

Aanvullende informatie technische briefing wetsvoorstel Invoeringswet Eerste Kamer 11 maart 2008 – belanghebbendebegrip

1. Meldingsplicht ontwikkelingsinitiatieven

In het Bro wordt een meldingsplicht voor ontwikkelingsinitiatieven opgenomen. Deze sluit aan bij de plicht in artikel 7.11c van de Wet milieubeheer voor merplichtige plannen.

De regeling in het Bro geldt voor niet-merplichtige plannen. De regeling houdt in dat zodra een bestuursorgaan een voornemen heeft dat kan leiden tot wijziging van een structuurvisie of bestemmingsplan, zij hiervan kennisgeeft in de huis-aan-huis-bladen en op internet. Daarbij geeft het bestuursorgaan aan of en hoe de burgers en maatschappelijke organisaties hun mening kunnen geven over dit voornemen.

2. Inspraak over voornemens

Het Bro bevat de verplichting om in de toelichting of ruimtelijke onderbouwing bij structuurvisies, bestemmingsplannen en projectbesluiten een beschrijving op te nemen van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het plan zijn betrokken. Dit is dus een verantwoordingsplicht. Het bestuursorgaan kan zelf bepalen hoe dit wordt gedaan. In veel gevallen zal de inspraakverordening op basis de Provinciewet of de Gemeentewet van toepassing zijn.

3. Zienswijzen over ontwerp-besluit

Voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluit en buitenplanse ontheffingen schrijft de Wro de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 van de Awb voor. Dit betekent dat een ontwerp-besluit 6 weken terinzage wordt gelegd ten behoeve van het indienen van zienswijzen. In afwijking van de Awb bepaalt de Wro voor alle hiervoor genoemde besluiten dat zienswijzen kunnen worden ingebracht door een ieder.

Artikel 3:12 Awb bepaalt dat de gemeente voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerp-besluit hiervan kennis geeft in de bladen en daarbij vermeldt wie in de gelegenheid worden gesteld zienswijzen in te dienen. Artikel 3:15, eerste lid, Awb bepaalt vervolgens dat zienswijzen in elk geval kunnen worden ingebracht door belanghebbenden, dit is de algemene regel. Het tweede lid van artikel 3:15 Awb stelt dat bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook anderen zienswijzen kunnen indienen. Het is dus alleen mogelijk om de kring te verbreden en niet om belanghebbenden buiten te sluiten. De Wro is zo'n wettelijk voorschrift. In de Wro is bepaald dat in afwijking van de Awb zienswijzen altijd kunnen worden ingebracht door een ieder in plaats van belanghebbenden. De gemeente kan hiervan niet afwijken. Ook de huidige WRO bevat deze bepaling ten aanzien van artikel 19-vrijstellingen en het bestemmingsplan of een herziening daarvan.

4. Rechtsbescherming: belanghebbendebegrip bij projecten

In het bestuursrecht is het zo dat een belanghebbende in beroep kan gaan tegen een overheidsbesluit. Een persoon wordt als belanghebbende aangemerkt als hij door een overheidsbesluit rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen (artikel 1:2 Awn). Dit is op alle beleidsterreinen zo en dus ook de ruimtelijke ordening.

Wanneer een bouwproject is strijd is met een bestemmingsplan kan de gemeente, de provincie of het rijk een projectbesluit nemen en daarmee een onderdeel van het bestemmingsplan buiten toepassing verklaren – de aanpassing van het plan volgt dan later - of direct in één keer het bestemmingsplan wijzigen. Een projectbesluit is dus een vooruitlopen op een wijziging van een bestemmingsplan ten behoeve van de uitvoering van een project.

Voor de vraag of iemand belanghebbende is bij een bouwproject maakt het niet uit of dit project wordt gerealiseerd met een projectbesluit of een wijziging van het bestemmingsplan. Het gaat er namelijk om of iemand door het project rechtstreeks in zijn belang is getroffen. Het kan daarom nooit zo zijn dat iemand géén belanghebbende is bij een project wanneer dat wordt gerealiseerd

met een projectbesluit maar wél wanneer het project wordt gerealiseerd met een wijziging van een bestemmingplan: je bent belanghebbende bij een project of je bent het niet. En het maakt dus ook niet uit welke overheidslaag het projectbesluit neemt. Omdat in een bestemmingsplan meestal ook andere kwesties dan uitsluitend het project worden geregeld, zal de totale kring van belanghebbenden bij een bestemmingsplan vaak wel groter zijn dan bij een projectbesluit, nl. diegenen die door zo'n *andere* kwestie rechtstreeks in hun belang worden getroffen. Maar voor de kring van belanghebbenden *bij een project* maakt dit niet uit.

Dit is thans onder de huidige WRO net zo met een artikel 19-vrijstelling versus een wijziging van het bestemmingsplan. Door afschaffing van de actio popularis op 1 juli 2005 via een wijziging van de Awb is namelijk het verschil dat bestond tussen de kring van beroepsgerechtigden bij een artikel 19-vrijstelling (belanghebbenden) en bij een bestemmingsplan (een ieder) vervallen. Bij beide besluiten is het nu: belanghebbenden. De kwestie van het voetbalstadion van F.C. Zwolle heeft (waarschijnlijk) gespeeld in de jaren voor de afschaffing van de actio popularis¹.

Een projectbesluit dient na vaststelling in principe binnen een jaar te worden ingepast in een bestemmingsplan of een beheersverordening. Het projectbesluit staat daar dan niet meer ter discussie: in de Wro is bepaald dat zienswijzen en beroep tegen het bestemmingsplan – de beheersverordening kent geen zienswijze- en beroepsprocedure - geen betrekking meer kunnen hebben op het projectbesluit. Voor belanghebbenden bij het projectbesluit maakt het daarom niet uit of de gemeente kiest voor inpassing in een bestemmingsplan of in een beheersverordening.

¹ Het feitelijke belang van deze afschaffing is overigens beperkt. Uit onderzoek van de Universiteit van Utrecht blijkt dat in de praktijk zowel vóór als ná de afschaffing in vrijwel alle gevallen diegenen die in beroep gingen altijd een rechtstreeks belang hebben bij het besluit.