Onderbanken, [appellant sub 2], de vereniging Vereniging Stop Awacs Overlast, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] voor het overige gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 augustus 2008, kenmerk 2008086336;
- IV. herroept het besluit van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 3 augustus 2005, kenmerk 2005170682, voor zover dit betrekking heeft op deelgebieden A en B;
- V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 3 augustus 2005;
- VI. bepaalt dat geen nieuw besluit hoeft te worden genomen op de aanvraag van 20 januari 2005, kenmerk M16, voor zover deze ziet op de deelgebieden A en B.
- VII. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend onder nummer 201003186/1 ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevorderde schadevergoeding;

(*Enz., enz., Red.*)

Noot

Auteur: T.D.R. Rijs

Noot

1

Deze uitspraak betreft de bekende reeds langlopende bestuurlijke/juridische strijd over de NIMBY-procedure met betrekking tot de Schinveldse bossen in de gemeente Onderbanken. Deze kwestie leverde reeds een aantal interessante en veelbesproken uitspraken op (zie bijv. ABRvS (vz.) 2 december 2005, BR 2005, p. 251 (m.nt. A.A.J de Gier), ABRvS 18 juli 2007, BR 2007/, p. 953 (m.nt. A.A.J. de Gier) en Gst. 2008, 21 (m.nt. J.M.H.F. Teunissen)). Alleen al daarom is deze uitspraak waarin de ABRvS het geschil eindelijk definitief lijkt te beslechten — door zelf in de zaak te voorzien — interessant. Daarnaast komt een aantal interessante onderwerpen in deze uitspraak aan de orde. In deze noot beperk ik mij echter tot één onderwerp; de redelijke termijn op grond van art. 6 EVRM.

2

In de uitspraak oordeelt de ABRvS over de vraag of de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 EVRM met de (gehele) procedure over het NIMBY-besluit is overschreden en of appellanten in verband daarmee een schadevergoeding toekomt. In de eerste plaats zij opgemerkt dat de ABRvS de laatste jaren een aanzienlijk aantal uitspraken met betrekking tot deze materie heeft gedaan, zodat de toepassing van dit beginsel inmiddels aardig begint uit te kristalliseren.

De eerste overweging van de ABRvS dat de redelijke termijn van een procedure als de onderhavige aanvangt met de indiening van de bezwaarschriften, is dan ook in lijn met reeds eerder gewezen uitspraken hierover (zie bijv. ABRvS 24 december 2008, nr. 20082629/1). Vervolgens overweegt de ABRvS dat voor een zaak als de NIMBY-procedure een redelijke termijn van drie jaar geldt, waarvan één jaar voor de bezwarenprocedure en twee jaar voor de gerechtelijke procedure. Deze termijn betreft gezien de uitspraak van 1 juli 2009, nr. 200808336/1/M2 kennelijk een standaardtermijn voor zaken waarin na het maken van bezwaar bij de ABRvS als enige instantie beroep openstaat. In zaken waar beroep in twee instanties openstaat, geldt een termijn van vijf jaar, waarvan één jaar voor de bezwarenbehandeling en twee jaar per gerechtelijke instantie (zie bijv. de eerdergenoemde uitspraak ABRvS 24 december 2008, nr. 20082629/1). In dit geval heeft de totale procedure ruim vier en een half jaar geduurd, zodat de redelijke termijn over de gehele procedure van drie jaar met een ruime anderhalf jaar is overschreden. Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat de gehanteerde termijnen bij de andere hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges anders zijn (zie bijv. CRvB 26 januari 2009, LJN BH1009 en CBB 3 maart 2009, AB 2009, 304).

3

Al sinds de uitspraak van de ABRvS van 6 juni 2007 (AB 2007, 220 (m.nt. A.M.L. Jansen)) kent de ABRvS bij overschrijding van de redelijke termijn in de bestuurlijke fase (bezwaar) standaard een schadevergoeding voor immateriële schade toe voor ondervonden 'spanning en frustratie'. Dit criterium is rechtsreeks afkomstig van de jurisprudentie van het EHRM (bijv. EHRM 29 maart 2006 (Scordino), AB 2006, 294 (m.nt. T. Barkhuysen en van M.L. Emmerik)). Met de uitspraak van 4 juni 2008 (AB 2008, 229 (m.nt. R.J.G.M. Widdershoven)) heeft de ABRvS deze lijn doorgetrokken naar een overschrijding van de redelijke termijn door de (bestuurs)rechter (ook de CRvB en het CBB passen dit in gelijk zijn toe, zie CRvB 30 juni 2009, LJN BJ2790 en CBB 3 maart 2009, AB 2009, 304). In dit geval oordeelt de ABRvS dat de overschrijding van de totale termijn met name is te wijten aan de trage besluitvorming aan de zijde van het bestuursorgaan na de eerdere vernietiging, zodat de te betalen schadevergoeding ten laste van het bestuursorgaan komt. Indien de vergoeding zou worden toegekend in verband met een overschrijding van de redelijke termijn door de rechter, dan zou de schadevergoeding ten laste van de Staat moeten komen (zie de eerdergenoemde uitspraak van 4 juni 2008).

4

Naar mijn mening kan de vraag worden gesteld of bij de toepassing van de UOV de redelijke termijn pas bij de rechterlijke fase dient aan te vangen of reeds bij de indiening van zienswijzen tegen het ontwerpbesluit. Ik meen dat wel wat voor het laatste valt te zeggen. Voor het bepalen van de redelijke termijn is op grond van de jurisprudentie van het EHRM uitdrukkelijk ook de termijn van een eventueel voorgaand aan het beroep (verplicht) te doorlopen administratieve procedure van belang (zie bijv. EHRM 29 juni 2006, nr. 22457/02 (Bozic t. Kroatië)). Dit is door de ABRvS ook onderkend doordat ook de behandeling in bezwaar voor het vaststellen van de redelijke termijn wordt meegenomen, ondanks dat dit geen gerechtelijke procedure betreft. Omdat ook het indienen van een zienswijze op grond van art. 6:13 Awb voor het verkrijgen van toegang tot de rechter noodzakelijk is, lijkt het mij niet onaannemelijk dat met het indienen van een zienswijze de

redelijke termijn ex art. 6 EVRM reeds aanvangt. Voorts zou ook kunnen worden gesteld dat met het indienen van een zienswijze tegen het ontwerpbesluit feitelijk al sprake is van een geschil ('dispute') tussen de overheid en de burger als bedoeld in art. 6 EVRM.

5

Als laatste wil ik nog wijzen op het op 13 april 2010 gepubliceerde voorontwerp van het wetsvoorstel 'Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over schadevergoeding wegens termijnoverschrijding door bestuur en rechter (Wet schadevergoeding bij overschrijding redelijke termijn)'. Deze Wet schadevergoeding bij overschrijding redelijke termijn voorziet in een aanvulling van de Awb met een verzoekschriftprocedure voor het toekennen van een schadevergoeding wegens het door de bestuursrechter overschrijden van de redelijke termijn. Het wetsvoorstel dient met name ter implementatie van de recente jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters over dit onderwerp. Naast dit wetsvoorstel is overigens ook het wetsvoorstel 'Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten' in voorbereiding (de Raad van State heeft op 27 oktober 2009 over het voorstel geadviseerd). Dit laatste wetsvoorstel voorziet onder meer in een verzoekschriftprocedure ter verkrijging van schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke termijn in de bestuurlijke fase.

T.D. Rijs ^[1]

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.