

ANNOTATIE

Sophie Ravelli en Rut Molenaar-Wingens

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12-07-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1889 (OGR-2017-0170, OGR-2017-0136)

1. In de uitspraak van 12 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1889) nuanceert de Afdeling haar vaste jurisprudentie dat de termijn voor het indienen van nieuwe beroepsgronden wordt beperkt wanneer de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) om advies wordt gevraagd. Twee elementen spelen in deze uitspraak van de Afdeling en de uitspraak van de Rechtbank Limburg in eerste aanleg van 27 mei 2017 (ECLI:NL:RBLIM:2016:4472) een samenhangende rol:

a. inschakelen van de StAB door de rechtbank; en

b. de beroepsgrond dat ten onrechte geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb, art. 2.27 Wabo jo. art. 6.5 Bor) is afgegeven door de raad van de gemeente Leudal.

2. De procedure heeft betrekking op een omgevingsvergunning (art. 2.1 lid 1 Wabo) voor een metaal(afval)verwerkingsbedrijf. Het betreft een omgevingsvergunning voor bouwen (categorie a), gebruik in strijd met het bestemmingsplan (categorie c), oprichten, veranderen, in werking hebben of veranderen van de werking van een inrichting (categorie e); en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (categorie i). De door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leudal op 23 oktober 2014 verleende omgevingsvergunning is gericht op legalisering van het metaalbedrijf. Twee partijen hebben tegen de omgevingsvergunning bezwaar en daarna beroep ingesteld omdat zij, kort gezegd, vrezen voor geluidhinder.

3. Vast staat dat de raad van de gemeente Leudal voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het metaalbedrijf niet de vereiste verklaring van geen bedenkingen (vvgb) heeft afgegeven. De Rechtbank Limburg oordeelt in eerste aanleg dat dit bevoegdheidsgebrek

met toepassing van artikel 6:22 Awb kan worden gepasseerd, omdat er geen twijfel over bestaat dat de raad de vvgb zou hebben afgegeven. Indien een vvgb zou zijn afgegeven, dan had dit volgens de rechtbank materieel niet tot een andere uitkomst van de besluitvorming geleid. Naar het oordeel van de rechtbank zijn eiseressen daarom niet benadeeld door het ontbreken van een vvgb. Voor een deskundig oordeel over de te verwachten geluidhinder heeft de rechtbank de StAB gevraagd een advies uit te brengen. Uit het StAB-advies volgt dat de gevolgen van de vergunde activiteiten voor de geluidsimmissies ter plaatse van de gevoelige objecten – een woning en bedrijfswoningen op nabijgelegen percelen – zowel planologisch als milieutechnisch aanvaardbaar zijn. De rechtbank heeft dit advies overgenomen en de beroepen ongegrond verklaard.

4. Een van de eiseressen in eerste aanleg, een naastgelegen soortgelijk metaalbedrijf dat vreest voor geluidhinder ter plaatse van bedrijfswoningen, heeft tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep ingesteld (appellante 1). In incidenteel hoger beroep stelt de vergunninghouder (appellante 2) dat de rechtbank ten onrechte is ingegaan op de vraag of een vvgb van de raad was vereist. Appellante 1 heeft deze grond namelijk pas aangevoerd nadat de StAB advies had uitgebracht en dat is – aldus vergunninghouder – in strijd met de goede procesorde.

5. Ingevolge artikel 6:7 Awb geldt een reguliere termijn van zes weken om een gemotiveerd beroepschrift in te dienen. Uit artikel 6:6 Awb kan worden afgeleid dat de indiener van een pro-forma beroep een termijn krijgt om de gronden van het beroep in te dienen. Na indiening van het (aangevulde) beroepschrift mogen nog tot en met de zitting nieuwe beroepsgronden worden ingediend, tenzij de goede procesorde zich hiertegen verzet. Het is inmiddels standaardjurisprudentie dat in zaken waarin de StAB om advies wordt gevraagd, het indienen van beroepsgronden niet mogelijk is later dan drie weken nadat de StAB is verzocht een advies uit te brengen (zie bijv. ECLI:NL:RVS:2013:BY8552; ECLI:NL:RVS:2016:1814 en ECLI:NL:RBOBR:2016:3295). Blijkens de uitspraak die hier aan de orde is, geldt dit uitgangspunt om te verzekeren dat beroepsgronden die aanleiding geven om de StAB in te schakelen tijdig bekend zijn. Dat is begrijpelijk, want bij het indienen van dergelijke beroepsgronden op een later moment zou de StAB het onderzoek mogelijk opnieuw moeten doen of is de StAB niet meer in de gelegenheid een deskundig oordeel te vellen over die gronden. Dat is inefficiënt en onwenselijk.

6. De Afdeling nuanceert in de voorliggende uitspraak het uitgangspunt dat in de standaardjurisprudentie wordt gehanteerd. De Afdeling oordeelt namelijk dat de hiervoor genoemde driewekenregel niet geldt voor processuele gronden, omdat het advies van de StAB daarop geen betrekking heeft. Het betreft immers een deskundigenadvies juist over de niet hoofdzakelijk procedurele onderdelen van een zaak.

7. De nuancering van de Afdeling is begrijpelijk, gelet op de rol van de StAB en de deskundige aard van gevraagde adviezen. Tegelijkertijd vragen wij ons af in hoeverre je in alle gevallen een duidelijk onderscheid kunt maken tussen louter procedurele gronden en inhoudelijke gronden.

8. Het is niet ongebruikelijk dat, gelet bijvoorbeeld op de verwevenheid van procedurele beroepsgronden met inhoudelijke beroepsgronden, een advies van de StAB ook de procedurele beroepsgronden raakt. Een voorbeeld kan zijn, ook in de hier voorliggende procedure niet ondenkbaar, dat de vvgb van de raad of een ander bestuursorgaan, juist ziet op een onderwerp dat in het advies van de StAB is betrokken. Daarbij kan worden gedacht aan een vvgb die moet worden gevraagd omdat een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning (artikelen 2.2aa en 6.10a Bor). Het Wnb-bevoegd gezag (in de regel de provincie) zal dan door middel van de al dan niet te verlenen vvgb de door het Wabo-bevoegd gezag (in de regel het college van burgemeester en wethouders van een gemeente) voorbereide Wnb-besluitvorming moeten beoordelen. Als de StAB om advies is gevraagd over de aangehaakte Wnb-vergunning, dan lijkt het ons niet wenselijk dat de driewekenregel voor het indienen van nieuwe beroepsgronden wordt opgerekt met de mogelijkheid om toch nog op een later moment te kunnen aanvoeren dat ten onrechte geen vvgb van de provincie is verkregen, welke vvgb juist op het Wnb-onderdeel betrekking heeft.

9. Het valt dus te bezien of het ontbreken van een vvgb of een andere nieuwe beroepsgrond eenvoudig als louter procedureel kan worden aangemerkt. Het is wellicht nauwkeuriger om bij de beoordeling van de goede procesorde niet al te veel gewicht toe te kennen aan de vraag of sprake is van een procedurele grond of een inhoudelijke grond, maar om te bezien of de beroepsgrond raakt aan de adviesvraag waarvoor de StAB is ingeschakeld of wellicht, indien eerder aangevoerd, aanleiding zou hebben gegeven voor een adviesvraag aan de StAB. Is daarvan geen sprake, dan kan het indienen van die beroepsgrond buiten de driewekentermijn toelaatbaar worden geacht. Het nadeel daarvan is wel dat de Afdeling in dat geval steeds per nieuwe beroepsgrond moet bezien of deze aanleiding geeft tot het inschakelen van de StAB alvorens kan worden besloten of het indienen daarvan nog toelaatbaar is. Om deze beoordeling te kunnen maken, zal de beroepsgrond waarschijnlijk toch meteen inhoudelijk behandeld moeten worden. Nadere jurisprudentie over dit onderwerp zal moeten uitwijzen hoe de Afdeling hiermee omgaat.

10. Overigens passeren zowel de rechtbank als de Afdeling het ontbreken van een vvgb met toepassing van artikel 6:22 Awb. De rechtbank is er volgens de Afdeling terecht van uitgegaan dat er geen twijfel over mogelijk was dat de raad akkoord was. Zij acht daarbij van belang dat de raad in 2009 en 2012 door vaststelling van bestemmingsplannen al heeft geprobeerd het

metaalbedrijf positief te bestemmen en dat ten tijde van de uitspraak van de rechtbank een bestemmingsplan met dezelfde strekking in voorbereiding was. Voor het passeren van gebreken met toepassing van artikel 6:22 Awb is vereist dat de belanghebbende niet is benadeeld door het gebrek. De Afdeling gaat hierop in met een korte overweging dat de raad zonder twijfel akkoord is met de omgevingsvergunning. Dit oordeel is op zich niet verrassend, gelet op eerdere jurisprudentie van de Afdeling. In een uitspraak van 6 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:921) had het college nagelaten de raad een vvgb te vragen. Ook in dit geval werd het gebrek gepasseerd en werd daarbij van belang geacht dat het standpunt van de raad bekend was, zonder daarbij uitvoerig in te gaan op de vraag in hoeverre de belanghebbende was benadeeld door het bevoegdheidsgebrek.

11. Toch is het jammer dat de Afdeling niet nader ingaat op de vraag in hoeverre appellante door het ontbreken van een vvgb is benadeeld. Onzes inziens is het namelijk heel goed mogelijk dat belanghebbenden wel zijn benadeeld, ook als duidelijk is wat het standpunt van de raad is. Dit heeft te maken met de bevoegdheden van de raad die zijn gekoppeld aan de vvgb. Op grond van artikel 2.27 lid 4 van de Wabo kan de raad voorschriften verbinden aan de verklaring. Ook heeft de raad de bevoegdheid om het college te verzoeken de omgevingsvergunning te wijzigen of in te trekken (art. 2.29 lid 1 Wabo). Het is de vraag of de raad deze bevoegdheden nog heeft, nu het ontbreken van de vvgb is gepasseerd. Het is goed te beargumenteren dat belanghebbenden door het ontbreken van die bevoegdheden zijn benadeeld en dat het bevoegdheidsgebrek om die reden niet kan worden gepasseerd.

12. Wij vragen ons af waarom de Afdeling er niet voor heeft gekozen een bestuurlijke lus toe te passen. Omdat de raad toch al akkoord was, was het gebrek relatief eenvoudig te herstellen door alsnog een vvgb te laten afgeven. De onduidelijkheden met betrekking tot de bevoegdheden die aan de verklaring zijn gekoppeld hadden daarmee kunnen worden voorkomen.