

## Naast elektronische kennisgeving terinzagelegging ex art. 3:12 Awb via internet is op grond van art. 2:14 lid 2 Awb altijd ook een niet-elektronische...

ABRvS 15-08-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4676, m.nt. T.D. Rijs

**Instantie**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum**

15 augustus 2012

**Magistraten**

Mrs. T.G. Drupsteen, W. Sorgdrager en Y.E.M.A. Timmerman-Buck

**Zaaknummer**

201102433/1/A4.

**Noot**

T.D. Rijs

**LJN**

BX4676

**Vakgebied(en)**

Bestuursrecht algemeen / Voorbereiding

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RVS:2012:BX4676, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-08-2012

**Wetgeving**

(Awb art. 3:12 en 2:14 lid 2)

### Essentie

Naast elektronische kennisgeving terinzagelegging ex art. 3:12 Awb via internet is op grond van art. 2:14 lid 2 Awb altijd ook een niet-elektronische kennisgeving verplicht.

### Samenvatting

*Bij de toepassing van art. 3:12 lid 1 Awb komt het college een zekere vrijheid toe, mits aldus een geschikte wijze van kennisgeving van het ontwerpbesluit plaatsvindt. De kennisgeving via het internet kan een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in art. 3:12 lid 1 Awb zijn. Op de kennisgeving als bedoeld in art. 3:12 lid 1 Awb is echter tevens art. 2:14 lid 1 Awb van toepassing. Op grond daarvan is vereist dat van een ontwerpbesluit op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze als bedoeld in art. 3:12 lid 1 Awb kennis wordt gegeven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het college heeft desgevraagd schriftelijk medegedeeld dat in de gemeente Deventer ten tijde van de kennisgeving van het ontwerpbesluit niet een wettelijk voorschrift, als bedoeld in art. 2:14 lid 2 Awb, gold. Het college had derhalve op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze kennis moeten geven van het ontwerpbesluit.*

### Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te Bathmen, gemeente Deventer,  
en

het college van burgemeester en wethouders van Deventer,  
verweerder.

### Uitspraak

#### 1. Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2010 heeft het college aan [vergunninghouder] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een legpluimveebedrijf en melkrundveehouderij op het perceel [locatie] te Bathmen. Dit besluit is op 13 januari 2011 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 februari 2011, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 21 maart 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant] en anderen en [vergunninghouder] hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant] en anderen en het college hebben nadere stukken ingediend.

[vergunninghouder] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 mei 2012, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten en drs. C. den Hertog, en het college, vertegenwoordigd door H.L. Brussee, J.E. Straalman, K. Wijnja en P. de Gooijer, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghouder], vertegenwoordigd door mr. drs. R.T.M. Lagerweij, R. Herik en A. Kamphuis, als partij gehoord.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend voor het inwinnen van schriftelijke inlichtingen. Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gebleven.

## **2. Overwegingen**

### **Overgangsrecht Wabo**

#### **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 van de Invoeringswet Wabo volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding.

### **Intrekking beroepsgronden**

#### **2.2.**

Ter zitting hebben [appellant] en anderen hun beroepsgronden over de modellering en bijdrage van de warmtewisselaars, over het schoonspuiten van de stallen en over de controle van het noodstroomaggregaat ingetrokken.

### **Kennisgeving ontwerpbesluit**

#### **2.3.**

[appellant] en anderen betogen dat de kennisgeving van het ontwerpbesluit op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden. Zij wijzen er in dit verband op dat de inrichting op korte afstand van de grens met de gemeente Lochem is gelegen. Volgens hen heeft het college ten onrechte niet op zodanige wijze kennis gegeven van het ontwerpbesluit dat inwoners van Lochem met woningen op korte afstand van de inrichting van het ontwerpbesluit op de hoogte konden zijn.

##### **2.3.1.**

Ingevolge artikel 2:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, legt het bestuursorgaan het ontwerp met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, geeft het bestuursorgaan, voorafgaand aan de terinzagelegging, in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

Ingevolge artikel 3:15, eerste lid, kunnen belanghebbenden bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

##### **2.3.2.**

Het college heeft de kennisgeving van het ontwerpbesluit gepubliceerd in het huis-aan-huisblad Deventer Post. Daarnaast is de kennisgeving gepubliceerd op de website van de gemeente Deventer. Voorts heeft het college een individuele kennisgeving verzonden aan omwonenden die zienswijzen hadden ingediend over een ontwerpbesluit naar aanleiding van een eerdere, ingetrokken vergunningaanvraag en aan omwonenden binnen een afstand van 300 meter van de inrichting.

### 2.3.3.

De inrichting ligt op ongeveer 150 meter van de grens met de gemeente Lochem en van een net over die grens gelegen veehouderij. Op een afstand van ongeveer 400 meter van de inrichting liggen in de gemeente Lochem woningen. Op grond van de bij het bestreden besluit verleende vergunning mogen binnen de inrichting onder meer 91.400 legkippen worden gehouden. Gelet op de aard en omvang van de inrichting is aannemelijk dat ter plaatse van voornoemde veehouderij en woningen in de gemeente Lochem milieugevolgen van het in werking zijn van de inrichting kunnen worden ondervonden, zodat er in ieder geval in zoverre belanghebbenden in Lochem waren.

### 2.3.4.

Bij de toepassing van artikel 3:12, eerste lid, van de Awb komt het college een zekere vrijheid toe, mits aldus een geschikte wijze van kennisgeving van het ontwerpbesluit plaatsvindt. Volgens de memorie van toelichting bij de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (*Kamerstukken II*, 1999-2000, 27 023, nr. 3, blz. 14) moet daarbij worden voldaan aan de voorwaarde dat de kennisgeving daadwerkelijk al diegenen kan bereiken die naar verwachting bedenkingen kunnen hebben tegen het ontwerpbesluit. Daarbij geldt het ambtsgebied van de betreffende gemeente niet als criterium, aldus de memorie van toelichting.

Met uitzondering van de veehouderij in de gemeente Lochem op 150 meter afstand van de inrichting, zijn aan belanghebbenden in de gemeente Lochem geen individuele kennisgevingen van het ontwerpbesluit verzonden. Vaststaat verder dat belanghebbenden in de gemeente Lochem met de publicatie van de kennisgeving in de Deventer Post, die niet wordt bezorgd in de gemeente Lochem, niet konden worden bereikt. In zoverre is niet op geschikte wijze kennis gegeven als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb.

### 2.3.5.

Wat de kennisgeving via de website van de gemeente betreft, overweegt de Afdeling dat kennisgeving via het internet een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb kan zijn. Zoals wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (*Kamerstukken II* 2001-2002, 28 483, nr. 3, blz. 24 en 38), is op de kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, echter tevens artikel 2:14, tweede lid, van de Awb van toepassing. Artikel 2:14, tweede lid, en artikel 3:12, eerste lid, van de Awb dienen in onderlinge samenhang aldus te worden uitgelegd dat op grond daarvan vereist is dat, in verband met de artikelen 3:11, eerste lid, en 3:15, eerste lid, van een ontwerpbesluit op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, kennis wordt gegeven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het college heeft desgevraagd schriftelijk medegedeeld dat in de gemeente Deventer ten tijde van de kennisgeving van het ontwerpbesluit niet een wettelijk voorschrift, als bedoeld in artikel 2:14, tweede lid, gold. Het college had derhalve op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze kennis moeten geven van het ontwerpbesluit. Gelet op hetgeen onder 2.3.4 is overwogen, heeft het college dit niet gedaan.

### 2.3.6.

De wijze waarop het college kennis van het ontwerpbesluit heeft gegeven is in strijd met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb. Dit gebrek kan niet met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd, aangezien niet aannemelijk is geworden dat belanghebbenden er niet door zijn benadeeld. De beroepsgrond slaagt.

## Slotoverwegingen

### 2.4.

Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb te worden vernietigd. Aan bespreking van de overige beroepsgronden komt de Afdeling niet toe.

### 2.5.

Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

## 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Deventer van 21 december 2010, kenmerk 294611;

(Enz., enz., Red.)

## Noot

Auteur: T.D. Rijst<sup>1</sup>

## Noot

### 1.

In een drietal uitspraken (nr. 201105354/1/A4, 201102433/1/A4, 201101170/1/A4), heeft de Afdeling geoordeeld over de vraag of het is toegestaan om een kennisgeving ex art. 3:12 Awb voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerpbesluit in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb enkel via internet te laten plaatsvinden. De Afdeling concludeert dat dit niet is toegestaan.

In het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb dient op grond van art. 3:12 Awb aan de terinzagelegging van een ontwerpbesluit een kennisgeving van deze terinzagelegging vooraf te gaan. Deze kennisgeving dient plaats te vinden in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op 'een andere geschikte wijze'. In casu hadden de bestuursorganen geheel geen kennisgeving (zaak Limburg, nr. 201105354/1/A4) of een ontoereikende kennisgeving (zaken Deventer, nr. 201102433/1/A4 en Losser, nr. 201101170/1/A4) in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad gedaan. Wel hadden alle een elektronische kennisgeving op de (gemeentelijke of provinciale) website geplaatst, zodat de vraag voorlag of daarmee op 'een andere geschikte wijze' kennisgeving was gedaan.

De Afdeling oordeelt dat het plaatsen van een kennisgeving op internet weliswaar inderdaad als een 'andere geschikte wijze' van kennisgeven kan worden aangemerkt, maar dat het enkel elektronisch kennisgeven op grond van art. 2:14 lid 2 Awb niet is toegestaan. Op grond van dit artikellid is de uitsluitende elektronische verzending van berichten niet toegestaan. De Afdeling wijst erop dat uit de wetsgeschiedenis van art. 2:14 lid 2 Awb volgt dat dit tevens van toepassing is op het plaatsen van een elektronische kennisgeving ex art. 3:12 Awb, zodat een uitsluitende elektronische kennisgeving via internet niet is toegestaan.

De wetsgeschiedenis is op dit onderdeel inderdaad duidelijk (zie *Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 24 en 38, waarnaar de Afdeling ook verwijst); art. 2:14 lid 2 Awb heeft ook betrekking op een elektronische kennisgeving ex art. 3:12 Awb. Deze voorwaarde van het niet uitsluitend elektronisch kennisgeven van de terinzagelegging van art. 2:14 lid 2 Awb, hangt blijkens de wetsgeschiedenis samen met het in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer gehanteerde uitgangspunt van de nevenschikking van elektronisch verkeer. Op grond van dat beginsel wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de elektronische weg naast, en niet in plaats van, het conventionele verkeer komt. Hiermee wordt volgens de wetgever voorkomen dat de elektronisering van de samenleving ten koste gaat van hen die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer (*Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 8-9).

### 2.

Deze uitspraken hebben tot gevolg dat overheden die waren overgegaan tot het enkel op internet plaatsen van hun kennisgevingen, voortaan in ieder geval daarnaast ook weer voor een analoge kennisgeving in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad zullen moeten zorgen. De enige manier om dit te omzeilen is wellicht het overeenkomstig art. 2:14 lid 2 Awb bij wettelijk voorschrift bepalen dat de kennisgeving van de terinzagelegging in afwijking van art. 2:14 lid 2 Awb enkel elektronisch plaatsvindt. Onder een wettelijk voorschrift wordt tevens een provinciale of gemeentelijke verordening begrepen (vgl. *Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 44), zodat in beginsel ook lagere overheden daartoe zouden kunnen overgaan. In verband met deze mogelijkheid heeft de Afdeling in de onderhavige zaken aan de betreffende bestuursorganen ook gevraagd of een dergelijk wettelijk voorschrift was uitgevaardigd, hetgeen niet het geval was. Overigens zij wel opgemerkt dat blijkens de wetsgeschiedenis van art. 2:14 lid 2 Awb de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift te bepalen dat enkel een elektronische kennisgeving plaatsvindt, enkel is bedoeld voor die gevallen dat van de kring van betrokkenen in redelijkheid bekend is dat niemand behoefte heeft aan een schriftelijke openbare kennisgeving. Daarbij wordt als voorbeeld genoemd de openbaarmaking van besluiten die gericht zijn tot een op het terrein van de automatisering werkzame bedrijfstak (*Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 39). De door de wetgever beoogde reikwijdte van de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift af te wijken van de nevenschikking, is derhalve beperkt. In dat licht bezien lijkt mij dat het bij wettelijk voorschrift categoriaal bepalen dat in afwijking van art. 2:14 lid 2 Awb enkel elektronische kennisgeving wordt gedaan, hoewel wellicht niet strijdig met de letter van de wet, wel strijdig is met de bedoeling van de wetgever.

### 3.

Overigens maakt het gegeven dat het enkel elektronisch kennisgeven niet is toegestaan, naar mijn mening nog niet dat een dergelijke bekendmaking, naast de analoge kennisgeving, juridisch van generlei waarde zou zijn. Ik wijs erop dat de Afdeling de kennisgeving via internet in beginsel wel aanmerkt als 'een andere geschikte wijze' als bedoeld in art. 3:12 lid 1

Awb, zij het dat daarnaast op grond van art. 2:14 lid 2 Awb ook een analoge kennisgeving moet plaatsvinden. De Afdeling overweegt namelijk:

“Wat de kennisgeving via de website van de gemeente betreft, overweegt de Afdeling dat kennisgeving via het internet een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb kan zijn.”

Dit oordeel sluit ook aan bij de eerdere uitspraken van de Afdeling, waarin de Afdeling de plaatsing op internet bijvoorbeeld als ‘een andere wijze van kennisgeven’ aanmerkte (ABRvS 10 december 2009, *LJN* BG6427), respectievelijk overwoog dat de Awb noch de Wm in de weg staan aan de kennisgeving van een ontwerpbesluit op internet (bijv. ABRvS 20 augustus 2008, *LJN* BE9964).

Dat de elektronische kennisgeving via internet een kennisgeving ex art. 3:12 lid 1 Awb betreft, betekent naar mijn mening dat beide kennisgevingen (analoog en elektronisch) ook zullen moeten voldoen aan de daaraan in art. 3:12 Awb gestelde eisen. Een gebrek in de elektronische kennisgeving kan dan ook in beginsel, wegens strijd met art. 3:12 Awb, tot vernietiging van het besluit leiden. Ik wijs in dat kader bijvoorbeeld ook op de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2004 (*LJN* AT4211, *JB* 2005/172). In die uitspraak vernietigde de Afdeling ook de goedkeuring van een bestemmingsplan omdat in één van de kennisgevingen van het ontwerp, welke waren gedaan in de Staatscourant, een dagblad en een huis-aan-huisblad, ten onrechte was vermeld dat enkel belanghebbenden een zienswijze konden indienen. Voorts zij gewezen op de uitspraak ABRvS 26 juli 2006 (*LJN* AY5063), waarin de Afdeling klip en klaar stelt dat bij meerdere kennisgevingen, deze alle aan de wettelijke eisen moeten voldoen. Mocht een elektronische kennisgeving onder omstandigheden overigens niet als een kennisgeving ex art. 3:12 lid 1 Awb kunnen worden aangemerkt, dan kan mijns inziens uit ABRvS 6 augustus 2008 (*LJN* BD9452, *JM* 2008/96, m.nt. Pieters) worden afgeleid dat de zorgvuldigheid niettemin eist dat de aanvullende wijze van kennisgeven ook op de juiste wijze dient te geschieden.

#### 4.

Naast het meer principiële oordeel van de Afdeling over de elektronische kennisgeving, bevatten de uitspraken inzake de gemeente Losser en gemeente Deventer ook een ander interessant aspect. In beide zaken waren namelijk wel kennisgevingen in een lokaal huis-aan-huisblad gedaan, maar ging het om milieuvergunningen nabij de gemeentegrens (zaak Deventer, nr. 201102433/1/A4), respectievelijk de landgrens (zaak Losser, nr. 201101170/1/A4). De kennisgeving was echter enkel gedaan in een blad dat in de betreffende gemeente werd bezorgd en daarnaast waren enkel belanghebbenden die op korte afstand woonden persoonlijk in kennis gesteld. De Afdeling overweegt dat de inrichtingen waarop de milieuvergunningen betrekking hebben echter dusdanige milieugevolgen kunnen hebben, dat ook anderen dan de persoonlijk in kennis gestelden milieugevolgen zouden kunnen ondervinden en derhalve belanghebbende zouden zijn. Daarmee is niet op geschikte wijze kennisgegeven van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit.

In de praktijk komt het nogal eens voor dat bij besluiten ook buiten de gemeentegrenzen gevolgen kunnen worden ondervonden. Men denke bijvoorbeeld aan een bestemmingsplan Buitengebied, dat in de regel betrekking heeft op het gehele buitengebied van een gemeente, maar ook aan milieu-/omgevingsvergunningen voor grote inrichtingen aan de rand van de gemeente. In die gevallen is het, gelet op deze uitspraken, van groot belang dat ook op een geschikte wijze kennis wordt gegeven van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit buiten de eigen gemeentegrens. Immers, anders bestaat het risico dat niet alle potentiële belanghebbenden door de kennisgeving kunnen worden bereikt en het besluit op een dergelijk formeel punt in rechte sneuvelt. Gelet op de onzekerheid over de concrete omvang van de kring van belanghebbenden bij een besluit, lijkt het mij overigens raadzaam om een dergelijke kennisgeving zekerheidshalve in een algemeen in de betreffende gemeente verspreid huis-aan-huisblad te plaatsen en niet een bepaalde kring van belanghebbenden aan te schrijven.

#### 5.

In de laatste plaats wil ik nog opmerken dat het oordeel van de Afdeling, hoewel daar juridisch naar mijn mening niets op valt af te dingen, mijns inziens tot een onbevredigend resultaat leidt. Ik kan namelijk niet inzien waarom een verplichte niet-elektronische kennisgeving een betere waarborg voor het bereiken van potentiële belanghebbenden zou bieden, dan de publicatie op de gemeentelijke website. De beschikbaarheid van internet is volgens mij inmiddels minimaal gelijk aan de beschikbaarheid van bijvoorbeeld een huis-aan-huisblad. Sterker, de bezorging van huis-aan-huisbladen laat in de praktijk vaak nogal wat te wensen over (zo blijkt ook uit de diverse uitspraken daarover, zie bijv. ABRvS 25 april 2007, *LJN* BA3772; ABRvS 10 juni 2009, *LJN* BI7278), terwijl de internetkennisgeving in beginsel mondiaal voor eenieder raadpleegbaar is. Daarbij is ook voor de steeds kleiner wordende groep van mensen die geen internetaansluiting heeft, via diverse openbare voorzieningen (gemeente, bibliotheek enz.) de toegang tot het internet gewaarborgd. Indien daarbij in ogenschouw wordt genomen dat een analoge kennisgeving in een (regionaal) dagblad in beginsel ook aan de vereisten van art. 3:12 Awb voldoet (bijv. ABRvS 15 oktober 2008, *LJN* BF8948), dan is de tegenstelling nog groter. Een dagblad is immers in beginsel enkel voor een (steeds kleinere) groep betalende abonnees beschikbaar, zodat het potentiële bereik daarvan vele malen lager zal zijn dan van een kennisgeving op het internet.

Voetnoten

[\[1.\]](#)

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij Rijs Advocatenkantoor te Zutphen.