



Franken advocaten

www.frankenadvocaten.eu

• Projectontwikkelingsovereenkomsten • GIW-procedures • Huurrecht bedrijfs- en woonruimte • Erfpacht, erfdienstbaarheden, opstal- en appartementsrechten • PPS • Aanbestedingsrecht • Staatssteun • Grondbeleid • Structuurvisies, bestemmingsplannen en ontheffingen • Bouw-, aanleg-, gebruiks-, en monumentenvergunningen • Milieuvergunningen, meldingen en nadere eisen • Bodemverontreiniging, sanering en kostenverhaal

Omgevingsrecht

Geen zienswijze ingediend over geluid of geur? Dan voortaan wél in beroep!

Sinds de uitspraak van de Afdeling op 1 november 2006 was het duidelijk: beslissingen in een milieuvergunning over verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluid en geur, werden beschouwd als 'onderdelen' in de zin van artikel 6:13 Awb. Dat betekende jarenlang dat in beroep alleen die onderdelen aan de orde konden worden gesteld, die reeds eerder in een zienswijze naar voren waren gebracht. Niet in de zienswijzeperiode geklaagd over geur? Dan ook niet in beroep over geur. De Raad van State is echter sinds 9 maart 2011 'om' ! Het ging om een revisievergunning voor een paarden- en fokzeugenhouderij.

Ondanks dat de casus in Boxmeer geen betrekking had op de Wabo, gaat de Afdeling 'omwille van de rechtspraktijk' zeer nadrukkelijk in op de situatie, dat ook (en juist) in omgevingsvergunningen sprake is van een beoordeling van de aanvaardbaarheid

van verschillende categorieën milieugevolgen (de zogenaamde 'besluitonderdelen'). In milieukwesties was het altijd zo dat als in de zienswijzeperiode niet geklaagd was over een bepaald milieugevolg (geluid, geur, trilling, etc.), dat dat aspect dan niet alsnog

kon worden aangevoerd in beroep. In bouwkwesties moest ook wel eens geoordeeld worden over de aanvaardbaarheid van verschillende milieugevolgen, maar de rechtspraak vatte die beoordelingen niet als besluitonderdelen op. In de bouwwereld was dit

namelijk anders. Als de rechter over een vrijstelling moest oordelen en tegen die achtergrond over milieugevolgen, werden die milieugevolgen niet als besluitonderdelen in de zin van 6:13 Awb opgevat.

De opvatting uit de bouwwereld is door deze uitspraak 'common sense' geworden. De Afdeling trekt de manier van beoordeling gelijk, nu de tekst en geschiedenis van de Wabo in een andere richting wijst: de verschillende ca-

tegorieën milieugevolgen die in een besluit over een omgevingsvergunning zijn vervat, worden voor de toepassing van artikel 6:13 Awb niet als besluitonderdelen aangemerkt.

Dat betekent in ieder geval, dat de mogelijkheden om een milieuvergunning aan te vechten, per 1 april 2011 ruimer worden. Want zo praktisch blijkt de Afdeling wel te zijn: ze realiseert zich dat er nog Wm-vergunningen worden afgegeven en wil tegelijkertijd niet

voor lopende beroepsprocedures zo'n grote verandering realiseren. Voor besluiten op aanvragen op grond van de Wet milieubeheer, die nog steeds worden genomen, creëert de Afdeling dus een soort overgangssituatie: deze wijziging van de rechtspraak zal worden toegepast op beroepen tegen (Wm-)besluiten die op of na 1 april 2011 op de voorgeschreven wijze zijn bekend gemaakt.

Rechtspraak

NEN-normen in het Bouwbesluit

Op de laatste dag van 2008 oordeelde de rechtbank Den Haag dat NEN-normen in het Bouwbesluit niet verbindend waren. Deze uitspraak heeft tot de nodige commotie geleid. Inmiddels heeft de hoogste bestuursrechter, de ABRvS, zich op 2 februari 2011 over deze kwestie gebogen en ook de civiele rechter (gerechtshof Den Haag) op 16 november 2010 in hoger beroep tegen het vonnis van de rechtbank Den Haag. Tegen die laatste uitspraak is inmiddels cassatie ingesteld en dient het oordeel van de hoogste civiele rechter (Hoge Raad) afgewacht te worden.

Duidelijk is in ieder geval dat de civiele en bestuursrechter in voornoemde uitspraken op één lijn zitten. Allereerst het gerechtshof Den Haag. NEN-normen, aldus het gerechtshof, worden opgesteld door het Nederlands Normalisatie Instituut, een instantie waarin alle bij NEN-normen betrokken partijen zijn vertegenwoordigd en die de NEN-normen op basis van consensus vaststelt. De vraag is vervolgens of deze NEN-normen, door verwijzing daar naar in het Bouwbesluit en de Regeling, algemeen verbindende voorschriften worden? Nee, aldus het hof, weliswaar zijn deze normen publiekrechtelijk algemeen geldende normen maar geen algemeen verbindende voor-

schriften in de zin van de Grondwet. Voor dat laatste is nodig dat deze normen zouden zijn vastgesteld bij of krachtens de wet. Dat nu is bij NEN-normen niet het geval: die worden vastgesteld op grond van privaatrechtelijke afspraken door vertegenwoordigers van organisaties die belang hebben bij een door ieder te gebruiken standaard, i.c. verenigd in het NNI. Bovendien, aldus het hof, stellen veel van deze NEN-normen geen eisen maar standaardiseren zij slechts reken-, meet- of regelmethode.

Dat vervolgens voor verkrijging van deze NEN-normen betaald moet worden, anders dan bij algemeen verbindende voorschriften, acht het ge-

rechtshof evenmin een maatschappelijk onaanvaardbaar gevolg: degene die zich met NEN-normen bezighouden doet dat over het algemeen beroepshalve en kunnen de kosten daarvan derhalve doorberekenen. Op deze gronden vernietigde het gerechtshof nog de uitspraak van de rechtbank waarbij de NEN-normen niet verbindend waren verklaard.

In de latere uitspraak van de ABRvS kwam de ABRvS tot een zelfde oordeel maar op basis van een meer juridische en praktische redenering. Wederom de vraag: zijn NEN-normen algemeen verbindende voorschriften? Voor de ABRvS was dat niet het geval omdat deze normen niet op grond van

een wet door een overheidsorgaan zijn vastgesteld. Niettemin overwoog de ABRvS dat de wetgever door verwijzing naar de NEN-normen in het Bouwbesluit wel de bindende kracht van deze NEN-normen voor burgers heeft bepaald. Alsdan is het noodzakelijk dat de kenbaarheid van deze normen voldoende verzekerd is, in die zin dat de normen door een ieder zonder belemmering kunnen worden geraadpleegd.

Dat zou in de eerste plaats kunnen door publicatie ervan, als op een gelijke wijze bij algemeen verbindende voorschriften, namelijk in de Staatscourant. Maar de voor NEN-normen nu

gebruikelijke wijze van kenbaarheid is voor de ABRvS ook aanvaardbaar: voor bij de bouw direct betrokkenen zijn de NEN-normen tegen “redelijke betaling” te verkrijgen. En dat betoont de ABRvS zich praktisch door te overwegen dat deze koopprijs voor burgers wellicht een belemmering is om van deze normen kennis te nemen. Aansluitend op en onder verwijzing naar de eerdere uitspraak van het gerechtshof, overweegt de ABRvS dat de NEN-normen kosteloos voor belangstellenden ter inzake liggen in de bibliotheek van het Nederlands Normalisatie Instituut (in Delft). De toegang tot NEN-normen en kenbaarheid daarvan

voor burgers is daarmee voor de (gemiddelde) burger dan verzekerd voor de ABRvS, voorzover deze NEN-normen niet al bij de gemeente zelf kunnen worden ingezien.

Nieuwsflits

... Beroep tegen een projectuitvoeringsbesluit in het kader van de Crisis- en Herstelwet heeft schorsende werking. Die kan niet worden opgeheven met een voorlopige voorziening, aldus een uitspraak van de ABRvS op 24 februari 2011. ...

Omgevingsrecht

Bezinning op het omgevingsrecht

Ook de rijksoverheid heeft al een tijd in de gaten, dat de juridische veranderingen in het omgevingsrecht voor een generalist niet gemakkelijk meer te doorgronden zijn en vaak zelfs tot ongerijmde uitkomsten (kunnen) leiden.

Sinds de jaren zeventig heeft het ruimtelijk bestuursrecht zich snel ontwikkeld tot een zichzelf respecterend en dynamisch op zichzelf staand vakgebied. Vanuit een sectoraal uitgangspunt ontwikkelde het milieurecht zich in de jaren negentig tot een integraal beoordelingskader. Sinds het begin van deze eeuw zijn ruimtelijke ontwikkelingen en milieukwesties ook juridisch en beleidsmatig zeer nauw met elkaar verbonden geraakt.

Door het ontwikkelen van steeds meer regelgeving en het ‘aanbouwen’ van wetten hebben we op dit moment de beschikking over een zeer complex stel-

sel van ‘omgevingsrecht’: het recht van de inrichting van onze fysieke leefomgeving. Meer en meer raakt de individuele beoordeling van bedrijfsactiviteiten daarbij uit beeld.

In het kader van het ‘Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling’ is op rijksniveau een Project ‘bezinning omgevingsrecht’ gestart. Deskundigen van buiten de overheid zijn gevraagd hun visie te geven. Onlangs verscheen de bundeling van de essays over dit thema. Opdracht was, om de contouren te schetsen van een realistisch stelsel van omgevingsrecht dat recht doet aan de wens in de maat-

schappij om de inrichting van de fysieke leefomgeving op een snellere, doorzichtiger en eenvoudiger wijze aan de maatschappelijk gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te kunnen aanpassen.

De deskundigen komen uit de wetenschap, de rechtspraak, het bedrijfsleven en de overheid. In de bundel zijn bijdragen opgenomen, waarin de auteurs dieper ingaan op juridische, economische en praktische aspecten van het toekomstige omgevingsrecht. Het is een omvangrijk (286 bladzijden) en inspirerend geheel van ideeën geworden!

Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten

Na jaren van voorbereiding is half februari 2011 het wetsvoorstel “nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten” ingediend dat een aanvulling zal vormen op de Algemene wet bestuursrecht en voorziet in bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding. Inmiddels heeft op 21 maart jl. ook de voorbereiding van dit wetsvoorstel plaatsgevonden in de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie.

Zoals uit de titel van het wetsvoorstel blijkt, regelt het wetsvoorstel twee vormen van schadevergoeding. Allereerst nadeelcompensatie: daarbij gaat het om door de overheid veroorzaakte schade bij burgers in de rechtmatige uitoefening van publieke taken door de overheid. Grondslag voor de nadeelcompensatie is dan dat de burger in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen door dit rechtmatig overheidshandelen. Bovendien moet het nadeel uitgaan boven een normaal maatschappelijk risico. Over wat ‘onevenredig’ en ‘normaal maatschappelijk risico’ is zijn de nodige vragen door de vaste Kamercommissie gesteld; hoewel daarover nogal wat rechtspraak is. Vergoeding bij nadeelcompensatie is gebaseerd op het Franse égalité-beginsel en dekt naar haar aard nooit de volledige schade. Momenteel wordt nadeelcompensatie gefragmenteerd geregeld in diverse wetten (bijvoorbeeld planschade) en buitenwettelijke regelingen (bijvoorbeeld Regeling nadeelcompensatie Betuweroute). Het wetsvoorstel beoogt harmonisatie daarvan.

Een ander onderwerp is de schade-

vergoeding bij onrechtmatige besluiten. Het uitgangspunt daarbij is volledige vergoeding van de schade. Het moet dan wel gaan om besluiten en niet om feitelijk handelen. Het wetsvoorstel voorziet in een betrekkelijk laagdrempelige verzochtschriftprocedure bij de bestuursrechter ter verkrijging van schadevergoeding. Anders dan bij onrechtmatige besluiten voorziet de regeling voor nadeelcompensatie wel in een vergoeding voor schade ten gevolge van (rechtmatig) feitelijk overheidshandelen. Bepaald verbeterd is de regel met betrekking tot beroep tegen een (afwijzend) zelfstandig schadebesluit. Op grond van de huidige rechtspraak is beroep tegen een dergelijk besluit alleen mogelijk indien ook beroep mogelijk was tegen het onderliggende schade veroorzakende besluit. Het nieuwe wetsvoorstel verruimt dit verband: schade hoeft niet zo zeer veroorzaakt te zijn door het onderliggende voor beroep vatbare besluit maar mag ook veroorzaakt zijn door een overheidshandeling ter uitvoering van dat onderliggende besluit. Bij onrechtmatige overheidsbesluiten kan de laagdrempelige verzochtschrift-

procedure bij de bestuursrechter bewandeld worden indien de schade niet meer beloopt dan € 25.000,-. De wetgever beoogt daarmee aan te sluiten bij de nieuwe competentiegrens van kantonrechters. Daarmee verdwijnt wel de momenteel bestaande figuur van het zelfstandig schadebesluit als gevolg van onrechtmatig gebleken voor beroep vatbare besluiten. Voor hogere schadebedragen is de civiele rechter exclusief bevoegd.

Vanwege de vereenvoudiging en harmonisering van de schadevergoedingsprocedures houdt de wetgever wel rekening met een aanzuigende werking van schadeverzoeken door het wetsvoorstel. Om die reden is bepaald dat overheden voor de behandeling van schadeverzoeken een leges van maximaal € 500,- mogen vragen. Daarnaast verwacht de wetgever de aanzuigende werking te temperen door het invoeren van kostendekkende griffierechten bij gerechtelijke procedures vanaf 2013.

Uit de eerste behandeling door de Kamer blijkt het wetsvoorstel in grote lijnen goed ontvangen te zijn.