

De burger wijzen op zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden is onder de Omgevingswet niet zo makkelijk

24 november 2023

Henk Gierveld, UU

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht

In de meeste sectorale wetten die worden ingetrokken met de Invoeringswet Omgevingswet is opgenomen dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van welk in die wet opgenomen besluit.

Dat bekend dat in de kennisgeving (artikel 3:12) wordt vermeld wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen en of ook anderen dan belanghebbenden dat kunnen doen (artikel 3:15). In de bekendmaking komt te staan door wie, binnen welke termijn beroep kan worden ingesteld (artikel 3:45).

Dat is een belangrijke taak voor het bestuursorgaan omdat hij daarmee de burger attendeert op zijn mogelijkheden om te ageren tegen een vastgesteld besluit.

Dat ging tot 14 januari 2021 goed. Gebruik werd gemaakt van vaste rechtsbeschermingsclausules.

2. Varkens-in-Nood arrest (ECLI:EU:C:2021:7)

Naar aanleiding van dit arrest heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in twee richtinggevende uitspraken van 14 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:786) en 4 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:953) een voorlopige werkwijze aangekondigd in afwachting van een door het arrest nodig gebleken wetswijziging.

Die werkwijze kwam erop neer dat de Afdeling:

- in met afdeling 3.4 Awb voorbereide omgevingsrechtelijke zaken artikel 6:13 van de Awb (zonder zienswijze geen toegang tot de rechter) niet zou tegenwerpen aan belanghebbenden.
- ook voor een niet-belanghebbende (in afwijking van artikel 8:1), onder voorwaarde van het naar voren hebben gebracht van een zienswijze, de deur naar de bestuursrechter werd geopend.

3. Gevolgen voor de overheid

Dat was voor de meeste overheden niet zo goed uitvoerbaar en had er vooral mee te maken dat niet langer gewerkt kon worden met de vaste rechtsbeschermingsclausules.

Dat kun je ook zien dat veel bekendmakingen van omgevingsrechtelijke zaken wordt gesteld dat een belanghebbende wel een zienswijze moet hebben ingediend en geen melding wordt gemaakt dat ook niet-belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend welkom bij de bestuursrechter zijn.

Na 1 januari 2024 zal het voor de meeste bestuursorganen moeilijk zijn om de burgers op juiste wijze te attenderen op hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.

4. Omgevingswet

Dat heeft met een aantal zaken te maken:

- In de voorlopige werkwijze van de Afdeling wordt niet ingegaan op de Omgevingswet, maar duidelijk zal zijn dat de Afdeling haar werkwijze ook na 1 januari zal voortzetten en ook ten aanzien van de met afdeling 3.4 voorbereide besluiten artikel 6:13 niet zal tegenwerpen aan belanghebbenden en ook voor niet-belanghebbenden die een zienswijze naar voren hebben gebracht de toegangsdeur naar de bestuursrechter zal openhouden. Het zal duidelijk zijn dat de

Afdeling haar voorlopige werkwijze zal voortzetten ten aanzien van alle met afdeling 3.4 Awb voorbereide Ow-besluiten.

- Maar ook de bestuursorganen moeten hun werkwijze aanpassen en dat is niet zo makkelijk. Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet worden tientallen wetten ingetrokken of ingrijpend gewijzigd. De regering wilde alle procedurele bepalingen voor het instrumentarium van het nieuwe omgevingsrecht bij elkaar zetten in één hoofdstuk met de bedoeling om de procedurele belasting te verminderen en de transparantie van besluitvormingsprocessen te vergroten (Kamerstukken II 33 962, nr. 3, p. 208).

5. Afscheid van sectorale wetten

Om te weten of op een bepaald besluit moet worden voorbereid met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht dient hoofdstuk 16 van de Omgevingsbesluit en artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit te worden geraadpleegd. Dat volgt uit par. 16.3.1 van de Omgevingswet:

Artikel 16.22 (toepassing paragraaf 16.3.1)

Deze paragraaf is van toepassing als bij of krachtens deze wet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

In paragrafen 16.3.1a tot en met 16.3.9 wordt dan genoemd op de voorbereiding van welke besluiten afdeling 3.4 van de toepassing is. Dat zijn bepalingen die voorheen opgenomen waren in de verschillende sectorale wetten en nu at random onder elkaar zijn gezet. Zie hier het verkorte lijstje:

- een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden
- de aanwijzing van zwemlocaties
- een aanwijzing van een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied
- een omgevingsvisie
- een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 en de documenten die voor het opstellen van een programma afzonderlijk worden vastgesteld
- een omgevingsplan
- een waterschapsverordening en een omgevingsvergunning
- een peilbesluit
- een gedoogplichtbeschikking
- een onteigeningsbeschikking
- een inrichtingsbesluit
- een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven van tot een herverkavelingsblok behorende percelen
- een ruilbesluit, en
- een besluit geldelijke regelingen.

Uit artikel 16.22 blijkt dat er ook nog in een algemene maatregel van bestuur een opsomming kan zijn van besluiten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Dat lijstje is opgenomen in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit en bevat besluiten met betrekking tot een genoemde rijksmonumentenactiviteit, diverse milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten, een genoemde stortingsactiviteit, een Natura 2000-activiteit en enkele wateractiviteiten.

Zie verder ook:

Artikel 16.23 (kring inspraakgerechtigden)

1. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

Dus bij alle met afdeling 3.4 Awb voorbereide besluiten kan door eenieder zienswijzen naar voren gebracht worden. En dat heeft gevolgen voor de bekendmaking van artikel 3:45 Awb, waarin nog steeds rekening moet worden gehouden met de voorlopige werkwijze van de Afdeling bestuursrechtspraak.

6. Wat moet de Ow-overheid dan doen?

In afwachting van de wettelijke regeling die volgens De Jonge niet eerder dan in 2025 wordt verwacht, zal een bestuursorgaan ervoor moeten zorgen dat in de bekendmaking van alle Ow-besluiten aangegeven moet worden wie toegang tot de bestuursrechter heeft.

Op zich kan dat leiden tot een standaard rechtsmiddelenclausule waarin staat dat toegang tot de bestuursrechter open staat voor belanghebbenden en niet-belanghebbenden die een zienswijze naar voren hebben gebracht.

Je moet dan wel weten onder welke Ow-besluiten die clausule wordt opgenomen. Dat vraagt om herhaalde lezing van hoofdstuk 16 van de Omgevingswet, niet bepaald het meest toegankelijke hoofdstuk van de Omgevingswet.