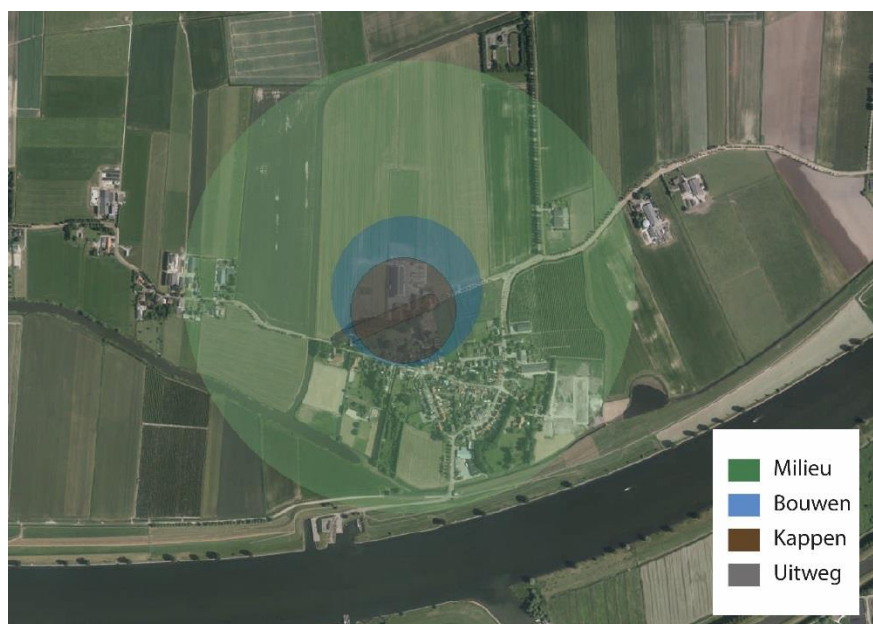


Masterscriptie Rechtsgeleerdheid

“ De belanghebbende in de Omgevingswet ”

Een onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet voor de toepassing van het belanghebbendebegrip in het omgevingsrecht



De kringen van belanghebbenden bij de bouw van een rundveestal



Drongelen, 18 mei 2016

Gerwin Vos

ANR: 307428

Begeleider: Mr. ing. Th. Peters

Tweede Lezer: Prof. mr. J.C.A. de Poorter

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	p. 2
Voorwoord	p. 7
Inleiding, Probleemstelling en Leeswijzer	p. 9

1. De belanghebbende vóór de invoering van de Wabo

1.1 Inleiding	p. 11
1.2 Belanghebbenden in het algemeen bestuursrecht	p. 11
1.3 Belanghebbenden in het omgevingsrecht vóór de Wabo	p. 13
1.3.1 Inleiding	p. 13
1.3.2 Bouwen	p. 13
1.3.3 Milieu	p. 14
1.3.4 Bestemmingsplan	p. 15
1.3.5 Conclusie	p. 15
1.4 Welke veranderingen brengt de Wabo met zich mee?	p. 16
1.4.1 Inleiding	p. 16
1.4.2 Doel van de Wabo	p. 16
1.4.3 Toetsingskaders	p. 17
1.4.3.1 Verschillende modellen	p. 17
1.4.3.2 Model 3	p. 18
1.4.4 Rechtsbescherming in de Wabo	p. 19
1.4.5 Conclusie	p. 19
1.5 Standpunt wetgever over belanghebbende bij behandeling Wabo	p. 20
1.5.1 Inleiding	p. 20
1.5.2 Memorie van Toelichting	p. 20
1.5.3 Behandeling Eerste Kamer	p. 20
1.5.4 Memorie van Antwoord	p. 21
1.5.5 Memorie van Toelichting Invoeringswet	p. 22
1.5.6 Tussenconclusie	p. 22
1.6 Conclusie	p. 23

2. Mogelijke varianten invulling belanghebbendebegrip; Afdelingsuitspraak

2.1 Discussie bij de invoering van de Wabo	p. 24
2.1.1 Inleiding	p. 24
2.1.2 Per toestemming bepalen of iemand belanghebbende is	p. 25
2.1.2.1 Omschrijving	p. 25
2.1.2.2 Voordelen	p. 26
2.1.2.3 Nadelen	p. 27

2.1.3	Matrix met afstandstabellen	p. 28
2.1.3.1	Omschrijving	p. 28
2.1.3.2	Voordelen	p. 28
2.1.3.3	Nadelen	p. 28
2.1.4	Ontvankelijkheid op basis van één materiële wet, betekent ontvankelijkheid voor de gehele vergunning	p. 29
2.1.4.1	Omschrijving	p. 29
2.1.4.2	Voordelen	p. 30
2.1.4.3	Nadelen	p. 30
2.1.5	Object van de omgevingsvergunning is bepalend voor de belanghebbendheid	p. 31
2.1.5.1	Omschrijving	p. 31
2.1.5.2	Voordelen	p. 32
2.1.5.3	Nadelen	p. 32
2.1.6	Relativiteitsvereiste	p. 32
2.1.6.1	Omschrijving	p. 32
2.1.6.2	Voordelen	p. 33
2.1.6.3	Nadelen	p. 33
2.1.7	Tussenconclusie	p. 34
2.2	Invulling van het belanghebbendebegrip	p. 34
2.2.1	Uitspraak Afdeling	p. 34
2.2.2	Voor welke variant kiest de Afdeling nu precies?	p. 35
2.3	Reacties vanuit de literatuur op de uitspraak	p. 36
2.3.1	Bijzondere manier van rechtspreken	p. 36
2.3.2	Wisselende reacties	p. 36
2.4	Conclusie	p. 38

3. Praktische uitwerking en enkele recente ontwikkelingen

3.1	Inleiding	p. 39
3.2	Praktische uitwerking rechtsbescherming in de Wabo	p. 39
3.3	Praktische toepassing van de uitspraak van 13 april 2011 in de rechtspraak	p. 40
3.3.1	Inleiding	p. 40
3.3.2	Uitspraken	p. 40
3.3.2.1	Afdelingsuitspraken	p. 40
3.3.2.2	Uitspraken Rechtbanken	p. 42
3.3.3	Conclusie	p. 44
3.4	Enkele opmerkelijke wijzingen	p. 44
3.4.1	Wetswijziging onlosmakelijke samenhang	p. 44
3.4.2	Wijziging kring van belanghebbenden bij een inrichting	p. 45
3.5	Relativiteitsvereiste	p. 46
3.5.1	Inleiding	p. 46

3.5.2	Relativiteit in de Crisis- en Herstelwet en de Wet aanpassing Bestuursprocesrecht	p. 46
3.5.2.1	Opkomst relativiteit	p. 46
3.5.2.2	Relativiteit in de Crisis- en Herstelwet	p. 47
3.5.2.3	Relatie tot het belanghebbende begrip	p. 48
3.5.2.4	Volgorde toepassing beoordeling relativiteit	p. 49
3.5.3	Toepassing in de praktijk	p. 49
3.5.3.1	Eerste uitspraken	p. 49
3.5.3.2	Aspecten uit de eerste uitspraken	p. 50
3.5.4	Voorgeschreven manier van toepassing?	p. 51
3.5.5	Toch een koppeling tussen belanghebbende en relativiteit?	p. 52
3.5.6	Wat heeft relativiteit ons na 5 jaar gebracht?	p. 53
3.5.7	Tussenconclusie relativiteit	p. 55
3.6	Conclusie	p. 56
4.	De Omgevingswet	
4.1	Inleiding	p. 57
4.2	Doel en strekking van het wetsvoorstel Omgevingswet	p. 58
4.2.1	Doel van de Omgevingswet	p. 58
4.2.1.1	Doelen	p. 58
4.2.1.2	Uitgangspunten	p. 59
4.2.2	Strekking en reikwijdte	p. 60
4.2.2.1	Algemeen	p. 60
4.2.2.2	Fysieke leefomgeving	p. 60
4.2.3	Tussenconclusie	p. 61
4.3	Opbouw en systeem van de wet	p. 62
4.3.1	Opbouw	p. 62
4.3.2	Systeem rond zes kerninstrumenten	p. 62
4.4	Omgevingsvergunning	p. 63
4.4.1	Omgevingsvergunning algemeen	p. 63
4.4.2	Aanvraag voor een omgevingsvergunning	p. 64
4.4.3	Procedures aanvraag	p. 65
4.4.4	Beoordeling van de aanvraag	p. 65
4.5	Rechtsbescherming in de Omgevingswet	p. 67
4.5.1	Inleiding	p. 67
4.5.2	Beroep	p. 67
4.5.3	Belanghebbende	p. 68
4.5.3.1	Aanleiding	p. 68
4.5.3.2	Standpunt Wetgever	p. 69
4.6	Conclusie	p. 70

5. Belanghebbende in de Omgevingswet

5.1 Inleiding	p. 72
5.2 Verschillen en overeenkomsten tussen Wabo en Omgevingswet	p. 72
5.2.1 Inleiding	p. 72
5.2.2 Doel van de Wet	p. 72
5.2.3 Activiteiten die vallen onder het toepassingsbereik van de omgevingsvergunning	p. 73
5.2.4 Toetsingskaders	p. 73
5.2.4.1 Karaktersering	p. 73
5.2.4.2 Wettelijke verankering	p. 74
5.2.4.3 Tussenconclusie	p. 75
5.2.5 Manier(en) om een omgevingsvergunning aan te vragen	p. 75
5.2.6 Positie belanghebbenden	p. 76
5.2.7 Tussenconclusie	p. 77
5.3 Andere relevante ontwikkelingen	p. 78
5.3.1 Belanghebbende per activiteit en veranderingen onlosmakelijke samenhang	p. 78
5.3.2 Relativiteit	p. 78
5.3.3 Verkleining kring van belanghebbenden bij een omgevingsvergunning voor het drijven van een inrichting	p. 79
5.4 Mogelijkheden toepassing belanghebbendebegrip in de Omgevingswet	p. 79
5.4.1 Inleiding	p. 79
5.4.2 Bij AMvB vaststellen of iemand belanghebbende is	p. 80
5.4.3 Relativiteitsbeginsel	p. 80
5.4.4 Het object bepalend laten zijn voor de belanghebbendheid	p. 81
5.4.5 Tussenconclusie	p. 81
5.4.6 De ruimste kring van belanghebbenden bepalend laten zijn voor de gehele vergunning	p. 82
5.4.6.1 Inleiding	p. 82
5.4.6.2 Eenvoud van het systeem	p. 82
5.4.6.3 Samenbrengen kringen van de belanghebbenden	p. 82
5.4.6.4 Invloed initiatiefnemer	p. 83
5.4.6.5 Relatie met relativiteit	p. 84
5.4.6.6 Tussenconclusie	p. 84
5.4.7 Per activiteit vaststellen of een persoon belanghebbende is	p. 85
5.4.7.1 Inleiding	p. 85
5.4.7.2 Voortzetting Wabo	p. 85
5.4.7.3 Eenvoud	p. 85
5.4.7.4 Verschillen in kringen van belanghebbenden	p. 86
5.4.7.5 Verdwijnen onlosmakelijke samenhang	p. 86

5.4.7.6 Invloed initiatiefnemer	p. 86
5.4.7.7 Relatie met relativiteit	p. 87
5.4.7.8 Tussenconclusie	p. 87
5.5 Conclusie	p. 88
 6. Conclusies	
6.1 Algemeen	p. 89
6.2 Wabo	p. 89
6.3 Uitwerking keuze Afdeling	p. 90
6.4 Enkele andere ontwikkelingen	p. 90
6.5 Omgevingswet	p. 91
6.6 Belanghebbende in de Omgevingswet	p. 91
6.7 Praktische toepassing	p. 92
 Literatuurlijst	p. 93
Jurisprudentielijst	p. 101
Lijst van gebruikte kamerstukken	p. 103

Voorwoord

Beste Lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie met als onderwerp de belanghebbende in de Omgevingswet. Met dit onderzoek komt een einde aan mijn masteropleiding Rechtsgeleerdheid, accent Staats- en Bestuursrecht. Na bijna 5 jaar als student aan de Universiteit van Tilburg verbonden te zijn geweest, wordt het tijd in de volgende fase van mijn leven. Ik herinner het me nog goed toen ik in augustus 2011 hier binnen kwam. De introductieweek stond voor de deur en alles was nieuw. Uiteindelijk kan ik zeggen dat ik met veel plezier aan de rechtenfaculteit heb gestudeerd.

Het rechtsgebied waarbinnen ik mij begeef is het bestuursrecht en in het bijzonder het omgevingsrecht. Er bestond altijd al een bijzondere interesse in het bestuursrecht vanwege ervaringen uit het verleden. Ons vertrek uit de Overdiepse Polder heeft hierbij grote invloed gehad. Rechtsbescherming is een groot goed heb ik mogen ervaren, al wordt daar in mijn ogen niet altijd even zorgvuldig mee omgesprongen. In mijn masterfase heb ik mij dan ook volledig kunnen specialiseren op dit gebied. Het lag dan ook voor de hand om in mijn afstudeeronderzoek een onderwerp te nemen dat het snijvlak tussen rechtsbescherming en omgevingsrecht bediend. De belanghebbende in het omgevingsrecht is daarbij uitermate geschikt. Hierbij zal ik vanuit het verleden vertrekken en toewerken naar de aanstaande Omgevingswet. Over de Omgevingswet bestaat nog de nodige onduidelijkheid, met dit onderzoek hoop ik een klein onderdeel van deze onduidelijkheid weg te nemen en een bijdrage te leveren aan het debat. Graag richt ik een woord van dank aan een aantal personen, zonder wie dit onderzoek nooit tot dit resultaat zou zijn geworden.

Allereerst bedank ik mijn begeleider Dick Peters. Zonder zijn hulp in dit onderzoek en de opbouwende kritiek was dit onderzoek niet geworden tot het huidige resultaat. Onze gesprekken heb ik altijd als zeer positief ervaren, de open manier om van gedachten te wisselen, sprak mij bijzonder aan. Tevens bedank ik mijn tweede lezer Jurgen de Poorter voor de bereidheid om zich over mijn onderzoek te buigen. Een woord van dank is op zijn plaats voor mijn huidige collega's bij AKD. Ik heb al veel mogen leren en ook de inhoudelijke discussies brengen mij verder, dank hiervoor.

Tijdens mijn studententijd heb ik twee jaar als student-assistent werkzaam mogen zijn bij de vakgroep Publiekrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis. Ik heb dit als een bijzonder nuttige, maar vooral ook leuke tijd ervaren. Zonder iemand te kort te willen wil ik graag enkele collega's in het bijzonder noemen. Mijn directe collega's op het secretariaat, Truus, Ilona en Janneke, in mijn tijd heb ik veel met jullie samen mogen werken, ik heb dit altijd als bijzonder prettig ervaren, dank voor mijn leuke werktijd. Graag noem ik ook Karin Merckx, met wie ik vele gesprekken over de meest uiteenlopende onderwerpen mocht hebben. Altijd was er tijd voor een praatje, ik heb dit altijd erg gewaardeerd. De meest bijzondere persoon die ik wil noemen is Mieke. Ik heb je als collega ontmoet en we zijn aan de praat geraakt. Dat onze gesprekken hebben gebracht tot wat we nu samen hebben, had ik bij mijn aanstelling nooit kunnen denken. Dat jij op mijn pad bent gekomen is toch wel het mooiste dat me in twee jaar is overkomen.

Ook naar mijn directe medestudenten gaat een woord van dank, zonder jullie had mijn studententijd er heel anders uitgezien. Niet alleen tijdens de vele uren colleges zagen we elkaar, ook buiten de universiteit om.

Als laatste dank ik mijn ouders. Zonder jullie had ik nooit aan deze studie kunnen beginnen en ook niet tot dit eindresultaat kunnen komen. Ook bedank ik mijn broer Roelof voor zijn bewerking van de luchtfoto Noord-Brabant 2014 op de titelpagina.

Dit onderzoek is afgesloten op 15 april, wijzigingen van na deze datum zijn slechts in beperkte mate meegenomen.

Drongelen, 18 mei 2016

Gerwin Vos

Inleiding

Een van de meest centrale begrippen in het Nederlandse bestuursrecht is het belanghebbendebegrip. Dit begrip regelt onder andere de toegang tot de rechtsbescherming. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt moet de definitie uit artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht in acht worden genomen. Een belanghebbende is diegene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Een belangrijke toekomstige wijziging in het omgevingsrecht is de op 22 maart jl. door de Eerste Kamer aangenomen Omgevingswet. In deze wet worden vele omgevingsrechtelijke wetten / regelingen samengevoegd in één wet. De regelingen van wie belanghebbende is in de huidige wetten, moeten als gevolg hiervan ook worden samengebracht in deze ene wet. Daarbij moet er een oplossing worden gevonden voor de bestaande verschillen in de kringen van belanghebbenden. Bij de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in 2011 moest dit ook plaatsvinden, omdat de wetgever had nagelaten hierover duidelijkheid te verschaffen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft uiteindelijk besloten op welke manier er met het belanghebbendebegrip moest worden omgegaan. De parlementaire behandeling van de Omgevingswet kent overeenkomsten met de Wabo, doch bestaan er ook significante verschillen. De vraag die dit oproept, is hoe de bepaling van de belanghebbende in de Omgevingswet eruit moet zien.

Probleemstelling

Op de samenvoeging van de verschillende kringen van belanghebbenden is bij de behandeling van de Omgevingswet niet ingegaan. Ten tijde van de invoering van de Wabo was dit evenmin het geval. De doctrine heeft verschillende oplossingen voor dit probleem aangedragen. Uiteindelijk heeft de praktijk voor de oplossing gezorgd. Omdat er opnieuw geen exacte duidelijkheid bestaat over de toepassing van het belanghebbendebegrip in de Omgevingswet, staat de volgende vraag centraal:

“Hoe moet de belanghebbende in de Omgevingswet eruit komen te zien?”

Op welke manier moet worden bepaald of een persoon belanghebbende is bij (een deel van) een besluit? Daarbij zal aan de hand van het verleden een oplossing voor de toekomst worden geboden.

Leeswijzer

Naar de beantwoording van de centrale hoofdvraag wordt chronologisch toegewerkt. Vanuit het verleden zal een reis naar het heden worden gemaakt en zullen relevante aspecten de revue passeren. Hoofdstuk 1 geeft daarom een beschrijving van de situatie vóór de Wabo en bespreekt de Wabo. In hoofdstuk 2 komen de verschillende oplossingen voor de samenvoeging van de kringen van

belanghebbenden aan de orde en de uiteindelijk gekozen oplossing door de Afdeling. De praktische uitwerking van deze oplossing staat in hoofdstuk 3 centraal, evenals enkele relevante ontwikkelingen van de afgelopen jaren, zoals relativiteit. De Omgevingswet wordt in hoofdstuk 4 behandeld. Hoofdstuk 5 brengt alle gegevens samen en er wordt een afweging gemaakt hoe de belanghebbende in de Omgevingswet eruit moet komen te zien. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een conclusie.

Hoofdstuk 1 De belanghebbende voor de invoering van de Wabo

1.1 Inleiding

In de aanloop naar de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is er in de literatuur discussie ontstaan over de toepassing van het belanghebbendebegrip, nu de wetgever had nagelaten hierover volledige duidelijkheid te verschaffen. Voordat de Wabo in werking trad was het belanghebbendebegrip in het omgevingsrecht regelmatig aan wijzigingen onderhevig. Hierbij moet men denken aan wijzigingen als de toepassing van het belanghebbendebegrip in het milieurecht door de afschaffing van de getrapte *actio popularis*; de toepassing van het belanghebbendebegrip bij bestemmingsplannen door middel van de toetsing per planonderdeel; en het opnieuw aandacht vestigen op de verschillende 'kringen van belanghebbenden'.¹ In de jaren 2005-2010 is er door verschillende auteurs geschreven over de toepassing van het belanghebbendebegrip in de Wabo. In dit hoofdstuk staat het tijdperk vóór de Wabo centraal. Achtereenvolgens zullen de definitie *belanghebbende* aan de orde komen en vervolgens de toepassing van het belanghebbendebegrip in het omgevingsrecht vóór de invoering van de Wabo. Daarna zal worden ingegaan op de Wabo, welke doelstellingen de wetgever beoogde te bereiken, welke gevolgen de invoering van de Wabo heeft en hoe de wetgever over de belanghebbende in de Wabo denkt. Het hoofdstuk is derhalve in twee onderdelen te onderscheiden: begripsbepaling en de destijds nieuwe wet Wabo.

1.2 Belanghebbende in het algemeen bestuursrecht

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een definitie opgenomen van belanghebbende in artikel 1:2. Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is. Maar wat wordt er nu precies verstaan onder belanghebbende? Er is een vijftal criteria te onderscheiden waaraan moet zijn voldaan wil er sprake zijn van een belanghebbende. Een persoon moet een Persoonlijk, Eigen, Rechtstreeks, Objectief en Actueel belang hebben.² Deze eisen worden hieronder kort besproken.

Persoonlijk belang

¹ J.C.A. de Poorter, 'Van actio popularis naar kringen van belanghebbenden', *BR* 2006/64, nr. 4, p. 303-312.

² B.W.N. de Waard, J.B.J.M. ten Berge, *Leerstukken van Bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2015, p. 70.

Een persoon dient een belang te hebben dat kenmerkend is voor hem. Op deze manier kan een belanghebbende zich onderscheiden van overige 'normale' burgers.³ Enkel in de situatie waarin een persoon een waarde heeft die hij niet deelt met vele andere personen is er sprake van een persoonlijk belang.⁴

Eigen Belang

Men kan enkel voor eigen belangen optreden. Het is niet mogelijk om voor het belang van iemand anders op te komen. Alleen in zaken waarin men gemachtigd is om namens iemand anders op te treden is dit mogelijk.⁵

Rechtstreeks Belang

Het rechtstreeks belang ziet op de vraag of iemand daadwerkelijk door het besluit in zijn belangen wordt getroffen. Er dient derhalve een causale relatie te bestaan tussen het besluit en de negatieve gevolgen voor de belanghebbende. De drie meest voorkomende situaties waarin er geen sprake is van een rechtstreeks belang zijn: 1. Er is sprake van een afgeleid belang. 2. Er is nog nadere besluitvorming nodig. 3. Het causaal verband ontbreekt.⁶ Nadere bespreking van deze situaties laat ik achterwege, hiervoor verwijs ik naar o.a. De Waard / Ten Berge⁷.

Objectief bepaalbaar belang

Het belang moet bestaan uit een objectief te bepalen belang. Een enkele subjectieve beleving is onvoldoende om als belanghebbende te worden aangemerkt.⁸

Actueel belang

Tenslotte is de laatste eis dat het moet gaan om een actueel belang. Het is niet vereist is dat met zekerheid vaststaat dat de schending van het belang zal plaatsvinden, doch mag de schending niet afhankelijk zijn van een aantal onzekere factoren.⁹

³ Idem, p. 71-72.

⁴ P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, 'Ontwikkelingen in het belanghebbendebegrip: de rechter vaart een ruimere koers', in: G.H. Addink e.a. (red.), *Grensverleggend bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 326.

⁵ B.W.N. de Waard, J.B.J.M. ten Berge, *Leerstukken van Bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2015, p. 76-77.

⁶ Idem, p. 77-96, i.h.b. 77-78;91 en 96.

⁷ B.W.N. de Waard, J.B.J.M. ten Berge, *Leerstukken van Bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

⁸ Idem, p. 96-97.

⁹ Idem, p. 98.

Om als belanghebbende in het bestuursrecht te kunnen worden aangemerkt moet aan een vijftal cumulatieve vereisten worden voldaan. Er moet sprake zijn van een persoonlijk, eigen, rechtstreeks, objectief bepaalbaar en actueel belang. Omdat in dit onderzoek de belanghebbende in het omgevingsrecht centraal staat, zal ik niet verder ingaan op de belanghebbende in het algemeen bestuursrecht. Graag verwijs ik naar bestaande literatuur¹⁰ waarin dit begrip zeer uitgebreid aan de orde komt. In de volgende paragraaf komt de toepassing van belanghebbendebegrip in het omgevingsrecht aan de orde vóór de invoering van de Wabo.

1.3 Belanghebbenden in het omgevingsrecht vóór de Wabo

1.3.1 Inleiding

In het omgevingsrecht zijn in de loop der tijd handvaten ontstaan om te bepalen of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt of niet. De toepassing van het begrip uit artikel 1:2 Awb is onverkort van kracht, toch zijn er in de loop der tijd elementen ontwikkeld c.q. criteria ontstaan die specifiek voor dit rechtsgebied een nadere invulling geven aan de vereisten van het begrip uit artikel 1:2 Awb.¹¹ Deze criteria kunnen verschillen in procedures voor bouwen, milieu en bestemmingsplannen. In al deze te onderscheiden rechtsgebieden brengen de algemene criteria een eigen kring van belanghebbenden met zich mee. In deze paragraaf zullen een aantal van deze criteria aan de orde komen, om hiermee een beeld te schetsen van de verschillende criteria die aan de orde zijn bij het bepalen van de ontvankelijkheid in het omgevingsrecht. De criteria zullen onder de kopjes bouwen, milieu en bestemmingsplan aan de orde komen.

1.3.2 Bouwen

In zaken waarin bouwen centraal staat gelden er criteria van zicht, afstand en nabijheid om te bepalen of iemand een persoonlijk belang heeft. Zicht is een belangrijk criterium waardoor mede wordt bepaald of iemand belanghebbende is. Het is echter geen allesbepalend criterium. Het is met name bedoeld als

¹⁰ J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, i.h.b. p. 131-183; M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 215-255; 407-430; R.J.N. Schlössels, S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010, p. 173-193 en L.J.A. Damen, *Bestuursrecht deel 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013, p. 124-157.

¹¹ S. Hilligers, 'De belanghebbende in het omgevingsrecht: afstand van het algemeen bestuursrecht, of zicht op eenheid?', in: R.J.N. Schlössels e.a. (eds) *In eenheid: over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 170-173.

ondersteunend criterium om te bepalen of iemand belanghebbende is.¹² Nabijheid is een belangrijk criterium op grond waarvan belanghebbendheid wordt aangenomen. Personen in de directe nabijheid van een op te richten bouwwerk hebben grote kans om als belanghebbende te worden aangemerkt. Het zichtcriterium is ondergeschikt aan het nabijheidscriterium.¹³ Afstand is het laatste criterium aan de hand waarvan wordt bepaald of iemand belanghebbende is. Het lijkt een erg eenduidig criterium te zijn, maar in de rechtspraak en in de literatuur zijn er geen harde afstanden te ontdekken waarbinnen men belanghebbende is. Het is telkens afhankelijk van de omstandigheden van het geval of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt.¹⁴ Deze drie criteria zorgen in belangrijke mate voor de inkadering van de belanghebbende in bouwzaken. Deze criteria tezamen bepalen de kring van belanghebbenden in bouwzaken.

1.3.3 Milieu

Per 1 juli 2005 is de getrapte *actio popularis* afgeschaft door middel van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb.¹⁵ Sinds dat moment komt beroepsrecht in procedures die zijn voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure enkel toe aan belanghebbenden. In het milieurecht heeft dit aanzienlijke gevolgen gehad, omdat in het milieurecht het belanghebbendebegrip met deze wetswijziging werd geïntroduceerd. Om als belanghebbende in het milieurecht te worden aangemerkt moet aannemelijk zijn dat de milieugevolgen op het perceel van betrokkene kunnen worden ondervonden. Niet hoeft vast te staan dat de gevolgen ook daadwerkelijk worden ondervonden.¹⁶ Aan de potentiële belanghebbenden de taak om aannemelijk te maken dat er gevolgen van de inrichting zullen optreden. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het zichtcriterium, hierbij is daadwerkelijk zicht op het op te richten bouwwerk van groot belang. Dit criterium komt in de rechtspraak¹⁷ herhaaldelijk ter sprake.¹⁸ De Poorter acht het voldoende om als ontvankelijkheid drempel te nemen dat op voorhand de gestelde belangenschending niet kan worden

¹² E.J. Govaers, 'Zicht, afstand en nabijheid: wie heeft er (een) belang bij?', *BR* 2007/26, nr. 2, p. 100-102.

¹³ Idem, p. 102-103.

¹⁴ Idem, p. 102-103. Vgl: J.C.A. De Poorter & M.N. Visser, 'Het belanghebbendebegrip in beweging. Over recente ontwikkelingen in de jurisprudentie rond de uitleg van het begrip belanghebbende', *Gst* 2008/7, afl. 7288, p. 33.

¹⁵ *Staatsblad* 2005, 282.

¹⁶ ABRvS 16 augustus 2006, nr. 200601041/1; Zie ook: V.M.Y. van 't Lam, 'Het belanghebbendebegrip en de onderdelenfuik in het milieurecht: recente ontwikkelingen', *StAB* 2007, nr. 2, p. 9-10. N.B. Thans geldt er een iets gewijzigd criterium, zie hiervoor par. 3.4.2.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 27 december 2006, AB 2007, 89; ABRvS 18 april 2007, nr. 200607098/1.

¹⁸ P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, 'Ontwikkelingen in het belanghebbendebegrip: de rechter vaart een ruimere koers', in: G.H. Addink e.a. (red.), *Grensverleggend bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 332-334.

uitgesloten.¹⁹ In milieuzaken geldt dus een duidelijk afwijkend criterium. Voldoende om als belanghebbende te worden aangemerkt is dat milieugevolgen op voorhand niet kunnen worden uitgesloten. Dit criterium brengt een andere kring van belanghebbenden mee dan de kring van bij bouwzaken.

1.3.4 Bestemmingsplan

Bij bestemmingsplannen is sinds de afschaffing van de getrapte *actio popularis* ook het belanghebbendebegrip geïntroduceerd. Toch is er in de toepassing van dit begrip een belangrijk onderscheid aangebracht. Bij bestemmingsplannen wordt per planonderdeel beoordeeld of een persoon aangemerkt kan worden als belanghebbende, ondanks dat er sprake is van één bestemmingsplan.²⁰ Dit kan leiden tot partiële niet-ontvankelijkheid in beroep.²¹ Deze benadering is anders dan bij besluiten over bijvoorbeeld een (voormalige) bouwvergunning. Ben je belanghebbende bij een besluitonderdeel, dan ben je belanghebbende bij het gehele besluit. Om te bepalen of een persoon belanghebbende is bij een planonderdeel, spelen de criteria van afstand, zicht, en nabijheid een rol. Ook de ruimtelijke uitstraling van een planonderdeel is van invloed op de ontvankelijkheid. Aan de hand van de locatie waar appellant woont, wordt bepaald of hij belanghebbende is bij een specifiek planonderdeel.²² Deze benadering van de Afdeling wordt in de literatuur niet onverdeeld positief ontvangen.²³

1.3.5 Conclusie

We hebben gezien dat er in de toepassing van het belanghebbendebegrip verschillen bestaan tussen het algemeen bestuursrecht en het omgevingsrecht. Met nadere criteria / gezichtspunten worden in het omgevingsrecht de onderdelen van het belanghebbendebegrip ingekleed. Zo zijn zicht, nabijheid en afstand van belang bij nieuw op te richten bouwwerken. Is het in milieuzaken voldoende dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat er milieugevolgen kunnen worden ondervonden. Leidt ontvankelijkheid bij een planonderdeel van een bestemmingsplan niet tot algehele ontvankelijkheid ten

¹⁹ J.C.A. de Poorter, 'Van actio popularis naar kringen van belanghebbenden', *BR* 2006/64, nr. 4, p. 309.

²⁰ J.C.A. De Poorter & M.N. Visser, 'Het belanghebbendebegrip in beweging. Over recente ontwikkelingen in de jurisprudentie rond de uitleg van het begrip belanghebbende', *Gst* 2008/7, afl. 7288, p. 31-32.

²¹ M.J.H.M. Verhoeven, 'Deels belang bij een bestemmingsplan', *Journal Bestuursrecht* 2009/14, nr. 2, p. 18-20. Een voorbeeld van de partiële ontvankelijkheid: ABRvS 28 mei 2008, nr. 200608226/1.

²² M.J.H.M. Verhoeven, 'Deels belang bij een bestemmingsplan', *Journal Bestuursrecht* 2009/14, nr. 2, p. 19-21.

²³ Zie bovengenoemde artikelen: De Poorter en Visser beoordelen deze methode als juist, terwijl Verhoeven opmerkt dat deze methode tot onbevredigende uitkomsten kan leiden.

aanzien van het gehele bestemmingsplan, terwijl dit wel geldt voor een besluitonderdeel. Al deze aspecten geven aan dat er verschillende uitgangspunten bestaan bij de invoering van de Wabo. Deze verschillen hebben als gevolg dat er verschillende kringen van belanghebbenden zijn. De samenvoeging van de verschillende vergunningstelsels leidt dan ook tot samenvoeging van de verschillende kringen van belanghebbenden. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wabo is slechts in bepaalde mate ingegaan op de belanghebbende en de gevolgen van de samenvoeging van de verschillende kringen. In de volgende paragrafen zullen het wetsvoorstel en het standpunt van de wetgever over de belanghebbende worden besproken.

1.4 Welke veranderingen brengt de Wabo met zich mee?

1.4.1 Inleiding

Op 18 oktober 2006 heeft de wetgever het wetsvoorstel Wabo aangeboden aan de Tweede Kamer.²⁴ Met dit wetsvoorstel is een begin gemaakt met de bundeling van het omgevingsrecht, overeenkomstig het eerder aangekondigde meerjarenprogramma.²⁵ De omgevingsrechtelijke wetgeving zal uiteindelijk niet meer verspreid over verschillende wetten te vinden zijn, maar wordt gebundeld in één wet.

1.4.2 Doel van de Wabo

Het belangrijkste doel van de Wabo is om een systeem te ontwikkelen dat het voor burgers gemakkelijker maakt om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Het belangrijkste instrument dat de wetgever hiervoor gebruikt is het samenvoegen van een behoorlijk aantal toestemmingen om zo de dienstverlening te verbeteren. In het kort geeft de wetgever het volgende aan als belangrijkste doel van de Wabo.

“Centraal in dit wetsvoorstel inzake de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven. In de wet worden daartoe de toestemmingen samengevoegd die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of gaan gebruiken. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen (verder te noemen toestemmingen) tot één omgevingsvergunning. De dienstverlening aan burger en

²⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 1; Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 2; Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3 (MvT).

²⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29383, nr. 18.

*bedrijf verbetert als gevolg van de introductie van de omgevingsvergunning voor de betreffende toestemmingsstelsels.”*²⁶

Door de integratie van de verschillende vergunningen tot één omgevingsvergunning ontstaat een doorzichtig en consistent stelsel. Een aanvrager kan bij één bevoegd gezag terecht voor zijn plan of project, aan de versnippering van de vele toestemmingsstelsels wordt op deze manier een einde gemaakt. Dit levert voor zowel de aanvrager als voor belanghebbenden een overzichtelijker systeem op en verlicht de administratieve lasten, aldus de wetgever.²⁷

Elke –voorheen- separate vergunning wordt samengebracht in één vergunning. Een aanvrager gaat één vergunning aanvragen voor een project. Over de definitie van project is even discussie ontstaan, maar de wetgever heeft uiteindelijk duidelijk gemaakt dat onder project moet worden verstaan een optelsom van de verschillende activiteiten uit de artikelen 2.1 en 2.2. Deze activiteiten staan in rechtstreeks verband tot de oude toestemmingen uit de verschillende wetten. Elke activiteit kent een eigen toestemming. Per toestemming moet worden bepaald of deze verleend wordt aan de hand van een voor die toestemming geldend toetsingskader.²⁸

1.4.3 Toetsingskaders

1.4.3.1 Verschillende modellen

In een brief aan de Tweede Kamer heeft de minister van VROM het eerder genoemde meerjarenprogramma ‘herijking van de VROM-regelgeving’ aangeboden. Hiermee heeft hij een overzicht gegeven van mogelijkheden hoe vergunningstelsels in het omgevingsrecht eruit kunnen zien. In deze brief geeft de minister aan dat er verschillende wettelijke programma’s bestaan en dat deze niet op elkaar aansluiten c.q. verschillen en derhalve niet ten dienste staan van de burgers. Om er voor te zorgen dat de verschillende toetsingskaders op elkaar aansluiten schetst de minister in deze brief 4 mogelijkheden om de verschillende toetsingskaders te integreren. Het model 1 wordt gekenmerkt als een paperclipvergunning, model 2 als een samenvoegvergunning, model 3 als een integrale vergunning (met schotten) en model 4 als een volledig integrale vergunning. Omdat model 1 en 2 slechts een (zeer) beperkte integratie zijn, zullen deze niet nader worden besproken. In de variant model 3 worden de

²⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3 (MvT), p. 3.

²⁷ *Idem*, p. 4.

²⁸ *Idem*, p. 4-5. Zie ook: A.G.A. Nijmeijer, ‘Het wetsvoorstel Wabo in de Eerste Kamer: tussen potemkindorp en Waterloo?’, *Gst* 2008/108, afl. 7303, p. 527.

verschillende procedures geïntegreerd en vervangen door een nieuw stelsel. Er geldt voor de toetsing één toetsingskader, dat bestaat uit een optelsom van de verschillende (oude) toetsingskaders. In het daaropvolgende model, model 4, worden niet alleen de procedures, maar ook de verschillende toetsingskaders geïntegreerd.²⁹ Er blijft dan één toetsingskader over, waaraan alle activiteiten moeten worden getoetst. De meningen lopen uiteen of een dergelijk model 4 haalbaar is. In de literatuur bestaat hierover discussie.³⁰ Het is maar zeer de vraag of één toetsingskader, dat bijvoorbeeld inhoudt 'het belang van de fysieke leefomgeving', wel voldoende recht kan doen aan de verschillend bij het besluit af te wegen belangen. Ook wordt betwijfeld of een dergelijk toetsingskader gelijkblijvend niveau van rechtsbescherming kan handhaven.³¹ Van belang voor de realiseerbaarheid van een model 4 zijn de doelstellingen, die door de verschillende toetsingskaders worden beschermd. Indien de doelstellingen allemaal hetzelfde zijn, zou een model 4 haalbaar zijn. Indien de doelstellingen verschillend zijn, zoals bij de Wabo is het onzeker of een dergelijk model realiseerbaar is.³² De minister geeft aan dat hij streeft naar een model 4. Op korte termijn is dit niet haalbaar en derhalve kiest de minister met het oog op de mogelijke invoering van de Wabo voor model 3.³³ Omdat de Wabo dit model 3 zal vormen, wordt eerst uitgebreider stilgestaan bij dit model.

1.4.3.2 Model 3

De Wabo brengt verschillende wettelijke toestemmingen bijeen in één omgevingsvergunning. Deze omgevingsvergunning wordt onderverdeeld in verschillende activiteiten. Voor elke activiteit geldt een eigen toetsingskader.³⁴ Deze toetsingskaders worden volledig geïntegreerd in de Wabo. Dat wil zeggen dat de afzonderlijke toestemmingsstelsels geheel uit de bijzondere wetten verdwijnen om plaats te maken voor de afzonderlijke toetsingskaders in de Wabo. De Wabo wordt hierdoor gekenmerkt als een

²⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29383, nr. 18.

³⁰ F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007, p. 16-31; A.G.A. Nijmeijer, 'Het wetsvoorstel Wabo in de Eerste Kamer: tussen potemkindorp en Waterloo?', *Gst* 2008/108, afl. 7303, p. 526-531; A.G.A. Nijmeijer, 'De invoeringswet Wabo', *MenR* 2009, nr. 2, p. 76-84; H.D. Tolsma, 'De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging', *MenR* 2010, nr. 2, p. 146-150.

³¹ A.G.A. Nijmeijer, 'Het wetsvoorstel Wabo in de Eerste Kamer: tussen potemkindorp en Waterloo?', *Gst* 2008/108, afl. 7303, p. 529.

³² H.D. Tolsma, 'De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging', *MenR* 2010, nr. 2, p. 150.

³³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29383, nr. 18, i.h.b. p. 2,7,11.

³⁴ Vgl. artikel 2.12 e.v. Wetsvoorstel Wabo, thans artikel 2.10 e.v. Wabo.

model 3, in lijn met het meerjarenprogramma.³⁵ Het algehele toetsingskader is de optelsom van de verschillende toetsingskaders, evenals dat het project de optelsom is van de verschillende activiteiten. De wetgever heeft tijdens de behandeling in de Eerste Kamer aangegeven niet zozeer meer te streven naar een model 4, maar naar een meer samenhangend toetsingskader.³⁶

1.4.4 Rechtsbescherming in de Wabo

In de Memorie van Toelichting op de Wabo is uitgebreid ingegaan op de rechtsbescherming in de Wabo.³⁷ De wetgever geeft aan dat er voor is gekozen om bij de integratie van de verschillende toestemmingsstelsels aan te sluiten bij de al bestaande procedures van de Awb. In de Wabo is het mogelijk om een besluit met de reguliere voorbereidingsprocedure en met de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor te bereiden. Dit systeem sluit aan op de Awb en derhalve moet er aansluiting worden gezocht bij de al bestaande systematiek van rechtsbescherming.³⁸ Wel moesten de verschillen in beroepsmogelijkheden tussen de te integreren toestemmingsstelsels worden glad gestreken. Uiteindelijk heeft de wetgever gekozen voor beroep in twee instanties voor een omgevingsvergunning. Op deze manier sluit de Wabo het beste aan op de Awb en ontstaat er geen grote uitzondering op de hoofdregel uit de Awb.³⁹ De Wabo kent nog wel enkele kleine uitzonderingen, maar die zijn in het kader van dit onderzoek niet relevant.

1.4.5 Conclusie

Het belangrijkste doel van de invoering van de Wabo is om het vergunningenstelsel eenvoudiger in te richten. Met één omgevingsvergunning wordt toestemming verleend voor verschillende activiteiten. Met de invoering van de Wabo zijn de verschillende toetsingskaders geïntegreerd tot één vergunning, tijdens de beoordeling van de aanvraag blijven de verschillende toetsingskaders naast elkaar bestaan. De wetgever heeft hiermee gekozen voor model 3 en bewust niet voor één alomvattend toetsingskader, zoals in model 4 het geval zou zijn geweest. Wel blijft de wetgever streven naar een meer samenhangend toetsingskader dan in model 3. Het systeem van rechtsbescherming in de Wabo komt overeen met het systeem van de Awb. Er is gekozen voor een beroep in twee instanties en behoudens enkele uitzonderingen gelden de hoofdregels uit de Awb.

³⁵ F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007, p. 16-19.

³⁶ *Kamerstukken I* 2007/08, 30844, nr. D, p. 16.

³⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3 (MvT), p. 41-44.

³⁸ *Idem*, p. 41.

³⁹ *Idem*, p. 42-43.

1.5 Standpunt wetgever over belanghebbende bij behandeling Wabo

1.5.1 Inleiding

De wetgever heeft zich bij de behandeling van de Wabo niet expliciet uitgelaten over de belanghebbende in de Wabo. Er is in de Memorie van Toelichting slechts kort een paragraaf gewijd aan de belanghebbenden. In de parlementaire behandeling is dit uitgebreider aan de orde gekomen.

1.5.2 Memorie van Toelichting

In de Memorie van Toelichting bij de Wabo heeft de wetgever een paragraaf gewijd aan de positie van derde-belanghebbenden onder de Wabo. De wetgever geeft hierbij aan dat de positie van de derde-belanghebbende verandert omdat er een bundeling van rechtsbescherming plaatsvindt. De derde-belanghebbende moet op één moment alle argumenten naar voren brengen en niet meer gespreid zoals vroeger het geval was. Het belangrijkste nadeel voor derde-belanghebbenden is dan ook dat hij in één keer alle argumenten moet formuleren. Maar tegelijk is dat een voordeel omdat één keer aandacht op de procedure moet worden gevestigd en niet meer op verschillende momenten. De toetsing van de aanvraag wordt niet verbreed, afhankelijk van de aanvraag wordt bepaald aan welke toetsingsgronden moet worden getoetst. Er vindt eenzelfde inhoudelijke toetsing plaats als voorheen, doch vindt deze gelijktijdig plaats.⁴⁰

1.5.3 Behandeling Eerste Kamer

De wetgever heeft geen aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen voor de toepassing van het belanghebbendebegrip als gevolg van de samenvoeging van de verschillende kringen van belanghebbenden. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer zijn er voor het eerst vragen gesteld over de gevolgen van het wetsvoorstel voor het belanghebbendebegrip in het omgevingsrecht:

“Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat niet de rechter achteraf maar de verschillende overheden vooraf het begrip belanghebbende nader moeten definiëren en in een verordening moeten vastleggen zodat niet bij iedere aanvraag de definiëring afzonderlijk zal moeten plaatsvinden. Deelt de regering deze opvatting en wil de regering

⁴⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3 (MvT), p. 44

een bijdrage leveren aan de begripsverheldering rond het begrip belanghebbenden bij plannen die de fysieke omgeving betreffen?”⁴¹

De leden van de PvdA-fractie vragen de minister of het niet beter is om vooraf duidelijkheid te verschaffen, er wordt hiermee mogelijk bedoeld op een mogelijke matrix waaruit blijkt wanneer men belanghebbende is. Een begripsverheldering is wel belangrijk aldus de PvdA-fractie, nu deze verder niet blijkt uit de wettekst of de Memorie van Toelichting.

1.5.4 Memorie van Antwoord

De minister heeft op het verzoek van de PvdA-fractie gereageerd in de Memorie van Antwoord. De minister stelt zich op het standpunt dat een nadere uiteenzetting niet nodig is, omdat er één begripsbepaling geldt voor het gehele bestuursrecht. Er dient derhalve aansluiting gezocht te worden bij artikel 1:2 Awb. Een nadere definiëring van dit algemene begrip voor het omgevingsrecht zou kunnen leiden tot verschillen per gemeente of provincie en dit is niet wenselijk in het kader van rechtszekerheid. Wel merkt de minister op dat er bij de invoeringsbegeleiding ook aan het belanghebbendebegrip aandacht zal worden besteed.⁴² Op de gevolgen van de samenvoeging van de verschillende kringen van belanghebbenden gaat de minister niet in.

In een nadere Memorie van Antwoord gaat de minister nogmaals in op zijn standpunt. Duidelijk wordt door deze stellingname dat de minister het aan de praktijk zal overlaten hoe er met het belanghebbendebegrip zal moeten worden omgegaan:

“Over de uitleg van het belanghebbendenbegrip uit de Awb bestaat een uitgebreide jurisprudentie, die ook nog in ontwikkeling is. Het is uiteindelijk aan bestuursrechter om – mede aan de hand van in de jurisprudentie ontwikkelde criteria – in concrete gevallen uitleg te geven aan het belanghebbendenbegrip. Op afzonderlijke uitspraken van rechters aan de hand van de bestaande wet- en regelgeving zal ik in dit kader dan ook niet ingaan.”⁴³

Tevens liep op dat moment nog een adviesvraag bij de Afdeling Advisering van de Raad van State over het belanghebbendebegrip. Er zal door de minister in de Invoeringswet nog terug worden gekomen op het belanghebbendebegrip in de Wabo.

⁴¹ Kamerstukken I 2007/08, 30844, nr. C, p. 18-19

⁴² Kamerstukken I 2007/08, 30844, nr. D, p. 43-44.

⁴³ Kamerstukken I 2007/08, 30844, nr. G, p. 23

1.5.5 Memorie van Toelichting Invoeringswet

In de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet is er inderdaad teruggekomen op het belanghebbendebegrip. Er wordt gesteld dat het beschermingsniveau niet achteruit mag gaan. Echter, over de specifieke toepassing van het belanghebbendebegrip wordt wederom gezwegen:

“Wat betreft de gevolgen van het aanvragen van deelvergunningen en het gefaseerd aanvragen voor het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving en de positie van de derdebelanghebbende wordt het volgende opgemerkt.

Eén van de uitgangspunten van de Wabo is de handhaving van het bestaande beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving en van de rechtsbescherming van derdebelanghebbenden. Wanneer de aanvrager kiest voor het aanvragen in deelvergunningen of in fasen, zal hij bij iedere vergunningaanvraag moeten aangeven uit welke vergunningplichtige activiteiten het project bestaat. Elk van deze activiteiten zal worden getoetst aan de daarop betrekking hebbende toetsingskaders (zie de artikelen 2.10- 2.20) en aan de vraag of er sprake is van onlosmakelijke samenhang (artikel 2.7). Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de bestaande beschermingsniveaus van de fysieke leefomgeving worden gehandhaafd. Iedere vergunningaanvraag doorloopt de daarop betrekking hebbende procedure. In deze procedures is een aantal waarborgen ter bescherming van derdebelanghebbenden opgenomen: publicatie aanvraag en besluit, indienen van zienswijzen, instellen van bezwaar en beroep, etc. Ongeacht de wijze van aanvraag is derhalve voorzien in rechtsbescherming voor derden. De kring van belanghebbenden is daarbij in geen geval kleiner dan in de bestaande jurisprudentie ten aanzien van de huidige afzonderlijke vergunningen.”⁴⁴

Verdere verduidelijking geeft de wetgever dus niet tijdens de behandeling van de Invoeringswet over de verschillen in kringen van belanghebbenden. Wel maakt de wetgever duidelijk dat er een harde ondergrens is, waar de praktijk aan zal moeten voldoen: de kring van belanghebbenden mag nooit kleiner worden dan in de oude situatie voor de Wabo.

1.5.6 Tussenconclusie

De wetgever heeft een duidelijke eis gesteld aan de belanghebbendheid onder de Wabo. De kring van belanghebbenden mag niet kleiner worden dan in de situatie voor de Wabo. Voor het overige laat de wetgever de invulling over aan de praktijk. Tegelijk met de behandeling in de Tweede- en Eerste Kamer

⁴⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31953, nr. 3 (MvT), p. 33.

(periode 2006-2009) is er in de literatuur discussie gevoerd over de invulling van het belanghebbendebegrip. In het volgende hoofdstuk zal op deze discussie worden ingegaan.

1.6 Conclusie

De periode vóór de Wabo stond centraal in dit hoofdstuk. De volgende onderwerpen zijn aan bod gekomen: het belanghebbendebegrip in het algemeen en het omgevingsrecht, de Wabo en het standpunt van de wetgever over het belanghebbendebegrip in de Wabo. Om in het bestuursrecht als belanghebbende te worden aangemerkt moet een persoon beschikken over een objectief, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang. In het omgevingsrecht golden er vóór de Wabo verschillende criteria voor de verschillende vergunningen. Voor bouwzaken is invulling gegeven aan het belanghebbendebegrip door de criteria van zicht, nabijheid en afstand. Aan de hand van deze criteria wordt bepaald of je als belanghebbende kan worden aangemerkt. Bij milieuzaken gold er het criterium of het aannemelijk is dat milieugevolgen (thans: van enige betekenis) kunnen worden ondervonden op het perceel van de derde. Indien dit het geval is, is er sprake van belanghebbendheid. In bestemmingsplanprocedures wordt niet de belanghebbendheid bij het gehele plan bepaald, maar bij een specifiek planonderdeel. Deze verschillende criteria werkten naast elkaar in de verschillende vergunningstelsels. Ieder criterium bracht een eigen kring van belanghebbenden met zich mee. Het doel van de Wabo was om verschillende vergunningenstelsel te integreren tot één vergunning, op deze manier vergemakkelijkt het de dienstverlening naar de burger. De voorgestelde integratie leidt niet tot volledige integratie, de verschillende toetsingskaders blijven bestaan, maar het eindproduct van de verschillende toestemmingen wordt wel vervlochten tot één omgevingsvergunning. Hoe door deze integratie moet worden omgegaan met de verschillen in de kringen van belanghebbenden, heeft de wetgever niet duidelijk gemaakt in de parlementaire behandeling. De wetgever heeft alleen aangegeven dat de kring van belanghebbenden in geen geval kleiner mag worden door deze wetswijziging. Een concrete invulling heeft de wetgever niet gegeven, deze wordt aan de praktijk overgelaten. In het volgende hoofdstuk komen de mogelijke invullingen en de uiteindelijke invulling aan de orde.

Hoofstuk 2 Mogelijke varianten invulling belanghebbendebegrip; Afdelingsuitspraak

2.1 Discussie bij de invoering van de Wabo

2.1.1 Inleiding

In de situatie voor de invoering van de Wabo werd per vergunning bepaald of een persoon belanghebbende was of niet. Met de invoering van de Wabo gaan deze verschillende vergunningen in één vergunning op, namelijk in de omgevingsvergunning. Hierdoor werd de toepassing van het belanghebbendebegrip onzeker. Er ontstond onduidelijkheid over de toepassing van het belanghebbendebegrip, omdat de verschillende (oude) vergunningen leidden tot verschillende kringen van belanghebbenden en dus bij integratie van deze vergunningen ook de kringen van belanghebbenden moesten worden samengebracht. In 2005 heeft Ten Veen al gewezen op dit probleem.⁴⁵ Hij merkt op dat de Wabo (nog) geen specifiek belanghebbendebegrip kent. Het gevolg van het niet volledig integreren van de verschillende materiële wetten en de daarbij behorende toetsingskaders is dat er per beroepsgrond moet worden bepaald of er sprake is van een ontvankelijke beroepsgrond. De toepassing van het belanghebbendebegrip op deze wijze zal tot onwerkbaar situaties leiden, omdat per beroepsgrond (en dus indirect per toetsingskader) moet worden bepaald of iemand belanghebbende is en derhalve ontvankelijk is. Ten Veen stelt voor om een praktische oplossing voor dit probleem te zoeken. Hij denkt hierbij aan een matrix bij AMvB vast te stellen met afstandstabellen, eventueel met een hardheidsclausule om te bepalen of iemand belanghebbende is, of de ontvankelijkheid van de belanghebbende te bepalen aan de hand van één materiële toestemming; dit zal in de regel de toestemming met de grootste kring van belanghebbenden zijn. Is men ontvankelijk in de beoordeling van deze toestemming, dan zal dit leiden tot algehele ontvankelijkheid.⁴⁶ Tijdens de parlementaire behandeling van de Wabo heeft de wetgever het volgende aangegeven: *“De kring van belanghebbenden is daarbij in geen geval kleiner dan in de bestaande jurisprudentie ten aanzien van de huidige afzonderlijke vergunningen”*.⁴⁷ In de literatuur zijn vijf verschillende varianten voor de toepassing van het belanghebbendebegrip onder de Wabo verschenen. Deze vijf varianten zijn:⁴⁸

⁴⁵ A. ten Veen, ‘Milieurechtsbescherming onder de Wabo’, *MenR* 2005, nr.9, p. 557-560.

⁴⁶ A. ten Veen, ‘Milieurechtsbescherming onder de Wabo’, *MenR* 2005, nr.9, p. 558.

⁴⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31953, nr. 3, p. 33.

⁴⁸ Dit overzicht wordt ontleend aan de overzichtelijke bijdrage van Van Buuren. Zie P.J.J. van Buuren, ‘Belanghebbende, onderdelentrechter en bestemmingsplannen’, in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 22-33, i.h.b. p. 25-26.

1. De toepassing van de huidige jurisprudentie blijft onverkort van kracht. Per toestemming moet worden bepaald of iemand belanghebbende is.
2. Er wordt een matrix bij AMvB vastgesteld waarin afstandstabellen worden opgenomen. Aan de hand van deze matrix kan worden bepaald of iemand belanghebbende is, eventueel kan deze matrix met een hardheidsclausule worden uitgebreid.
3. Ontvankelijkheid op basis van één materiële wet (in de Wabo: toestemming) levert ontvankelijkheid voor de gehele vergunning op. Dit zal de ruimste kring van belanghebbenden zijn in de regel.
4. Het object van de omgevingsvergunning is bepalend, niet de aangevoerde argumenten.
5. Invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht, in het bijzonder in het omgevingsrecht. Enkel op regels die zijn geschreven ter bescherming van de belangen van een persoon, kan een beroep worden gedaan.

Deze vijf verschillende varianten zullen in het navolgende worden besproken, waarbij er aandacht is voor de voorkeuren van diverse auteurs en de door hen aangedragen voor- en tegenargumenten. Daarna wordt de door de Afdeling gekozen oplossing besproken en belicht aan de hand van de verschenen literatuur.

2.1.2 Per toestemming bepalen of iemand belanghebbende is

2.1.2.1 Omschrijving

Deze variant is een voortzetting van de oude werkwijze vóór de invoering van de Wabo. De variant houdt in dat er per toestemming moet worden beoordeeld of iemand belanghebbende is of niet. De verschillende toetsingskaders worden door de invoering van de Wabo niet veranderd en daardoor blijft het mogelijk om per toetsingskader te beoordelen of iemand belanghebbende is of niet. Omdat de verschillende toetsingskaders te verbinden zijn aan de verschillende activiteiten in de verbodsbepaling uit artikel 2.1 Wabo, kan per activiteit worden bepaald wie belanghebbende is. De praktische implicatie van deze methode is dat iemand voor bepaalde onderdelen van het besluit wel belanghebbende is en voor bepaalde onderdelen niet.⁴⁹ Aan de hand van een voorbeeld wil ik dit graag illustreren. Stel, er wordt een omgevingsvergunning aangevraagd voor de nieuwbouw van een rundveestal, conform de afbeelding op de voorpagina, die planologisch mogelijk is. Om dit mogelijk te maken moet een aantal bomen worden gekapt en een uitleg worden aangelegd. Voor dit plan moeten een aantal activiteiten

⁴⁹ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 408.

worden ondernomen, zo moet er worden gebouwd (art. 2.1.1.a Wabo); moet er worden aangelegd (art. 2.1.1.b Wabo); moet er een vergunning zijn voor het drijven van een inrichting (art. 2.1.1.e Wabo) en er moeten bomen worden gekapt (art. 2.2.1.g Wabo). Op het moment dat iemand tegen de verlening van de vergunning opkomt, komt hij op tegen vier verschillende toestemmingen, namelijk de toestemming voor het bouwen, de toestemming voor het aanleggen, de toestemming voor het drijven van een inrichting en de toestemming voor het kappen van bomen. Per toestemming zal moeten worden bepaald of deze persoon belanghebbende is. Stel deze persoon woont op 450 meter afstand van de locatie en heeft geen zicht op de nieuw te bouwen rundveestal. Aannemelijk is dat deze persoon geen belang heeft bij het bouwen van de rundveestal, het aanleggen van een uitweg en het kappen van de bomen, maar wel bij het drijven van de inrichting. Deze persoon kan dan enkel gronden aanvoeren tegen het drijven van de inrichting. De ontvankelijkheid van deze persoon wordt dus beoordeeld aan de hand van de verschillende toestemmingen.⁵⁰

2.1.2.2 Voordelen

Het belangrijke voordeel van deze variant is dat er aansluiting gezocht kan worden bij bestaande jurisprudentie. Ook blijft de groep belanghebbenden min of meer gelijk. Het sluit aan bij de gedachte van de wetgever dat inspraak op een besluit enkel mogelijk is door belanghebbenden en niet door één ieder.⁵¹ Bovendien bestaat er voor aanvragers geen noodzaak om een aanvraag voor een omgevingsvergunning op te knippen in verschillende aanvragen om belanghebbenden buiten de deur te houden, belanghebbenden die wel ontvankelijk zouden zijn in de derde variant (hierover in par. 2.1.4 meer).⁵² De aanvrager behoudt op deze manier de meeste vrijheid. De aanvrager heeft op deze manier geen enkele invloed op de kring van belanghebbenden, omdat deze kring per toestemming wordt bepaald en derhalve gelijk zal zijn bij enkelvoudige- en meervoudige omgevingsvergunningen. De toestemmingen blijven voor de belanghebbendheid gescheiden. Op deze manier wordt de belanghebbende objectief bepaald.⁵³ Deze variant brengt geen inhoudelijke wijzingen met zich mee, enkel procedurele. Nu de gedachte achter de Wabo enkel het aanbrengen van procedurele wijzigingen

⁵⁰ Vgl. het voorbeeld dat Fleur Onrust geeft op p. 408.

⁵¹ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 408-409.

⁵² 'Het wetsvoorstel Wabo (deel 2)', *TBR* 2008/66, nr. 4, p. 334. Vgl. de redenering van Struiksma en het commentaar van Van der Velden op deze pagina.

⁵³ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 409. Ook Van Buuren sluit zich hierbij aan: P.J.J. van Buuren, 'Belanghebbende, onderdelentrecht en bestemmingsplannen', in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 28.

is en niet het aanbrengen van materiële wijzingen, is het daarom gerechtvaardigd om aan te sluiten bij bestaande materiële toetsingskaders.⁵⁴

2.1.2.3 Nadelen

Als belangrijkste nadeel wordt aangedragen dat een onwerkbaar situatie lijkt te ontstaan als per toetsingsgrond beoordeeld moet worden of iemand belanghebbende is of niet.⁵⁵ Hierover bestond discussie zoals blijkt uit het verslag van de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht van 29 november 2007. Michiels merkte op dat een onderscheid naar toestemmingen kan leiden tot afbakeningsproblemen, terwijl Van Buuren opmerkte dat hij een dergelijk systeem wel kansrijk acht.⁵⁶ Dat de werklast omhoog kan gaan lijkt aannemelijk, toch zou dit op voorhand niet een dergelijk groot struikelblok moeten zijn. Onrust vergelijkt in haar artikel deze variant met de bestemmingsplanjurisprudentie. Bij een bestemmingsplan is het vaste jurisprudentie dat per planonderdeel wordt beoordeeld of iemand belanghebbende is. Het kan derhalve voorkomen dat iemand wel bij het ene planonderdeel belanghebbende is, terwijl hij bij het andere planonderdeel juist geen belanghebbende is.⁵⁷ Bij dit standpunt sluit Visser zich ook aan. Het zal mogelijk extra werk opleveren, maar gezien de uitgebreide (bestaande) jurisprudentie kan het relatief gemakkelijk worden opgelost. Ook hij acht een vergelijking met de bestemmingsplanprocedure gerechtvaardigd en op grond hiervan vermoed hij dat het geen onwerkbaar situatie zal worden.⁵⁸ Wel kan een belangrijk nadeel bij dit systeem zijn dat een onderscheid in ontvankelijkheid binnen één omgevingsvergunning op burgers willekeurig overkomt. Zeker op het moment dat burgers tegen een omgevingsvergunning opkomen die meerdere toestemmingen regelt en zij niet in al hun gronden kunnen worden ontvangen, kan dit op onbegrip stuiten.⁵⁹

⁵⁴ C.J. Visser, 'Belanghebbende: een relatief begrip', in: *Sterk Gecoördineerd, opstellen over de Wabo*, Den Haag: IBR 2009, p. 83,87.

⁵⁵ F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer en J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007, p. 88.

⁵⁶ 'Het wetsvoorstel Wabo (deel 2)', *TBR* 2008/66, nr. 4, p. 334.

⁵⁷ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 408.

⁵⁸ C.J. Visser, 'Belanghebbende: een relatief begrip', in: *Sterk Gecoördineerd, opstellen over de Wabo*, Den Haag: IBR 2009, p. 83-84.

⁵⁹ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 408.

2.1.3 Matrix met afstandstabellen

2.1.3.1 Omschrijving

Deze variant is in 2005 door Ten Veen al opgemerkt als mogelijke invulling van het belanghebbende-begrip onder de Wabo. In deze variant is de wetgever aan zet. De wetgever moet alle bestaande jurisprudentie in een tabel inpassen waarin met behulp van afstandsmaten en een categorie-indeling kan worden bepaald of iemand belanghebbende is. Per activiteit geldt een bepaalde afstand waarbinnen men belanghebbende is. Dit systeem kan worden ondersteund door middel van een hardheidsclausule voor de 'bijzondere' gevallen.⁶⁰

2.1.3.2 Voordelen

Dit systeem zal leiden tot een objectivering van het belanghebbende-begrip onder de Wabo. Deze objectivering kan de rechtszekerheid dienen. Personen weten op voorhand of ze als belanghebbende worden aangemerkt of niet (behoudens een eventueel geslaagd beroep op de hardheidsclausule). Ook voor bestuursrechters en bestuursorganen levert dit systeem voordeel op. In één oogopslag is namelijk te zien of iemand belanghebbende is of niet.⁶¹ Deze variant zal derhalve leiden tot vereenvoudiging van het systeem, een argument dat ook door de wetgever wordt gebruikt ter verdediging van het wetsvoorstel Wabo.⁶² Bovendien is het enkel de wetgever die beslist over de vraag of iemand belanghebbende is of niet. Er kan dus bewust een keuze worden gemaakt voor beperking of uitbreiding van de kring van belanghebbenden.⁶³

2.1.3.3 Nadelen

Het is vrijwel een onmogelijke opgave om uit de jurisprudentie een tabel te destilleren ten aanzien van de verschillende toetsingskaders. Er valt uit de jurisprudentie geen duidelijke afstand te destilleren waarbinnen men belanghebbende is of niet.⁶⁴ Gezien de diversiteit aan projecten en plannen van burgers zullen heel veel verschillende afstanden en categorieën moeten worden bepaald. In de jurisprudentie gelden voor verschillende toetsingskaders diverse afstandscriteria. Het is zeer moeilijk om

⁶⁰ A. ten Veen, 'Milieurechtsbescherming onder de Wabo', *MenR* 2005, nr.9, p. 558.

⁶¹ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 409.

⁶² A. ten Veen, 'Van een impasse naar een crisis- en herstelwet', *TO* 2009, nr. 2, p. 54.

⁶³ C.J. Visser, 'Belanghebbende: een relatief begrip', in: *Sterk Gecoördineerd, opstellen over de Wabo*, Den Haag: IBR 2009, p. 84.

⁶⁴ F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007, p. 88.

al deze afstanden te harmoniseren. Feiten en omstandigheden spelen een belangrijke rol bij de beantwoording van de vraag of iemand belanghebbende is of niet. In een matrix met afstanden spelen deze feiten en omstandigheden geen enkele rol meer, behoudens de uitzonderingsgevallen bij gebruik van de hardheidsclausule, terwijl nu in de jurisprudentie juist nuances worden aangebracht met behulp van feiten en omstandigheden. Op deze manier zou dit een nadeel betekenen voor de rechtsbescherming.⁶⁵ Ook andere criteria kunnen in dit systeem niet terugkeren, zoals zicht, de te verwachten milieueffecten en de ruimtelijke uitstraling. Terwijl deze criteria zowel een verruimende als een beperkende werking kunnen hebben op de belanghebbendheid.⁶⁶ De uitkomst van een matrix zal waarschijnlijk in concrete gevallen niet altijd als rechtvaardig te beschouwen zijn.⁶⁷ Een laatste aspect wat ook nog meespeelt is dan een matrix alleen toepasbaar is bij natuurlijke personen. Bij bestuursorganen of rechtspersonen kan een matrix geen uitkomst bieden.⁶⁸

2.1.4 Ontvankelijkheid op basis van één materiële wet, betekent ontvankelijkheid voor de gehele vergunning

2.1.4.1 Omschrijving

In deze variant geldt dat de ontvankelijkheid bepaald wordt aan de hand van de gehele vergunning. In de regel zal dit ertoe leiden dat het aantal belanghebbenden zal uitbreiden omdat de belanghebbendheid bij de ruimste kring mede bepalend is voor belanghebbendheid bij het vergunningdeel voor andere activiteiten.⁶⁹ In de preadviezen uitgebracht over het wetsvoorstel Wabo is op dit alternatief door preadviseurs gewezen. Ontvankelijkheid op basis van één toestemming van de omgevingsvergunning, heeft de ontvankelijkheid voor de gehele omgevingsvergunning tot gevolg.⁷⁰

⁶⁵ V.M.Y. van 't Lam, 'De reikwijdte van het belanghebbendebegrip in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht', *MenR* 2008, nr. 4, p. 215.

⁶⁶ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 409-410.

⁶⁷ P.J.J. van Buuren, 'Belanghebbende, onderdelentrechter en bestemmingsplannen', in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 26.

⁶⁸ B.J. van Ettehoven, 'Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming', in: *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2009, p. 101.

⁶⁹ A. ten Veen, 'Milieurechtsbescherming onder de Wabo', *MenR* 2005, nr.9, p. 558.

⁷⁰ F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007, p. 88-89.

2.1.4.2 Voordelen

Een van de belangrijkste voordelen van dit systeem is dat het een heel praktisch systeem is. Het is heel gemakkelijk te bepalen welke toetsingsgrond (en dus welke materiële wet) tot de ruimste ontvankelijkheid leidt. Is men eenmaal belanghebbende op basis van die onderliggende materiële wet, dan is men belanghebbende voor de gehele omgevingsvergunning. Dat het een praktisch systeem is blijkt wel uit de mogelijke werkwijze, het is niet vereist dat het bestuursorgaan of de bestuursrechter per toestemming moet beoordelen of iemand belanghebbende is of niet. Het is voldoende om voor één toestemming te bepalen of iemand belanghebbende is, dit zal daarom in de regel de toestemming zijn met de ruimste kring van belanghebbenden.⁷¹ Bovendien zijn eventuele bezwaren dat er verschil zal ontstaan tussen kringen van belanghebbenden weg te nemen, omdat altijd het uitgangspunt moet zijn dat een persoon bij minstens één van de deelvergunningen belanghebbende moet zijn. Indien dit niet het geval is, dan kan men ook geen belanghebbende bij de meervoudige omgevingsvergunning zijn.⁷² Deze variant sluit aan op de integratieve bedoelingen van de wetgever, omdat er door de wetgever is gekozen voor een model 3, de zogenaamde integratie met schotten. Bij meervoudige een omgevingsvergunning is het eindresultaat één vergunning, het zou daarom dan ook beter zijn om de belanghebbendheid te beoordelen aan de hand van de ene totale vergunning.⁷³

2.1.4.3 Nadelen

Het belangrijkste nadeel dat kleeft aan deze methode is dat een derde afhankelijk is van het type omgevingsvergunning is of hij als belanghebbende kan worden aangemerkt. Bij enkelvoudige omgevingsvergunningen ligt er maar één materieelrechtelijk toetsingskaders ten grondslag aan de omgevingsvergunning. Bij meervoudige omgevingsvergunningen liggen er meerdere toetsingskaders ten grondslag aan de omgevingsvergunning. Het gevolg van meerdere toetsingskaders is dat iemand waarschijnlijk eerder als belanghebbende kan worden aangemerkt dan wanneer er slechts sprake is van een toetsingskader. Door dit verschil kan het aantrekkelijk zijn voor een aanvrager om zijn vergunning in delen te splitsen en derhalve het milieudeel (dit zal vaak de ruimste kring van belanghebbenden

⁷¹ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 410.

⁷² F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, Het wetsvoorstel Wabo, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007, p. 89. Ook van 't Lam spreekt haar voorkeur uit voor deze variant, V.M.Y. van 't Lam, 'De reikwijdte van het belanghebbendebegrip in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht', *MenR* 2008, nr. 4, p. 215.

⁷³ B.J. van Ettehoven, 'Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming', in: *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2009, p. 101.

opleveren) apart aan te vragen om op deze manier er voor te zorgen dat andere belanghebbenden niet ontvankelijk zijn.⁷⁴ De aanvrager kan de kring van belanghebbenden beïnvloeden en dat lijkt een ongewenste ontwikkeling.⁷⁵ Uit tactische overwegingen zullen aanvragers sneller geneigd zijn om deelvergunningen aan te vragen, op deze manier wordt het systeem van de Wabo ondermijnd. Ook lijkt succesvol ageren tegen een omgevingsvergunning zonder dat iemand in zijn belangen wordt geschaad hierdoor mogelijk.⁷⁶ Stel, hetzelfde voorbeeld als eerder gebruikt, een rundveestal met een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het drijven van een inrichting, het bouwen van een rundveestal en het kappen van bomen. Op het moment dat het drijven van de inrichting separaat wordt aangevraagd zal dit tot een kleinere kring van belanghebbenden leiden voor het aspect bouwen en kappen, terwijl bezwaren hiertegen anders wel ontvankelijk zouden zijn geweest. Of dit nadeel zich werkelijk voor zal doen hangt af van datgene wat aanvragers zullen doen.⁷⁷ Maar gezien de verschillen in ontvankelijkheid bij deze variant, lijkt het geen goed systeem, zeker nu in het bestuursrecht geen relativiteitsvereiste geldt.⁷⁸ Dit systeem zal leiden tot een ruimere kring van belanghebbenden, dit lijkt niet de intentie die de wetgever heeft met de invoering van de Wabo. Slechts procedurele wijzigingen lijkt de wetgever te beogen, geen inhoudelijke.⁷⁹

2.1.5 Object van de omgevingsvergunning is bepalend voor de belanghebbendheid

2.1.5.1 Omschrijving

Deze variant sluit aan op de vorige variant waarin de ontvankelijk op basis van een materiële wet bepalend was voor de gehele vergunning. In deze variant gaat het niet meer om de aangevraagde toestemmingen, maar om het object (of het plan) dat wordt aangevraagd. De uitstraling van dit object is bepalend voor de vraag wie als belanghebbende kan worden aangemerkt. In de literatuur is het voorbeeld van een chemische fabriek gebruikt.⁸⁰ Het object, de chemische fabriek, straalt uit dat je al

⁷⁴ F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007, p. 89.

⁷⁵ A.G.A. Nijmeijer, S. Hillegers, T.E.P.A. Lam, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo 2010*, Deventer: Kluwer 2010, p. 127.

⁷⁶ C.J. Visser, 'Belanghebbende: een relatief begrip', in: *Sterk Gecoördineerd, opstellen over de Wabo*, Den Haag: IBR 2009, p. 85.

⁷⁷ 'Het wetsvoorstel Wabo (deel 2)', *TBR* 2008/66, nr. 4, p. 334.

⁷⁸ P.J.J. van Buuren, 'Belanghebbende, onderdelentrechter en bestemmingsplannen', in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 28.

⁷⁹ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 410.

⁸⁰ W.G.A. Hazewindus & R. Uylenburg, 'Rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning', *TO* 2006, nr. 4, p. 148-149.

snel als belanghebbende kunt worden aangemerkt. Er wordt niet meer gekeken naar de vraag welke argumenten worden aangevoerd, enkel de uitstraling van het object is bepalend. Of iemand door een plan objectief gezien in zijn belangen wordt getroffen, is bepalend voor de vraag of deze persoon belanghebbende is.

2.1.5.2 Voordelen

Belangrijk voordeel van deze methode is dat er niet gekeken hoeft te worden naar de beroepsgronden. Enkel de uitstraling van het project op de omgeving is bepalend voor de vraag of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt.⁸¹ De kring van belanghebbenden verder wordt verruimd omdat er niet hoeft gekeken te worden naar aangevoerde argumenten.⁸² Het niet hoeven kijken naar de argumenten om te belanghebbendheid te bepalen, wordt als positief ervaren.⁸³

2.1.5.3 Nadelen

Het systeem lijkt op de derde variant en de uitkomsten zullen vaak hetzelfde zijn. Om duidelijk voor ogen te hebben wie als belanghebbende kan worden aangemerkt, moet er wel een richtlijn zijn. Deze ontbreekt in dit systeem en derhalve brengt dit rechtsonzekerheid met zich mee. Materieelrechtelijke toetsingskaders zijn een beter kader om de belanghebbendheid aan te bepalen, op deze manier wordt de rechtszekerheid wel gewaarborgd.⁸⁴ Dit systeem zal soms tot bijzondere uitkomsten leiden. Van Buuren wijst op de situatie dat iemand, die woont op ongeveer 300 meter afstand, enkel opkomt tegen het kappen van bomen bij de chemische fabriek, maar dat deze persoon door de uitstraling van het project toch als belanghebbende wordt aangemerkt. Dit is volgens hem een ongewenste situatie.⁸⁵

2.1.6 Relativiteitsvereiste

2.1.6.1 Omschrijving

De laatste variant is de toepassing van het relativiteitsvereiste. Het relativiteitsvereiste ziet net als in het burgerlijk recht op de vraag op welke regels iemand zich mag beroepen. Een persoon mag zich enkel op

⁸¹ Idem, p. 148-149.

⁸² F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 410.

⁸³ V.M.Y. van 't Lam, 'De reikwijdte van het belanghebbendebegrip in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht', *MenR* 2008, nr. 4, p. 215

⁸⁴ F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007, p. 89.

⁸⁵ P.J.J. van Buuren, 'Belanghebbende, onderdelentrichter en bestemmingsplannen', in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 26.

regels beroepen die geschreven zijn ter bescherming van zijn belangen.⁸⁶ Ten tijde van de discussie in de literatuur over de verschillende varianten is het relativiteitsvereiste in opkomst.

2.1.6.2 Voordelen

Enkel personen die een beroep mogen doen op regels die geschreven zijn ter bescherming van hun belangen, kunnen ook een beroep hierop doen. Procedures waarin een beroep wordt gedaan op regels die niet zijn geschreven ter bescherming van de belangen van de belanghebbende kunnen sneller worden afgedaan. Mogelijke maatschappelijk ongewenste uitkomsten zouden op deze manier kunnen worden voorkomen.⁸⁷ Indien besluiten bij de rechter geen stand houden en de vernietiging op procedurele gronden berust, kan dit als ongewenst worden ervaren. Indien een belanghebbende slechts een heel minimaal belang heeft en zich vervolgens beroept op normen die niet strekken tot bescherming van zijn belangen, zou dit minimale belang geen vernietiging rechtvaardigen. Een dergelijke vernietiging zou niet bijdragen aan maatschappelijk draagvlak.⁸⁸ Door de invoering van een relativiteitsvereiste wordt tegemoet gekomen aan deze problematiek.

2.1.6.3 Nadelen

Dit systeem is niet door de wetgever geïnitieerd in de Wabo en is dus niet van toepassing op de Wabo.⁸⁹ Dit is meer een fundamentele discussie die niet alleen voor de Wabo geldt, de wetgever is aan zet op dit punt.⁹⁰ Door de invoering van relativiteit is het niet meer mogelijk om een besluit aan alle wettelijke vereisten te laten toetsen. Een objectief rechtmatig besluit zou niet meer mogelijk zijn.⁹¹ Een belangrijk punt dat vaak wordt aangedragen is dat een relativiteitsvereiste geen ontvankelijkheidsvereiste moet worden, maar het moet enkel gaan om het niet in mogen roepen van bepaalde normen.⁹² Door

⁸⁶ F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *BR* 2008/65, nr. 6, p. 411.

⁸⁷ C.J. Visser, 'Belanghebbende: een relatief begrip', in: *Sterk Gecoördineerd, opstellen over de Wabo*, Den Haag: IBR 2009, p. 86.

⁸⁸ G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 83-85.

⁸⁹ Struiksma en Van Buuren gaan hier verder niet op in, 'Het wetsvoorstel Wabo (deel 2)', *TBR* 2008/66, nr. 4, p. 334.

⁹⁰ C.J. Visser, 'Belanghebbende: een relatief begrip', in: *Sterk Gecoördineerd, opstellen over de Wabo*, Den Haag: IBR 2009, p. 85-86 en A. ten Veen, 'Van een impasse naar een crisis- en herstelwet', *TO* 2009, nr. 2, p. 54-55.

⁹¹ G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 87-89.

⁹² P.J.J. van Buuren, 'Belanghebbende, onderdelentrichter en bestemmingsplannen', in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 26.

relativiteit als ontvankelijkheidsvraag op te werpen, ben je gedwongen tot direct een inhoudelijke beoordeling, dat zou onwenselijk zijn. Ook het feit dat relativiteit enkel in de beroepsfase kan worden tegengeworpen, omdat dit in de bezwaar fase in strijd zou zijn met de volledige heroverweging, maakt dat dit geen geschikt instrument zou zijn.⁹³

2.1.7 Tussenconclusie

In deze paragraaf zijn de vijf mogelijke varianten aan de orde geweest om de belanghebbende in de Wabo in te vullen. Aan elke varianten kleven voor- en nadelen. Er valt in de literatuur geen eensluidende mening te ontdekken. Bepaalde auteurs hebben een sterke voorkeur voor één van de varianten, terwijl anderen juist op de nadelen wijzen van de betreffende variant. Het is afwachten hoe in de praktijk zal worden omgegaan met het belanghebbendebegrip, nu er zowel vanuit de wetgever geen duidelijkheid is verschaft, als ook vanuit de literatuur geen eensluidende mening wordt uitgedragen.

2.2 Invulling van het belanghebbendebegrip

2.2.1 Uitspraak Afdeling

Op 13 april 2011 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een belangwekkende uitspraak⁹⁴ gedaan over de toepassing van het belanghebbendebegrip en daarmee heeft zij een antwoord gegeven op de vraag die in de literatuur was ontstaan over de toepassing van het belanghebbendebegrip in de Wabo. In deze uitspraak overweegt de Afdeling ten overvloede dat voor het bepalen van de belanghebbendheid van een persoon aansluiting moet worden gezocht bij de verschillende activiteiten waarvoor een vergunning wordt verleend:

“Belanghebbendheid in gedingen onder de Wabo

2.3. Hoewel de Wabo op dit geding niet van toepassing is, acht de Afdeling het voor de rechtspraak van belang reeds thans de vraag te beantwoorden hoe in toekomstige gedingen de kring van belanghebbenden, in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, bij een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wabo dient te worden bepaald ingeval die vergunning meer dan één van de toestemmingen als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bevat.

⁹³ B.J. van Ettehoven, ‘Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming’, in: *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2009, p. 100.

⁹⁴ ABRvS 13 april 2011, nr. 200908792/1/M1.

2.3.1. Onder het vóór de Wabo geldende recht kon de kring van belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, bij bijvoorbeeld een vergunning op grond van de Wet milieubeheer 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 de artikelen 2.1 en 2.2 van de 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 artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2.”⁹⁵

In deze rechtsoverwegingen is er een aantal zaken dat opvalt. Allereerst dat de Afdeling het van belang acht voor de rechtspraktijk om nu de gerezen vragen over de belanghebbendheid te beantwoorden. De specifieke vraag waarover de Afdeling zich uitlaat is de volgende: ‘Hoe moet in de toekomstige gedingen de kring van belanghebbenden worden bepaald in geval de vergunning meer dan één toestemming bevat?’. Zij geeft aan dat er per toestemming moet worden bepaald of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. De ratio achter deze keuze is dat uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat de wetgever de verschillen in kringen heeft willen opheffen en dat het daarom in de rede ligt om per toestemming te bepalen of iemand belanghebbende is. Ook ligt het in de rede dat op deze regel een uitzondering geldt voor onlosmakelijk verbonden activiteiten als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, aldus de Afdeling.

2.2.2 Voor welke variant kiest de Afdeling nu precies?

De Afdeling kiest door deze uitspraak onvoorwaardelijk voor variant 1. Zij geeft aan dat er per toestemming moet worden beoordeeld of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt, behoudens bij de eventuele uitzondering van onlosmakelijke samenhang tussen de verschillende activiteiten. Hierbij geldt dat er aansluiting op de jurisprudentie zoals deze gold vóór de invoering van de Wabo, kan worden gezocht.

⁹⁵ Idem, i.h.b. r.o. 2.3 en 2.3.1.

2.3 Reacties vanuit de literatuur op de uitspraak

2.3.1 *Bijzondere manier van rechtspreken*

In zijn noot onder de uitspraak noemt De Waard het handelen van de Afdeling tamelijk uniek. De vraag die de Afdeling in deze uitspraak beantwoordt, heeft geen betrekking op het onderhavige geschil en ook de Wabo was nog niet van toepassing op het geschil. De Afdeling geeft antwoord op een dermate algemene vraag, die in het belang van de rechtspraak niet langer onbeantwoord moest blijven. Dat de Afdeling al in dit stadium deze vraag beantwoordt is niet geheel juist. Eigenlijk was de wetgever aan zet geweest om deze vraag te beantwoorden en om deze vervolgens via lagere rechtspraak ter toetsing aan de Afdeling voor te leggen.⁹⁶ Sommige auteurs menen dat de Afdeling door deze handelswijze buiten de omvang van het geschil is getreden (en daarmee in strijd met artikel 8:69 Awb heeft gehandeld).⁹⁷ Schlössels merkt zelfs op dat de Afdeling door deze manier van rechtspreken zelfs een buitenwettelijk instrument ontwikkelt om juridische voorlichting te geven aan de rechtspraak.⁹⁸ De breed gedragen mening is dat de Afdeling voortvarend te werk is gegaan in de beantwoording van deze rechtsvraag.

2.3.2 *Wisselende reacties*

In de literatuur wordt inhoudelijk wisselend gereageerd op de uitspraak, net als in de discussie in de literatuur zijn er voor- en tegenstanders voor de gekozen variant. Als belangrijkste voordeel van de gekozen werkwijze is dat het aansluit op de pre-Wabo jurisprudentie en dat deze behoudens de uitzondering van onlosmakelijke samenhang geheel van toepassing blijft. De belangrijkste argumenten om de huidige lijn in stand te laten zijn: dat de wetgever niet heeft aangegeven om dit te willen veranderen (argument dat de Afdeling ook gebruikt) en dat er tot op heden nog geen bevredigende alternatieve theorie voor het belanghebbendebegrip is ontwikkeld.⁹⁹ Van den Broek is het met de werkwijze van de Afdeling eens, zoals hij eerder al heeft betoogd¹⁰⁰, heeft de wetgever niet beoogd om wijzigingen aan te brengen in het beschermingsniveau van rechtsbescherming onder de Wabo. De door de Afdeling gehanteerde wijze is hiermee dan ook in overeenstemming. Wel geeft hij aan dat de

⁹⁶ ABRvS 13 april 2011, AB 2011/234, m.nt. De Waard, p. 1365.

⁹⁷ Zie de opmerkingen van Schlössels en Robbe: ABRvS 13 april 2011, JB 2011/134, m.nt. Schlössels, p. 724-725; J. Robbe, 'Ruim een jaar Wabo-jurisprudentie', JB plus 2012, afl. 1, p. 22.

⁹⁸ ABRvS 13 april 2011, JB 2011/134, m.nt. Schlössels, p. 725.

⁹⁹ ABRvS 13 april 2011, AB 2011/234, m.nt. De Waard, p. 1366-1367.

¹⁰⁰ J.G.H. van den Broek, 'De Wabo in bedrijf' in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 35-42.

uitzondering wat betreft de onlosmakelijke samenhang beter had kunnen worden gemotiveerd.¹⁰¹ Een ander belangrijk voordeel dat wordt genoemd, is dat de aanvrager geen invloed heeft op de kring van belanghebbenden door de gekozen methode. Diverse auteurs zijn positief over deze onmogelijkheid.¹⁰² De vraag die wel wordt opgeworpen is of de Afdeling met deze benaderingswijze geen afbreuk doet aan de integratieve intenties van de wetgever bij het invoeren van de Wabo. De Waard is van mening dat dit meevalt, nu er speciaal voor de onlosmakelijk verbonden activiteiten een uitzondering geldt.¹⁰³ Nijmeijer merkt op dat de omschrijving van de activiteiten waarop de aanvraag betrekking heeft van groter belang wordt, nu aan deze activiteiten de ontvankelijkheid zal worden gekoppeld.¹⁰⁴ Een veel gehoorde vraag is of er wel een vergelijking kan worden gemaakt met het bepalen van ontvankelijkheid in procedures waarin bestemmingsplannen centraal staan. Sommige auteurs zijn van mening dat deze parallel getrokken mag worden, omdat de omgevingsvergunning aansluit op de praktijk van bestemmingsplannen.¹⁰⁵ Terwijl anderen juist duiden op de verschillen tussen een omgevingsvergunning en een bestemmingsplan.¹⁰⁶ Hierdoor is in de literatuur discussie ontstaan is of de Afdeling met deze uitspraak niet in strijd met artikel 1:3 Awb (en dus ook met 1:2 Awb) heeft gehandeld. De Afdeling koppelt de belanghebbendheid aan de verschillende activiteiten en derhalve ook aan de verschillende 'deelbesluiten' in de alomvattende omgevingsvergunning. Dit terwijl de omgevingsvergunning duidelijk als één besluit moet worden gezien. De Afdeling bepaalt wie belanghebbende is op grond van een besluitonderdeel, terwijl de Awb spreekt van een belanghebbende bij het besluit.¹⁰⁷ Deze kritiek lijkt terecht nu de wetgever in de memorie van toelichting op de Wabo duidelijk aangeeft dat er sprake is van één besluit op alle verschillende activiteiten.¹⁰⁸ Dat de Afdeling toch aansluiting zoekt bij de verschillende besluitonderdelen is derhalve opmerkelijk te noemen. Andere auteurs zijn minder stellig op dit punt en achten het praktische aspect van groter belang.¹⁰⁹

¹⁰¹ ABRvS 13 april 2011, *MenR* 2011/135, m.nt. Van den Broek, p. 423.

¹⁰² Zie de opmerkingen van De Graaf, Rijs, Bos, Segers en Huijbregts: ABRvS 13 april 2011, *JM* 2011/51, m.nt. De Graaf; ABRvS 13 april 2011, *BR* 2011/116, m.nt. Rijs; C.D.A. Bos, 'Rechtsbescherming onder de Wabo; het belanghebbendebegrip en de onderdelenfuik', *PB* 2011, nr. 4, p. 8-11; T. Segers & P.A.J. Huijbregts, 'Eén jaar Wabo; de stand van zaken', *Gst* 2011/107, afl. 7361, p. 572-584.

¹⁰³ ABRvS 13 april 2011, *AB* 2011/234, m.nt. De Waard, p. 1366-1367.

¹⁰⁴ ABRvS 13 april 2011, *TBR* 2011/86, m.nt. Nijmeijer, p. 468.

¹⁰⁵ Zie de opmerkingen van Rijs en de Poorter: ABRvS 13 april 2011, *BR* 2011/116, m.nt. Rijs; J.C.A. de Poorter, 'Kroniek Bestuursprocesrecht', *NTB* 2011/24, afl. 6, p. 178-188.

¹⁰⁶ T. Segers & P.A.J. Huijbregts, 'Eén jaar Wabo; de stand van zaken', *Gst* 2011/107, afl. 7361, p. 576.

¹⁰⁷ A.B. Blomberg, 'Toegang tot de rechter bij de omgevingsvergunning', *StAB* 2011, nr. 2, p. 10.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3 (MvT), p. 14, 17.

¹⁰⁹ J. Robbe, 'Ruim een jaar Wabo-jurisprudentie', *JB plus* 2012, afl. 1, p. 22; T. Segers & P.A.J. Huijbregts, 'Eén jaar Wabo; de stand van zaken', *Gst* 2011/107, afl. 7361, p. 576.

2.4 Conclusie

In de literatuur zijn vijf varianten aangedragen aan de hand waarvan de belanghebbende kon worden bepaald in de Wabo. De belangrijkste varianten waren per activiteit bepalen of iemand belanghebbende is en op basis van één materiële wet de ontvankelijkheid voor de gehele vergunning bepalen. Andere varianten waren een matrix opstellen, het object bepalend laten zijn en de invoering van een relativiteitsvereiste. Uiteindelijk heeft de wetgever, ondanks de roep uit de doctrine geen verdere duidelijkheid verschaft en is de invulling overgelaten aan de praktijk. Na de invoering van de Wabo was het afwachten hoe de praktijk om zou gaan met het belanghebbendebegrip. Met de zeer spoedige uitleg van de Afdeling over de toepassing van het belanghebbendebegrip in de Wabo kwam er een einde aan een lange discussie in de literatuur. Behoudens in gevallen van onlosmakelijke samenhang moet er per activiteit worden beoordeeld of een persoon belanghebbende is. De Afdeling kiest hiermee voor de in de literatuur aangeduide variant 1. In de literatuur is wisselend gereageerd op de uitspraak. Evenals in de eerder gevoerde discussie zijn er voor- en tegenstanders voor de gekozen variant.

Hoofdstuk 3 Praktische uitwerking en enkele recente ontwikkelingen

3.1 Inleiding

Na de uitspraak van de Afdeling is er duidelijkheid ontstaan over de toepassing van het belanghebbende-begrip in de Wabo. In de periode tussen de uitspraak (2011) en heden (2016) is de praktische uitwerking van deze uitspraak zichtbaar geworden. Ook hebben zich in het bestuursrecht nog enkele andere ontwikkelingen voorgedaan, die in het kader van dit onderzoek aandacht behoeven, één van deze ontwikkelingen is de invoering van een relativiteitsvereiste. In dit hoofdstuk zullen deze veranderingen tussen 2011 en het heden besproken worden. De meest recente ontwikkeling is dat de wetgever er naar streeft om in 2018 de Omgevingswet in te voeren. Aan deze ontwikkeling zal een apart hoofdstuk worden gewijd.

3.2 Praktische uitwerking rechtsbescherming in de Wabo

Hoofdstuk 6 van de Wabo regelt de inwerkingtreding van beschikkingen en de rechtsbescherming. In dit hoofdstuk wordt geen eigen rechtsbeschermingsprocedure geregeld en derhalve wordt er aansluiting gezocht bij de Awb. Wel gelden er bepaalde aanvullingen ten opzichte van de Awb in de artikelen 6.4-6.5b Wabo. Door aansluiting te zoeken bij het systeem van de Awb zijn de hoofdstukken 6 t/m 8 van de Awb van toepassing. De artikelen 7:1 en 8:1 Awb zijn onverkort van toepassing. De daarin geschetste uitzonderingsgronden voor bezwaar en beroep zijn dan ook van toepassing op de Wabo. Denk hierbij aan besluiten die met de openbare voorbereidingsprocedure zijn voorbereid, deze zijn niet vatbaar voor bezwaar.¹¹⁰ Aan de specifieke vereisten van bezwaar, beroep en hoger beroep in het omgevingsrecht zal hier niet nader op in worden gegaan. Hiervoor verwijs ik graag naar de eerdere uiteenzetting en naar bestaande literatuur.¹¹¹ Nu de Afdeling heeft aangegeven dat in de beoordeling of een persoon belanghebbende is per activiteit moet worden beoordeeld of hiervan sprake is, blijven bestaande criteria volledig in stand en vinden er weinig tot geen materiële wijzigingen plaats.¹¹² De omgevingsvergunning wordt gesplitst om de belanghebbendheid te beoordelen. Deze splitsing laat zich niet alleen bij de belanghebbendheid zien, ook de regels met betrekking tot de onderdelenfuik (art. 6:13 Awb) laten een dergelijke splitsing zien. De Afdeling heeft uitgemaakt dat net als met het bepalen van

¹¹⁰ A.G.A. Nijmeijer, S. Hilligers, T.E.P.A. Lam, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Deventer: Kluwer 2013, p. 133.

¹¹¹ Zie o.a. voor een duidelijke beschrijving: R. de Waard en B. Oortwijn, *Hoofdpijnen van het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2014, p. 22-30; en P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofdpijnen Ruimtelijk Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 198-201.

¹¹² M.N. Boeve en F.A.G. Groothuise, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013, p. 393-394.

de belanghebbendheid de omgevingsvergunning moet worden gesplitst in als het ware verschillende besluitonderdelen. Per onderdeel moet worden beoordeeld of er al eerder tegen op is gekomen.¹¹³

3.3 Praktische toepassing van de uitspraak van 13 april 2011 in de rechtspraak

3.3.1 Inleiding

De Afdeling heeft met haar uitspraak van 13 april 2011 duidelijkheid verschaft over de toepassing van het belanghebbendebegrip onder de Wabo. Met de uitspraak en de daarover geschreven annotaties en verschenen literatuur lijkt een duidelijk beeld te zijn ontstaan over de toepassing van het belanghebbendebegrip onder de Wabo. Om inzicht te verkrijgen hoe er in de praktijk met de toepassing van het belanghebbendebegrip wordt omgegaan, wordt in deze paragraaf ingegaan op de uitspraken waarin er expliciet wordt verwezen naar de uitspraak van 13 april 2011.

3.3.2 Uitspraken

Om een mogelijke lijn in de uitspraken te ontdekken, onderscheid ik in dit geval de uitspraken van de Afdeling en de uitspraken van de rechtbanken. Allereerst komen de Afdelingsuitspraken aan de orde, vervolgens de uitspraken van de verschillende rechtbanken.

3.3.2.1 Afdelingsuitspraken

De eerste uitspraak waarin expliciet wordt verwezen naar de uitspraak uit 2011 is van 28 september 2012.¹¹⁴ In deze zaak ging het om de aanleg van het Casco Park A4. Voor de aanleg van dit park werden twee omgevingsvergunningen verleend (niet gelijktijdig). Eerst werd de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen verleend, enkele maanden later werd de activiteit het vellen van een houtopstand vergund. Appellant die tegen de activiteit bouwen was opgekomen en in deze procedure ontvankelijk was, voerde in de procedure tegen het kappen van de bomen aan dat hij belanghebbende moest zijn, omdat hij het in de procedure tegen het bouwen ook was. Er was sprake van onlosmakelijke samenhang (art. 2.7 lid 1 Wabo), aldus appellant. De Afdeling is van oordeel dat gelet op de uitspraak van 2011 er per toestemming moet worden beoordeeld of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt, indien een omgevingsvergunning meer dan één toestemming bevat. Nu deze twee (niet-gelijktijdige)

¹¹³ ABRvS 9 maart 2011, nr. 201006983/1/M2.

¹¹⁴ ABRvS 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8952, AB 2013/51 m.nt. Nijmeijer, Gst 2013/22 m.nt. Heinen, MenR 2012/154 m.nt. Warendorf.

toestemmingen niet van onlosmakelijke samenhang zijn, omdat de activiteiten fysiek gescheiden zijn, ligt het in de rede om per toestemming te beoordelen of appellant ontvankelijk is. Het ontlenen van de belanghebbendheid bij de tweede omgevingsvergunning aan de eerdere procedure is dan ook niet juist, aldus de Afdeling. Per toestemming (en in dit geval per omgevingsvergunning) moet worden beoordeeld of er sprake is van belanghebbendheid.¹¹⁵ In de noot onder de uitspraak wordt door Warendorf commentaar geleverd op het niet aannemen van de onlosmakelijke samenhang, nu beide activiteiten volgen uit de ruimtelijke onderbouwing bij het plan. Hij is van mening dat beide activiteiten ten dienste staan van het project Casco Park A4 en dat er daarom sprake is van onlosmakelijke samenhang.¹¹⁶ In een uitspraak van een jaar later¹¹⁷ heeft de Afdeling nogmaals verwezen naar de uitspraak uit 2011. Het ging in dat geval om het onderscheid tussen de activiteiten bouwen en drijven van een inrichting. In dat geval was de appellant belanghebbende bij het milieudeel van de vergunning. Appellant was in eerdere procedures al als belanghebbende aangemerkt bij het milieugedeelte (destijds op grond van de Wet Milieubeheer). In de procedure waar het in de uitspraak om ging, waren het bouwen van een knipinstallatie en het drijven van deze knipinstallatie aan de orde. Voor het bepalen van de belanghebbendheid voor het bouwen wordt door Gedeputeerde Staten (bevoegd gezag) en de Afdeling vastgehouden aan het zichtcriterium (in tegenstelling tot de rechtbank). Omdat er slechts zeer beperkt zicht was op de locatie, werd appellant door Gedeputeerde Staten terecht niet als belanghebbende aangemerkt, terwijl hij voor het milieudeel wel als belanghebbende kon worden aangemerkt. Tussen beide activiteiten bestond immers geen onlosmakelijke samenhang.¹¹⁸ De Afdeling haalt in een uitspraak van 29 oktober 2014¹¹⁹ nogmaals de uitspraak uit 2011 aan. In deze zaak werd appellant door de rechtbank niet ontvankelijk verklaard, omdat hij niet als belanghebbende kon worden aangemerkt. De casus in deze zaak betrof het bouwen van een mestraffinagesysteem bij een melkveehouderij. De inrichting van de melkveehouderij werd als gevolg van de deze plannen gewijzigd. De Afdeling is van mening dat het project, het realiseren van een mestraffinagesysteem, als één feitelijke activiteit moet worden gezien en dat derhalve de verschillende activiteiten (bouwen, strijdig gebruik en drijven van een inrichting) als onlosmakelijk samenhangend moeten worden beoordeeld. Aan de hand van, in dit geval, de kring van belanghebbenden bij het drijven van de inrichting, moet worden bepaald of appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt. Een complicerende factor is, dat het in deze zaak de wijziging

¹¹⁵ Idem, r.o. 3.3 en 3.4.

¹¹⁶ ABRvs 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8952, *MenR* 2012/154 m.nt. Warendorf, p. 737-738.

¹¹⁷ ABRvs 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:814, *JM* 2013/123 m.nt. Meulen.

¹¹⁸ Idem, r.o. 1.2.

¹¹⁹ ABRvs 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3848, *MenR* 2015/10 m.nt. Nijmeijer.

van de inrichting betrof en derhalve moest worden beoordeeld of er milieugevolgen konden worden ondervonden van de gehele inrichting en niet slechts van de wijziging. Appellant was belanghebbende bij de (wijziging van de) inrichting en derhalve ook belanghebbende bij de activiteiten bouwen en strijdig gebruik vanwege de onlosmakelijke samenhang.¹²⁰ De Afdeling bevestigt met deze uitspraak de eerder ingezette lijn en verduidelijkt de uitzonderingsgrond van onlosmakelijke samenhang. Beoordeeld moet worden of er sprake is van één feitelijke activiteit, indien dit het geval is, dan is er sprake van onlosmakelijke samenhang en dan moet dus ook de belanghebbendheid in zijn geheel worden beoordeeld. Deze lijn wordt in een zeer recente uitspraak¹²¹ nogmaals bevestigd. In dit geval ging het ook om één feitelijke activiteit, waardoor er derhalve sprake was van de uitzondering van de onlosmakelijke samenhang. Omdat volgens de Afdeling niet kon worden uitgesloten dat er op het perceel van appellant milieugevolgen konden worden ondervonden van de gehele inrichting, moest appellant als belanghebbende worden aangemerkt bij de gehele omgevingsvergunning.

3.3.2.2 Uitspraken Rechtbanken

Niet alleen door de Afdeling wordt er aandacht besteed aan de uitspraak uit 2011, ook verschillende rechtbanken verwijzen naar de uitspraak bij de (meer) praktische toepassing van het belanghebbendebegrip. De eerste uitspraak dateert van medio 2012. In zijn algemeenheid merkt de rechtbank Haarlem op dat per toestemming moet worden bepaald wie belanghebbende is en sluit daarmee aan op de rechtsoverwegingen uit de Afdelingsuitspraak uit 2011.¹²² In een daarop volgende uitspraak geeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht geeft aan dat per toestemming moet worden bepaald of appellanten ontvankelijk zijn. In dit geval ging het specifiek om de uitzondering van de onlosmakelijke samenhang. In casu ging het om verschillende juridische activiteiten (bouwen, strijdig gebruik, slopen en het veranderen van een uitweg). De voorzieningenrechter was van oordeel dat al deze activiteiten van dermate onlosmakelijke samenhang waren dat in dit geval de ruimste kring van belanghebbenden moest worden aangehouden. In dit geval werd door appellant aangevoerd dat er naast de al vergunde activiteiten ook nog een vergunning was vereist voor het drijven van een inrichting. De voorzieningenrechter ging mee in deze stelling. Daardoor werd zelfs de kring van belanghebbenden voor deze activiteit aangehouden voor het bepalen van de algehele ontvankelijkheid, omdat er sprake was van onlosmakelijke samenhang.¹²³ In een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant werd ook

¹²⁰ Idem, r.o. 1.1 – 1.4.

¹²¹ ABRVS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3238.

¹²² Rb Haarlem 12 juli 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BX1301.

¹²³ Rb Utrecht 21 september 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX8440, JM 2012/141 m.nt. Meulen.

expliciet verwezen naar de Afdelingsuitspraak. Er speelde de volgende casuspositie. Er was een vergunning aangevraagd voor de activiteit bouwen. Het ging om het bouwen van een loods. Voor enkel het bouwen van de loods was appellant geen belanghebbende (hij woonde op ca. 600 meter). In het argument dat voor de bouw van de loods tevens een vergunning voor het drijven van een inrichting vereist was, ging de rechtbank niet mee. Op het moment dat de bouw van de loods was vergund, was er (nog) geen sprake van een wijziging van de inrichting. Dat in de toekomst een mestverwerkingsinstallatie wordt gerealiseerd, waaraan de loods ten dienste kan staan, doet hier niet aan af. Nu er (op dat moment) niet was gebleken van onlosmakelijke samenhang zijn appellanten dan ook niet-ontvankelijk, omdat zij voor de activiteit bouwen geen belanghebbende zijn.¹²⁴ Dat er toepassing wordt gegeven aan de het onderscheid tussen de verschillende activiteiten maakt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam wel duidelijk. In deze uitspraak is eerst een opsomming opgenomen voor welke activiteiten er vergunning is verleend, om vervolgens te beoordelen of appellanten bij elk van deze activiteiten belanghebbende is. Appellant A is slechts belanghebbende bij één activiteit, terwijl appellanten B en C bij drie activiteiten belanghebbenden zijn.¹²⁵ De uitzondering van onlosmakelijke samenhang heeft behoorlijke gevolgen voor de ontvankelijkheid. De gevolgen van onlosmakelijke samenhang tussen bepaalde activiteiten zijn heel helder omschreven in een uitspraak van de rechtbank Zeeland West-Brabant:

*“Omdat er, naar niet in geschil is, onverbreeklijke samenhang bestaat tussen de activiteiten genoemd in artikel 2.1, eerste lid, sub c, van de Wabo en artikel 2.1, eerste lid, sub e, van de Wabo, ligt het in de rede om voor de vraag of eisers sub 4 en sub 5 belanghebbenden zijn, uit te gaan van de toestemming voor het oprichten en in werking hebben van een varkenshouderij.”*¹²⁶

Bovenstaand citaat maakt heel duidelijk dat als gevolg van de onlosmakelijke samenhang uit moet worden gegaan van de ruimste kring van belanghebbenden (in dit geval het drijven van een inrichting). Er wordt toepassing gegeven aan de uitspraak van de Afdeling, maar in dit geval is de uitzondering van onlosmakelijke samenhang van toepassing. De gevolgen ervan, het bepalen van de belanghebbendheid aan de hand van de activiteit met de ruimste kring belanghebbenden, worden heel duidelijk in deze uitspraak.

¹²⁴ Rb Oost-Brabant 19 april 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:BZ8756.

¹²⁵ Rb Amsterdam 18 juli 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:3870.

¹²⁶ Rb Zeeland West-Brabant 9 september 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:6572.

3.3.3 Conclusie

In de praktijk is enkele malen expliciet verwezen naar de uitspraak. De Afdeling heeft geen wijzigingen aangebracht in het ingenomen standpunt, wel is in de loop der tijd duidelijker omschreven wat moet worden verstaan onder onlosmakelijke samenhang. Het moet gaan om één feitelijke activiteit, waarbij er sprake is van verschillende juridische activiteiten. In de praktijk wordt over deze uitzondering vaak geprocedeerd. In de lagere rechtspraak wordt de praktijk van de uitspraak duidelijk. Eerst wordt bepaald voor welke activiteiten een vergunning wordt verleend, om vervolgens per activiteit te beoordelen of een persoon belanghebbende is. Het gevolg is dat soms een persoon bij een meervoudige omgevingsvergunning maar bij één activiteit belanghebbende is, terwijl andere personen bij dezelfde vergunning bij meerdere activiteiten belanghebbende zijn. Enkel in het geval waarin er sprake is van onlosmakelijke samenhang wordt voor elke appellant de ruimste kring van belanghebbenden beoordeeld. Met dit systeem is verder gegaan op bestaande voet en reeds bestaande criteria zijn dan ook behouden, enkel in het geval van onlosmakelijke samenhang is het systeem gewijzigd. Het lijkt er op dat in de praktijk geen grote problemen zijn ontstaan door dit systeem. Gezien de zeer praktische wijze waarop bestuursrechters omgaan met de vraag voor welke activiteiten een persoon belanghebbende is, kan worden gesteld dat er geen sprake is van een onwerkbaar situatie. De praktijk heeft zeer snel een oplossing geboden voor het vraagstuk dat de wetgever had opengelaten.

3.4 Enkele opmerkelijke wijzigingen

3.4.1 Wetswijziging onlosmakelijke samenhang

Op 30 december 2011 is het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet (CHW) en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht ingediend. Eén van de wijzigingen die dit wetsvoorstel met zich brengt is dat de onlosmakelijke samenhang (artikel 2.7 Wabo) tussen het bouwen (of een andere activiteit) en het afwijken van het planologisch regime wordt doorbroken. Met deze wijziging wordt het mogelijk om een deelvergunning aan te vragen wegens strijdig gebruik, alvorens een vergunning voor de activiteit bouwen (of een andere activiteit) moet worden aangevraagd.¹²⁷ Wel moet de aanvraag wegens strijdig gebruik moeten worden ingekleed aan de hand van een concreet project en zo mogelijk worden onderbouwd met tekeningen en

¹²⁷ *Kamerstukken II 2011/12, 33135, nr. 3, p. 31-33.*

onderzoeksrapporten.¹²⁸ Per 25 april 2013 is deze wetswijziging ingegaan.¹²⁹ Sinds dat moment bestaat er geen onlosmakelijke samenhang meer tussen de activiteit strijdig gebruik en een andere activiteit.¹³⁰ Voor het overige blijft de eis van onlosmakelijke samenhang in stand. In een andere zaak over het eerder genoemde Cascopark A4 gebruikt de Afdeling deze wetswijziging als argument om het mogelijk te maken de rechtsgevolgen van een besluit in stand te laten, ondanks dat er op het moment van het verlenen van de vergunning ten onrechte alleen een aanvraag was gedaan voor de activiteit strijdig gebruik en niet gelijktijdig voor de activiteit bouwen. Door deze wetswijziging zou het in de toekomst mogelijk worden om deze activiteiten apart te vergunnen en zodoende konden de rechtsgevolgen van het besluit in stand blijven.¹³¹

3.4.2 Wijziging kring van belanghebbenden bij een inrichting

Zeer recentelijk heeft de Afdeling een belangrijke wijziging aangebracht in de kring van belanghebbenden bij een omgevingsvergunning voor het drijven van een inrichting.¹³² In de tot 16 maart 2016 geldende jurisprudentie heeft de Afdeling als criterium voor het bepalen van de belanghebbende bij een omgevingsvergunning voor een inrichting aangehouden dat aannemelijk moet zijn dat er op het perceel milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. Op 16 maart 2016 neemt de Afdeling uitdrukkelijk afstand van dit criterium en sluit aan bij het reeds bestaande criterium voor evenementenvergunningen en bestemmingsplannen. Om te bepalen of iemand belanghebbende is bij een omgevingsvergunning voor het drijven van een inrichting moet aannemelijk zijn dat op het perceel van betrokkene milieugevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden.¹³³ Met deze uitspraak werpt de Afdeling een hogere drempel voor de ontvankelijkheid in de procedure op.

¹²⁸ Zie ook: S. Hillegers, A.G.A. Nijmeijer en T.E.P.A. Lam, 'Het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet nader beschouwd', *TBR* 2012/63, p. 328-331.

¹²⁹ *Staatsblad* 2013, 145.

¹³⁰ Vgl: R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *MenR* 2014/123, afl. 8, p. 618-619.

¹³¹ ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2986, AB 2013/206 m.nt. Nijmeijer.

¹³² ABRvS 16 maart 2016, nr. 201504206/1/A4, ECLI:NL:RVS:2016:737.

¹³³ Idem, r.o. 18.2

3.5 Het relativiteitsvereiste

3.5.1 Inleiding

Met de invoering van de Awb is afgestapt van het idee dat de functie van bestuursrechtelijke voorzieningen een algehele rechtmatigheidscontrole is; de nadruk is op rechtsbescherming komen te liggen. Enkel burgers die worden getroffen in hun belangen kunnen opkomen tegen een besluit. De eerder geschetste afschaffing van de *actio popularis* valt te rijmen met deze gedachte, omdat nog alleen aan belanghebbenden beroepsrecht wordt toegekend. Invoering van een relativiteitseis past in de ingezette lijn.¹³⁴ Een van de belangrijke wijzigingen waaraan het bestuursrecht derhalve onderhevig is geweest de afgelopen jaren is de invoering van het relativiteitsbeginsel in het bestuursrecht. Er zijn vele bijdragen verschenen over de wenselijkheid of juist de onwenselijkheid van een relativiteitsbeginsel.¹³⁵ In het kader van dit onderzoek is het niet noodzakelijk om uitgebreid in te gaan op de voordelen en nadelen van een relativiteitsvereiste, omdat in het Nederlandse bestuursrecht dit beginsel inmiddels bestaat. De voor- en nadelen zullen slechts zijdelings aan de orde komen. Als een mogelijke variant voor de invulling van het belanghebbendebegrip in de Wabo is ook relativiteit genoemd. Sinds 31 maart 2010 maakt relativiteit (beperkt) deel uit van het bestuursprocesrecht.¹³⁶ In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het relativiteitsvereiste geschetst van de afgelopen jaren en de invloed van het relativiteitsvereiste op het bestuursrecht. De invloed van relativiteit is relevant en speelt een rol bij de begripsbepaling van de belanghebbende in de Omgevingswet. Om deze invloed te kunnen bepalen is het noodzakelijk om de huidige omvang van relativiteit in het bestuursrecht te bepalen. Allereerst wordt de geschiedenis van het relativiteitsbeginsel geschetst.

3.5.2 Relativiteit in de Crisis- en Herstelwet en de Wet Aanpassing Bestuursprocesrecht

3.5.2.1 Opkomst relativiteit

In 2004 heeft de wetgever onderzoek¹³⁷ laten verrichten naar een relativiteitsbeginsel in het bestuursrecht. Dit onderzoek omvatte een studie naar de vraag of een beperking op het aanvoeren van gronden die niet strekken tot bescherming van de belangen van de appellant bijdraagt aan een

¹³⁴ G.T.J.M. Jurgens, 'Remedies tegen de ondraaglijke lichtheid van een succesvol beroep op de schending van rechtsnormen', *NTB* 2011/28, afl. 7, p. 202.

¹³⁵ Zie uitgebreid: L. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in het bestuursrecht en privaatrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

¹³⁶ Zie uitvoerig: L.J.A. Damen, *Bestuursrecht deel 2*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014, p. 282-288.

¹³⁷ A.T. Marseille, J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard en M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbendebegrip; Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, WDOC 2004.

doelmatiger gebruik van rechtsbescherming. Er zijn verschillende alternatieven onderzocht om tot een beperking te komen. Deze alternatieven zijn:¹³⁸

- a. Een ruime relativiteitsleer;
- b. Een strikte relativiteitsleer;
- c. Een verbod zich te beroepen op contraire belangen;
- d. Aanscherping van het procesbelang-vereiste;
- e. Aanscherping van het causaliteitsvereiste.

Naar aanleiding van dit onderzoek is aan de Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht gevraagd om te adviseren of de invoering van enige vorm van een relativiteitsvereiste wenselijk was.¹³⁹

De commissie heeft uiteindelijk geen overeenstemming kunnen bereiken over de wenselijkheidsvraag. In haar advies heeft de commissie daarom een overzicht van de argumenten voor en tegen een relativiteitsvereiste gegeven.¹⁴⁰ In haar preadvies heeft Jurgens een zeer duidelijke uiteenzetting gegeven van deze argumenten, ik verwijs dan ook graag naar dit preadvies.¹⁴¹ Ondanks het feit dat er binnen de commissie geen overeenstemming is bereikt, heeft de Tweede Kamer door middel van een motie toch gevraagd om een voorstel dat strekt tot invoering van een relativiteitsvereiste.¹⁴² Het kabinet heeft aangegeven met een voorstel te komen in het wetsvoorstel Aanpassing Bestuursprocesrecht.¹⁴³ De invoering van dit wetsvoorstel kostte enige tijd, de wetgever heeft daarom besloten om in de Crisis en Herstelwet per 31 maart 2010 al bij wijze van experiment een relativiteitsvereiste op te nemen.

3.5.2.2 Relativiteit in de Crisis- en Herstelwet

Omdat bij wijze van experimenteerbepaling relativiteit werd opgenomen in de CHW, was het daarom alleen van toepassing in bepaalde gevallen.¹⁴⁴ In de CHW is de volgende bepaling opgenomen in artikel 1.9:

¹³⁸ Idem, p. 22-23.

¹³⁹ *Kamerstukken II 2003/04, 29200 VI, nr. 176.*

¹⁴⁰ J.C.A. de Poorter, 'Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 31.

¹⁴¹ G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 83-89.

¹⁴² *Kamerstukken II 2007/08, 29385, nr. 14.*

¹⁴³ *Kamerstukken II 2008/09, 31721, nr. 24, p. 39.*

¹⁴⁴ Zie de bijlagen bij de Crisis- en Herstelwet voor het toepassingsbereik.

“De administratieve rechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.”

De wetgever heeft met deze wettekst gekozen voor de variant van de strikte relativiteitsleer. Er moet een verband bestaan tussen het belang waarvoor men opkomt en de regel waarop men zich beroept. Indien dit verband niet bestaat dat kan het besluit niet worden vernietigd.¹⁴⁵ Met deze bepaling komt er een einde aan het feit dat een belanghebbende zich in zijn beroep niet hoeft te beperken tot aspecten van een besluit die zijn eigen belang betreffen.¹⁴⁶ Een relevant onderdeel is dat een rechter het beschermingsbereik van een regel moet vaststellen. De wetgever was zich ervan bewust dat dit soms niet gemakkelijk zal zijn, om deze reden heeft zij er voor gekozen om een kennelijkheidsvereiste in te voeren bij deze regeling.¹⁴⁷ Op deze manier kan aan de voorspelde problemen tegemoet worden gekomen en wordt een goede terughoudendheid betracht.¹⁴⁸

3.5.2.3 Relatie tot het belanghebbendebegrip

Door de invoering van een aparte bepaling over relativiteit bij de uitspraakbevoegdheden, staat relativiteit volledig los van het belanghebbendebegrip. Je kunt wel worden ontvangen als belanghebbende als je je beroept op normen die niet strekken tot bescherming van jouw belang, maar een vernietiging van het besluit zal dit niet opleveren. Tijdens de parlementaire behandeling is wel gevraagd naar de relatie tussen relativiteit en het belanghebbendebegrip.¹⁴⁹ De regering merkt hierbij op dat dit twee gescheiden aspecten zijn die los van elkaar functioneren.¹⁵⁰ Wel moet worden opgemerkt dat er een bepaalde relatie bestaat tussen het belanghebbendebegrip en relativiteit. Als er

¹⁴⁵ J.C.A. de Poorter, ‘Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht’, in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 41-42.

¹⁴⁶ M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse en R. Uylenburg, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2010, p. 386.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, nr. 7, p. 45.

¹⁴⁸ D.A. Verburg, ‘Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorfsakje?’, *NTB* 2011/3, afl. 1-2, p. 12.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, nr. 6, p. 34.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, nr. 7, p. 43, 47.

een ruime kring van belanghebbenden is, dan kan er behoefte ontstaan een corrigerend mechanisme. Dit mechanisme kan worden vervuld door relativiteit.¹⁵¹

3.5.2.4 Volgorde toepassing beoordeling relativiteit

Een andere vraag die de tekst van de wet heeft opgeworpen is of er een bepaalde volgorde geldt in de toepassing van het relativiteitsvereiste in relatie tot de inhoudelijke beoordeling van de grond. Jurgens heeft in haar preadvies al beargumenteerd dat de wetgever dit niet heeft voorgeschreven. Het gaat de regering niet om een bepaalde volgorde, het gaat erom dat relativiteit altijd ambtshalve wordt getoetst, de volgorde is daarbij niet van belang.¹⁵² De praktische consequentie van dit wetsartikel is dat per beroepsgrond, indien deze gegrond is, moet worden bepaald of de rechtsregel kennelijk strekt tot bescherming van de belangen van appellant. Om te voorkomen dat dit onnodig veel werk zal opleveren heeft de wetgever duidelijk gemaakt dat niet altijd alle beroepsgronden moeten worden beoordeeld. Indien één beroepsgrond namelijk tot vernietiging zal leiden dan behoeven de overige gronden geen bespreking, noch op inhoud, noch op relativiteit. Indien de bestuursrechter dus nog niet eerder aan het relativiteitsvereiste heeft getoetst en hij komt tot de conclusie dat het beroep gegrond is en er dus een rechtsregel geschonden is, moet hij ambtshalve beoordelen of de geschonden rechtsregel wel strekt tot bescherming van de belangen van appellant. Indien overduidelijk is dat een regel niet strekt tot bescherming van de belangen van appellant kan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond achterwege blijven.¹⁵³

3.5.3 Toepassing in de praktijk

3.5.3.1 Eerste uitspraken

In dit onderzoek staat de belanghebbende centraal. Omdat het relativiteitsvereiste een onderwerp op zich is, heb ik er voor gekozen om mij in deze paragraaf enkel te richten op ruimtelijke ontwikkelingen waarin relativiteit speelt. Zaken waar derde-belanghebbenden veel mee te maken hebben, als

¹⁵¹ J.C.A. de Poorter, 'Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 44.

¹⁵² G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 106-108.

¹⁵³ *Kamerstukken I* 2009/10, 32127, nr. C, p. 30-31; R. Benhadi en T.E.P.A. Lam, 'De Crisis- en herstelwet vanuit algemeen bestuursrechtelijke perspectief', *PB* 2010, nr. 5, p. 8-10. Zie ook: G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 106-108.

bestemmingsplannen (goede ruimtelijke ordening), bouwen / drijven van een inrichting (o.a. goed woon- en leefklimaat) en natuur (natuurbeschermingswet) komen aan de orde. Op 19 januari 2011 heeft de Afdeling zich voor het eerst uitgelaten over de toepassing van relativiteit in het bestuursrecht.¹⁵⁴ In deze zaak deden belanghebbenden een beroep op de afstandsnormen uit de VNG-brochure, ter onderbouwing van de stelling dat het goed woon- en leefklimaat niet werd gewaarborgd in het bestemmingsplan, omdat de nieuw te bouwen woningen te dicht bij een fabriek kwamen te liggen. In dit geval waren appellanten wel ontvankelijk, zij waren immers belanghebbenden, maar het besluit werd niet vernietigd, omdat hieraan het relativiteitsbeginsel in de weg stond. De afstandsnormen waarop appellanten zich beriepen, waren immers ter bescherming van de belangen van de nieuwe bewoners en niet ter bescherming van hun eigen belangen. Het bestaande bedrijf zou zich wel met succes op de afstandsnormen hebben kunnen beroepen, omdat deze normen ook strekken ter bescherming van de bedrijfsvoering / uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf.¹⁵⁵ In zijn analyse van deze eerste uitspraken merkt Schueler op dat het bepalen van het beschermingsbereik van de norm niet tot problemen heeft geleid. Sterker nog, de redeneringen om het beschermingsbereik te bepalen zijn betrekkelijk eenvoudig en behoorlijk evident, aldus Schueler.¹⁵⁶

3.5.3.2 Aspecten uit de eerste uitspraken

Uit de eerste uitspraken zijn er een aantal aspecten die opvallen. In zijn artikelen¹⁵⁷ geeft Schueler een helder overzicht van de aspecten die van belang zijn bij de relativiteitsleer:

1. Indien een norm een algemeen belang betreft (bijvoorbeeld: de goede ruimtelijke ordening), staat relativiteit niet aan een beroep op de norm in de weg, indien de norm betrekking of mede betrekking heeft op hun belangen. Een parallel individueel belang aan een algemeen belang wordt relativiteit niet tegengeworpen.
2. Als een open norm nader wordt ingevuld door een concrete norm, dan wordt het beschermingsbereik van deze concrete norm bepaald. Een nadere invulling van de goede ruimtelijke ordening zijn bijvoorbeeld de VNG-afstandsnormen.
3. De algemene normen uit de Awb voor een zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en motivering (artt. 3:2 / 3:4 / 3:46) worden ingekleed door de bijzondere normen die in het geding

¹⁵⁴ ABRvS 19 januari 2011, AB 2011/47, m.nt. De Gier en De Waard.

¹⁵⁵ ABRvS 2 maart 2011, AB 2011/77, m.nt. De Gier.

¹⁵⁶ B.J. Schueler, 'Het gaat u om iets anders, het relativiteitsvereiste toegepast', in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 164.

¹⁵⁷ Naast het hiervoor genoemde stuk, i.h.b. p. 165-172, zie vooral: B.J. Schueler, 'Een relativiteitsleer in wording', *NTB* 2011/38, afl. 9, p. 265-271, i.h.b. p. 267-271.

van toepassing zijn. Het beschermingsbereik van deze algemene normen wordt bepaald door het beschermingsbereik van de bijzondere normen die op het besluit van toepassing zijn.

4. De beroepsgrond van appellant moet overeenkomen met de daadwerkelijke achterliggende reden om tegen het besluit in rechte op te komen.
5. Het belang waarop eiser zich beroept, is een belang dat feitelijk dreigt te worden geschaad. In dit aspect komt een causaliteitsvraag terug.
6. Het kennelijkheidsvereiste leidt tot een onmiskenbaar oordeel over het beschermingsbereik van de norm. Twijfel over het beschermingsbereik van de norm zal altijd moeten leiden tot vernietiging.

Verder valt op dat de Afdeling het niet mogelijk maakt om via de alomvattende bescherming van het rechtszekerheidsbeginsel het relativiteitsbeginsel te omzeilen.¹⁵⁸ Het beschermingsbereik is niet altijd eenvoudig te bepalen, met behulp van de indicatie 'parallele belangen' heeft de Afdeling het gemakkelijker gemaakt om te beoordelen wat het beschermingsbereik is. Bij het bepalen van het beschermingsbereik is het van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen het beschermingsdoel en het beschermingsbereik van de regels. Voor het bepalen van het beschermingsbereik is een eventuele verwevenheid van belangen wel relevant, terwijl dit voor het doel niet is.¹⁵⁹

3.5.4 Voorgeschreven manier van toepassing?

In de parlementaire behandeling heeft de wetgever zich niet uitgelaten over de specifieke wijze waarop het relativiteitsbeginsel moet worden gebruikt. Uiteindelijk heeft de wetgever in de Memorie van Antwoord aangegeven dat het aan de rechter is om in het specifieke geval te beoordelen op welke manier hij aan het relativiteitsbeginsel toetst.¹⁶⁰ Jurgens had dit in haar preadvies al eerder betoogd. Het gaat de wetgever erom dat aan het relativiteitsbeginsel wordt getoetst om op deze manier snelheid in een procedure mogelijk te maken in het bestuursrecht. De volgorde van toepassing is hierbij

¹⁵⁸ B.J. Schueler, 'Het gaat u om iets anders, het relativiteitsvereiste toegepast', in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 172-173. Vgl. ook: D.A. Verburg, 'Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorfsakje?', *NTB* 2011/3, afl. 1-2, p. 16-17.

¹⁵⁹ J.C.A. de Poorter en B.J. van Ettehoven, 'Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: de ene relativiteitseis is de andere niet', *NTB* 2013/20, afl. 6, p. 110-111.

¹⁶⁰ *Kamerstukken I* 2009/10, 32127, nr. C, p. 30-31.

irrelevant.¹⁶¹ In een artikel uit 2012 worden de verschillende mogelijkheden van toetsingsmomenten voor relativiteit belicht. Het blijkt dat er geen eenduidige lijn is vast te stellen en per procedure verschilt het moment van toetsing van relativiteit.¹⁶² De belangrijkste verklaring voor deze constatering is dat de bestuursrechter (i.c. de Afdeling) vanuit een pragmatisch oogpunt beoordeelt wat in het specifieke geval de snelste uitkomst van de zaak zou opleveren. Uit de 45 onderzochte uitspraken in dit artikel blijkt wel dat de Afdeling vaak (28 keer) eerst de schending van de norm beoordeeld en vervolgens tot de conclusie komt dat er geen schending is, een toetsing van relativiteit blijft dan achterwege. Ook komt relatief vaak voor dat niet voldaan wordt aan het relativiteitsbeginsel (12 keer), met als gevolg dat inhoudelijke bespreking niet vereist is.¹⁶³

3.5.5 Toch een koppeling tussen belanghebbende en relativiteit?

Om tot een geslaagd beroep te komen is het nodig dat er in het bestuursrecht twee stappen worden genomen. Allereerst moet een appellant als belanghebbende worden aangemerkt en bovendien moeten de normen waarop hij zich beroept, strekken ter bescherming van zijn belangen. In het huidige bestuursprocesrecht worden deze twee vragen separaat behandeld. De vraag die dit oproept is, of het niet verstandiger is om deze twee stappen samen te voegen, met als gevolg dat relativiteit direct bij de ontvankelijkheid wordt beoordeeld.¹⁶⁴ De wetgever heeft door de gemaakte keuze om relativiteit bij de uitspraakbevoegdheden op te nemen, niet voor deze samenvoeging gekozen.¹⁶⁵ Relativiteit heeft enkel betrekking op de beoordeling van de zaak. De ontvankelijkheidsvraag wordt enkel beïnvloed door het belanghebbendebegrip.¹⁶⁶ Schreuder-Vlasblom heeft zich in de discussie over de wenselijkheid van relativiteit behoorlijk sterk uitgelaten over de vraag of er een bepaalde relatie tussen het belanghebbendebegrip en het relativiteitsbeginsel moet bestaan. Zij is van mening dat er een relatie moet bestaan tussen de belanghebbende en relativiteit. Relativiteit is dan niet alleen een strikte voorwaarde voor vernietiging, maar ook voor ontvankelijkheid in de procedure. Een appellant heeft een ‘door het recht beschermd belang nodig’, om ontvankelijk te zijn. Het heeft niet veel zin om iemand toe

¹⁶¹ G.T.J.M. Jurgens, ‘De bestuursrechtelijke relativiteitseis’, in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 106-108.

¹⁶² C.B. Modderman, ‘Het moment van toepassing van het relativiteitsvereiste door de bestuursrechter’, *NTB* 2012/29, afl. 8, p. 217-218.

¹⁶³ Idem, p. 217-218.

¹⁶⁴ E. Alders, ‘De Wet aanpassing bestuursprocesrecht: leuker kunnen we het niet maken, wel overzichtelijker’, *BR* 2011/32, afl. 3, p. 156.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, nr. 6, p. 28 e.v.; *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, nr. 7, p. 43, 47.

¹⁶⁶ G.T.J.M. Jurgens, ‘Remedies tegen de ondraaglijke lichtheid van een succesvol beroep op de schending van rechtsnormen’, *NTB* 2011/28, afl. 7, p. 203.

te laten tot de procedure als hij geen relevante elementen kan aanvoeren, aldus Schreuder-Vlasblom.¹⁶⁷ In 2012 merkt Van der Veen op dat het de overweging zou verdienen om beide toetsen op een bepaalde manier samen te voegen, omdat het niet zinvol is om aan het begin van de procedure een ruimere kring van belanghebbenden aan te houden, om vervolgens met toepassing van relativiteit de besluiten niet te vernietigen.¹⁶⁸

3.5.6 Wat heeft relativiteit ons na 5 jaar gebracht?¹⁶⁹

Op 31 maart 2010 is de CHW in werking getreden gevolgd door op 1 januari 2013 de Wet Aanpassing Bestuursprocesrecht (WAB). In beide wetten werd een relativiteitsbeginsel in het bestuursrecht geregeld. Met de invoering van het relativiteitsbeginsel in het gehele bestuursrecht in artikel 8:69a Awb, is er geen andere invulling gegeven aan het beginsel uit artikel 1.9 CHW.¹⁷⁰ De eerste uitspraken over relativiteit zagen vooral op bestemmingsplannen (omdat dit een van de categorieën was waarop de CHW zag). In de eerste uitspraak¹⁷¹ benaderde de Afdeling de leer bijzonder strikt. De VNG-afstandsnormen strekten niet tot bescherming van de belangen van omwonenden, maar ter bescherming van de bewoners van de nieuw te bouwen huizen. De Afdeling heeft al vrij snel aangenomen dat individuele belangen die zodanig verweven zijn met het algemeen belang moeten worden beoordeeld omdat het beschermingsbereik van de algemene norm mede strekt ter bescherming van de belangen van de individu.¹⁷² Uit de beoordelingen van de Afdeling over het beschermingsbereik valt op te maken dat in de loop der tijd er wel een ruimer beschermingsbereik wordt aangenomen.¹⁷³ In een uitspraak van 6 november 2013¹⁷⁴ staat bijvoorbeeld het uitwerkingsplan Kleidijk ter discussie. In dit bestemmingsplan wordt de bouw van 26 woningen mogelijk gemaakt. Omwonenden komen tegen dit plan op, met als argument dat dit plan tot verslechtering van het woon- en leefklimaat zou leiden,

¹⁶⁷ M. Schreuder-Vlasblom, 'Tweepolig procesrecht: over de aanvulling van rechtsgronden en feiten in het geding volgens het procesrecht van de Awb', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 428-429.

¹⁶⁸ G.A. van der Veen, 'Stroomlijning van rechtsbescherming in het omgevingsrecht', *MenR* 2012/97, afl. 7, p. 457.

¹⁶⁹ Vgl: B.J.P. Stramrood, 'Vijf jaar relativiteit', *TBR* 2015/140, nr. 9, p. 828-840

¹⁷⁰ N.M.C.H. Crooijmans, 'Het relativiteitsvereiste: 'Eigen huis en tuin'', *MenR* 2014/67, afl. 5, p. 342. Een motie om het relativiteitsvereiste niet nemen heeft het niet gehaald: *Kamerstukken II* 2011/12, 32450, nr. 9; *Kamerstukken II* 2011/12, 32450, nr. 15; *Handelingen Tweede Kamer* 2011/12, 68, item 10.

¹⁷¹ ABRvS 19 januari 2011, *AB* 2011/47, m.nt. De Gier en De Waard.

¹⁷² ABRvS 13 juli 2011, nr. 201008514/1/M3.

¹⁷³ Uit de aangehaalde uitspraken in de Kroniek Bestuursprocesrecht valt een enigszins soepelere houding te ontdekken. Zie: J.C.A. de Poorter, 'Kroniek bestuursprocesrecht', *NTB* 2012/4, afl. 1, p. 26-29; J.C.A. de Poorter, 'Kroniek bestuursprocesrecht', *NTB* 2012/26, afl. 7, p. 198-199; J.C.A. de Poorter, 'Kroniek bestuursprocesrecht', *NTB* 2014/13, afl. 4, p. 104-105.

¹⁷⁴ ABRvS 6 november 2013, nr. 201302022/1/R4.

omdat als gevolg van woningen onder andere leilindes, een bepaald type boom, zouden verdwijnen. De Afdeling is van oordeel dat relativiteit niet in de weg staat aan de vraag of het plan in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Via een andere rechtsnorm hebben de appellanten alsnog bereikt dat ze gronden mochten aanvoeren waarom het plan in strijd was met de goede ruimtelijke ordening. Het lijkt alsof het relativiteitsbeginsel in deze zaak wordt omzeild.¹⁷⁵ Van belang is dat er bezwaren worden aangevoerd die strekken ter bescherming van het eigen woon- en leefklimaat.¹⁷⁶ In een zeer recente uitspraak stond ook relativiteit centraal.¹⁷⁷ In casu werd een geluidsnorm voorgeschreven voor een woning naast de woning van appellant. Appellant voert aan dat de geluidsnorm niet strikt genoeg is en dat dat zijn eigen woon- en leefklimaat schaadt. De Gemeenteraad beroept zich op het relativiteitsbeginsel, omdat de geluidsnorm strekt ter bescherming van de belangen van de bewoner van het huis en niet van de buurman. De Afdeling gaat hier niet in mee. Volgens de redenering van de Afdeling geldt dat indien er voor de betreffende woning lagere normen worden vastgesteld, dit ook betekent dat de geluidsbelasting op de woning van appellant ook lager zal zijn en dat derhalve relativiteit niet in de weg staat aan de vernietiging van dit planonderdeel.¹⁷⁸ Het woon- en leefklimaat moet blijkens deze uitspraak bijzonder ruim worden geïnterpreteerd. Het is blijkbaar voldoende om aan te voeren dat indien de norm op het perceel van de buurman strikter is, op jouw perceel ook automatisch een striktere norm geldt en dat je dus daarmee binnen het beschermingsbereik van de norm valt. Zeer recentelijk, op 2 december 2015, heeft Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven een conclusie genomen over een correctie op het relativiteitsvereiste.¹⁷⁹ In zijn conclusie adviseert Widdershoven om een correctie toe te passen op het relativiteitsvereiste in zaken waarin een beroep wordt gedaan op het gelijkheids- of vertrouwensbeginsel. Indien dit beroep slaagt dan kan belanghebbende bereiken dat de bestuursrechter het besluit alsnog toetst aan een norm die eigenlijk niet strekt ter bescherming van zijn belangen. Een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel is enkel mogelijk indien het bevoegd gezag concrete verwachtingen heeft gewekt dat een persoon of bedrijf zou worden beschermd door de betreffende norm. Wil een beroep op het gelijkheidsbeginsel slagen, dan moet een persoon of bedrijf aannemelijk maken dat er sprake is van een identieke feitelijke- en juridische situatie. Daarnaast moet er sprake zijn van een daadwerkelijke benadeling.¹⁸⁰ Deze strenge eisen zullen er toe leiden dat een geslaagd beroep slechts zelden mogelijk is, toch staat Widdershoven

¹⁷⁵ N.M.C.H. Croijmans, 'Het relativiteitsvereiste: 'Eigen huis en tuin', *MenR* 2014/67, afl. 5, p. 344.

¹⁷⁶ ABRvS 22 januari 2014, nr. 201306727/1/R3.

¹⁷⁷ ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3286.

¹⁷⁸ Idem, r.o. 11.2-11.3.

¹⁷⁹ Conclusie Staatsraad A-G Widdershoven 2 december 2015, nr. 201402641/5/R1, ECLI:NL:RVS:2015:3680.

¹⁸⁰ Idem, r.o. 4.12.

achter deze strikte eisen, om zo niet te veel af te doen aan het relativiteitsbeginsel en het als echte ‘correctie’ te laten gelden.¹⁸¹ Inmiddels heeft de Afdeling de conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven overgenomen en is daarmee van oordeel dat een correctie op het relativiteitsbeginsel gerechtvaardigd is bij een geslaagd beroep op het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel. In dit concrete geval kon er geen geslaagd beroep worden gedaan op deze beginselen en derhalve heeft de Afdeling ook geen correctie op het relativiteitsvereiste toegepast.¹⁸²

3.5.7 Tussenconclusie relativiteit

In de discussie over het belanghebbendebegrip in de Wabo is ook het relativiteitsbeginsel aan de orde geweest. Bij de invoering van de Wabo is dit niet nader opgepakt, wel is in de CHW het relativiteitsvereiste voor enkele categorieën besluiten / projecten van toepassing verklaard. Door de invoering van de Wet aanpassing Bestuursrecht geldt het relativiteitsbeginsel sinds 1 januari 2013 voor het gehele bestuursrecht. Nu het relativiteitsbeginsel al van toepassing is, is het van belang om dit mee te nemen in de mogelijkheden om het belanghebbendebegrip te bepalen in de Omgevingswet. Zeker omdat er stemmen opgaan om de toetsing van de ontvankelijkheid en relativiteit samen te voegen tot één toetsing. De eerste uitspraak waarin toepassing werd gegeven aan relativiteit dateert van 19 januari 2011. Inmiddels zijn we zo’n vijf jaar verder en zijn er vele uitspraken de revue gepasseerd waarin het relativiteitsbeginsel werd besproken. In de eerste uitspraken bleek van een zeer strikte toepassing. Indien normen niet strekten tot bescherming van jouw eigen woon- en leefklimaat dan kan een beroep op deze normen niet slagen. Deze strikte toepassing lijkt wat te versoepelen en het is mogelijk om steeds meer onder het eigen woon- en leefklimaat te laten vallen. Ook de correctie op het relativiteitsvereiste zou verdere verruiming mogelijk kunnen maken. De Afdeling gaat in de beoordeling van het geschil uit van een pragmatische benadering, indien het loont om eerst de beroepsgrond inhoudelijk te beoordelen, vindt de beoordeling over het beschermingsbereik van de norm pas later plaats, of omgekeerd. Nu relativiteit de laatste jaren een vaste plaats heeft ingenomen in het Nederlandse bestuursrecht en het een bepaalde ontwikkeling heeft doorgemaakt, is het van belang om deze ontwikkeling en de huidige ontwikkelingen rondom relativiteit in ogenschouw te nemen bij het bepalen van de omvang van het belanghebbendebegrip in de Omgevingswet. Zeker nu door bepaalde auteurs wordt bepleit beide toetsen wellicht samen te voegen of relativiteit als een correctiemechanisme te laten werken.

¹⁸¹ Idem, r.o. 4.13.

¹⁸² ABRvS 16 maart 2016, nr. 201402641/1/R1, ECLI:NL:RVS:2016:732.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben diverse zaken de revue gepasseerd. Allereerst hebben we gezien dat de rechtsbescherming in de Wabo aansluit op die van de Awb, behoudens enkele kleine uitzonderingen. De hoofdregel van beroep in twee instanties wordt ook toegepast in zaken waarop de Wabo van toepassing is. De Afdeling heeft bepaald dat per activiteit moet worden beoordeeld of een persoon als belanghebbende kan worden aangemerkt. De uitspraken waarin expliciet door de Afdeling wordt verwezen naar de uitspraak uit 2011 getuigen van een strikte toepassing van deze jurisprudentie. Per activiteit wordt beoordeeld wie belanghebbende is. Van onlosmakelijke samenhang is sprake indien een project één feitelijke activiteit betreft, terwijl dit wel meerdere juridische activiteiten omvat. In de jurisprudentie van de rechtbanken komt vooral de onlosmakelijke samenhang aan de orde. Veel uitspraken beginnen met een overzicht van de vergunde activiteit(en) en de belanghebbende(n) per activiteit(en). Eventuele gevolgen van de verschillende kringen van belanghebbenden en onlosmakelijke samenhang blijken direct uit de uitspraak. Bij de afbakening van de belanghebbende lijkt geen groot probleem te zijn ontstaan. Inmiddels heeft er een wetswijziging plaatsgevonden met betrekking tot deze onlosmakelijke samenhang. Tussen de activiteit strijdig gebruik en een andere activiteit bestaat sinds 2013 geen onlosmakelijke samenhang meer. De Afdeling heeft zeer recent de kring van belanghebbenden bij omgevingsvergunningen voor een inrichting verkleind. Het moet tegenwoordig aannemelijk zijn dat milieugevolgen van enige betekenis op een perceel kunnen worden ondervonden wil men als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Tenslotte is de laatste jaren relativiteit in het bestuursrecht ingetreden. Eerst als experimenteerbepaling in de CHW en later in de WAB. Uit de eerste uitspraken blijkt van een zeer strikte toepassing, maar vandaag de dag lijkt het relativiteitsvereiste minder strikt te worden toegepast. Steeds meer aspecten vallen onder het eigen woon- en leefklimaat en dus vallen belangen van derden sneller onder het beschermingsbereik van de norm. Het relativiteitsvereiste zou als een correctiemechanisme kunnen werken op de ontvankelijkheid. Omdat door bepaalde auteurs wordt betoogd om beide toetsen samen te voegen is het relevant om de huidige omvang van het relativiteitsbeginsel in ogenschouw te nemen bij het bepalen van de belanghebbende in de Omgevingswet.

Hoofdstuk 4 De Omgevingswet

4.1 Inleiding

Nadat op 1 oktober 2010 de Wabo van kracht is geworden, is de wetgever aan de slag gegaan met de voorbereidingen van de volgende stap in de herziening van de omgevingsrechtelijke wetgeving. In lijn met het meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving¹⁸³ en het regeerakkoord¹⁸⁴ introduceert de regering de Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). In het regeerakkoord is het kabinet overeengekomen dat er voorstellen zullen worden gedaan die strekken tot de bundeling en vereenvoudiging van de wet- en regelgeving op het terrein van het omgevingsrecht. In een brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt de stelselwijziging uiteengezet: de Omgevingswet moet een fundament bieden voor toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Er worden sowieso vijftien wetten geïntegreerd en uit ruim 20 wetten worden de omgevingsrechtelijke aspecten overgenomen in de Omgevingswet.¹⁸⁵ Uiteindelijk is in februari 2013 de Toetsversie Omgevingswet ter consultatie aangeboden aan diverse partijen. Dit heeft geleid tot aanpassingen van de Toetsversie en op 17 juni 2014 is het uiteindelijke wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁸⁶ Na de parlementaire behandeling is het wetsvoorstel met een groot aantal amendementen op 1 juli 2015 met een zeer grote meerderheid aangenomen.¹⁸⁷ Op 15 maart 2016 heeft de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer plaatsgevonden, er zijn daarbij een vijftal moties ingediend.¹⁸⁸ Het wetsvoorstel is vervolgens met een grote meerderheid aangenomen door de Eerste Kamer.¹⁸⁹ Bij het aannemen is onder andere een motie aangenomen dat de beoordelingsregels zoveel mogelijk in ongewijzigde vorm worden overgenomen uit huidige wet- en regelgeving.¹⁹⁰ Het wetsvoorstel brengt een aantal veranderingen met zich mee. In dit hoofdstuk staat het wetsvoorstel centraal en wordt een beeld geschetst van de belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel. Allereerst zal worden ingegaan op het doel en de strekking van het wetsvoorstel.

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29383, nr. 18.

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 31953, nr. 40; *Kamerstukken II* 2011/12, 33118, nr. 3.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33118, nr. 3, p. 1-2.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 2.

¹⁸⁷ *Handelingen Tweede Kamer* 2014/15, 103, nr. 20, p. 7.

¹⁸⁸ *Kamerstukken I* 2015/16, 33962, nrs. J t/m N.

¹⁸⁹ *Verslag Eerste Kamer* 2015/16, nr. 24, item 4

¹⁹⁰ *Kamerstukken I* 2015/2016, 33962, nr. M; *Verslag Eerste Kamer* 2015/16, nr. 24, item 5.

4.2 Doel en strekking van het wetsvoorstel Omgevingswet

4.2.1 Doel van de Omgevingswet

4.2.1.1 Doelen

In het wetsvoorstel Omgevingswet zijn in artikel 1.3 de maatschappelijke doelen van de wet opgenomen. Het doel van de wet wordt in de Memorie van Toelichting als volgt beschreven:

*“Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.”*¹⁹¹

Deze omschrijving omvat hetgeen in artikel 1.3 Omgevingswet is opgeschreven. Het is van belang om de fysieke leefomgeving veilig en gezond te krijgen en dit te behouden. Bovendien moet de leefomgeving doelmatig worden gebruikt, beheerd en ontwikkeld. Deze wet moet het mogelijk maken om eenvoudiger en beter de leefomgeving in de gewenste staat te brengen en tegelijk voldoende ontwikkelruimte te bieden voor burgers en bedrijven.¹⁹² Dit maatschappelijk doel heeft geleid tot 4 concrete verbeterdoelstellingen, welke worden nagestreefd door het kabinet.¹⁹³ Allereerst wordt beoogd het gebruiksgemak van de wet te vergroten, door het vergroten van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de wet moet het voor een initiatiefnemer gemakkelijker zijn om te bepalen of een gewenste ontwikkeling mogelijk is.¹⁹⁴ Ten tweede is het de bedoeling om een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. Door deze samenhangende benadering wordt het mogelijk om een meer integrale afweging te maken dan bij de losstaande sectorale afwegingen. Van een volledig integrale afweging zal geen sprake zijn, er moet sprake zijn van een samenhang in de afweging.¹⁹⁵ Ten derde moet de bestuurlijke afwegingsruimte door een flexibelere aanpak worden vergroot. Op deze manier wordt het mogelijk om innovatieve en duurzame projecten te realiseren.¹⁹⁶ Tenslotte moet de besluitvorming over projecten worden versneld, omdat er bij één loket

¹⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 30.

¹⁹² Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 30.

¹⁹³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 25.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 31.

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 31-32.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 32.

een aanvraag kan worden ingediend en er wordt door één overheid op de aanvraag beslist.¹⁹⁷ In de literatuur zijn deze doelstellingen besproken en nader toegelicht.¹⁹⁸

4.2.1.2 Uitgangspunten

Deze doelstellingen hebben geleid tot een aantal uitgangspunten, welke een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Het belangrijkste uitgangspunt is dat er sprake moet blijven van een gelijkwaardig beschermingsniveau.¹⁹⁹ De maximale belasting op de fysieke leefomgeving zal niet veranderen onder het nieuwe stelsel. Zo zal bijvoorbeeld de maximale uitstoot ammoniak van een veehouderij niet veranderen; aan bepaalde bestaande veiligheidseisen zal niet worden getornd; en zullen de eisen om een bouwwerk te mogen oprichten niet veranderen.²⁰⁰ Het bestaande beschermingsniveau zal worden gehandhaafd en waar nodig zelfs worden verbeterd indien dit met het oog op de doelstellingen van de wet noodzakelijk is.²⁰¹ Het Europees en internationaal recht heeft significante invloed op het omgevingsrecht. Veel omgevingsrechtelijke regels vinden hun oorsprong buiten de Nederlandse rechtsorde. Door middel van de Omgevingswet moet het gemakkelijker zijn om deze regels te implementeren in de Nederlandse rechtsorde.²⁰² De Omgevingswet moet leiden tot meer flexibiliteit. Door de Omgevingswet moet het mogelijk zijn om voldoende ruimte te bieden aan maatschappelijke ontwikkelingen en activiteiten van burgers en bedrijven. Ook het bieden van maatwerk moet gemakkelijker worden in complexe gevallen.²⁰³ Door doelen op een abstractieniveau of een regionaal niveau vast te stellen moet het mogelijk zijn om passende oplossingen te bieden voor complexe vraagstukken.²⁰⁴ In de Omgevingswet wordt uitgegaan van een bepaalde rolverdeling en verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en overheden. Het belangrijkste vertrekpunt daarbij is vertrouwen.²⁰⁵

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 32-33.*

¹⁹⁸ Zie onder andere: H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *MenR* 2014/118, afl. 8, p. 594-596 en A.G.A. Nijmeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', *AA* 2014, nr. 12, p. 903-906.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 38.*

²⁰⁰ A.G.A. Nijmeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', *AA* 2014, nr. 12, p. 907.

²⁰¹ Vgl. Artikel 1.3 Omgevingswet.

²⁰² *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 33-37; A.G.A. Nijmeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', AA 2014, nr. 12, p. 907.*

²⁰³ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 38-39.*

²⁰⁴ A.C.A. Wit, 'De nieuwe Omgevingswet', *PB* 2013, nr. 8, p. 9.

²⁰⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 40-49.*

4.2.2 Strekking en reikwijdte

4.2.2.1 Algemeen

Het wetsvoorstel heeft als strekking het samenvoegen van verschillende wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Er moeten zo'n vijftien wetten en ruim twintig delen van wetten worden samengevoegd tot één Omgevingswet.²⁰⁶ Voorbeelden van wetten die moeten opgaan in de Omgevingswet zijn onder andere de Wabo, Wet Ruimtelijke Ordening, de Waterwet en de Wet milieubeheer.²⁰⁷ De reikwijdte van het wetsvoorstel wordt daarmee feitelijk bepaald door de optelsom van de wetten die (gedeeltelijk) opgaan in de Omgevingswet.²⁰⁸ Dat de reikwijdte praktisch wordt bepaald door de optelsom van wetten die opgaan in de Omgevingswet zegt niets over de inhoudelijke reikwijdte van de Omgevingswet. De inhoudelijke reikwijdte wordt bepaald door het centrale begrip in de Omgevingswet, de fysieke leefomgeving.²⁰⁹ Het wetsvoorstel schetst een kader waarbinnen activiteiten in de fysieke leefomgeving kunnen plaatsvinden. Uiteindelijk zal de Omgevingswet wetgeving voor ruimtelijke ordening, water, milieu, natuur en bouwen omvatten.²¹⁰ Nu de fysieke leefomgeving bepalend is voor de reikwijdte van de Omgevingswet is het van belang om dit begrip eerst nader te beschouwen.

4.2.2.2 Fysieke leefomgeving

In het wetsvoorstel wordt in artikel 1.2 aangegeven dat deze wet gaat over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor deze fysieke leefomgeving. Noch in de bijlage bij de wet, noch in de Memorie van Toelichting wordt een omschrijving van deze definitie gegeven. In artikel 1.2, tweede lid, Omgevingswet wordt wel een niet-limitatieve opsomming (blijkt uit de woorden 'in ieder geval') gegeven van zaken die in ieder geval behoren tot de fysieke leefomgeving. Voorbeelden die genoemd worden zijn onder andere bouwwerken, watersystemen, bodem, natuur en cultureel erfgoed.²¹¹ Nu dit een niet-uitputtende lijst betreft, zijn er (mogelijk) nog andere zaken die behoren tot de fysieke leefomgeving, waar tot op heden niet aan wordt gedacht. De reikwijdte van de Omgevingswet zal derhalve zeer ruim zijn.²¹² Tijdens de parlementaire behandeling van de Wabo is dit

²⁰⁶ *Kamerstukken II 2011/12*, 33118, nr. 3, p. 1-2.

²⁰⁷ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3 (MvT), p. 26-27.

²⁰⁸ E.E. Schaake, 'De Omgevingswet: wordt het eenvoudig beter?', *LTB* 2015/3, afl. 1, p. 10.

²⁰⁹ Artikel 1.2 Omgevingswet.

²¹⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3 (MvT), p. 26.

²¹¹ Zie ook: R. de Waard en B. Oortwijn, *Hoofddlijnen van het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2015, p. 229.

²¹² A.G.A. Nijmeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', *AA* 2014, nr. 12, p. 908.

begrip ook gebruikt, er werd destijds ook geen definitieomschrijving van dit begrip gegeven, doch kon uit de wetsgeschiedenis worden afgeleid dat onder fysieke leefomgeving moest worden verstaan alle fysieke waarden in de leefomgeving. Hierbij kan gedacht worden aan natuur, milieu en ruimtelijke waarden.²¹³ Nu in het wetsvoorstel Omgevingswet niet een eenduidige definitie is gegeven van de fysieke leefomgeving kan dit problemen opleveren met het bepalen van de reikwijdte van de wet. De wetgever geeft aan dat er bewust een niet-limitatieve opsomming is gebruikt, omdat er dan meer vrijheid voor het gemeentebestuur bestaat om aspecten te regelen in een omgevingsplan.²¹⁴ Wel wordt in de literatuur opgemerkt dat bij twijfelgevallen onvoldoende helder kan zijn of een bepaalde activiteit wel of niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet valt.²¹⁵ Wel is duidelijk dat de reikwijdte wordt begrensd door andere wetgeving. Als een onderwerp dat (mede) betrekking heeft op de fysieke leefomgeving in een andere wet is geregeld, dan treedt de Omgevingswet op grond van artikel 1.4 terug.²¹⁶

4.2.3 Tussenconclusie

Het belangrijkste doel van de Omgevingswet is om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen en tegelijkertijd toch ontwikkelingen mogelijk te maken. De wetgever heeft bij het samenstellen van het wetsvoorstel een viertal uitgangspunten in acht genomen. Het omgevingsrecht moet gebruiksvriendelijker, inzichtelijker en voorspelbaarder worden door de Omgevingswet. Er moet een meer samenhangende benadering mogelijk worden gemaakt. De bestuurlijke afwegingsruimte moet worden vergroot en de besluitvorming moet worden versneld. De belangrijkste uitgangspunten die hierbij worden gehanteerd zijn een gelijk beschermingsniveau en een betere relatie tussen nationaal- en internationaal- en Europees recht. Bovendien moet er meer flexibiliteit mogelijk worden gemaakt en is vertrouwen het vertrekpunt. De reikwijdte van de Omgevingswet wordt bepaald door de fysieke leefomgeving, aspecten van de fysieke leefomgeving die elders uitputtend zijn geregeld vallen niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Artikel 1.2, tweede lid, Omgevingswet bepaalt datgene wat in ieder geval onder de reikwijdte van de Omgevingswet valt. Deze niet-limitatieve lijst van onderdelen van de fysieke leefomgeving geeft een indicatie van zaken waarop de wet van toepassing is.

²¹³ H.D. Tolsma, 'De betekenis van het specialiteitsbeginsel in de context van het omgevingsrecht', *NTB* 2013/21, afl. 6, p. 123.

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 391.

²¹⁵ J.H.G. van den Broek, 'Omgevingswet: dubbeltje kan eenvoudig beter een kwartje worden', *MenR* 2014/117, afl. 8, p. 591.

²¹⁶ H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *MenR* 2014/118, afl. 8, p. 594.

4.3 Opbouw en systeem van de wet

4.3.1 Opbouw

Hoofdstuk 3 van de Memorie van Toelichting geeft een toelichting op hoofdlijnen van het wetsvoorstel.²¹⁷ De wet is verdeeld in 23 hoofdstukken, waarvan er een behoorlijk aantal zijn gereserveerd voor eventuele uitbreiding van de wet. Hoofdstuk 1 geeft de begripsomschrijving, het toepassingsgebied en de doelen van de wet. Het tweede hoofdstuk geeft de taken en bevoegdheden van bestuursorganen. De Hoofdstukken 3 t/m 5 geven de verschillende kerninstrumenten waarin de Omgevingswet voorziet, te weten de omgevingsvisies, programma's, decentrale regelgeving, algemene regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Hoofdstuk 10 voorziet in een overzicht van de verschillende gedoogplichten, die nodig zijn ter verwezenlijking van projecten van algemeen belang. Het twaalfde hoofdstuk gaat over Grondexploitatie. Alle financiële aspecten worden geregeld in hoofdstuk 13. De regels over schade zullen nog worden geregeld in hoofdstuk 15. Hoe de verschillende instrumenten en besluiten moeten worden voorbereid, wordt in hoofdstuk 16 geregeld. Formele adviesorganen vinden hun plaats in hoofdstuk 17. In hoofdstuk 18 wordt voorzien in handhaving. Voor bijzondere omstandigheden is in hoofdstuk 19 een aantal bevoegdheden opgenomen. Ten slotte biedt hoofdstuk 20 de grondslag voor monitoring en informatievoorziening. Hoofdstukken 22 en 23 voorzien in het overgangsrecht en de slotbepalingen.²¹⁸ In het kader van dit onderzoek zijn de hoofdstukken 1, 4 en 5 het meest van belang, omdat in dit geval de vraag centraal staat hoe de belanghebbende eruit moet zien in de Omgevingswet. Met de instrumenten omgevingsplan en omgevingsvergunning zullen burgers het meest te maken hebben.²¹⁹ In de omgevingsvergunning komt de problematiek van de verschillende kringen van belanghebbenden naar voren. Daarom wordt eerst kort het systeem rond de zes kerninstrumenten besproken en daarna uitgebreid de omgevingsvergunning.

4.3.2 Systeem rond zes kerninstrumenten

De Omgevingswet biedt zes kerninstrumenten om aspecten rondom de fysieke leefomgeving te regelen. In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel worden de omgevingsvisies en de programma's geregeld. De decentrale regelgeving (o.a. het omgevingsplan) vindt zijn grondslag in hoofdstukken 2 en 4. Hoofdstuk

²¹⁷ Zie voor een helder overzicht ook: R. de Waard en B. Oortwijn, *Hoofdlijnen van het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2015, p. 229-231.

²¹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 49-57.

²¹⁹ Vgl. met het huidige bestemmingsplan en omgevingsvergunning.

4 regelt daarnaast ook de algemene rijksregels over activiteiten. In hoofdstuk 5 komen de omgevingsvergunning en het projectbesluit aan de orde. Deze zes kerninstrumenten worden niet allemaal op hetzelfde niveau gebruikt. Voor burgers zijn de algemene regels, zoals bijvoorbeeld een omgevingsplan, en de toestemming voor specifieke projecten, door middel van een omgevingsvergunning, het meest van belang, omdat zij juridisch bindende betekenis hebben.²²⁰

4.4 Omgevingsvergunning

4.4.1 Omgevingsvergunning algemeen

De omgevingsvergunning is één van de zes instrumenten waarin de Omgevingswet voorziet. De omgevingsvergunning uit de Wabo vormt het uitgangspunt voor de omgevingsvergunning in de Omgevingswet. De omgevingsvergunning keert dan ook in een soortgelijke vorm terug.²²¹ De omgevingsvergunning is vereist voor de opgesomde vergunningplichtige activiteiten. Voor al deze activiteiten wordt slechts één vergunning verleend, namelijk die ene omgevingsvergunning.²²² Deze activiteiten vallen uiteen in drie categorieën. Categorie één betreft activiteiten die op grond van de Omgevingswet vergunningplichtig zijn. De tweede categorie betreft activiteiten die op grond van een waterschapsverordening vergunningplichtig zijn. De laatste categorie zijn de activiteiten die op grond van een omgevingsverordening vergunningplichtig zijn.²²³ De lijst met vergunningplichtige activiteiten op grond van de Omgevingswet is uitgebreider dan de huidige lijst in de Wabo. Deze activiteiten vallen opnieuw uiteen in drie categorieën. Namelijk de bouwactiviteiten, de milieubelastende activiteiten en de natuuractiviteiten.²²⁴ De reikwijdte van de Omgevingswet is groter dan die van de Wabo, derhalve is de lijst van vergunningplichtige activiteiten ook langer. Bepaalde activiteiten keren niet meer terug in de lijst, zoals bijvoorbeeld de aanlegactiviteit, de sloopactiviteit en de activiteit het vellen van een houtopstand. Deze activiteiten keren al dan niet terug als verbod in het omgevingsplan. Indien een toestemming noodzakelijk wordt geacht kan een dergelijke (niet-terugkerende) activiteit enkel als

²²⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 57-58.

²²¹ R. Benhadi, 'De Omgevingswet', *LTB* 2014/20, afl. 5, p. 9; T.E.P.A. Lam, 'De omgevingsvergunning en het projectbesluit', *TBR* 2014/167, nr. 10, p. 950.

²²² Aldus de tekst van artikel 5.1 Omgevingswet.

²²³ Deze categorieën komen terug in de artikelen 5.1 tot en met 5.4 Omgevingswet.

²²⁴ Aldus artikel 5.1 Omgevingswet, zie ook: R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *MenR* 2014/123, afl. 8, p. 618, 620.

verbod worden opgenomen in het omgevingsplan en is via de afwijkactiviteit een omgevingsvergunning vereist.²²⁵

4.4.2 Aanvraag voor een omgevingsvergunning

Zoals zojuist geconstateerd geldt er een vergunningplicht voor diverse activiteiten opgesomd in artikelen 5.1 tot en met 5.4 van de Omgevingswet. De wet koppelt de vergunningplicht aan de genoemde activiteiten. Anders dan in de Wabo komt het begrip ‘project’ niet meer terug en dat is opvallend aldus Uylenburg.²²⁶ In de Wabo staat in artikel 2.1 dat het verboden is om een project uit te voeren zonder vergunning, indien het project bestaat uit de in dat artikel opgesomde activiteiten. De wetgever heeft daarbij aangegeven dat het project de optelsom is van de verschillende aangevraagde activiteiten.²²⁷ Het niet meer terug laten keren van het begrip project in de Omgevingswet duidt erop dat de wetgever is afgestapt van het in de Wabo gehanteerde uitgangspunt dat alle verschillende toestemmingen worden verleend in één omgevingsvergunning. Dat het de aanvrager reeds vrij staat om naar eigen inzicht een omgevingsvergunning in delen aan te vragen, behoudens in gevallen van onlosmakelijke samenhang, laat dit onverlet.²²⁸ Het uitgangspunt van de Wabo is dat alle toestemmingen in één omgevingsvergunning worden aangevraagd en verleend. Een initiatiefnemer kan er echter voor kiezen om alle toestemmingen apart aan te vragen. Enkel in de gevallen waarin er sprake is van onlosmakelijke samenhang moeten de verschillende toestemmingen voor de activiteiten gelijktijdig worden aangevraagd, aldus artikel 2.7 Wabo. Dat dit in de praktijk vaak niet gebeurt, staat los van dit uitgangspunt. Het blijkt te complex om alle toestemmingen bij grote projecten in één vergunning aan te vragen. Van de mogelijkheid om deelvergunningen aan te vragen wordt dan ook veelvuldig gebruik gemaakt. Wel moet hier de kritische kanttekening bij gemaakt worden dat een integrale afweging wordt belemmerd indien de verschillende toestemmingen niet gelijktijdig worden aangevraagd.²²⁹ Zoals gezegd lijkt het alsof de wetgever is afgestapt van de gedachte dat alle activiteiten gelijktijdig moeten worden vergund. De Memorie van Toelichting spreekt dat ook uit, het staat de aanvrager vrij om zelf te

²²⁵ T.E.P.A. Lam, ‘De omgevingsvergunning en het projectbesluit’, *TBR* 2014/167, nr. 10, p. 950.

²²⁶ R. Uylenburg, ‘De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld’, *MenR* 2014/123, afl. 8, p. 618.

²²⁷ Zie in dat kader: A.G.A. Nijmeijer, ‘Het wetsvoorstel Wabo in de Eerste Kamer: tussen potemkindorp en Waterloo?’, *Gst* 2008/108, afl. 7303, p. 527.

²²⁸ R. Uylenburg, ‘De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld’, *MenR* 2014/123, afl. 8, p. 618.

²²⁹ H.D. Tolsma, ‘De betekenis van het specialiteitsbeginsel in de context van het omgevingsrecht’, *NTB* 2013/21, afl. 6, p. 126, vgl. ook: Ch.W. Backes, ‘ Integraal en flexibel omgevingsrecht – droom of drogbeeld?’, in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 40, 2012, p. 35.

bepalen wanneer hij voor welke activiteiten een vergunning aanvraagt. Ook voor activiteiten die voorheen onlosmakelijk verbonden waren geldt nu keuzevrijheid, omdat dit meer flexibiliteit met zich meebrengt voor aanvragers. Ook omdat de reikwijdte van de Omgevingswet groter is, is het aantal potentiële onlosmakelijk verbonden activiteiten groter, dit zou tot ongewenste situaties kunnen leiden.²³⁰ Artikel 5.7 Omgevingswet geeft derhalve duidelijk aan dat het aanvrager vrij staat om te bepalen of een aanvraag los of gelijktijdig wordt gedaan.²³¹ Enkel in twee uitzonderingsgevallen bestaat er geen keuzevrijheid. Een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten in de bij AMvB bepaalde gevallen moet los worden aangevraagd. Daarnaast moet de vergunning voor milieubelastende activiteiten gelijktijdig worden aangevraagd met een omgevingsvergunning voor het lozen op een oppervlaktelichaam of zuiveringstechnisch werk.²³²

4.4.3 Procedures aanvraag

Afdeling 16.5 van de Omgevingswet omschrijft de procedure om een omgevingsvergunning te verkrijgen. De hoofdregel in de Omgevingswet is dat een omgevingsvergunning met de reguliere procedure wordt voorbereid. De beslistermijn voor deze procedure is net als in de Wabo 8 weken, conform paragraaf 16.5.2 Omgevingswet. Indien een aanvraag betrekking heeft op een bij AMvB genoemde activiteit is men verplicht om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te volgen. Dit zal gevallen betreffen waarin er een vergunning wordt gevraagd voor activiteiten die belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben.²³³

4.4.4 Beoordeling van de aanvraag

Een aanvraag om een omgevingsvergunning moet worden beoordeeld aan de hand van wettelijke regels en beleidsregels. Deze worden tezamen ook wel het toetsingskader voor de aanvraag genoemd. De wettelijke regels vloeien voort uit de Omgevingswet, in deze wet worden deze regels beoordelingsregels genoemd. Thans zijn deze regels verspreid over wetten in formele zin, AMvB's en ministeriële regelingen. In het wetsvoorstel is er voor gekozen om al deze regels samen te brengen in één AMvB.²³⁴ Artikel 5.17

²³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 160-163.

²³¹ Vgl ook de Noot van V.M.Y. van 't Lam onder de uitspraak ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2014:4442, AB 2015/74 m.nt. V.M.Y. van 't Lam

²³² Zie ook: R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *MenR* 2014/123, afl. 8, p. 620 en S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *MenR* 2014/127, afl. 8, p. 643-644.

²³³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 226. Zie ook: R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *MenR* 2014/123, afl. 8, p. 621.

²³⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 172-173.

Omgevingswet bepaalt dat bij AMvB regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1 Omgevingswet. Derhalve worden voor de verschillende activiteiten in één AMvB de beoordelingsregels en derhalve ook (mede) het toetsingskader vastgelegd. Wel worden in artikel 5.18 e.v. Omgevingswet de belangen opgesomd die de beoordelingsregels moeten dienen, naar aanleiding van de sterke kritiek die de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft geuit naar aanleiding van de Toetsversie.²³⁵ Op deze manier worden de delegatiegrondslagen beperkt door specifieke belangenkaders. Ieder artikel (5.18 e.v. Ow) geeft aan waarvoor regels kunnen of moeten worden gesteld.²³⁶ Iedere activiteit wordt naar verwachting aan een eigen toetsingskader onderworpen. De sectorale toetsingskaders zullen waarschijnlijk in stand blijven, ze zijn wel samengebracht op één locatie en één omgevingsvergunning. Het doel van de wet is het komen tot een meer samenhangend toetsingskader, de vraag is derhalve hoe deze verschillende toetsingskaders zich tot elkaar verhouden? Uylenburg past een erg duidelijke metafoor toe om dit te verduidelijken. Zij vergelijkt de optelsom van de verschillende activiteiten, zijnde het plan, met een ladenkast. Elke activiteit staat voor een aparte lade. Voordat het plan gerealiseerd kan worden moet elke lade gesloten zijn. Indien een bepaalde lade open blijft staan, al is dit maar een heel klein beetje, dan kan het plan geen doorgang vinden.²³⁷ De toetsingskaders vormen tezamen dan het algehele toetsingskader. Hoe de toetsingskaders er inhoudelijk uit komen te zien is nog onduidelijk. Op dit moment wordt er hard gewerkt aan de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet. Over een meer inhoudelijk samenhangend toetsingskader is op het moment van het schrijven van dit onderzoek nog niets bekend, wellicht zal dit blijken uit de concept-AMvB's. De verwachting is dat in de zomer van 2016 de concept-AMvB's openbaar gemaakt kunnen worden. Bij het aannemen van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is wel een motie aangenomen dat de beoordelingsregels zoveel mogelijk in ongewijzigde vorm moeten worden overgenomen uit huidige wet- en regelgeving.²³⁸ De contouren van de uitvoeringsregeling heeft de minister van Infrastructuur en Milieu wel al bekend gemaakt. Er komt een stelsel met vier AMvB's.

- Het Omgevingsbesluit
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving
- Het Besluit activiteiten leefomgeving

²³⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 4. Zie ook: T.E.P.A. Lam, 'De omgevingsvergunning en het projectbesluit', *TBR* 2014/167, nr. 10, p. 951-952; A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet', *TBR* 2014/163, nr. 10, p. 926-929.

²³⁶ H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *MenR* 2014/118, afl. 8, p. 598.

²³⁷ R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *MenR* 2014/123, afl. 8, p. 622-623.

²³⁸ *Kamerstukken I* 2015/2016, 33962, nr. M; Verslag Eerste Kamer 2015/16, nr. 24, item 5.

- Het Besluit bouwwerken leefomgeving

De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden uitgewerkt. In het Omgevingsbesluit worden algemene en procedurele bepalingen opgenomen. De Besluiten activiteiten leefomgeving en bouwwerken leefomgeving zullen de regels uit het huidige Bouwbesluit en Activiteitenbesluit worden overgenomen. Dit zijn derhalve de algemene regels, waarbij er geen vergunningplicht geldt, indien hieraan wordt voldaan.²³⁹

4.5 Rechtsbescherming in de Omgevingswet

4.5.1 Inleiding

In de laatste jaren is er een ontwikkeling gaande dat het belang steeds meer centraal komt te staan in de rechtsbescherming om met het oog op een voorspoedig proces het geschil zo veel mogelijk finaal te beslechten. Met name de artikelen 1.4 tot en met 1.10 CHW zorgen voor deze versnelling.²⁴⁰ In de doorgeefcolumn van de Vereniging voor Bestuursrecht vraagt Onrust om aandacht voor de belanghebbende in de Omgevingswet. De onlosmakelijke samenhang keert niet terug in de Omgevingswet, ook vinden er veranderingen in de reikwijdte van de wet plaats. Zij stelt dat het onduidelijk is in hoeverre de jurisprudentie gewezen onder de Wabo nog toepasbaar is in de Omgevingswet.²⁴¹ In deze paragraaf komt het systeem van rechtsbescherming in de Omgevingswet aan de orde en de stellingname van de wetgever met betrekking tot het belanghebbendebegrip.

4.5.2 Beroep

In de Omgevingswet is er voor gekozen om de rechtsbescherming aan te laten sluiten op de Awb. Dat wil zeggen dat eerst de bezwaarprocedure moet worden doorlopen indien het een besluit betreft dat met de reguliere procedure is voorbereid en daarna pas beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Vervolgens kan eventueel hoger beroep worden ingesteld. Bij dit beroep moet de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak in acht worden genomen. Bovendien is het mogelijk dat in bepaalde gevallen de Afdeling rechter in eerste en enige aanleg zal zijn.²⁴² De Awb brengt met zich mee

²³⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 33118, nr. 18. Tijdens de BOOG-bijeenkomst bij AKD in Breda van 20 oktober 2015 heeft mr. J.A.M. van der Velden een nadere toelichting gegeven op o.a. deze AMvB's.

²⁴⁰ B.J. Schueler, 'Naar een nieuw omgevingsrecht', *NJB* 2012/2021, afl. 35, p. 2509-2511.

²⁴¹ F. Onrust, 'Doorgeefcolumn: Omgevingswet en belanghebbendheid; alles bij het oude?' digitaal raadpleegbaar via: <http://verenigingbestuursrecht.nl/2013/08/doorgeefcolumn-omgevingswet-en-belanghebbendheid-alles-bij-het-oude/>, geraadpleegd op 21 maart 2016.

²⁴² *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 295-296.

dat indien er in een bijzondere wet niet anders is bepaald, het systeem van de Awb geldt. De Omgevingswet zal wel enkele wijzigingen aanbrengen in de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. De wetgever geeft daarom aan hoe het beroep per besluit op grond van de Omgevingswet eruit zal zien. Het uitgangspunt is dat er beroep in twee instanties mogelijk is. In bepaalde uitzonderingsgevallen kan het noodzakelijk zijn om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over de rechtmatigheid van een bepaald besluit, in die gevallen is slechts beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling mogelijk.²⁴³ Voor een belanghebbende is het vooral van belang om de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan en de omgevingsvergunning in ogenschouw te nemen. Het omgevingsplan wordt met behulp van de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) voorbereid. Beroep tegen dit plan is alleen mogelijk in eerste en enige aanleg bij de Afdeling, omdat de rechtmatigheid van een omgevingsplan bepalend is voor de rechtmatigheid van andere besluiten en het een behoorlijk ruime reikwijdte betreft,²⁴⁴ is het van belang om snel duidelijkheid te hebben over de rechtmatigheid van het omgevingsplan.²⁴⁴ De rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning is gelijk aan die onder de Wabo. Dat wil zeggen dat de hoofdregel uit de Awb wordt gevolgd. Beroep is mogelijk in twee instanties: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling. Dit vergroot de zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak; maakt het mogelijk om aan rechtsvorming te doen; biedt de mogelijkheid tot herkansing en brengt de rechtspraak dichterbij de burger.²⁴⁵

4.5.3 Belanghebbende

4.5.3.1 Aanleiding

In haar doorgeefcolumn stelt Onrust dat de Omgevingswet in feite een Wabo-plus is en dat er een nog verdere ontwikkeling plaatsvindt van het principe van één vergunning voor één project. Rechtsbescherming wordt verzekerd door een vereenvoudiging van procedures, zonder dat de rechten van belanghebbenden worden ingeperkt. Het beschermingsniveau moet gelijk blijven onder de Omgevingswet.²⁴⁶ Omdat er door de Omgevingswet toch wel wat veranderingen optreden in de vergunningplichtige activiteiten en de onlosmakelijke samenhang verdwijnt, is het wellicht lastig om de belanghebbendejurisprudentie één op één toe te passen in de Omgevingswet. Bovendien is het mogelijk lastig om een gelijk beschermingsniveau te handhaven, omdat de trend in de jurisprudentie is dat er

²⁴³ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 296-297.*

²⁴⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 299-300.*

²⁴⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 300-301.*

²⁴⁶ F. Onrust, 'Doorgeefcolumn: Omgevingswet en belanghebbendheid; alles bij het oude?' digitaal raadpleegbaar via: <http://verenigingbestuursrecht.nl/2013/08/doorgeefcolumn-omgevingswet-en-belanghebbendheid-alles-bij-het-oude/>, geraadpleegd op 21 maart 2016.

steeds strengere eisen aan de belanghebbende worden gesteld en dat een ontvankelijke belanghebbende wordt beperkt door het relativiteitsbeginsel.²⁴⁷

4.5.3.2 Standpunt Wetgever

Door de wetgever wordt niet heel uitgebreid ingegaan in de Memorie van Toelichting op de positie van de belanghebbende. Er wordt wel een benedengrens opgenomen in de omvang van de belanghebbende. De wetgever stelt namelijk dat er geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het huidige beschermingsniveau.²⁴⁸ Door de belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij ingrijpende besluiten wordt juist bewerkstelligd dat belanghebbenden een zwaardere stem krijgen. Een eenvoudigere procedure zorgt er ook voor dat het voor belanghebbenden veel duidelijker is wanneer welk besluit wordt genomen en hoe zij daar tegen op kunnen komen. Op deze manier wordt het vertrouwen in de overheid vergroot.²⁴⁹ Bij ingrijpende besluiten worden belanghebbenden vroegtijdig betrokken in de voorbereiding van besluiten door middel van een zienswijzenprocedure en wordt hen rechtsbescherming geboden, indien zij in hun belangen worden geraakt. Als voorbeeld wordt de procedure voor een omgevingsplan geschetst.²⁵⁰ Om er zeker van te zijn dat de belanghebbende tijdig in het proces wordt geïnformeerd verplicht de wetgever een initiatiefnemer bij de aanvraag om aan te geven hoe belanghebbenden / omwonenden zijn geïnformeerd en betrokken bij de aanvraag.²⁵¹ Dit geldt niet alleen voor een initiatiefnemer bij een omgevingsvergunning, ook geldt deze verplichting voor een gemeente bij de aanpassing van een omgevingsplan.²⁵² Tijdens de parlementaire behandeling is de rechtsbescherming bij de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure aan de orde gekomen. Indien een besluit wordt voorbereid met deze procedure is het mogelijk dat één ieder zienswijzen in kan dienen, beroep kan echter alleen door belanghebbenden worden ingesteld, mits zij tijdig een zienswijze kenbaar hebben gemaakt.²⁵³ Dat de wetgever duidelijk aansluiting bij de Awb zoekt, blijkt duidelijk uit de Nota n.a.v. het verslag. De regering is namelijk van mening dat de Awb in combinatie met het wetsvoorstel een voldoende niveau aan rechtsbescherming kan bieden. De regeling van rechtsbescherming zal compleet worden gemaakt door middel van de Invoeringswet. Aansluiting bij

²⁴⁷ Idem.

²⁴⁸ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 38.*

²⁴⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 38; 47.*

²⁵⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 267.*

²⁵¹ *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 23, p. 6.*

²⁵² *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 61, p. 13.*

²⁵³ *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 23, p. 26.*

de Awb en de Wet op de economische delicten is hierbij het uitgangspunt.²⁵⁴ De CDA-fractie merkt op dat een beperkt toetsingskader in de Omgevingswet zal doorwerken in de rechtsbescherming voor burgers. De regering merkt op dat dit niet juist is, omdat in de nog vast te stellen AMvB de beoordelingsregels zeer specifiek worden uitgewerkt en dat dit resulteert in een afdoende niveau van rechtsbescherming.²⁵⁵ In de eerste termijn van het wetgevingsoverleg Omgevingswet is op 1 juni 2015 gevraagd door Smaling van de SP hoe het belanghebbendebegrip wordt gedefinieerd in de Omgevingswet.²⁵⁶ De minister beantwoordt deze vraag met een verwijzing naar de Awb. Het belanghebbendebegrip wordt door de Awb bepaald en geldt voor het gehele bestuursrecht en dus ook voor het omgevingsrecht. Ook in de Omgevingswet wordt bij dit begrip aangesloten. Tijdens de voorbereiding van besluiten en in de fase van rechtsbescherming speelt dit begrip een rol.²⁵⁷ De criteria die in de jurisprudentie zijn ontwikkeld, zijn bepalend voor de vraag of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. De minister verwijst vervolgens naar het zicht- en afstandscriterium; de ruimtelijke uitstraling en de vraag of milieugevolgen kunnen worden ondervonden.²⁵⁸ De wetgever beoogt geen andere invulling van het belanghebbendebegrip in de Omgevingswet. Na het aanbieden van het wetsvoorstel aan de Eerste Kamer²⁵⁹ geeft de minister in de beantwoording van de schriftelijke vragen van de PVV-fractie²⁶⁰ over de invulling van het belanghebbendebegrip bij een projectbesluit aan, dat de kring van belanghebbenden niet wordt verbreed door een bredere participatie van de omgeving in de voorbereidingsfase van dit projectbesluit. De ontvankelijkheid in de beroepsprocedure wordt bepaald door het belanghebbendebegrip ex artikel 1:2 Awb.²⁶¹ Het niveau van rechtsbescherming blijft gelijk²⁶² en in de voorbereidingsfase wordt de positie van de belanghebbende juist verruimd.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de nieuwe Omgevingswet centraal. Het wetsvoorstel is inmiddels met een ruime meerderheid aangenomen in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer. De eerste stap in deze grote wetgevingsoperatie is voltooid. De vier verbeterdoelen die de wetgever voor ogen heeft met de

²⁵⁴ *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 23, p. 37-39*

²⁵⁵ *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 23, p. 38-39.*

²⁵⁶ *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 85, p. 44.*

²⁵⁷ *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 61, p. 24.*

²⁵⁸ *Idem.*

²⁵⁹ *Kamerstukken I 2014/15, 33962, nr. A.*

²⁶⁰ *Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. G, p. 6.*

²⁶¹ *Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. H, p. 12.*

²⁶² In de literatuur wordt dit weliswaar betwijfeld, zie o.a.: H. Nijman, 'Rechtsbescherming onder de Omgevingswet: op een gelijkwaardig niveau?', *TO* 2016, nr. 1/2, p. 27-44.

Omgevingswet worden omarmd en de belangrijkste uitgangspunten van gelijke bescherming en een betere afstemming op Internationaal en Europees recht zijn akkoord. De Omgevingswet zal vanaf 2018 het speelveld van de fysieke leefomgeving bedienen. Wat deze fysieke leefomgeving precies inhoudt, is niet duidelijk, wel is duidelijk wat er in ieder geval onder wordt verstaan. In artikel 1.2 Omgevingswet wordt dit opgesomd, zaken als bouwen, water, natuur en milieu behoren in ieder geval tot de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet is opgebouwd rond dit begrip fysieke leefomgeving. Er zijn zes kerninstrumenten aan de hand waarvan de bescherming en benutting van deze leefomgeving worden gereguleerd. Voor burgers zijn de belangrijkste instrumenten waarmee zij te maken zullen krijgen het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Met deze omgevingsvergunning kan een initiatiefnemer toestemming krijgen om bepaalde activiteiten uit te voeren. De vergunningplichtige activiteiten keren terug in artikel 5.1 van de Omgevingswet. De initiatiefnemer mag zelf besluiten in welke volgorde of in welke vorm de toestemming voor de activiteiten wordt aangevraagd. De verplichting om bepaalde activiteiten tegelijk aan te vragen bestaat in de Omgevingswet niet meer. De initiatiefnemer kan naar eigen inzicht deelvergunningen aanvragen. Op deze aanvragen is veelal de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, in bepaalde gevallen zal dit echter de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zijn. De beoordeling van de aanvraag zal worden getoetst aan de in AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving) vast te stellen beoordelingsregels. Duidelijk is dat er beoordelingsregels per activiteit zullen worden vastgesteld en dat alle activiteiten moeten kunnen worden toegestaan, wil het gehele project doorgang kunnen vinden. De wetgever geeft aan dat de rechtsbescherming onder de Omgevingswet op een gelijk niveau moet blijven liggen als in de Wabo. Wat betreft deze rechtsbescherming wordt aangesloten op de hoofdregels uit de Awb. Beroep is mogelijk in twee instanties, behalve enkele uitzonderingsgevallen. Ook met betrekking tot de ontvankelijkheid in de rechtsbescherming wordt aangesloten bij de Awb. Met betrekking tot het belanghebbendebegrip wordt aansluiting gezocht bij artikel 1:2 Awb. Bestaande criteria om in het omgevingsrecht te bepalen of een persoon belanghebbende is of niet, zullen blijven bestaan. De wetgever beoogt geen andere invulling te geven aan het belanghebbendebegrip. Onrust merkt in haar doorgeefcolumn op dat de Omgevingswet verschilt ten opzichte van de Wabo. Ook uit het behandelde in dit hoofdstuk blijkt dat er een aantal verschillen bestaan tussen de Omgevingswet en de Wabo. In het volgende hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe de belanghebbende in de Omgevingswet eruit moet komen te zien in het licht van het ingenomen standpunt door de wetgever. Ook zal geëvalueerd worden aan de hand van de te ontdekken trends van de afgelopen jaren.

Hoofdstuk 5 Belanghebbende in de Omgevingswet

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat de wetgever de belanghebbende in de Omgevingswet wil laten aansluiten op de algemene definitie van het belanghebbendebegrip uit artikel 1:2 Awb. Tijdens het wetgevingsoverleg is er namelijk letterlijk gevraagd hoe het belanghebbendebegrip in de Omgevingswet wordt gedefinieerd. De minister heeft daarop geantwoord dat de belanghebbende wordt bepaald door de definitie uit artikel 1:2 Awb.²⁶³ In de Omgevingswet wordt derhalve, net als in het algemeen bestuursrecht, aangesloten op deze definitie. Vanuit dit standpunt wordt vertrokken in dit hoofdstuk. Op het eerste gezicht lijkt de stellingname van de minister helder. Door aansluiting te zoeken bij bestaande jurisprudentie lijkt duidelijk hoe de belanghebbende moet worden bepaald. Maar is de jurisprudentie, zoals deze is toegesneden op de Wabo wel toepasbaar in de Omgevingswet? Wat voor invloed heeft het relativiteitsvereiste gehad op het belanghebbendebegrip en noopt dit in de omvang van het belanghebbendebegrip tot veranderingen? In dit afsluitende hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. Hoe zou het belanghebbendebegrip eruit kunnen zien en hoe zou het eruit moeten zien in de Omgevingswet?

5.2 Verschillen en overeenkomsten tussen Wabo en Omgevingswet

5.2.1 Inleiding

In de hoofdstukken 1 en 4 zijn respectievelijk de Wabo en de Omgevingswet besproken. Hierbij is aandacht besteed aan de doelen van de wetten, de (integratie van) toetsingskaders, de manier om een omgevingsvergunning aan te vragen en de positie van belanghebbenden. Op deze punten wordt hieronder een vergelijking gemaakt tussen de Wabo en de Omgevingswet.

5.2.2 Doel van de wet

Het belangrijkste doel van de Wabo was om het vergunningstelsel eenvoudiger te maken.²⁶⁴ Door middel van één omgevingsvergunning wordt toestemming verleend voor meerdere activiteiten. De Omgevingswet moet het mogelijk maken om eenvoudiger en beter de fysieke leefomgeving op een gewenst niveau te brengen en te houden. Door alle toestemmingen in het omgevingsrecht samen te

²⁶³ *Kamerstukken II 2014/15*, 33962, nr. 85, p. 44; *Kamerstukken II 2014/15*, 33962, nr. 61, p. 24.

²⁶⁴ *Kamerstukken II 2006/07*, 30844, nr. 3 (MvT), p. 3.

brenge in één wet wordt het gebruiksgemak vergroot en is een meer samenhangende benadering mogelijk.²⁶⁵ De achterliggende gedachte van de Omgevingswet lijkt daarmee dezelfde te zijn als die van de Wabo. De Omgevingswet borduurt voort op de Wabo en in dit opzicht lijken er geen significante verschillen te bestaan.²⁶⁶

5.2.3 Activiteiten die vallen onder het toepassingsbereik van de omgevingsvergunning

In de Wabo bepalen artikelen 2.1 en 2.2 voor welke activiteiten toestemming gevraagd moet worden door middel van een omgevingsvergunning aan het bevoegd gezag. De Omgevingswet voorziet in de artikelen 5.1 tot en met 5.4 in deze lijst met activiteiten. In de opsomming van de activiteiten zijn de nodige overeenkomsten op te merken, maar ook zijn er verschillen te ontdekken. Zo bevatten beide lijsten activiteiten als bouwen, afwijken van het bestemmings- / omgevingsplan, brandveilig gebruik en milieubelasting. Vanwege de verandering in de reikwijdte, keren activiteiten als het uitvoeren van een werk of het vellen van een houtopstand niet meer direct terug. Wel komen in tegenstelling tot de Wabo, water-, ontgrondings- en natuuractiviteiten voor in de Omgevingswet. Dat er verschil bestaat tussen de activiteiten lijkt op het eerste gezicht niet heel spectaculair, omdat dit inherent is aan de verandering van de reikwijdte van de wet. Wel brengen deze verschillende activiteiten grotere verschillen in de kringen van belanghebbenden met zich mee.²⁶⁷ Dit brengt net als bij de invoering van de Wabo de vraag met zich mee of deze verschillende kringen moeten worden samengevoegd tot één kring van belanghebbenden of dat deze naast elkaar moeten blijven bestaan.

5.2.4 Toetsingskaders

5.2.4.1 Karakterisering

De Omgevingswet wordt door Onrust in eerste instantie aangemerkt als een model 4.1 en later als een Wabo-plus model.²⁶⁸ In aanloop naar de Toetsversie van de Omgevingswet leek dat de wetgever

²⁶⁵ Voor verdere verduidelijking van de (maatschappelijke) doelen zie paragraaf 4.1.2.1.

²⁶⁶ T.E.P.A. Lam, 'De omgevingsvergunning en het projectbesluit', *TBR* 2014/167, nr. 10, p. 950.

²⁶⁷ Vgl bijvoorbeeld de afstanden waarop de belanghebbenden wonen in: ABRvS 20 augustus 2014, nr. 201400116/1/A4, ECLI:NL:RVS:2014:3092 en ABRvS 17 juni 2015, nr. 201407723/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:1897.

²⁶⁸ F. Onrust, 'De Raamwet omgevingsrecht; van model 3.0 naar model 4.1', *BR* 2011/130, afl. 9, p. 639-648; F. Onrust, 'Doorgeefcolumn: Omgevingswet en belanghebbendheid; alles bij het oude?' digitaal raadpleegbaar via: <http://verenigingbestuursrecht.nl/2013/08/doorgeefcolumn-omgevingswet-en-belanghebbendheid-alles-bij-het-oude/>, geraadpleegd op 21 maart 2016; Vgl: H.D. Tolsma, 'Omgevingsvergunning model 4 een stap dichterbij met de Omgevingswet?', *MenR* 2012/18, afl. 2, p. 82-89.

beoogde om de toetsingskaders volledig te integreren en de wet ook sectoroverstijgend te maken.²⁶⁹ Vandaar dat de Omgevingswet niet alleen als een model 4 moest worden aangemerkt, maar vanwege de verbreding als model 4.1, aldus Onrust.²⁷⁰ Uit de Concept-Omgevingswet bleek dat een volledige integratie niet meer werd beoogd door de wetgever en dat men een meer samenhangend toetsingskader nastreefde.²⁷¹ Met de Omgevingswet beoogt de wetgever dit meer samenhangend toetsingskader te introduceren, om op deze manier de verschillende deelbelangen in een meer samenhangend geheel te beoordelen. Van het oorspronkelijke idee uit het meerjarenprogramma om één integraal toetsingskader te introduceren is de wetgever afgestapt. Achter de schermen blijven meerdere toetsingskaders bestaan, maar deze worden wel meer in samenhang beoordeeld en leiden tot één omgevingsvergunning voor de verschillende activiteiten. In hoeverre deze samenhang bestaat is op het moment van dit onderzoek nog niet bekend, dit zal blijken uit de nog te publiceren concept-AMvB's.

5.2.4.2 Wettelijke verankering

In de Wabo zijn de toetsingskaders opgenomen in de wet zelf.²⁷² In de Omgevingswet worden de toetsingskaders opgenomen in een AMvB.²⁷³ Wel schrijft de Omgevingswet enkele delegatiegrondslagen voor in de artikelen 5.17 e.v. De precieze inkleding van deze toetsingskaders is op het moment van het schrijven van dit onderzoek nog niet bekend, wel is duidelijk dat er zo veel mogelijk aansluiting gezocht moet worden bij de reeds bestaande toetsingskaders, omdat tijdens de behandeling in de Eerste Kamer een motie is aangenomen om bij de invulling van de toetsingskaders zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de reeds bestaande beoordelingsregels uit de huidige wet- en regelgeving.²⁷⁴ Nu deze motie een duidelijke ondergrens trekt voor de op te stellen beoordelingsregels is het aannemelijk dat er weinig inhoudelijke verschillen zullen bestaan tussen de huidige sectorale toetsingskaders en de op te stellen beoordelingsregels in de AMvB Besluit kwaliteit Leefomgeving. Het nieuw op te richten toetsingskader zal waarschijnlijk de optelsom worden van de verschillende bestaande toetsingskaders. Nijmeijer en Soppe hebben al opgemerkt dat een dergelijke vorm van integratie niet als integratie moet worden beschouwd, maar als bundeling. Door normen alleen samen te brengen, zonder deze te reduceren, is er

²⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 31953, nr. 40, p.2.

²⁷⁰ F. Onrust, 'De Raamwet omgevingsrecht; van model 3.0 naar model 4.1', *BR* 2011/130, afl. 9, p. 642.

²⁷¹ F. Onrust, 'Doorgeefcolumn: Omgevingswet en belanghebbendheid; alles bij het oude?' digitaal raadpleegbaar via: <http://verenigingbestuursrecht.nl/2013/08/doorgeefcolumn-omgevingswet-en-belanghebbendheid-alles-bij-het-oude/>, geraadpleegd op 21 maart 2016.

²⁷² Vgl. artikel 2.10 e.v. Wabo.

²⁷³ Vgl. artikel 5.17 e.v. Omgevingswet en K.J. de Graaf, G.A. van der Veen, H.D. Tolsma en A.T. Marseille, 'Omgevingswet: fundamentele keuzes in het wetgevingstraject uitgelicht', *MenR* 2015/114, afl. 8, p. 604-610.

²⁷⁴ *Kamerstukken I* 2015/2016, 33962, nr. M; Verslag Eerste Kamer 2015/16, nr. 24, item 5.

geen sprake van integratie.²⁷⁵ Van een daadwerkelijk verschil tussen de oude en de nieuwe toetsingskaders vanwege integratie kan dan waarschijnlijk ook niet worden gesproken, wel zal op één of andere manier samenhang worden nagestreefd.

5.2.4.3 Tussenconclusie

De reikwijdte van de Omgevingswet wordt groter dan die van de Wabo. Omdat er geen sprake is van volledige integratie van toestemmingsstelsels kan de Omgevingswet niet worden bestempeld als een model 4. Desondanks moet wel een verbreding ten opzichte van de Wabo worden opgemerkt en is de benaming Wabo-plus of een model 3.1 meer geschikt. De nieuw op te richten toetsingskaders zijn op het moment van het schrijven van dit onderzoek nog niet bekend, naar verwachting zal dit niet een volledig geïntegreerd toetsingskader zijn. Tussen de nog op te richten toetsingskaders en de huidige toetsingskaders vallen inhoudelijk geen grote verschillen te verwachten, vanwege de grens die door de Eerste Kamer is getrokken. De wettelijke verankering van het toetsingskader verandert wel, in de Wabo is dit namelijk in een wet in formele zin geregeld, terwijl de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om dit bij AMvB te regelen.

5.2.5 Manier(en) om een omgevingsvergunning aan te vragen

In de Wabo staat het begrip project centraal. Het project is de optelsom van de juridische activiteiten die nodig zijn om een plan te realiseren. Enkel indien twee activiteiten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is een initiatiefnemer op basis van artikel 2.7 Wabo verplicht om deze activiteiten gelijktijdig aan te vragen. In de overige gevallen bestaat een dergelijke verplichting niet. De wetgever heeft sinds 2013 bepaald dat er geen onlosmakelijke samenhang meer bestaat tussen de activiteiten strijdig gebruik en een andere activiteit, zoals bouwen.²⁷⁶ Men kan duidelijkheid over de toestemming voor strijdig gebruik verkrijgen alvorens er een vergunning voor de activiteit bouwen moet worden aangevraagd. De omvang van artikel 2.7 Wabo wordt hierdoor beperkt. In de Omgevingswet keert de onlosmakelijke samenhang niet meer terug. Het staat een initiatiefnemer vrij om naar eigen inzicht deelvergunningen aan te vragen, omdat dit tot meer flexibiliteit zou leiden volgens de wetgever.²⁷⁷ Het

²⁷⁵ A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe, 'Alles draait om eenvoud, De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?', in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 428-429. Vgl. ook: Ch.W. Backes, 'Integraal en flexibel omgevingsrecht – droom of drogbeeld?', in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 40, 2012, p. 35.

²⁷⁶ *Staatsblad* 2013, 145.

²⁷⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 160-163.

niet terugkeren van de onlosmakelijke samenhang wordt in de literatuur niet positief ontvangen. Door het loslaten van de figuur van onlosmakelijke samenhang wordt het lastiger om de aanvraag integraal te beoordelen, omdat de verwachting bestaat dat omgevingsvergunningen minder vaak integraal zullen worden aangevraagd.²⁷⁸ In de jurisprudentie hanteren de Afdeling en rechtbanken dikwijls een ruimere kring van belanghebbenden, omdat er tussen bepaalde activiteiten onlosmakelijke samenhang bestaat en derhalve de ruimste kring van belanghebbenden heeft te gelden. Nu deze onlosmakelijke samenhang verdwijnt, zal deze jurisprudentie niet meer onverkort kunnen worden toegepast.

5.2.6 Positie belanghebbenden

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wabo heeft de wetgever duidelijk gemaakt dat het destijds bestaande beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving en van de rechtsbescherming van derde-belanghebbenden niet zou wijzigen. De kring van belanghebbenden zou niet kleiner worden dan de gehanteerde kringen in de destijds bestaande jurisprudentie voor de verschillende afzonderlijke vergunningen.²⁷⁹ In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet wordt er door de wetgever gesteld dat er geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het huidige beschermingsniveau.²⁸⁰ De wetgever doet hier zelfs nog een schepje bovenop. Door belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken in de besluitvorming wordt bewerkstelligd dat hun positie juist wordt verbeterd.²⁸¹ Bij de invoering van de Wabo is het verschil tussen de kringen van belanghebbenden aan de praktijk overgelaten. In de parlementaire behandeling van de Omgevingswet zijn deze verschillende kringen van belanghebbenden niet aan de orde geweest, wel is duidelijk geworden dat de belanghebbende in de Omgevingswet wordt bepaald door de algemene definitie van artikel 1:2 Awb en dat aangesloten moet worden bij bestaande criteria in de jurisprudentie. In de voorfase lijkt de positie van een derde-belanghebbende in de Omgevingswet door de vroegtijdige betrokkenheid te verbeteren. In de fase van rechtsbescherming lijkt de positie gelijk.

²⁷⁸ Zie onder andere: Ch.W. Backes, 'Integraal en flexibel omgevingsrecht – droom of drogbeeld?', in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 40, 2012, p. 39; R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in een nieuwe habitat', in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 40, 2012, p. 61; R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *MenR* 2014/123, afl. 8, p. 618-620; S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *MenR* 2014/127, afl. 8, p. 643-644 en de noot van V.M.Y. van 't Lam onder de uitspraak ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2014:4442, *AB* 2015/74 m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

²⁷⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31953, nr. 3 (MvT), p. 33.

²⁸⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 38.

²⁸¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 38, 47, 267.

5.2.7 Tussenconclusie

De Omgevingswet kan worden aangemerkt als een vervolgstuk op de Wabo. De wet lijkt daarmee op een model 3.1 of een Wabo-plus. Zij gaat verder dan de Wabo, maar strekt niet tot een volledige integratie van de diverse vergunningstelsels. Tussen de Wabo en de Omgevingswet bestaan overeenkomsten en verschillen. De doelen van de Wabo en de Omgevingswet komen overeen. Beiden strekken tot vereenvoudiging en vergemakkelijking van regelgeving door middel van het samenvoegen van verschillende toestemmingstelsels. Op deze manier is een meer samenhangende beoordeling van de aanvraag mogelijk. De activiteiten die vallen onder de vergunningplicht van de Wabo en de Omgevingswet verschillen wel. Omdat de reikwijdte van de Omgevingswet ruimer is dan die van de Wabo vallen er (logischerwijs) meer verschillende activiteiten onder de Omgevingswet. Deze activiteiten zijn uiteenloper dan bij de Wabo. Een belangrijk verschil tussen de Wabo en de Omgevingswet is de verankering van de toetsingskaders. In de Wabo zijn de toetsingskaders in de Wabo zelf, dus in een wet in formele zin, verankerd. In de Omgevingswet daarentegen worden deze overgeheveld naar een AMvB, er vindt wel een inhoudelijke begrenzing van de toetsingskaders plaats door de delegatiegrondslagen uit de wet. De inhoudelijke vormgeving van de toetsingskaders in de Omgevingswet is op het moment van het schrijven van dit onderzoek nog niet bekend, deze wordt in de zomer van 2016 verwacht. De Eerste Kamer heeft een motie aangenomen bij de stemming over het wetsvoorstel dat de inhoudelijke beoordelingsregels uit de huidige wet- en regelgeving zoveel mogelijk hetzelfde moeten worden overgenomen in de AMvB bij de Omgevingswet. Inhoudelijk zijn er dus geen grote wijzigingen te verwachten. Een belangrijk verschil tussen de Wabo en de Omgevingswet is de mogelijkheid tot het aanvragen van deelvergunningen. In de Wabo is het verplicht om activiteiten waartussen onlosmakelijke samenhang bestaat gelijktijdig aan te vragen. De Omgevingswet kent een dergelijke verplichting niet. Het is derhalve mogelijk om elke activiteit apart aan te vragen, ondanks dat deze activiteiten voorheen gelijktijdig moesten worden aangevraagd. De positie van de belanghebbende in de voorfase van het proces lijkt in de Omgevingswet te verbeteren ten opzichte van de Wabo. Een belanghebbende moet immers meer betrokken worden bij het besluit. In de fase van de rechtsbescherming zijn er op het eerste gezicht geen verschillen te verwachten tussen de Wabo en de Omgevingswet.

5.3 Andere relevante ontwikkelingen

5.3.1 Belanghebbende per activiteit en veranderingen onlosmakelijke samenhang

De Afdeling heeft zich zeer snel over deze vraag uitgelaten hoe de belanghebbende moest worden bepaald. Zij heeft daarbij uitgemaakt dat behoudens in de gevallen van onlosmakelijke samenhang per activiteit de kring van belanghebbenden moest worden bepaald. In de jurisprudentie is nog enkele malen expliciet naar deze uitspraak van de Afdeling verwezen. De Afdeling en de rechtbanken houden strikt vast aan deze lijn en dit leidt tot een duidelijke afbakening van de belanghebbende per activiteit.

De onlosmakelijke samenhang tussen de activiteit strijdig gebruik en een andere activiteit (zoals bouwen) is door een wetswijziging komen te vervallen. Sinds 25 april 2013 is het mogelijk om eerst de toestemming voor strijdig gebruik aan te vragen, alvorens er een andere toestemming wordt aangevraagd.

5.3.2 Relativiteit

Sinds 31 oktober 2010 geldt in een gedeelte van het bestuursrecht het relativiteitsbeginsel. Per 1 januari 2013 geldt dit voor het hele bestuursrecht. In de discussie voorafgaand aan het relativiteitsbeginsel zijn er stemmen opgegaan om relativiteit en ontvankelijkheid samen te brengen tot één vereiste.²⁸² Door de wetgever is hier niet voor gekozen, omdat het beschermingsbereik van een norm pas wordt bepaald indien al duidelijk is dat een persoon ontvankelijk is. In de eerste uitspraken van de Afdeling werd het relativiteitsvereiste strikt benaderd. Tegenwoordig lijkt de Afdeling hier toch wat soepeler mee om te gaan.²⁸³ Als een belanghebbende op een juiste manier kan verwoorden waarom een bepaalde norm strekt tot bescherming van diens woon- en leefklimaat dan wordt de norm geacht (mede) te strekken tot bescherming van diens belangen. Zeer recent heeft de Afdeling een correctie op het relativiteitsbeginsel geaccepteerd indien een geslaagd beroep kan worden gedaan op het vertrouwens- of het gelijkheidsbeginsel.²⁸⁴ De relatie tussen relativiteit en ontvankelijkheid ontbreekt weliswaar volgens de wetgever, maar de omvang van de kring van belanghebbenden kan wel bepalend zijn voor de mate waarin er behoefte kan bestaan aan een correctie op deze kring door middel van relativiteit.²⁸⁵ In de jurisprudentie wordt relativiteit tegenwoordig minder snel tegengeworpen, van een corrigerende

²⁸² M. Schreuder-Vlasblom, 'Tweepolig procesrecht: over de aanvulling van rechtsgronden en feiten in het geding volgens het procesrecht van de Awb', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 428-429.

²⁸³ Ter verduidelijking van deze mogelijke lijn verwijs ik naar paragraaf 3.5.6.

²⁸⁴ ABRvS 16 maart 2016, nr. 201402641/1/R1, ECLI:NL:RVS:2016:732.

²⁸⁵ Vgl. de redenering van De Poorter: J.C.A. de Poorter, 'Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadviezen VAR, nr. 144, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 44.

werking op het belanghebbendebegrip lijkt dan ook geen sprake. In zoverre heeft de wetgever dus gelijk dat er geen relatie bestaat tussen relativiteit en de belanghebbende. Van belang is echter wel om te realiseren dat een ruim belanghebbendebegrip kan worden gecorrigeerd door middel van het relativiteitsbeginsel.

5.3.3 Verkleining kring van belanghebbenden bij omgevingsvergunning voor het drijven van een inrichting

Zeer recentelijk heeft de Afdeling de kring van belanghebbenden in omgevingsvergunningen voor het drijven van een inrichting verkleind. Voorheen moest aannemelijk zijn dat gevolgen van de inrichting konden worden ondervonden op het perceel van een derde. Thans is het vereist dat gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden op het perceel van de derde. Hiermee sluit de omgevingsvergunning voor het drijven van een inrichting aan bij de praktijk van bestemmingsplannen en evenementenvergunningen, hetgeen past bij een eenvormige toepassing van artikel 1:2 Awb.²⁸⁶ De kring van belanghebbenden voor de activiteit het drijven van een inrichting wordt hiermee verkleind, omdat er strengere eisen aan het criterium worden gesteld. De Afdeling streeft met deze uitspraak een eenvormige toepassing van het belanghebbendebegrip na.

5.4 Mogelijkheden toepassing belanghebbendebegrip in de Omgevingswet

5.4.1 Inleiding

De wetgever heeft een duidelijk standpunt ingenomen, namelijk dat de belanghebbende in de Omgevingswet wordt bepaald door artikel 1:2 Awb. In de Wabo wordt per activiteit bepaald of een persoon belanghebbende is, behoudens in de gevallen van onlosmakelijke samenhang. Omdat er verschillen bestaan tussen de Wabo en de Omgevingswet worden in deze paragraaf de vijf verschillende varianten geanalyseerd, die genoemd zijn in de discussie over de mogelijke invulling van het belanghebbendebegrip in de Wabo. Vervolgens wordt geconcludeerd hoe de belanghebbende in de Omgevingswet eruit zou moeten zien.

5.4.2 Bij AMvB vaststellen of iemand belanghebbende is

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wabo heeft de wetgever er niet voor gekozen om bij AMvB door middel van een matrix met afstandstabellen vast te stellen wie belanghebbende is bij de

²⁸⁶ ABRvS 16 maart 2016, nr. 201504206/1/A4, ECLI:NL:RVS:2016:737, r.o. 18.2.

omgevingsvergunning. Ook bij de behandeling van de Omgevingswet is dit niet gebeurd. Er zijn ook geen aanwijzingen dat dit nog staat te gebeuren bij de invoeringswetgeving, er wordt immers door de wetgever gewezen op de aansluiting op artikel 1:2 Awb en op de huidige criteria zoals het zicht- en nabijheidscriterium om te bepalen of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt.²⁸⁷ Nu de wetgever beoogt aansluiting te zoeken bij de huidige jurisprudentie, is het idee om een AMvB vast te stellen met een matrix niet realistisch en realiseerbaar. Op deze variant wordt derhalve niet verder ingegaan.

5.4.3 Relativiteitsbeginsel

Vandaag de dag kent het gehele bestuursrecht een relativiteitsbeginsel. Bij de invoering van de Wabo bestond dit nog niet en werd dit als mogelijke variant genoemd om te gebruiken bij het bepalen van de omvang van de belanghebbende. De wetgever heeft er voor gekozen om geen formele relatie tussen relativiteit en ontvankelijkheid aan te brengen, ondanks dat bepaalde auteurs dit wel wenselijk achten.²⁸⁸ Hoogstens functioneert relativiteit als een bepaald correctiemechanisme op een ruim belanghebbendebegrip. Indien een ruime kring van belanghebbenden wordt geaccepteerd, dan is het mogelijk dat deze ruime kring wordt beperkt door een strikte toepassing van relativiteit. Als het beschermingsbereik van een norm strikt wordt geïnterpreteerd kan een persoon wel als belanghebbende worden aangemerkt, maar kan hij alsnog niet bewerkstelligen dat een besluit wordt vernietigd, omdat dit in strijd is met het relativiteitsvereiste. Op dit moment lijkt relativiteit niet bijzonder strikt te worden toegepast, het is derhalve niet aannemelijk dat relativiteit als een belangrijk correctiemechanisme zal functioneren. Tussen relativiteit en ontvankelijkheid bestaat formeel geen relatie en het staat derhalve los van elkaar. Nu relativiteit niet bijzonder strikt wordt toegepast, rechtvaardigt het relativiteitsbeginsel niet zonder meer een ruimere kring van belanghebbenden, omdat het niet als correctiemechanisme werkt. Bovendien vertrekt de wetgever vanuit de belanghebbende en pas bij de uitspraak wordt relativiteit betrokken. Relativiteit heeft daarom formeel geen invloed op het belanghebbendebegrip en dus ook niet op de invulling ervan. Gezien de huidige manier van toepassing kan enkel de mogelijkheid als correctiemechanisme worden betrokken bij het bepalen van de omvang van de belanghebbende.

²⁸⁷ *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 85, p. 44.*

²⁸⁸ Vgl: M. Schreuder-Vlasblom, 'Tweepolig procesrecht: over de aanvulling van rechtsgronden en feiten in het geding volgens het procesrecht van de Awb', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 428-429; E. Alders, 'De Wet aanpassing bestuursprocesrecht: leuker kunnen we het niet maken, wel overzichtelijker', *BR* 2011/32, afl. 3, p. 156; G.A. van der Veen, 'Stroomlijning van rechtsbescherming in het omgevingsrecht', *MenR* 2012/97, afl. 7, p. 457.

5.4.4 Het object bepalend laten zijn voor de belanghebbendheid

In aanloop naar de Wabo is het idee geopperd om de uitstraling van het object waarop de vergunning betrekking heeft, bepalend te laten zijn voor de belanghebbendheid. Het belangrijkste nadeel wat destijds is aangevoerd was dat er geen duidelijke richtlijn is waaraan getoetst kan worden of iemand belanghebbende is.²⁸⁹ Dit argument is nog steeds van kracht, omdat aan de hand van het begrip object rechtsonzekerheid in het leven wordt geroepen. Rechtsonzekerheid is nooit een als positieve ontwikkeling aan te merken. Juist omdat de wetgever heeft aangegeven dat de positie van de belanghebbende gelijk blijft en zelfs wordt versterkt in de voorfase, is dit geen goed alternatief. Bovendien wordt de reikwijdte van de Omgevingswet vergroot en dus ook de mogelijke activiteiten die van toepassing zijn op één object. Denk bijvoorbeeld aan een groot waterstaatswerk, verschillende toestemmingen zijn vereist, voor elk van deze toestemmingen zou dan de uitstraling van het object bepalend zijn. Zelfs voor de thans kleinste kring is de uitstraling van het gehele object bepalend. Dit lijkt me geen gewenste ontwikkeling.²⁹⁰

5.4.5 Tussenconclusie

Net als bij de invoering van de Wabo vallen er in mijn optiek twee varianten direct af. Namelijk het bij AMvB vaststellen wie belanghebbende is en de uitstraling van het object bepalend laten zijn voor de belanghebbendheid. De eerste variant omdat de wetgever simpelweg hier niet voor gekozen heeft en de tweede variant omdat deze grote rechtsonzekerheid in het leven roept. Bij de invoering van de Wabo bestond er nog onduidelijkheid over relativiteit. Thans bevat het bestuursrecht een relativiteitsvereiste. Dit zorgt ervoor dat men zich niet kan beroepen op normen die niet zijn geschreven ter bescherming van diens belangen. De toepassing van relativiteit lijkt echter niet bijzonder strikt, van een echt correctiemechanisme op een ruim belanghebbendebegrip kan dan nu ook geen sprake zijn. Formeel bestaat er geen relatie tussen de belanghebbendheid en relativiteit. In het bepalen van het te gebruiken systeem in de Omgevingswet kan relativiteit dan ook geen rol spelen. Hoogstens kan het als correctiemechanisme in het achterhoofd worden gehouden. Net als bij de invoering van de Wabo lijken er twee methoden het meest voor de hand te liggen om de belanghebbende in de Omgevingswet te bepalen, namelijk per activiteit bepalen of iemand als belanghebbende moet worden aangemerkt of de

²⁸⁹ Zie ook paragraaf 2.1.5.3.

²⁹⁰ Vgl: P.J.J. van Buuren, 'Belanghebbende, onderdelentrichter en bestemmingsplannen', in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 26.

ruimste kring van belanghebbenden bepalend laten zijn voor de gehele vergunning. In het navolgende wordt ingegaan op deze twee varianten.

5.4.6 De ruimste kring van belanghebbenden bepalend laten zijn voor de gehele vergunning

5.4.6.1 Inleiding

Bij deze variant wordt aan de hand van de aangevraagde toestemmingen voor de verschillende activiteiten bepaald welke kring van belanghebbenden het ruimste is en deze kring geldt voor de gehele vergunning. Deze variant wordt op een aantal punten geanalyseerd, te weten: de eenvoud van het systeem, de verschillende kringen van belanghebbenden, invloed van de initiatiefnemer en de relatie met relativiteit.

5.4.6.2 Eenvoud van het systeem

Het lijkt een aantrekkelijke en gemakkelijke manier om te bepalen wie als belanghebbende moet worden aangemerkt bij meervoudige omgevingsvergunningen, omdat men enkel naar de ruimste kring hoeft te kijken. Eenvoud is ook een speerpunt van de wetgever, reeds daarom zou deze variant een voorkeur behoeven. Bovendien komt het tegemoet aan de kritiek van Blomberg²⁹¹ dat er door de huidige methode van de Afdeling per besluitonderdeel een belanghebbende wordt bepaald, terwijl artikel 1:2 Awb voorschrijft om dit per besluit te doen. Door de ruimste kring van belanghebbenden aan te houden zou de werkwijze weer in overeenstemming zijn met de Awb. Op deze manier wordt een eenvoudig systeem in het leven geroepen. Zo lijkt het tenminste.

5.4.6.3 Samenbrengen kringen van belanghebbenden

De Afdeling heeft onlangs de kring van belanghebbenden voor het drijven van een inrichting verkleind, omwille van een eenvormige toepassing van het belanghebbendebegrip. Deze kring wordt thans op dezelfde manier bepaald als bij bestemmingsplannen en evenementenvergunningen. Om als belanghebbende te worden aangemerkt is het vereist dat het aannemelijk is dat er op het perceel van appellant gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden. De ratio van de Afdeling om tot deze vereenvoudiging te komen is op dezelfde manier toepasbaar op het belanghebbendebegrip in de Omgevingswet. Omwille van een eenvormige toepassing kunnen bepaalde criteria voor verschillende activiteiten samengebracht worden en ontstaan minder criteria aan de hand waarvan moet worden

²⁹¹ A.B. Blomberg, 'Toegang tot de rechter bij de omgevingsvergunning', StAB 2011, nr. 2, p. 10.

bepaald of een persoon belanghebbende is. Dit sluit aan op het voorgaande met betrekking tot een eenvoudig systeem. Deze nieuwe te gebruiken criteria zouden dan kunnen gelden voor meerdere activiteiten uit artikel 5.1 Omgevingswet. Omdat het resultaat van deze nieuwe criteria wellicht dichter bij elkaar zou komen te liggen, zou het voor de hand liggen om in de praktische toepassing dan ook het ruimste criterium te hanteren. Een belangrijke consequentie van de Omgevingswet is dat er door de veelvoud aan activiteiten ook grote verschillen bestaan in de kringen van belanghebbenden. Op het moment dat de belanghebbendheid bij de ruimste kring mede bepalend is voor de belanghebbendheid bij de toestemming voor de andere activiteiten zal dit leiden tot een (behoorlijke) uitbreiding van de kring van belanghebbenden. De kring van belanghebbenden zal veel ruimer zijn dan thans het geval is bij meervoudige omgevingsvergunningen. De wetgever lijkt sterk in te zetten op het behoud van de huidige omvang en derhalve kan deze uitbreiding als een belangrijk nadeel worden gezien. Zeker nu er naar alle waarschijnlijkheid geen materiële integratie van de toetsingskaders plaatsvindt, blijft de toetsing aan een eigen toetsingskader bestaan en dus ook de mogelijkheid om per activiteit te bepalen wie belanghebbende is. Indien uit de AMvB besluit kwaliteit leefomgeving zou blijken dat er toch sprake is van een materiële integratie of een meer samenhangende beoordeling kan dit aanleiding zijn om alsnog deze methode te heroverwegen, omdat de algehele toestemming niet meer afhankelijk is van enkel de optelsom van de verschillende toetsingskaders. Door deze variant zal de kring van belanghebbenden uitbreiden. De wetgever lijkt dit niet na te streven. Bij een materiële integratie van de toetsingskaders of een meer samenhangende beoordeling ligt deze variant meer voor de hand, omdat dan niet louter aan één toetsingskader de belanghebbendheid kan worden verbonden.

5.4.6.4 Invloed initiatiefnemer

Ook het feit dat er in de Omgevingswet de mogelijkheid wordt geboden om naar eigen inzicht deelvergunningen aan te vragen, zonder dat er de verplichting bestaat om bepaalde activiteiten gelijktijdig aan te vragen wegens onlosmakelijke samenhang, maakt dat de initiatiefnemer meer invloed kan uitoefenen op de kringen van belanghebbenden, omdat hij naar eigen inzicht een aanvraag kan doen voor één of meer activiteiten. Op deze manier kan een initiatiefnemer de kring van belanghebbenden beïnvloeden door juist één of meerdere activiteiten tegelijk aan te vragen. Deze invloed is naar mijn mening onwenselijk, omdat rechtsbescherming niet mag afhangen van de keuze van een initiatiefnemer. Rechtsbescherming moet objectief worden bepaald.

5.4.6.5 Relatie met relativiteit

Een ruim belanghebbendebegrip kan worden gecorrigeerd door het relativiteitsbeginsel. Nu relativiteit in mijn optiek niet bijzonder strikt (meer) wordt toegepast, kan er van deze correctie niet worden gesproken en is het relativiteitsvereiste dan ook geen argument om een ruim belanghebbendebegrip toe te staan. Indien de Afdeling een striktere benadering van relativiteit zou aanhouden kan dit gebruikt worden om een ruimer belanghebbendebegrip te corrigeren.

5.4.6.6 Tussenconclusie

De ruimste kring van belanghebbenden hanteren voor de gehele omgevingsvergunning lijkt in eerste instantie betrekkelijk eenvoudig en derhalve gemakkelijk toepasbaar. Bovendien is deze benadering in overeenstemming met de Awb, omdat de belanghebbende wordt bepaald bij een besluit en niet bij een besluitonderdeel. Bij een nadere beschouwing kent deze methode enkele nadelen. Zo brengt het systeem van de Omgevingswet met zich mee dat er meer activiteiten vallen onder de reikwijdte van de wet. Door de ruimste kring van belanghebbenden bepalend te laten zijn voor de gehele vergunning zou het aantal belanghebbenden toenemen, terwijl de wetgever beoogt om geen veranderingen aan te brengen. Door deze methode krijgt de initiatiefnemer van een plan meer invloed op de kring van belanghebbenden bij de omgevingsvergunning. Deze invloed is ongewenst, omdat een belanghebbende niet afhankelijk moet zijn van de keuzes van een initiatiefnemer. Omdat per activiteit naar verwachting een eigen toetsingskader blijft bestaan is het mogelijk om per activiteit te bepalen wie belanghebbende is. In het geval van materiële integratie van de toetsingskaders of een meer samenhangende beoordeling ligt dit genuanceerder omdat er dan niet meer strikt per toestemming kan worden beoordeeld wie belanghebbende is bij de betreffende activiteit. Relativiteit vervult op dit moment geen correctie op een ruim belanghebbendebegrip, ook om deze reden is een ruim belanghebbendebegrip niet wenselijk. Mocht blijken dat de wetgever toch één integraal toetsingskader op zal richten, dan is het niet meer zonder meer mogelijk om per activiteit te bepalen wie belanghebbende is. Dan zal opnieuw een afweging moeten plaatsvinden en zal wellicht één kring van belanghebbenden moeten ontstaan per omgevingsvergunning en zal relativiteit (mogelijkerwijs) wel als correctiemechanisme (moeten) functioneren.

5.4.7 Per activiteit vaststellen of een persoon belanghebbende is

5.4.7.1 Inleiding

Deze variant zou dezelfde zijn als die de Afdeling in 2011 heeft gekozen voor de Wabo. Hierbij wordt per activiteit een eigen kring van belanghebbenden vastgesteld. Per activiteit moet worden beoordeeld of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. Ook deze variant wordt op een aantal punten geanalyseerd, te weten: de verhouding tot de Wabo, de eenvoud van het systeem, de verschillende kringen van belanghebbenden, de onlosmakelijke samenhang, invloed van de initiatiefnemer en de relatie met relativiteit.

5.4.7.2 Voortzetting Wabo

De Omgevingswet wordt gekenmerkt als een Wabo-plus en het systeem is vergelijkbaar met de Wabo. Reeds om deze reden zou afwijking van de lijn in de jurisprudentie niet gerechtvaardigd zijn. Nu uit de jurisprudentie gewezen onder de Wabo blijkt dat er een bijzonder werkbaar systeem is ontstaan, is het argument extra werklast niet meer valide. Bovendien wordt het begrip project losgelaten in de Omgevingswet. Dit begrip uit de Wabo zou nog kunnen impliceren dat voor het gehele project bepaald moet worden of iemand belanghebbende is. Het begrip project stond niet in de weg aan de beoordeling van de belanghebbendheid per activiteit blijkt uit de benadering van de Afdeling. Nu dit begrip in de Omgevingswet niet terugkeert, moet het sowieso mogelijk zijn om per activiteit te beoordelen of iemand belanghebbende is. Het is daarom niet aannemelijk om per project – het geheel aan activiteiten – te oordelen of iemand belanghebbende is.

5.4.7.3 Eenvoud

De wetgever streeft met de Omgevingswet naar een eenvoudiger systeem om het omgevingsrecht te reguleren. Vanuit deze eenvoudsgedachte zou het aannemelijk zijn om ook één belanghebbende te bepalen bij de gehele omgevingsvergunning. Het bepalen van een belanghebbende per activiteit strookt niet met deze eenvoudsgedachte van de wetgever. Dit moet sterk genuanceerd worden, nu blijkt dat de rechtspraak een praktische manier heeft ontwikkeld om duidelijk te maken wie belanghebbende is. Er kan desondanks toch gesproken worden van eenvoud.

5.4.7.4 Verschillen in kringen van belanghebbenden

In de Omgevingswet worden nog meer verschillende activiteiten samengebracht, de verschillen in de kringen van belanghebbenden zijn daardoor groot. Juist omdat er naar verwachting geen sprake is van materiële integratie van de toetsingskaders en deze verschillende toetsingskaders tezamen het gehele

toetsingskader vormen is het aannemelijk om ook per activiteit en dus ook per toetsingskader te bepalen of een persoon belanghebbende is. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat altijd dezelfde kring van belanghebbenden wordt aangehouden bij een bepaalde activiteit, ongeacht of activiteiten in meerdere enkelvoudige omgevingsvergunningen of één meervoudige omgevingsvergunning worden aangevraagd. Indien zou blijken dat er toch een materiële integratie plaatsvindt, of er meer samenhang in de beoordeling bestaat, hangt het van de precieze inkleding af of het nog mogelijk is om per activiteit te bepalen wie belanghebbende is.

5.4.7.5 Verdwijnen onlosmakelijke samenhang

In de Omgevingswet keert de onlosmakelijke samenhang uit de Wabo niet meer terug. Thans wordt er wegens onlosmakelijke samenhang bij meerdere activiteiten één kring van belanghebbenden bepaald, in de regel is dit de ruimste kring van de verschillende activiteiten. Het verdwijnen van de onlosmakelijke samenhang, betekent dat deze uitzondering op de hoofdregel komt te vervallen. Voor het bepalen van de belanghebbende in de Omgevingswet zou slechts één regel gelden, dit vergemakkelijkt het systeem en sluit aan op de eenvoudsgedachte.

5.4.7.6 Invloed initiatiefnemer

De mogelijkheid tot het aanvragen van deelvergunningen wordt vergroot, omdat de onlosmakelijke samenhang niet terugkeert in de Omgevingswet. Een initiatiefnemer kan op veel verschillende manieren een aanvraag doen voor een plan. Per activiteit kan toestemming worden gevraagd, of alle toestemmingen kunnen tegelijk worden aangevraagd en een initiatiefnemer kan zelfs naar eigen inzicht een verdeling maken. Omdat er zo veel verschillende mogelijkheden zijn, is het goed om per activiteit te beoordelen of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. De kritiek²⁹² van Blomberg op deze methode, dat de belanghebbende per besluitonderdeel wordt bepaald, terwijl er in de Awb gesproken wordt van één besluit, blijft bestaan maar wordt tegelijkertijd afgezwakt. Het devies van de wetgever, een project, een vergunning, een bevoegd gezag impliceert nog steeds dat er sprake is van één besluit en ook de parlementaire behandeling geeft geen andere visie. Door de voorwaarde van de onlosmakelijke samenhang los te laten, kan enigszins tegemoet worden gekomen aan deze kritiek. Nu kan er altijd per activiteit een losse omgevingsvergunning worden verleend, terwijl dit in de Wabo niet het geval is. Toch blijft deze kritiek bestaan, omdat in het geval van een meervoudige omgevingsvergunning wel per besluitonderdeel wordt gekeken of iemand belanghebbende is.

²⁹² A.B. Blomberg, 'Toegang tot de rechter bij de omgevingsvergunning', StAB 2011, nr. 2, p. 10.

5.4.7.7 Relatie met relativiteit

Bij de toepassing van deze variant bestaat er thans geen behoefte om relativiteit als een correctiemechanisme te laten werken op een (te) ruime toepassing van het belanghebbendebegrip. De ontvankelijkheid wordt enkel bepaald door het belanghebbendebegrip en relativiteit of een ander beginsel heeft hier geen enkele invloed op. Deze invloed is ook niet nodig omdat het belanghebbendebegrip al een sterke filterfunctie vervult. Op deze manier blijft de gemaakte keuze van de wetgever, het niet verbinden van relativiteit aan de ontvankelijkheid, het beste in stand. De huidige jurisprudentie over relativiteit kan onverkort blijven gelden, naast de bestaande jurisprudentie over het belanghebbendebegrip.

5.4.7.8 Tussenconclusie

Met deze variant wordt aangesloten op het reeds bestaande systeem, zoals dit geldt onder de Wabo. De Omgevingswet kan worden gekenmerkt als een Wabo-plus en om die reden is het aannemelijk om het systeem van het bepalen van de belanghebbende te laten aansluiten op het bestaande systeem. Naar alle waarschijnlijkheid vindt er geen materiële integratie van de bestaande toetsingskaders plaats en derhalve is het mogelijk op per activiteit (en dus ook per toetsingskader) te bepalen wie belanghebbende is. In de Omgevingswet wordt niet meer gesproken van project. Per activiteit kan een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Ook de verplichting van onlosmakelijke samenhang keert niet meer terug in de Omgevingswet. Er zou derhalve één regel over blijven om de belanghebbende te bepalen. De grote verschillen in de bestaande kringen van belanghebbenden rechtvaardigen dat er per activiteit wordt bepaald of iemand belanghebbende is. Een initiatiefnemer heeft in deze variant geen enkele invloed op de kringen van belanghebbenden, ongeacht of activiteiten door middel van verschillende enkelvoudige of één meervoudige omgevingsvergunning worden aangevraagd. De kringen van belanghebbenden blijven per activiteit altijd gelijk. Een striktere benadering van relativiteit is niet nodig, omdat er minder behoefte bestaat aan een correctiemechanisme. De huidige jurisprudentie met betrekking tot relativiteit kan onverkort blijven gelden. Het belangrijkste nadeel dat aan dit systeem kleefte is dat het in beperkte mate afbreuk doet aan de eenheidsgedachte. Op deze manier wordt gebroken met het idee 'één omgevingsvergunning'. Ook sluit de toepassing van het belanghebbendebegrip per besluitonderdeel niet direct aan op de Awb in het geval van meervoudige omgevingsvergunningen.

5.5 Conclusie

Van de vijf mogelijke varianten om de belanghebbende in de Omgevingswet te bepalen blijven er twee serieuze opties over. Per activiteit bepalen of een persoon belanghebbende is, zoals thans in de Wabo ook het geval is, of de ruimste kring van belanghebbenden bepalend laten zijn voor de gehele vergunning. In mijn optiek is de eerste variant, per activiteit bepalen wie belanghebbende is, de beste methode om de belanghebbende in de Omgevingswet te bepalen. Deze methode sluit het best aan op de huidige jurisprudentie en brengt de minste veranderingen met zich mee. Deze aansluiting is gerechtvaardigd omdat de Omgevingswet kan worden gezien als een Wabo-plus. Op dit moment zijn de toetsingskaders nog niet bekend, maar gezien het ingenomen standpunt van de Eerste Kamer is het aannemelijk dat de bestaande toetsingskaders zoveel mogelijk worden overgeheveld naar het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er zou derhalve slechts een bundeling van toetsingskaders plaatsvinden. Een materiële integratie blijft naar verwachting uit. Nu er verschillende toetsingskaders blijven bestaan voor de verschillende activiteiten blijft het mogelijk om per activiteit te bepalen wie belanghebbende is. Dat onlosmakelijke samenhang niet terugkeert, is geen bezwaar. Er blijft nu slechts één hoofdregel over om te bepalen wie belanghebbende is. Een initiatiefnemer heeft op geen enkele wijze invloed op de kring van belanghebbenden. De ruime reikwijdte van de Omgevingswet en de diversiteit aan activiteiten rechtvaardigen verschillende kringen van belanghebbenden. Het lijkt onmogelijk en onwenselijk om deze kringen samen te voegen tot één kring, vanwege de grote verschillen in de kringen. Een strikter corrigerend mechanisme als relativiteit is niet nodig, omdat de verschillende kringen blijven bestaan en indien een correctie gewenst is, deze bij het bepalen van de omvang van de kring moet gebeuren. Relativiteit kan daarom ook volgens bestaande methode worden toegepast. Aan dit systeem kleven de minste nadelen, in tegenstelling tot de andere variant. Enkel indien blijkt bij het openbaar maken van de toetsingskaders dat er toch sprake is van materiële integratie of een meer samenhangende beoordeling dan roept dit systeem vragen op, omdat dan niet louter per activiteit met bijbehorend eigen toetsingskader meer de belanghebbende kan worden bepaald, immers bestaat er dan een bepaalde verwevenheid tussen de toetsingskaders. Op dat moment moet opnieuw worden bezien welk systeem het best past in de Omgevingswet, in het licht van de nader te publiceren toetsingskaders.

Hoofdstuk 6 Conclusies

6.1 Algemeen

In dit onderzoek stond de belanghebbende centraal. De centrale vraag in dit onderzoek was hoe de belanghebbende in de Omgevingswet eruit moet komen te zien. Hierbij is vanuit één centraal startpunt vertrokken en in chronologische volgorde toegewerkt naar het heden. Er is vertrokken vanuit hét startpunt in het bestuursrecht: de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder artikel 1:2 Awb. Een belanghebbende is: degene wiens belang rechtstreeks bij het besluit wordt betrokken. Vanuit deze algemene benadering is ingezoomd op het omgevingsrecht. Om deze algemene definitie in te kleuren worden er in het omgevingsrecht diverse criteria gebruikt, zoals het zicht-, afstands-, en nabijheidscriterium in bouwzaken. Voor zaken met een milieuaspect moet het thans aannemelijk zijn dat gevolgen van enige betekenis worden ondervonden, wil er sprake zijn van een belanghebbende. In bestemmingsplannen wordt per planonderdeel beoordeeld of een persoon belanghebbende is bij dat betreffende planonderdeel.

6.2 Wabo

In aanloop naar de Wabo is er veel literatuur verschenen over de mogelijke invulling van de belanghebbende in de Wabo. Vanwege de samenvoeging van de verschillende toestemmingsstelsels werden verschillende kringen van belanghebbenden bijeengebracht in één omgevingsvergunning. In de literatuur is de vraag opgeworpen of en hoe deze kringen samen moesten worden gebracht. De wetgever heeft uiteindelijk geen duidelijkheid verschaft over deze vraag. Bij de invoering van de Wabo heeft de wetgever enkel gesteld dat de kring van belanghebbenden in ieder geval niet kleiner zal zijn dan de reeds bestaande kringen in de jurisprudentie over de afzonderlijke vergunningen. Met dit vertrekpunt moest de praktijk het doen. Uit de literatuur bleek dat er vijf varianten bestonden waarmee de belanghebbende kon worden bepaald.

1. Per activiteit bepalen of iemand belanghebbende is;
2. Een matrix bij AMvB vaststellen met afstandstabellen;
3. De ruimste kring van belanghebbenden bepalend laten zijn voor de gehele vergunning;
4. Het object van de vergunning bepalend laten zijn voor de vraag of iemand belanghebbende is;
5. Invoering van een relativiteitsvereiste.

Om een einde te maken aan de onzekerheid heeft de Afdeling zeer snel na de invoering van de Wabo in een geschil, waarop de Wabo niet van toepassing was, enkele overwegingen ten overvloede gedaan. De

Afdeling heeft bepaald dat in een omgevingsvergunning onder de Wabo de belanghebbende per activiteit moet worden bepaald, behoudens in gevallen van onlosmakelijke samenhang. De Afdeling kiest door deze uitspraak voor variant 1. Per activiteit moet worden bepaald of een persoon kan worden aangemerkt als belanghebbende. In de literatuur zijn er voor- en tegenstanders voor de gekozen variant.

6.3 Uitwerking keuze Afdeling

De keuze van de Afdeling voor variant 1 heeft met zich gebracht dat er in de jurisprudentie een lijn is ontstaan met daarin een duidelijk beeld van de belanghebbende. Bij een omgevingsvergunning wordt allereerst bepaald welke activiteiten worden vergund en tegen welke activiteiten een persoon opkomt. Vervolgens wordt per activiteit beoordeeld of de persoon belanghebbende is bij deze activiteit. Enkel in gevallen van onlosmakelijke samenhang wordt de ruimste kring gehanteerd. Over de vraag of bepaalde activiteiten onlosmakelijke samenhang vertonen wordt dikwijls geprocedeerd. De bestuursrechter gaat op een zeer praktische wijze te werk om te bepalen of een persoon belanghebbende is of niet en maakt dit in de uitspraak inzichtelijk.

6.4 Enkele andere ontwikkelingen

Over onlosmakelijke samenhang bestond dikwijls discussie. De wetgever heeft in 2013 hiervan de reikwijdte beperkt. Er bestaat geen onlosmakelijke samenhang meer tussen de activiteit strijdig gebruik en een andere activiteit. Het aantal onlosmakelijk samenhangende activiteiten wordt hierdoor beperkt. De Afdeling heeft de kring van belanghebbenden bij een omgevingsvergunning voor het drijven van een inrichting verkleind, men moet aannemelijk maken dat er gevolgen van enige betekenis worden ondervonden, wil er sprake zijn van een ontvankelijke belanghebbende. Met de invoering van de Crisis- en Herstelwet heeft de wetgever het relativiteitsvereiste in het Nederlandse bestuursrecht geïntroduceerd. Later is in de Wet Aanpassing Bestuursprocesrecht dit beginsel in het gehele bestuursrecht ingevoerd. Tussen relativiteit en ontvankelijkheid bestaat formeel geen relatie. De belanghebbende is gesitueerd bij de ontvankelijkheidseisen en relativiteit bij de uitspraakbevoegdheden. Toch kan relativiteit werken als een soort correctiemechanisme op een te ruime ontvankelijkheid. In de eerste uitspraken hanteerde de Afdeling een zeer strikte benadering, thans wordt er, zo lijkt het, soepeler omgegaan met relativiteit. Door bepaalde auteurs wordt desondanks bepleit om toch een koppeling tussen het relativiteitsbeginsel en het belanghebbendebegrip aan te brengen. Het heeft immers weinig zin om iemand toe te laten tot de procedure, als later de argumenten niet worden beoordeeld. De Afdeling heeft zeer recent geoordeeld dat een correctie op het relativiteitsbeginsel

moet worden toegepast, indien een geslaagd beroep op het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel kan worden gedaan.

6.5 Omgevingswet

De Omgevingswet heeft als doel het beschermen en verbeteren van de fysieke leefomgeving. Er wordt nog meer omgevingsrechtelijke regelgeving samengevoegd in één wet. Er worden nog meer activiteiten vergunningplichtig gesteld onder één wet. Voor een initiatiefnemer wordt het zo nog gemakkelijker om toestemming te verkrijgen voor één project en de afweging voor het bestuursorgaan wordt beter op elkaar afgestemd. Bij de beantwoording van de vraag wie belanghebbende is in de Omgevingswet wordt door de wetgever aangesloten bij artikel 1:2 Awb. De reeds bestaande criteria om te bepalen wie belanghebbende is, zullen blijven bestaan. Er bestaan tussen de Wabo en de Omgevingswet verschillen en overeenkomsten. Daarom zijn de vijf verschillende varianten die zijn besproken bij de invoering van de Wabo heroverwogen en toegepast op de situatie van de Omgevingswet.

6.6 Belanghebbende in de Omgevingswet

Na heroverweging van de vijf verschillende varianten kom ik tot de conclusie dat de huidige manier om te bepalen wie belanghebbende is, behouden moet blijven. Gezien de reikwijdte van de Omgevingswet en de diversiteit aan vergunningplichtige activiteiten is het onmogelijk om voor al deze activiteiten één uniforme belanghebbende te ontwikkelen. Dat de onlosmakelijke samenhang verdwijnt, maakt dat er slechts één hoofdregel heeft te gelden voor het gehele omgevingsrecht. Per activiteit moet worden bepaald wie belanghebbende is. Hierbij heb ik aangenomen dat de verschillende toetsingskaders niet worden geïntegreerd en dat er slechts sprake is van een bundeling van de toetsingskaders. Indien bij het bekend worden van de AMvB's toch blijkt dat er sprake is van een materiële integratie of een meer samenhangende beoordeling, ligt dit genuanceerder, omdat er niet meer één specifiek toetsingskader is aan de hand waarvan toestemming wordt verleend, er zou dan sprake zijn van een bepaalde verwevenheid. In deze variant wordt objectief bepaald wie er belanghebbende is bij een besluit, een initiatiefnemer heeft geen enkele invloed op de kring van belanghebbenden. Bestaande jurisprudentie over het belanghebbendebegrip en de verschillende kringen van belanghebbenden blijven in stand, evenals de jurisprudentie over het relativiteitsbeginsel. Kortom, de belanghebbende in de Omgevingswet moet worden bepaald per activiteit, zoals thans in de Wabo ook het geval is.

6.7 Praktische toepassing

Voor het gebruikte voorbeeld in paragraaf 2.1.2.1 met betrekking tot de aanvraag van toestemming voor de nieuwbouw en gebruiken van een rundveestal, zou dit betekenen dat er voor 2 en mogelijk 3 activiteiten toestemming moet worden aangevraagd. Voor bouwen geldt een aparte toestemming, namelijk artikel 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet. Voor het kappen en aanleggen geldt een toestemming middels de afwijkactiviteit indien dit wordt verboden door het omgevingsplan, op grond van artikel 5.1 lid 1 sub b Omgevingswet. Voor het gebruik van de inrichting geldt een milieubelastende activiteit op grond van artikel 5.1 lid 2 sub b Omgevingswet. Per activiteit geldt een eigen kring van belanghebbenden. Het is aannemelijk dat een persoon woonachtig op 100 meter afstand belanghebbende is bij alle drie de activiteiten. Een persoon woonachtig op 500 meter zal waarschijnlijk alleen belanghebbende zijn bij de milieubelastende activiteit.

Literatuurlijst

E. Alders, 'De Wet aanpassing bestuursprocesrecht: leuker kunnen we het niet maken, wel overzichtelijker', *Bouwrecht* 2011/32, afl. 3, p. 153-162.

Ch.W. Backes, 'Integraal en flexibel omgevingsrecht – droom of drogbeeld?', in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 40, 2012, p. 31-51.

R. Benhadi en T.E.P.A. Lam, 'De Crisis- en herstelwet vanuit algemeen bestuursrechtelijke perspectief', *Praktisch Bestuursrecht* 2010, nr. 5, p. 4-11.

R. Benhadi, 'De Omgevingswet', *Land- en Tuinbouwbulletin* 2014/20, afl. 5, p. 8-10.

A.B. Blomberg, 'Toegang tot de rechter bij de omgevingsvergunning', *StAB* 2011, nr. 2, p. 8-12.

M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse en R. Uylenburg, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2010.

M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013.

J.G.H. van den Broek, 'De Wabo in bedrijf' in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 35-42.

J.H.G. van den Broek, 'Omgevingswet: dubbeltje kan eenvoudig beter een kwartje worden', *MenR* 2014/117, afl. 8, p. 591-593.

P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, 'Ontwikkelingen in het belanghebbendebegrip: de rechter vaart een ruimere koers', in: G.H. Addink e.a. (red.), *Grensverleggend bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 325-347.

P.J.J. van Buuren, 'Belanghebbende, onderdelentrechter en bestemmingsplannen', in: Y.G.C.M. Bijkerk e.a., *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Vereniging voor Milieurecht 2010-1, p. 22-33.

P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofdpijnen Ruimtelijk Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

N.M.C.H. Crooijmans, 'Het relativiteitsvereiste: 'Eigen huis en tuin'', *Milieu en Recht* 2014/67, afl. 5, p. 341-348.

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht deel 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht deel 2*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014.

B.J. van Ettehoven, 'Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming', in: *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2009, p. 73-123.

E.J. Govaers, 'Zicht, afstand en nabijheid: wie heeft er (een) belang bij?', *Bouwrecht* 2007/26, nr. 2, p. 100-105.

K.J. de Graaf, G.A. van der Veen, H.D. Tolsma en A.T. Marseille, 'Omgevingswet: fundamentele keuzes in het wetgevingstraject uitgelicht', *Milieu en Recht* 2015/114, afl. 8, p. 604-610.

W.G.A. Hazewindus en R. Uylenburg, 'Rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2006, nr. 4, p. 147-150.

S. Hilligers, 'De belanghebbende in het omgevingsrecht: afstand van het algemeen bestuursrecht, of zicht op eenheid?', in: R.J.N. Schlössels e.a. (eds) *In eenheid: over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 167-180.

S. Hillegers, A.G.A. Nijmeijer en T.E.P.A. Lam, 'Het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet nader beschouwd', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2012/63, p. 323-333.

S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *Milieu en Recht* 2014/127, afl. 8, p. 643-649.

G.T.J.M. Jurgens, 'Remedies tegen de ondraaglijke lichtheid van een succesvol beroep op de schending van rechtsnormen', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2011/28, afl. 7, p. 202-206.

T.E.P.A. Lam, 'De omgevingsvergunning en het projectbesluit', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2014/167, nr. 10, p. 950-956.

A.T. Marseille, J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard en M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbendebegrip; Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, WDOC 2004.

F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadviezen voor de vereniging voor bouwrecht, nr. 35, 2007.

C.B. Modderman, 'Het moment van toepassing van het relativiteitsvereiste door de bestuursrechter', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2012/29, afl. 8, p. 215-219.

H. Nijman, 'Rechtsbescherming onder de Omgevingswet: op een gelijkwaardig niveau?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2016, nr. 1/2, p. 27-44.

A.G.A. Nijmeijer, 'Het wetsvoorstel Wabo in de Eerste Kamer: tussen potemkindorp en Waterloo?', *Gemeentestem* 2008/108, afl. 7303, p. 526-531.

A.G.A. Nijmeijer, 'De invoeringswet Wabo', *Milieu en Recht* 2009, nr. 2, p. 76-84.

A.G.A. Nijmeijer, S. Hillegers, T.E.P.A. Lam, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Deventer: Kluwer 2010.

A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe, 'Alles draait om eenvoud, De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?', in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 427-440.

A.G.A. Nijmeijer, S. Hilligers, T.E.P.A. Lam, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Deventer: Kluwer 2013.

A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2014/163, nr. 10, p. 926-929.

A.G.A. Nijmeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', *Ars Aequi* 2014, nr. 12, p. 902-911.

V.M.Y. van 't Lam, 'Het belanghebbendebegrip en de onderdelenfuik in het milieurecht: recente ontwikkelingen', *StAB* 2007, nr. 2, p. 9-13.

V.M.Y. van 't Lam, 'De reikwijdte van het belanghebbendebegrip in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht', *Milieu en Recht* 2008, nr. 4, p. 211-215.

F. Onrust, 'Het belanghebbende begrip in de Wabo', *Bouwrecht* 2008/65, nr. 6, p. 401-412.

F. Onrust, 'De Raamwet omgevingsrecht; van model 3.0 naar model 4.1', *Bouwrecht* 2011/130, afl. 9, p. 639-648.

F. Onrust, 'Doorgeefcolumn: Omgevingswet en belanghebbendheid; alles bij het oude?' digitaal raadpleegbaar via <http://verenigingbestuursrecht.nl/2013/08/doorgeefcolumn-omgevingswet-en-belanghebbendheid-alles-bij-het-oude/>, 2013, geraadpleegd op 26 maart 2016.

J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

J.C.A. de Poorter, 'Van actio popularis naar kringen van belanghebbenden', *Bouwrecht* 2006/64, nr. 4, p. 303-312.

J.C.A. De Poorter & M.N. Visser, 'Het belanghebbendebegrip in beweging. Over recente ontwikkelingen in de jurisprudentie rond de uitleg van het begrip belanghebbende', *Gemeentestem* 2008/7, afl. 7288, p.29-37.

J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, Preadviezen algemene vergadering VAR, nr. 144, 2010.

J.C.A. de Poorter, 'Kroniek Bestuursprocesrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2011/24, afl. 6, p. 178-188.

J.C.A. de Poorter, 'Kroniek bestuursprocesrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2012/4, afl. 1, p. 26-29.

J.C.A. de Poorter, 'Kroniek bestuursprocesrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2012/26, afl. 7, p. 198-199.

J.C.A. de Poorter en B.J. van Ettekooven, 'Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: de ene relativiteitseis is de andere niet', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2013/20, afl. 6, p. 109-120.

J.C.A. de Poorter, 'Kroniek bestuursprocesrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2014/13, afl. 4, p. 104-105.

J. Robbe, 'Ruim een jaar Wabo-jurisprudentie', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2012, afl. 1, p. 18-23.

'Het wetsvoorstel Wabo (deel 2)', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2008/66, nr. 4, p. 333-350.

E.E. Schaake, 'De Omgevingswet: wordt het eenvoudig beter?', *Land- en Tuinbouwbulletin* 2015/3, afl. 1, p. 10-12.

R.J.N. Schlössels, S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010.

M. Schreuder-Vlasblom, 'Tweepolig procesrecht: over de aanvulling van rechtsgronden en feiten in het geding volgens het procesrecht van de Awb', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 411-429.

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013.

B.J. Schueler, 'Het gaat u om iets anders, het relativiteitsvereiste toegepast', in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 159-174.

B.J. Schueler, 'Een relativiteitsleer in wording', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2011/38, afl. 9, p. 265-271.

B.J. Schueler, 'Naar een nieuw omgevingsrecht', *Nederlands Juristenblad* 2012/2021, afl. 35, p. 2503-2511.

T. Segers & P.A.J. Huijbregts, 'Eén jaar Wabo; de stand van zaken', *Gemeentestem* 2011/107, afl. 7361, p. 572-584.

B.J.P. Stramrood, 'Vijf jaar relativiteit', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2015/140, nr. 9, p. 828-840.

H.D. Tolsma, 'De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging', *Milieu en Recht* 2010, nr. 2, p. 146-150.

H.D. Tolsma, 'Omgevingsvergunning model 4 een stap dichterbij met de Omgevingswet?', *Milieu en Recht* 2012/18, afl. 2, p. 82-89.

H.D. Tolsma, 'De betekenis van het specialiteitsbeginsel in de context van het omgevingsrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2013/21, afl. 6, p. 121-128.

R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in een nieuwe habitat', in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 40, 2012, p. 53-72.

R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *Milieu en Recht* 2014/123, afl. 8, p. 618-624.

A. ten Veen, 'Milieurechtsbescherming onder de Wabo', *Milieu en Recht* 2005, nr.9, p. 557-560.

A. ten Veen, 'Van een impasse naar een crisis- en herstelwet', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2009, nr. 2, p. 51-60.

G.A. van der Veen, 'Stroomlijning van rechtsbescherming in het omgevingsrecht', *Milieu en Recht* 2012/97, afl. 7, p. 453-458.

J.A.M. van der Velden, 'Het nieuwe omgevingsplan', *BOOG-bijeenkomst*, 20 oktober 2015.

D.A. Verburg, 'Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorfslakje?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2011/3, afl. 1-2, p. 10-17.

M.J.H.M. Verhoeven, 'Deels belang bij een bestemmingsplan', *Journaal Bestuursrecht* 2009/14, nr. 2, p. 18-21.

C.J. Visser, 'Belanghebbende: een relatief begrip', in: *Sterk Gecoördineerd, opstellen over de Wabo*, Den Haag: IBR 2009, p. 81-88.

H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *Milieu en Recht* 2014/118, afl. 8, p. 594-600.

B.W.N. de Waard en J.B.J.M. ten Berge, *Leerstukken van Bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

R. de Waard en B. Oortwijn, *Hoofdpijnen van het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2014.

R. de Waard en B. Oortwijn, *Hoofdpijnen van het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2015.

L. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in het bestuursrecht en privaatrecht*, Den Haag:
Boom Juridische Uitgevers 2011.

A.C.A. Wit, 'De nieuwe Omgevingswet', *Praktisch Bestuursrecht* 2013, nr. 8, p. 8-11.

Jurisprudentielijst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 16 augustus 2006, nr. 200601041/1.

ABRvS 27 december 2006, AB 2007, 89.

ABRvS 18 april 2007, nr. 200607098/1.

ABRvS 28 mei 2008, nr. 200608226/1.

ABRvS 19 januari 2011, AB 2011/47, m.nt. De Gier en De Waard.

ABRvS 2 maart 2011, AB 2011/77, m.nt. De Gier.

ABRvS 9 maart 2011, nr. 201006983/1/M2.

ABRvS 13 april 2011, nr. 200908792/1/M1, AB 2011/234, m.nt. De Waard; *JB* 2011/134, m.nt. Schlössels; *MenR* 2011/135, m.nt. Van den Broek; *JM* 2011/51, m.nt. De Graaf; *BR* 2011/116, m.nt. Rijs; *TBR* 2011/86, m.nt. Nijmeijer.

ABRvS 13 juli 2011, nr. 201008514/1/M3.

ABRvS 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8952, AB 2013/51 m.nt. Nijmeijer; *Gst* 2013/22 m.nt. Heinen; *MenR* 2012/154 m.nt. Warendorf.

ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2986, AB 2013/206 m.nt. Nijmeijer.

ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:814, *JM* 2013/123 m.nt. Meulen.

ABRvS 6 november 2013, nr. 201302022/1/R4.

ABRvS 22 januari 2014, nr. 201306727/1/R3.

ABRvS 20 augustus 2014, nr. 201400116/1/A4, ECLI:NL:RVS:2014:3092.

ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3848, *MenR* 2015/10 m.nt. Nijmeijer.

ABRvS 17 juni 2015, nr. 201407723/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:1897.

ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3238.

ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3286.

ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2014:4442, AB 2015/74 m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

ABRvS 16 maart 2016, nr. 201402641/1/R1, ECLI:NL:RVS:2016:732.

ABRvS 16 maart 2016, nr. 201504206/1/A4, ECLI:NL:RVS:2016:737.

Staatsraad Advocaat-Generaal

Conclusie A-G Widdershoven 2 december 2015, nr. 201402641/5/R1, ECLI:NL:RVS:2015:3680.

Rechtbanken

Rb Haarlem 12 juli 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BX1301.

Rb Utrecht 21 september 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX8440, JM 2012/141 m.nt. Meulen.

Rb Oost-Brabant 19 april 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:BZ8756.

Rb Amsterdam 18 juli 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:3870.

Rb Zeeland West-Brabant 9 september 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:6572.

Lijst van gebruikte kamerstukken

Meerjarenprogramma herijking VROM-regelgeving

Kamerstukken II 2004/05, 29383, nr. 18.

Relativiteit

Kamerstukken II 2003/04, 29200 VI, nr. 176.

Kamerstukken II 2007/08, 29385, nr. 14.

Kamerstukken II 2008/09, 31721, nr. 24.

Wetsvoorstel Wabo

Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 1.

Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 2.

Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken I 2007/08, 30844, nr. C.

Kamerstukken I 2007/08, 30844, nr. D.

Kamerstukken I 2007/08, 30844, nr. G.

Invoeringswet Wabo

Kamerstukken II 2008/09, 31953, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2010/11, 31953, nr. 40.

Crisis- en Herstelwet

Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 6.

Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 7.

Kamerstukken I 2009/10, 32127, nr. C.

Wet aanpassing bestuursprocesrecht

Kamerstukken II 2011/12, 32450, nr. 9.

Kamerstukken II 2011/12, 32450, nr. 15.

Handelingen Tweede Kamer 2011/12, 68, item 10.

Omgevingsrecht, 33118

Kamerstukken II 2011/12, 33118, nr. 3.

Kamerstukken II 2014/15, 33118, nr. 18.

Wijziging Crisis- en Herstelwet, 33135

Kamerstukken II 2011/12, 33135, nr. 3.

Wetsvoorstel Omgevingswet, 33962

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 2.

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4.

Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 23.

Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 61.

Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 85.

Kamerstukken I 2014/15, 33962, nr. A.

Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. G.

Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. H.

Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. J.

Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. K.

Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. L.

Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. M.

Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. N.

Handelingen Tweede Kamer 2014/15, 103, nr. 20.

Verslag Eerste Kamer 2015/16, nr. 24, item 4.

Verslag Eerste Kamer 2015/16, nr. 24, item 5.

Staatsblad

Staatsblad 2005, 282.

Staatsblad 2013, 145.