

ANNOTATIE

van Valérie 't Lam

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 22-10-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812 (OGR-2014-0256, OGR-2014-0243)

1. Er is een vergunning verleend voor een popfestival. Een appellant woont op 3,2 kilometer afstand daarvan en ondervindt geluidhinder van het popfestival. Deze appellant is door de rechtbank Oost-Brabant als belanghebbende aangemerkt. Volgens de rechtbank is aannemelijk dat bij de woning milieugevolgen van het popfestival kunnen worden ondervonden (Rb. Oost-Brabant 4 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:438). Het criterium dat de rechtbank hier toepast, is het criterium dat doorgaans wordt toegepast bij milieuzaken om vast te stellen of sprake is van belanghebbendheid (zie hierna bij randnummer 2). Volgens de Afdeling kwalificeert de appellant echter niet als belanghebbende. De Afdeling maakt namelijk uit een verklaring van een ambtenaar (ter zitting) op dat het geluid 'niet erg luid was'. Volgens de Afdeling is het onder die omstandigheden niet aannemelijk dat diegene in dat geval 'naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van het popfestival hinder van enige betekenis ondervindt'. Diegene wordt niet geraakt in een objectief bepaalbaar belang dat rechtstreeks bij het besluit tot vergunningverlening is betrokken, aldus de Afdeling. De Afdeling kijkt derhalve bij de vraag naar de belanghebbendheid – voor zover mij bekend – voor het eerst naar de mate van hinder.

2. Ik kan me voorstellen dat niet elke waarneming van geluid leidt tot belanghebbendheid, maar ik plaats toch enkele kanttekeningen bij de overwegingen van de Afdeling. Hoe verhoudt deze uitspraak zich bijvoorbeeld tot andere jurisprudentie over het belanghebbende begrip? Wordt daarbij ook van belang geacht of hinder van betekenis wordt ondervonden? Een vergelijkbare overweging is mij in elk geval niet bekend. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te worden aangemerkt, moet een natuurlijk persoon een voldoende objectief bepaalbaar belang hebben bij het besluit. De wijze waarop het begrip belanghebbende wordt uitgelegd, is onder meer afhankelijk van het type besluit dat voorligt.

Zo kwalificeren omwonenden bij een omgevingsvergunning voor milieu als belanghebbende als aannemelijk is dat ter plaatse van de woning milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van 29 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3848, *MenR* 2015/10, m.nt. Nijmeijer) waarin de Afdeling overweegt dat 'voor de beantwoording van de vraag of het belang van een omwonende rechtstreeks bij dat besluit is betrokken, van belang [is] of ter plaatse van zijn woning milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. Indien ter plaatse van zijn woning immers milieugevolgen van een inrichting kunnen worden ondervonden, wordt zijn belang mogelijk door (...) die inrichting (...) geschaad'. In die zaak was een veranderingsvergunning aan de orde, maar dat maakt in dit verband niet uit. Waar het om gaat is dat nog steeds volgens vaste rechtspraak aannemelijk moet zijn dat er ter plaatse van de woning milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. De afstand van de inrichting tot het perceel van degene die stelt belanghebbende te zijn, vormt daarbij een hulpmiddel. Ook de rechtbank in eerste aanleg heeft naar de afstand gekeken. Het festival vindt plaats op 3,2 kilometer van de woning van appellant. Als gezegd, is het volgens de rechtbank aannemelijk dat bij de woning milieugevolgen kunnen worden ondervonden van het popfestival. In zoverre is het oordeel van de rechtbank in lijn met vaste rechtspraak over het begrip belanghebbende in milieuzaken. Uit een uitspraak van de Afdeling over de Zwarte Pieten-kwestie blijkt echter dat bij evenementen niet altijd die jurisprudentielijn wordt toegepast. In die zaak bleek relevant of appellanten 'zich in voldoende mate onderscheiden van vele anderen die menen dat Zwarte Piet geen onderdeel zou mogen vormen van de Sinterklaasintocht' (ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117). Dit lijkt niet de lijn die de Afdeling in de onderhavige genoemde uitspraak kiest. Maar gezegd moet worden dat de Afdeling in deze zaak er veel aan gelegen was om tot een inhoudelijke beoordeling te komen gelet op de precedentwerking. Als gezegd, is voor de Afdeling in de onderhavige uitspraak bepalend dat appellant geen hinder van enige betekenis ondervindt waardoor appellant niet kwalificeert als belanghebbende. Bij mijn weten wordt bij milieuzaken niet getoetst of de milieugevolgen van voldoende betekenis zijn om te kunnen spreken van een belanghebbende. Zo is de vraag of de milieugevolgen aanvaardbaar zijn niet van belang gebleken voor de belanghebbendheid (ABRvS 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7775). Of de milieugevolgen van een inrichting niet noemenswaardig of niet noemenswaardig merkbaar zijn, is volgens de Afdeling evenmin een criterium voor de vraag of iemand belanghebbend is (ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107).

Bij onder meer een kapvergunning of een omgevingsvergunning voor het bouwen vormt het zichtcriterium een hulpmiddel om te bepalen of iemand belanghebbende is. Bij een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt dan aan de hand van het zichtcriterium bepaald of er sprake is van ruimtelijke uitstraling. Overigens verschilt de toepassing van het zichtcriterium naar gelang het type besluit dat voorligt (zie hierover bijv. R. Ortlep in zijn

annotaties bij ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8400, AB 2013/180, m.nt. Ortlep en ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7247, AB 2012/167). Bij het zichtcriterium wordt – anders dan bij het nabijheidscriterium – wel bezien of het zicht dat iemand heeft van voldoende betekenis is om te kunnen spreken van belanghebbendheid (zie o.a. De Waard in zijn annotatie bij ABRvS 11 januari 2012, AB 2012/131). Zelfs als er wel enig zicht is, kan iemand niettemin niet tot belanghebbende worden aangemerkt (ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7607, MenR 2006/37, m.nt. V.M.Y. van 't Lam). Ook uit een uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2013 blijkt dat het zicht van 'voldoende betekenis' moet zijn om daardoor direct in het belang te worden geraakt (ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:174). In die zaak is aan de orde een ambtshalve wijziging op grond van artikel 6.22 Waterwet van de op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken verleende vergunningen voor twaalf offshore windturbineparken in de Noordzee. De Afdeling overweegt daarin dat het zicht dat appellanten op de windturbineparken hebben, gelet op de afstand tot de windturbineparken in relatie tot de hoogte van de turbines, niet zodanig is dat de omwonenden een persoonlijk, voldoende van anderen te onderscheiden belang hebben, zodat zij niet als belanghebbenden bij het bestreden besluit kunnen worden aangemerkt. In zoverre is de hiervoor genoemde uitspraak in lijn met eerder gewezen jurisprudentie over het zichtcriterium.

3. Voor de praktijk lijkt het me overigens wel lastig om vast te stellen welke mate van hinder nu voldoende is om als belanghebbende te worden aangemerkt. Wanneer zou de geluidhinder van het popfestival daarvoor wel van voldoende betekenis zijn? Daarbij zal waarschijnlijk moeten worden bezien of – zoals ook wel bij het zichtcriterium gebeurt – degene die stelt belanghebbende te zijn zich onderscheidt van anderen. Ik kan me voorstellen dat dat niet in alle gevallen een gemakkelijke opgave is.

Opvallend vind ik daarnaast dat in de onderhavige uitspraak op basis van een verklaring van een ambtenaar wordt geconcludeerd dat naar 'objectieve maatstaven gemeten' geen sprake is van hinder van enige betekenis. Uit de uitspraak leid ik geen feiten of omstandigheden af waaruit nog meer blijkt dat (objectief is gemeten dat) de geluidhinder niet van enige betekenis is. Geluid is toch iets dat kan worden gemeten? Waarom dat hier niet is gedaan, kan ik niet uit de uitspraak afleiden. Kan voortaan dus op grond van een mededeling van een ambtenaar over de mate van hinder worden vastgesteld dat iemand al dan niet als belanghebbende kwalificeert?

4. Dat deze uitspraak geen eendagsvlieg is en bovendien niet alleen relevant is voor een vergunning voor een popfestival, volgt uit een uitspraak van 10 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4434). In die zaak is een bestemmingsplan aan de orde. Appellant stelt hinder en gezondheidsklachten van een gistgeur te ondervinden van het bedrijf DSM, dat één kilometer van zijn woning is gevestigd. Mede onder verwijzing naar de hiervoor genoemde

uitspraak, overweegt de Afdeling dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij 'naar objectieve maatstaven gemeten' als gevolg van het bestemmingsplan 'hinder van enige betekenis ondervindt'.