

Rechtsbescherming in een veranderend omgevingsrecht

VMR mei 2012

**Ben Schueler
Universiteit Utrecht**



Glosse intro

- Na Wabo, nu stelselherziening
- Waarom omgevingsrecht steeds op de opratietafel?
- O.a. – heel sterk – omdat er oppositie is tegen de invloed van de rechter en de rechtsbescherming.
- Dat gaat al terug tot Van kemenade en eigenlijk tot Struycken
- Deze oppositie komt voort uit oprechte en juiste motieven
- Er worden alleen vaak onjuiste en averechtse conclusies aan verbonden

Thema's

- Van vergunningen naar algemene regels
- Planmatige en programmatische aanpak
- Veelomvattende besluiten

Van vergunning naar a.v.v.

- Voorbeeld: Activiteitenbesluit. Toekomst: in de Omgevingswet?
- Algemene wijzigingen beter door te voeren
- Minder besluiten en beroepsmomenten

Effecten op de rechtsbescherming

- Van uov naar democratische controle en eventueel inspraak (van individueel en concreet naar generiek en abstract)
- Beroep tegen uitvoeringsbesluiten (als die er zijn) of anders in de handhavingsfase
- Indirecte toetsing
- Burgerlijke rechter
- Ook de rechtsbescherming voor de initiatiefnemer / inrichting verandert, evenals diens rechtszekerheid
- Verdrag van Aarhus

Van bestemmingsplan naar omgevingsverordening.

- Vergelijk de huidige beheersverordening
- Geen beroep bij de bestuursrechter tegen regels die 'niets veranderen'.
- Wel beroep tegen omgevingsvergunning of projectbesluit
- Indirecte toetsing van de verordening
- Burgerlijke rechter
- Misschien beroep tegen onderdelen van de omgevingsverordening als daarin 'inhoudelijke wijziging' wordt toegestaan? Dan ook uov?

Planmatige en programmatische aanpak

Luchtkwaliteit – NSL

waterplan

Stikstof

Chw - **het gebiedsontwikkelingsplan**

nieuwe Omgevingswet

Glosse planmatige aanpak

- Vooral: toetsing aan mke niet door concrete besluiten er rechtstreeks aan te toetsen (zoals vroeger bij de luchtkwaliteit)
- Meer gericht op het bereiken van een uiteindelijk resultaat dan op verbrokkelde toetsing die tot defensief bestuur leidde.
- Beperkingen (a.g.v. milieunormen) komen niet eenzijdig bij nieuwkomers terecht.
- Wie in het plan/programma past, heeft minder onderzoeks- en bewijslast (bij koppeling aan concrete besluiten moet de initiatiefnemer aantonen dat hij binnen de milieugebruiksruimte past).

Gebiedsontwikkelingsplan Chw als voorbeeld

- Voor aangewezen ontwikkelingsgebieden Voor max 10 jaar
- Duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van een gebied
- Optimalisering van de milieugebruiksruimte (def art. 2.1 Chw)

gebiedsontwikkelingsplan

Binnen die marge: afwegingen maken en beslissen

- welke activiteiten prioriteit hebben
- hoe de ontwikkelingsmogelijkheden daarvan kunnen worden vergroot door strengere eisen te stellen aan andere activiteiten, ook aan al bestaande activiteiten

—

Bij het nemen van deze besluiten ter uitvoering van het gebiedsontwikkelingsplan kan het bevoegde gezag afwijken voor zover nodig van bij amvb nader aangewezen bepalingen uit een aantal wetten.

En dan?

Na afloop van de 10-jaar periode moet het eindresultaat zo zijn dat aan de geldende milieukwaliteitsnormen wordt voldaan

rechtsbescherming

In art. 2.3, leden 3 en 4 Chw

- Tegen het gebiedsontwikkelingsplan (dat wordt voorbereid met afd. 3.4 Awb) staat direct beroep open bij de ABRvS.
- Het wordt in beroep samen met het bestemmingsplan en het exploitatieplan aangemerkt als één besluit.

En in lid 13:

- voorzover **uitvoeringsbesluit** tot afwijking van milieunormen zijn grondslag vindt in het gebiedsontwikkelingsplan, kunnen de gronden in beroep daarop geen betrekking hebben.

Effecten planmatige aanpak op de rechtsbescherming

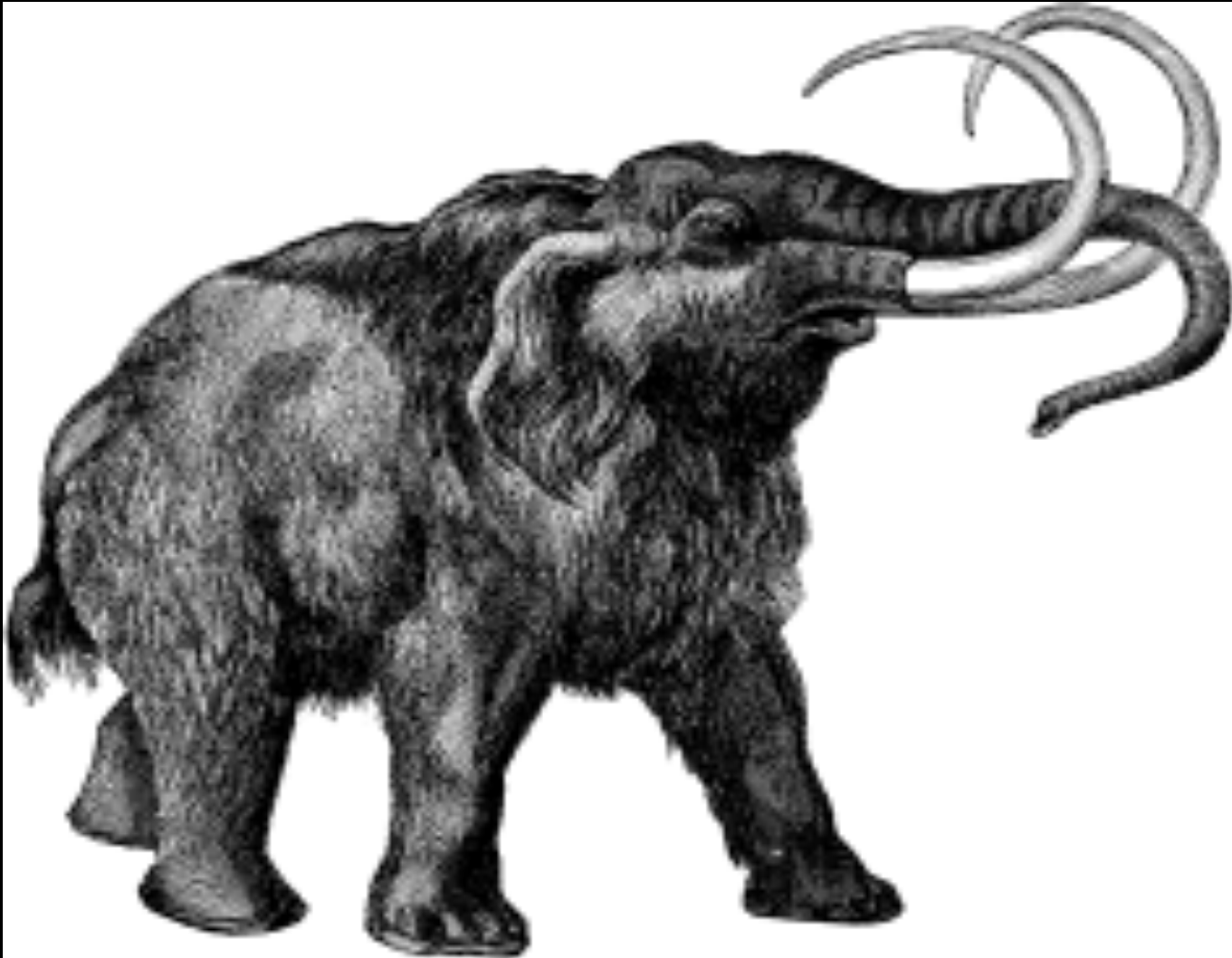
- Soms concentratie van bepaalde beslissingen in de planfase (gebiedsontwikkelingsplan)
- Of alleen indirecte toetsing van het plan of programma (NSL en waterplan). Dat wordt moeilijk als de vergunning door avv is vervangen.
- Burgerlijke rechter als vangnet.
- Hoe kan een rechter het plan/programma toetsen?
- Rechtsmiddel indien na afloop het doel niet is bereikt?

Meer flexibiliteit?

Een blik op de Omgevingswet. Naar een 'integraal omgevingsprogramma'?

- Onderlinge afweging van waarden of belangen
- Overkoepelende norm: kwaliteit van de leefomgeving
- Positieve evenredigheid
- Rechterlijke toetsing?
 - via abbb
 - rechtsonzekerheid

Rechtsbescherming tegen mammoetbesluiten



het projectuitvoeringsbesluit

- Met het p.u.b. vervallen de meeste vergunnings-, ontheffings- en vrijstellingsplichten voor het project
- De toepasselijke normen en toetsingskaders moeten wel worden toegepast
- Eén beroepsprocedure bij ABRvS

Wabo rechtsgang

tegen de omgevingsvergunning:

beroep bij de rechtbank
en

hoger beroep bij de ABRvS

Naar mate een besluit meer activiteiten betreft:

mammoetbesluit

1. wie is belanghebbende bij wat (art. 1:2 Awb)?
2. onderdelentrichter (art. 6:13 Awb)
3. art. 8:69 lid 1 voor de toespitsing van het geding (met art. 8:69 lid 2 voor het aanvullen van rechtsgronden)
4. gedeeltelijke vernietiging
5. finale geschilbeslechting
6. relativiteitseis en art. 6:22 Awb
7. actief onderzoekende rechter of bewijslastverdeling?
8. draagvlak in beginfase (Elverding)

De wabo-belanghebbende

ABRvS 13 april 2011 nr 200908792/1 LJN BQ1081, AB 2011, 234

- Onder het **vóór de Wabo geldende recht** kon de kring van belanghebbenden als bedoeld in art. 1:2Awb, bij bijvoorbeeld een vergunning op grond van de Wm 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 art. 2.1 en 2.2 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 art. 2.7 lid 1 Wabo, die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in art. 2.1 en 2.2.

Art. 6:13 Awb en de bestreden 'onderdelen' van een besluit

In beroep kunnen alleen die onderdelen van het besluit worden bestreden die ook al in de bestuurlijke voorfase zijn bestreden (wordt afgeleid uit art. 6:13 Awb).

De onderdelen en 6:13 Awb bij een omgevingsvergunning

ABRS 9 maart 2011, 201006983/1/M2

Een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo heeft betrekking op het uitvoeren van een project dat uit verschillende activiteiten kan bestaan. Het ligt in de rede voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb elk van de in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde toestemmingen die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen, als besluitonderdeel op te vatten.

vervolg 6:13

Daarom ziet de Afdeling, in aanmerking genomen dat tekst noch geschiedenis van de Wabo in een andere richting wijst, aanleiding beslissingen over de aanvaardbaarheid van de verschillende categorieën milieugevolgen die in een besluit over een omgevingsvergunning zijn vervat, voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb niet als besluitonderdelen aan te merken.

Een onderdeel is iets anders dan een (beroeps)grond

- Nieuwe beroepsgronden
- tegen een onderdeel, dat in de bestuurlijke voorfase wel is bestreden,
- zijn in beginsel wel toegestaan in beroep bij de rechter (ook al zijn die gronden niet in de bestuurlijke voorfase naar voren gebracht)
- binnen de grenzen van de wet en de goede procesorde

Vgl: ABRvS 29 febr 2012, 201010089/1/A4; ABRvS 13 juli 2011, AB 2011, 326 en 9 mei 2011, LJN BQ4615.

Algemene lijnen van de ontwikkelingen

- Minder besluiten
- Bundeling / integratie van besluiten
- Concentratie van beroepsmomenten
- Inhoudelijk niet meer dan eens over hetzelfde
- Verkorten procedures
- Toch weer beroep in een instantie?
- Toespitsing op werkelijke belangen
- Toespitsing op werkelijke geschil
- Een lichte mate van trechtering (6:13 Awb)
- Zoeken naar flexibiliteit
- Draagvlak in beginfase