

Belanghebbenden bij een omgevingsvergunning, belanghebbendheid dient per activiteit te worden beoordeeld.

ABRvS 13-04-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1081, m.nt. T.D. Rijs

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

13 april 2011

Magistraten

Mrs. J.H. van Kreveld, M.W.L. Simons-Vinckx, Y.E.M.A. Timmerman-Buck

Zaaknummer

200908792/1/M1.

Noot

T.D. Rijs

LJN

BQ1081

Vakgebied(en)

Bouwrecht (V)

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2011:BQ1081, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13-04-2011

Essentie

Belanghebbenden bij een omgevingsvergunning, belanghebbendheid dient per activiteit te worden beoordeeld.

Uitspraak

(...)

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1.

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetwijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de veranderingsvergunning en het besluit tot wijziging van de aan de vergunning van 7 juli 2006 verbonden voorschriften 4.18.1, 3.1.21, 4.18.2 en 4.18.3 en intrekking van het aan die vergunning verbonden voorschrift 4.18.4 voor inwerkingtreding van de Wabo nog niet onherroepelijk waren.

In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

De vergunde situatie

2.1.

Bij besluit van 7 juli 2006 is aan Afvalzorg een revisievergunning verleend. Op basis van deze vergunning, met een geldigheidsduur tot 2 september 2016, bedraagt de stortcapaciteit van de stortplaats aan het Nauerna 1 te Assendelft 9,587 miljoen m³. De inrichting is gelegen in de Nauernasche polder en beslaat een oppervlakte van ruim 70 hectare.

Het bestreden besluit houdt de verlening van een veranderingsvergunning in en voorziet in de uitbreiding van de stortplaats met 3,7 miljoen m³. Deze uitbreiding zal uitsluitend worden gerealiseerd door verhoging van de eindcontouren van 30 tot

maximaal 50 meter.

Belanghebbendheid van [appellant sub 2]

2.2.

Afvalzorg betoogt dat het beroep van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk is, omdat hij niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht kan worden aangemerkt. In dit verband voert Afvalzorg aan dat de woning van [appellant sub 2] op dusdanige afstand van de inrichting is gelegen, dat ter plaatse van die woning geen milieugevolgen vanwege de inrichting kunnen worden ondervonden.

2.2.1.

Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van deze wet beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.2.2.

Wanneer krachtens de Wet milieubeheer een vergunning voor het veranderen van een inrichting wordt verleend, zijn naast de aanvrager onder meer de eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van het in werking zijn van de inrichting kunnen worden ondervonden, belanghebbenden.

[appellant sub 2] is op een afstand van ongeveer 265 meter van de inrichting woonachtig en stelt onder meer geurhinder vanwege de inrichting te ondervinden. Gelet op de aard en omvang van de inrichting alsmede hetgeen partijen hieromtrent ter zitting naar voren hebben gebracht, acht de Afdeling het aannemelijk dat ter plaatse van de woning van [appellant sub 2] milieugevolgen van het in werking zijn van de inrichting kunnen worden ondervonden. [appellant sub 2] is derhalve belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, zodat zijn beroep ontvankelijk is.

Belanghebbendheid in gedingen onder de Wabo

2.3.

Hoewel de Wabo op dit geding niet van toepassing is, acht de Afdeling het voor de rechtspraak van belang reeds thans de vraag te beantwoorden hoe in toekomstige gedingen de kring van belanghebbenden, in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, bij een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wabo dient te worden bepaald ingeval die vergunning meer dan één van de toestemmingen als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bevat.

2.3.1.

Onder het vóór de Wabo geldende recht kon de kring van belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, bij bijvoorbeeld een vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor het in werking hebben van een inrichting aanmerkelijk ruimer zijn dan de kring van belanghebbenden bij bijvoorbeeld een uitwegvergunning voor de aanleg van een uitweg vanuit die inrichting. Nu uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo niet blijkt dat de wetgever dit verschil in omvang van de kringen van belanghebbenden heeft willen opheffen, ligt het in de rede om, indien een bestreden omgevingsvergunning meer dan één toestemming als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bevat, per toestemming te bepalen of degene die een rechtsmiddel heeft aangewend belanghebbende is. Het ligt eveneens in de rede dat deze regel uitzondering lijdt voor zover de betrokken vergunning ziet op een activiteit als bedoeld in de zin van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2.

Ontbreken zienswijzen

2.4.

Afvalzorg stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 1] gedeeltelijk niet-ontvankelijk is, omdat de beroepsgronden ter zake van het doelmatig beheer van afvalstoffen zoals beschreven in het Landelijk afvalbeheerplan 2002–2012 (hierna: het LAP), het vigerende bestemmingsplan en het Stortbesluit bodembescherming (hierna: het Stortbesluit) alsook het betoog dat het college had moeten onderzoeken of waterdichte afdichtingslagen aangebracht kunnen worden en of dergelijke lagen voldoende zullen zijn, niet reeds in de zienswijzen naar voren zijn gebracht.

2.5.

Uit artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen van een zienswijze hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Bij besluiten inzake een milieuvergunning worden de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen thans nog als onderdelen van een

besluit in vorenbedoelde zin aangemerkt (voor een wijziging van deze rechtspraak inzake op of na 1 april 2011 bekendgemaakte besluiten, zie de uitspraak van 9 maart 2011, in zaak nr. 201006983/1/M2).

2.5.1.

De beroepsgrond van [appellant sub 1] ter zake van de gestelde strijd met het bestemmingsplan betreft geen besluitonderdeel als hiervoor bedoeld, zodat artikel 6:13 er niet aan in de weg staat dat deze grond eerst in beroep wordt aangevoerd. Anders dan Afvalzorg stelt, bestaat dan ook geen grond het beroep van [appellant sub 1] op dit punt niet-ontvankelijk te verklaren.

Verder heeft [appellant sub 1] zienswijzen naar voren gebracht over het besluitonderdeel bodem. Zowel de beroepsgrond betreffende het Stortbesluit als de stelling dat het college had moeten onderzoeken of waterdichte afdichtingslagen aangebracht kunnen worden en of dergelijke lagen voldoende zullen zijn, hebben betrekking op dit besluitonderdeel, zodat er ook in zoverre geen grond bestaat voor niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van [appellant sub 1].

[appellant sub 1] heeft geen zienswijzen naar voren gebracht met betrekking tot het doelmatig beheer van afvalstoffen. Nu niet is gebleken dat [appellant sub 1] redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij hierover geen zienswijzen naar voren heeft gebracht, is het beroep van [appellant sub 1] in zoverre niet-ontvankelijk.

Terinzagelegging

2.6.

[appellant sub 2] betoogt dat het ontwerpbesluit korter dan zes weken ter inzage heeft gelegen, hetgeen volgens hem in strijd is met artikel 3:11, vierde lid, gelezen in samenhang met artikel 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.6.1.

Het college en het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad hebben zich ter zitting op het standpunt gesteld dat zij geen reden zien te twifelen aan de juistheid van de stelling van [appellant sub 2] dat het ontwerpbesluit niet gedurende de volledige termijn bij de publieksbalie van het Real Point Office (hierna: het RPO) te Zaandam ter inzage heeft gelegen. Volgens het college is echter niet gebleken dat [appellant sub 2] door deze handelwijze in zijn belangen is geschaad.

2.6.2.

Ingevolge artikel 8.6 van de Wet milieubeheer is op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een vergunning afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Ingevolge artikel 3:11, eerste en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, in samenhang gezien, legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn.

Ingevolge artikel 3:16, eerste en tweede lid, voor zover hier van belang, bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken en vangt deze termijn aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.

2.6.3.

De kennisgeving van het ontwerpbesluit is op 28 mei 2009 gepubliceerd in 'De Krommenieër' en 'De Zaanster', editie Zaanstreek & Wormerland'. Volgens deze kennisgeving zou het besluit van 29 mei 2009 tot en met 10 juli 2009 ter inzage worden gelegd.

[appellant sub 2] heeft onweersproken gesteld dat het ontwerpbesluit eerst op 2 juni 2009 om 15.50 uur ter inzage is gelegd bij de publieksbalie van het RPO te Zaandam. Voorts is niet in geschil dat het ontwerpbesluit na 10 juli 2009 niet langer ter inzage heeft gelegen, zodat de termijn gedurende welke het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen korter is geweest dan zes weken. Het college heeft in zoverre in strijd met artikel 3:11, vierde lid, in samenhang met artikel 3:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gehandeld.

De Afdeling ziet geen aanleiding de schending van dit vormvoorschrift te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht, nu niet is gebleken dat potentiële belanghebbenden door deze schending niet zijn benadeeld. Anders dan het college ter zitting heeft betoogd, is in deze niet uitsluitend van belang of [appellant sub 2] door de schending al dan niet is benadeeld.

De beroepsgrond slaagt.

2.7.

[appellant sub 2] betoogt dat niet alle voor de beoordeling van het ontwerpbesluit redelijkerwijs noodzakelijke stukken ter inzage hebben gelegen. Volgens [appellant sub 2] gaat het hierbij om het in 1994 door Heidemij opgestelde milieueffectrapport 'Ophoging regionale stortplaats Nauernasche Polder', de aanmeldingsnotitie milieueffectbeoordelingsplicht van 15 april 2007, de tussen de provincie Noord-Holland, Haven Amsterdam, gemeente Zaanstad en Afvalzorg gesloten intentieovereenkomst van 14 december 2006, strekkende tot het realiseren van een andere

invulling van het convenant tussen de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland ter zake van de CSM-slibvelden, de eerder aangeleverde meetgegevens ter controle van het geohydrologische beheerssysteem, de vigerende milieuvergunning, het Stortbesluit, de vrijstellingsprocedure van de gemeente Zaanstad, het LAP en het Landelijk afvalbeheerplan 2009–2029, het voorontwerp uit 1993 en het huidige ontwerp eindbestemming, de vigerende vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, uitgebreide specificaties van de gebruikte onderafdichtingsfolie en drainagepijpen, het complete milieujaarverslag van Afvalzorg en het monitoringsrapport met de meetgegevens die in het monitoringsplan zijn omschreven. Ook Belangengroep Nauerna voert aan dat de intentieovereenkomst van 14 december 2006 ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen.

2.7.1.

Het college weerspreekt de stelling van [appellant sub 2] en Belangengroep Nauerna dat niet alle stukken die voor de beoordeling van het ontwerpbesluit relevant zijn, ter inzage hebben gelegen. In dit verband benadrukt het college dat de vergunning van 7 juli 2006, de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de bestemmingsplanstukken weliswaar als relevante stukken moeten worden aangemerkt, maar dat deze openbaar zijn en derhalve niet ter inzage behoeven te worden gelegd. Alle overige door [appellant sub 2] en Belangengroep Nauerna genoemde stukken zijn niet relevant voor de beoordeling van het ontwerpbesluit, aldus het college.

2.7.2.

[appellant sub 2] stelt zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt dat belanghebbenden, door het niet ter inzage leggen van het in 1994 door Heidemij opgestelde milieueffectrapport 'Ophoging regionale stortplaats Nauernasche Polder', de aanmeldingsnotitie milieueffectbeoordelingsplicht van 15 april 2007 en de vergunning van 7 juli 2006, vanwege de onverbreekelijke samenhang daarvan met de bij het bestreden besluit verleende vergunning, de vraag of de aangevraagde en vergunde activiteiten belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu, niet althans onvoldoende hebben kunnen beoordelen. Derhalve heeft het college in zoverre in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gehandeld.

De beroepsgrond slaagt in zoverre.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op het doelmatig beheer van afvalstoffen;
 - II. verklaart het beroep van [appellant sub 1] voor het overige gegrond;
 - III. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en de vereniging Belangengroep Nauerna gegrond;
- (Enz., enz., Red.)

Noot

Auteur: T.D. Rijs†1

Noot

1.

Deze uitspraak is opgenomen vanwege de daarin opgenomen overwegingen van de Afdeling over de wijze waarop zij — in de toekomst — met de beoordeling van de belanghebbendheid bij omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten zal omgaan. De overige onderdelen van de uitspraak komen in deze noot niet aan de orde.

2.

Net als in de uitspraak van 9 maart 2011 (*BR* 2011/76 m.nt. T.D. Rijs) is de Wabo op dit geding niet van toepassing, maar acht de Afdeling het desondanks van belang om nu reeds duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop zij met de beoordeling van belanghebbendheid bij omgevingsvergunningen zal omgaan. Anders dan in die uitspraak van 9 maart 2011, behelst de gekozen lijn met betrekking tot de belanghebbendheid echter niet tevens een koerswijziging voor de beoordeling van de belanghebbendheid bij milieuvergunningen. De kern van de door de Afdeling ingezette lijn is namelijk dat bij de omgevingsvergunning die op meerdere activiteiten (c.q. toestemmingen) van art. 2.1 en 2.2 Wabo betrekking heeft, per activiteit, op grond van de voor die activiteit geldende omvang van de kring van belanghebbenden, zal worden

beoordeeld of een appellant als belanghebbende bij die activiteit kan worden aangemerkt.

3.

De Afdeling merkt op dat deze lijn is ingegeven doordat de Afdeling uit de wetgeschiedenis van de Wabo niet is gebleken dat de wetgever heeft beoogd om het bestaande verschil in omvang van de kringen van belanghebbenden bij de verschillende toestemmingen op te heffen. Deze conclusie is juist, nu de wetgever bij de totstandkoming van de Wabo over dit onderwerp nagenoeg geheel heeft gezwegen. Of men uit dit zwijgen echter moet afleiden dat geen wijziging is beoogd, is naar mijn mening een separate vraag. Men had op grond van dit zwijgen mijns inziens eveneens kunnen aannemen dat de wetgever heeft beoogd om bij de hoofdregel van de Awb aan te sluiten, namelijk dat de belanghebbendheid voor het (gehele) besluit wordt beoordeeld. Men zou zelfs kunnen stellen dat het beoordelen van de belanghebbendheid per besluitonderdeel zich niet met de Awb verdraagt (zie bijvoorbeeld ook Blomberg, 'Toegang tot de rechter bij de omgevingsvergunning, De eerste jurisprudentie over de kring van belanghebbenden en besluitonderdelen bij de omgevingsvergunningen', *StAB* 2011/2, p. 8-12). Echter, met betrekking tot bestemmingsplannen heeft de Afdeling reeds eerder uitgemaakt dat de belanghebbendheid daarbij per besluitonderdeel dient te worden vastgesteld (zie bijvoorbeeld ABRvS 28 mei 2008, *BR* 2008/628). Men kan het daarmee eens zijn of niet, maar kennelijk is de Afdeling van mening dat een dergelijke wijze van beoordelen zich — althans bij sommige besluiten — verdraagt met de Awb. Bij bestemmingsplannen is als onderbouwing voor deze wijze van beoordelen wel betoogd dat dit paste bij het karakter van het bestemmingsplan als algemeen verbindend voorschrift en 'verzamelbesluit' (De Poorter, 'Van actio popularis naar kringen van belanghebbenden', *BR* 2006/64). Hoewel er uiteraard verschillen bestaan tussen een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning, (een omgevingsvergunning betreft bijvoorbeeld een beschikking en geen besluit van algemene strekking) meen ik dat ook voor een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten kan worden gezegd dat dit een soort verzamelbesluit betreft. Ik zie althans niet in waarom een dergelijke wijze van het vaststellen van de belanghebbendheid bij een bestemmingsplan wel toelaatbaar zou zijn en bij een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten niet.

4.

Hoe het ook zij, zoals ik in mijn noot onder voornoemde uitspraak van 9 maart 2011 reeds opmerkte, kan ik de keuze van de Afdeling voor de beoordeling per besluitonderdeel bij de omgevingsvergunning om meerdere redenen billijken. In de eerste plaats wordt hiermee aangesloten bij de wijze van toepassing van het belanghebbendebegrip bij bestemmingsplannen, zoals onder het vorige punt opgemerkt. Dit acht ik echter niet van doorslaggevend belang, nu er uiteraard ook tal van andere besluiten zijn waarvoor dit niet geldt.

Belangrijker acht ik dat hiermee wordt voorkomen dat de kring van belanghebbenden voor sommige (deel)activiteiten te veel zou worden opgerekt. Aanhakend bij het voorbeeld dat de Afdeling zelf geeft voor het in werking hebben van een inrichting en de aanleg van een uitweg voor diezelfde inrichting, wijs ik op het volgende voorbeeld. Indien men de omvang van de kringen van belanghebbenden in een dergelijk geval gelijk zou trekken dan zou dit kunnen betekenen dat appellanten die op een afstand van meerdere honderden meters van de inrichting woonachtig zijn en daar enig milieugevolg kunnen ondervinden (bijvoorbeeld geur), ineens eveneens belanghebbende zouden zijn ten aanzien van de toestemming voor de uitweg hoewel hun belangen daarbij overduidelijk niet rechtstreeks zijn betrokken. Een ongewenst effect wat mij betreft, dat met de nu gekozen wijze van beoordelen wordt voorkomen.

5.

Verder wordt nu voorkomen dat er een verschil bestaat in de kring van belanghebbenden bij een activiteit indien deze middels een deelomgevingsvergunning (bijvoorbeeld alleen de uitweg) wordt vergund of middels een vergunning voor het gehele project (de uitweg en de inrichting). Hoewel dit uit de uitspraak van de Afdeling niet blijkt, kan ik mij voorstellen dat met name ook dit gegeven van doorslaggevende betekenis is geweest om te komen tot de nu gekozen lijn. Ook het feit dat bij een vergunning voor onlosmakelijke activiteiten ex art. 2.7 Wabo bij uitzondering wel de belanghebbendheid voor het gehele besluit wordt bepaald, lijkt daar op te duiden. Immers, ook hier bestaan in de wetgeschiedenis geen aanwijzingen dat de wetgever heeft beoogd om de kringen van belanghebbenden voor activiteiten die onlosmakelijk samenhangen te wijzigen, terwijl de Afdeling hier toch tot een andere lijn komt. Dit zou naar mijn mening juist verband kunnen houden met het gegeven dat zich bij deze activiteiten niet het verschil in benadering bij een deelomgevingsvergunning en een omgevingsvergunning voor het gehele project kan voordoen. Art. 2.7 Wabo staat daar immers aan in de weg, nu hierin is voorgeschreven dat onlosmakelijke activiteiten in één aanvraag dienen te worden opgenomen.

6.

Met deze uitspraak is weer een belangrijke vraag met betrekking tot de toepassing van de Wabo voor de rechtspraak beantwoord. Er blijven echter nog genoeg andere vragen over, zodat we waarschijnlijk de komende tijd nog veel meer interessante jurisprudentie over de Wabo tegemoet zullen kunnen zien.

Voetnoten

[\[1.\]](#)

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