

Artikel 20.1

1. Tegen een besluit op grond van deze wet - met uitzondering van een besluit ten aanzien waarvan op grond van deze wet een andere beroepsgang is opengesteld - of een van de in het derde lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen kan beroep worden ingesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2. De Afdeling beslist op het beroep, bedoeld in het eerste lid, binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn.

3. De in het eerste lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen zijn:

artikel 40 van de Mijnbouwwet,

de Destructiewet, uitgezonderd artikel 18,

de Kernenergiewet,

de Wet Geluidhinder,

de Grondwaterwet,

de Wet inzake de luchtverontreiniging,

de Wet verontreiniging oppervlaktewateren,

de Wet verontreiniging zeewater,

de Wet milieugevaarlijke stoffen,

de Wet bodembescherming,

de Wet bescherming Antarctica,

de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen

en de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet

en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover het besluiten betreft die betrekking hebben op

de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 van deze wet van toepassing is.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, **2** Tegen een besluit, **3** op grond van deze wet,..of een van de in het derde lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen, **4** met uitzondering van een besluit ten aanzien waarvan op grond van deze wet een andere beroepsgang is opengesteld, **5** kan beroep worden ingesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6 De Afdeling beslist op het beroep, bedoeld in het eerste lid, binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn.

7 De in het eerste lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen zijn: de artikelen....toepassing is.

1. Algemeen

1.1 Inleiding.

Artikel 20.1 is een kernbepaling voor het beroepsrecht o.g.v. de Wm door de algemene aanduiding van de voor beroep vatbare gedragingen (het object van geschil, casu quo besluiten op grond van de Wm en specifiek genoemde andere wetten of wettelijke bepalingen) en de aanwijzing van de geschillenbeslechtende instantie (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – bij verwijzing naar uitspraken ABRS). Aanstonds wordt - in het tweede lid - ook de uiterste beslistermijn voor de Afdeling bepaald. Omdat hiermee een specifieke rechtsgang wordt aangewezen is het goed om deze eerst af te zetten tegen het algemene bestuursprocesrecht van de Awb.

1.2 De verhouding van het beroepsrecht ingevolge de Wm tot het beroepsrecht ingevolge de Awb

De Wm biedt een eigen regeling voor het beroepsrecht. Sinds de inwerkingtreding van de algemene regeling voor het beroep tegen besluiten ingevolge art. 8:1 e.v. van de Awb, heeft zo'n specifieke regeling nadere motivering. Uitgangspunt is immers dat het Awb-beroepsrecht wordt gevolgd. In zoverre is er sprake van een omkering in de systematiek van het bestuursprocesrecht: onder vigeur van de wet Arob vormde de bijzondere regelingen voor het beroepsrecht uitgangspunt en vormde het beroep op de Afdeling rechtspraak een soort bestuursrecht(e)rlijk vangnet voor die gevallen waarin anderszins geen mogelijkheid tot het instellen van beroep op een bestuursrechter was gewaarborgd.

Thans is het zo dat het beroepsrecht van de Awb het algemene uitgangspunt vormt en dat in uitzonderingsgevallen een ander regime van beroep op een bestuursrechter van toepassing is. Reeds bij de eerste tranche van de Awb, toen een algemene regeling van het bestuursprocesrecht nog niet in beeld was, werd uitdrukkelijk aangegeven, dat afwijken van de systematiek van de Awb, in het licht van de uniformerende doelstelling van de Awb voor het (positieve) bestuursrecht, slechts in bijzondere gevallen zou mogen voorkomen en mitsdien uitdrukkelijke motivering behoeft (zie MvT-Awb1, algemeen deel). Ook voor de regeling van het bestuursprocesrecht is deze gedachtegang uitgangspunt geweest.

Deze motivering is door de regering allereerst verstrekt in de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, van 10 april 1992 (TK'91/92, 22 495, nr. 4). Daarbij spitst de toelichting zich reeds toe op het feit dat anders dan in de systematiek van de Awb, in het beroep tegen besluiten op grond van de Wm en aanverwante wetten kan worden volstaan met beroep in één instantie. In de voornoemde brief stellen de beide bewindspersonen dat gelet op het voorgeschreven zijn van de Uitgebreide voorbereidingsprocedure en met het oog op de rechtszekerheid met één instantie kan worden volstaan. In de MvA bij de tweede tranche van de Awb (TK'92/93, 22 495, nr. 6, p. 27) merkt de regering op dat het 'niet onverantwoord' is om in gevallen waarbij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb is toegepast, van een tweede rechterlijke instantie af te zien. (Notabene, afdeling 3.5 Awb wordt herzien, daarover later meer.) In de Nota naar aanleiding van het eindverslag (TK'92/93, 22 495, nr. 10, p. 11-16) wordt het toepasselijk zijn van voornoemde voorbereidingsprocedure aangemerkt als een 'verzachtende omstandigheid' voor het afzien van rechtspraak in twee feitelijke instanties. Het gevaar voor te veelvuldig doorprocederen en de wenselijkheid van spoedig uitsluitel over besluiten rond grote maatschappelijke belangen lijken daarvoor de belangrijkste motieven te zijn.

In het kader van het kabinetsstandpunt inzake Juridisering in het openbaar bestuur (TK'98/99, 26 360, nr. 1, i.h.b. p. 26 e.v.) wordt het algemene uitgangspunt van beroep in twee instanties bevestigd. Daaraan wordt toegevoegd dat het van belang is om het aantal gevallen waarin omwille van de 'wenselijkheid van snelle procedures' beroep slechts in één instantie 'selectief' moet worden toegepast. Ook bij de 'Rijksprojectenprocedure' (art. 39-41 jo. Art. 54, lid 2, sub j en k WRO), de Tracéwet (art. 25a) en de Luchtvaartwet (art. 24, lid 1/27, lid 1 jo art. 30, lid 1) is gekozen voor beroep in één instantie op de Afdeling bestuursrechtspraak.

Opgemerkt zij, dat volgens art. 7:1, eerste lid onder d Awb indien afdeling 3.5 Awb van toepassing is, (ook) de bezwaarschriftenprocedure vervalt omdat anders sprake zou zijn van een ongewenste herhaling van zetten. Dit is voor de Wm relevant aangezien in menige procedure de regels van (kortgezegd) Afdeling 3.5 Awb van toepassing wordt verklaard (o.a. art. 8.6 Wm, zie voor commentaar aldaar). Op grond van art. 3:14 (en in de toekomst art.3:10, lid 1) Awb kan daartoe door het betrokken bestuursorgaan ook ad hoc worden beslist, zoals bij sanctiebesluiten (zie o.a. Vz. ABRS 3 februari 1995, AB 1995, 446 m.nt. FM).

In het kader van de eerste evaluatie van de Awb is door het kabinet besloten om de openbare voorbereidingsprocedures van Afdeling 3.4 en Afdeling 3.5 Awb te integreren (TK'97/98, 25 600 VI, nr. 46, p. 16-19). Dit voornemen, herbevestigd in het kabinetsstandpunt inzake Juridisering (a.w., i.h.b. p. 6, 18 en 22), heeft geleid tot de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Wet van 24 januari 2002, Stb. 54) waarin Afdelingen 3.4 en 3.5 Awb worden samengevoegd in een nieuwe Afdeling 3.4. Inhoudelijk zal deze nieuwe regeling voor de beroepsgang (voorlopig?) niet tot wijzigingen leiden: uitgangspunt blijft dat bij toepassing van de nieuwe uniforme voorbereidingsprocedure voorafgaand aan het beroep op de bestuursrechter – ingevolge art. 7:1, lid 1, sub d Awb – geen bezwaarschriftenprocedure behoeft te worden gevolgd (een regel die overigens ook geldt voor fictieve besluiten van de relevante soort – zie het commentaar bij art. 20.10 Wm). Op dit moment is niet duidelijk wanneer de nieuwe wet precies in werking zal treden. In verband met werkzaamheden in de sfeer van aanpassingswetgeving wordt gedacht aan 1 juli 2004. In deze tekst wordt nog uitgegaan van de regeling op 1 maart 2003.

In de literatuur is al wel gepleit voor inbedding van de beroepsprocedure van Hoofdstuk 20 Wm in de

algemene procedure van de Awb (o.a. F.C.M.A. Michiels, *Kleur in het Omgevingsrecht*, oratie, Boom juridische uitgever, Den Haag 2001, p. 37-40; alsmede dezelfde auteur in: Ch. Backes c.s (red.) *Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2001, p. 327). Niettemin geldt voor besluiten op grond van de Wm en aanverwante wetten (zie nr. 3) nog steeds de van de Awb afwijkende regeling voor het beroepsrecht. Evenmin zijn er aanwijzingen voor het op afzienbare termijn aanvatten van een heroverweging ten principale van de regeling van het beroepsrecht in milieugeschillen. In het systeem waarbij het beroep volgens Hoofdstuk 8 van de Awb uitgangspunt is, wijst art. 8:6, eerste lid Awb in samenhang met art. 20.1 Wm naar de specifieke beroepsgang.

Voor de goede orde moet worden opgemerkt, dat hoewel sprake is van een specifieke rechtsgang, dit niet wil zeggen dat het procesrecht van de Awb verder buiten beeld blijft. Doordat de geschillenbeslechting is opgedragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak (zie nr. 5.), wordt, daargelaten de specifieke procesrechtelijke voorschriften van Hoofdstuk 20 Wm zelve, in art. 36 van de Wet op de Raad van State (WRvS) het procesrecht van hoofdstuk 8 Awb ('Bijzondere bepalingen over beroep bij de rechtbank') van overeenkomstige toepassing verklaard. Enkele bepalingen van dat hoofdstuk (zoals ten aanzien van de rechtsingang) worden aldaar overigens weer van toepassing uitgezonderd of zijn slechts voorwaardelijk van toepassing (zie o.a. nr. 2). De toepasselijkheid van hoofdstuk 6 van de Awb ('Algemene bepalingen over bezwaar en beroep') behoeft geen nadere regeling. Naar zijn aard en plaats in de Awb zijn de daarin opgenomen bepalingen (onder meer) direct van toepassing op het beroep (nader omschreven in art. 1:5, derde lid Awb) op de bestuursrechter (zoals de Afdeling bestuursrechtspraak – zie nr. 5.). Het is – kortom – zaak om hoofdstuk 20 Wm als het ware hand in hand met de hoofdstukken 8 en 6 Awb in beschouwing te nemen. In dit commentaar zal zulks geschieden naargelang en in de mate waarin de overige bepalingen van hoofdstuk 20 Wm daartoe uitnodigen. Omdat art. 36 WRvS het procesrecht van Hoofdstuk 8 Awb van toepassing verklaart, is ook de regeling voor de voorlopige voorziening van overeenkomstige toepassing (met dien verstande dat art. 8:86, eerste lid Awb ('kortsluiting') slechts met toestemming van partijen kan worden toegepast).

Bezien we de nauwe samenhang tussen voornoemde hoofdstukken en de data van inwerkingtreding van de Wm (1 maart 1993) en de Awb (1 januari 1994), dan zal duidelijk zijn dat de huidige regeling van hoofdstuk 20 Wm het resultaat is van een ingrijpende wijziging van de aanvankelijke redactie welke in de tien (!) aan de inwerkingtreding van de Awb voorafgaande maanden vigeerde - waarin het beroep op de Afdeling geschillen van de Raad van State en het procesrecht van de Tijdelijke wet Kroongeschillen centraal stond. In dit commentaar zal niet nader worden ingegaan op deze kortstondige regeling van voor de inwerkingtreding van de Awb, tenzij zulks bijzonder aangewezen is. Rest nog de vaststelling dat de verdere uitbouw van de Awb ook z'n reflex op de Wm heeft gehad (en nog zal hebben). Naast voornoemde aanpassing bij de invoering van de eerste en tweede tranche van de Awb, kan nog worden gewezen op de Leemtewet Awb (Stb'95, 250), hier m.n. relevant met het oog op de uitbreiding van lid 3 van art. 20.1 Wm met decentrale handhavingsbevoegdheden, alsmede op de Aanpassingswet derde tranche Awb II (Stb'97, 580; zie ook C.J. Kleijs-Wijnobel en S.D.M. de Leeuw, *De gevolgen van de Derde Tranche Awb voor de Wet milieubeheer*, M en R 1998/2, p. 30-35), hier m.n. relevant met het oog op het beroep tegen dwangsombeschikkingen (art. 20.1, lid 3 Wm) en de uitzondering in art. 20.4 Wm voor (kortgezegd) handhavingsbesluiten op de uitzondering in art. 20.3 Wm voor (andere) 'Wm-besluiten' op het stelsel voor inwerkingtreding van besluiten volgens de Awb.

1.3 De opbouw van hoofdstuk 20 Wm

De opzet van Hoofdstuk 20 is behoorlijk overzichtelijk. Paragraaf 20.1 geeft enkele algemene regels voor het beroepsrecht: de algemene rechtsingang (art. 20.1), uitzonderingen op de rechtsingang (art. 20.2), de algemene regel voor het in werking treden van appellabele besluiten (art. 20.3) en een tweetal uitzonderingen op de algemene regel voor het in werking treden (art. 20.4 respectievelijk art. 20.5).

De paragrafen 20.2 tot en met 20.4 geven enkele nadere bepalingen voor het beroepsrecht naar gelang het de in elk van die paragrafen bedoelde soorten besluiten als object van beroep betreft. In § 20.2 gaat het om besluiten die met toepassing van de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb tot stand zijn

gekomen (Besluiten op aanvraag). In § 20.3 gaat het om besluiten die met toepassing van § 3.5.6 Awb tot stand zijn gekomen (Besluiten tot wijziging of intrekking - anders dan op aanvraag (zie art. 8.6 jo afdeling 8.1.2 Wm) - en ambtshalve andere te nemen besluiten). In § 20.4 gaat het om het beroep tegen andere besluiten als onder § 20.2 en 20.3 bedoeld - de restcategorie derhalve, waarbij geen uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is toegepast. Om welke besluiten het precies gaat zal in het commentaar op art. 20.6, respectievelijk 20.10 en 20.13 Wm aan de orde komen. De onderscheiden paragrafen bieden tevens een regelingen voor de kring van beroepsgerechtigden (respectievelijk art. 20.6, 20.10 en 20.13 – in paragraaf 20.1 komt deze kwestie niet aan de orde), aanvang van de beroeps-termijn (art. 20.7 en 20.11), het in werking treden van het bestreden besluit (art. 20.8), schorsing (art. 20.11) en uitbreiding van het object van geschil (art. 20.9 en art. 20.12). Paragraaf 20.5 betreft de regeling voor advisering inzake beroepen milieubeheer door een onafhankelijke en onpartijdige stichting. De oprichting, de taak, de waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid, alsmede de subsidiëring van de stichting worden in een viertal bepalingen geregeld.

2. 'tegen een besluit'

Het beroepsrecht van de Wm betreft niet alle beslissingen of handelingen op grond van de Wm en aanverwante wetten of wettelijke bepalingen, maar uitsluitend de categorie 'besluiten'. Voor een definitie van dat begrip moeten we te rade gaan bij de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder bij art. 1:3 lid 1 en art. 6:2 van die wet. In het systeem van het beroep volgens de Awb vinden we in de art. 8:1 tot en met 8:6 Awb enkele bepalingen waarbij andere handelingen dan besluiten met besluiten worden gelijk gesteld (en daarmee tevens appellabel worden) of waarbij bepaalde besluiten van beroep worden uitgesloten (vgl. hiervoor het Commentaar Awb). Deze bepalingen zijn niet vanzelfsprekend van toepassing op het beroep ingevolge art. 20.1 Wm. Nu is het van belang kennis te nemen van art. 36, eerste lid WRvS. In dit voorschrift wordt Hoofdstuk 8 Awb van (overeenkomstige) toepassing verklaard met uitzondering van, voorzover hier relevant, art. 8:1, eerste en tweede lid (die immers respectievelijk de rechtsgang naar de rechtbank en 'het ambtenarenrecht' betreffen – de uitbreiding van het besluitbegrip in lid 3 is wel relevant voor de Wm-besluiten), art. 8:4 (specifieke typen van besluiten, zoals de ook voor milieurecht relevante schorsing of vernietiging vanwege bestuurlijk toezicht (sub a) en (sub f) besluiten inzake technische beoordelingen, zijn *juist niet* uitgezonderd voor rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak), art. 8:5 (de uitzonderingen van de negatieve lijst zijn eveneens *niet* van toepassing (zie het Commentaar bij art. 20.2 Wm)) en art. 8:6, eerste lid, (.. het betreft hier juist zo'n uitzondering op de gang naar de rechtbank!), art. 8:86 op het beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak worden de overige leden van art. 8:1 van toepassing uitgezonderd).

Belangrijk is dat art. 8:2 Awb (de uitzondering van het beroep tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels) en art. 8:3 Awb (de uitzondering van besluiten ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling – zoals van een overeenkomst) niet zijn uitgezonderd. Wat het laatste betreft lijkt dit een verregaande doorbreking van een algemene doctrine. Feitelijk is deze 'doorbraak' voor de toepassing van art. 20.1 Wm niet van belang aangezien daarin niet wordt verwezen naar grondslagen voor besluiten met een dergelijk karakter.

De uitzondering van het beroep tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels mitigeert de mogelijke euforie rond de uitbreiding van het beroepsrecht van art. 20.1 Wm tot 'besluiten'; in vergelijking met de 'pre-Awb'-regeling waarbij het object van geschil werd beperkt tot beschikkingen (vergelijk art. 42 Wabm alsmede art. 20.1 lid 1 Wm(oud) en thans art. 1:3, tweede lid Awb). De uitsluiting, door art. 8:2 Awb, van de mogelijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften zou krachtens overgangsrechtelijke bepalingen op 1 januari 1999 komen te vervallen (vergelijk art. IVA Overgangsbepalingen Awb (oud)). Bij wet van 24 december 1998 (Wet uitstel verval artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht, Stb 1998, 738) is echter besloten om deze bepaling te handhaven totdat, eventueel, op een later moment bij wet in formele zin anders wordt beslist. Belangrijkste overwegingen daartoe zijn dat de procesrechtelijke consequenties van de mogelijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels (zoals de problematiek van de formele rechtskracht en het beroepsrecht tegen uitvoeringshandelingen) nog onvoldoende zijn uitgedacht en de overweging dat de praktijk van toepassing van de Awb zich, mede in het licht van de Juridiseringsdiscussie, nog in een overgangsstadium bevindt (zie ook het

kabinetsstandpunt inzake Juridisering in het openbaar bestuur, a.w., p. 28). Consequentie van een en ander is dat thans geen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk is tegen onder andere de Algemene maatregelen van bestuur (Amvb's) op grond van de Wm, zoals die houdende algemene regels voor categorie van inrichtingen, ex art. 8.40, 8.44 en 8.45 Wm, alsmede niet tegen Amvb's houdende milieukwaliteitseisen ex art. 5.1 e.v. Wm. Laat staan, dat bij de bestuursrechter beroep kan worden ingesteld tegen de regeling van de Wm zelf, zoals bleek bij een zaak waarbij een derde-belanghebbende beroep instelde tegen vergunningverlening zonder compensatie voor schade aan derden. Een van de grieven was dat de Wm wegens het ontbreken van een toepasselijke regeling voor compensatie strijdig was met het EVRM. De Voorzitter van de Afdeling verwees naar art. 8:2 Awb (Vz.ABRS 10 februari 1997, M en R 1998/2, 11).

Naast de wettelijke afbakening van het besluitbegrip moeten we ons rekenschap geven van afbakeningen die voortvloeien uit de rechtspraak. Op twee voorbeelden daarvan wordt hierna nog specifiek ingegaan, te weten: de bestuurlijke reactie op meldingen als besluiten (nr. 2.1), bestuurlijke rechtsoordelen over toepasselijkheid van een wettelijke bepaling als besluiten (nr. 2.2) en op de vraag of beslissingen op verzoeken tot schadevergoeding als besluit kunnen worden gekwalificeerd en of daartegen het beroep ex art. 20.1 Wm openstaat (nr. 2.3). Aansluitend wordt aan de hand van de indeling in beroepsgangen van § 20.2-4 Wm nog ingegaan op enkele specifieke beslissingen (nr. 2.4).

2.1 Acceptatie van meldingen

De expliciete bestuurlijke acceptatie van de melding ex art. 8.19, lid 2 en art. 8.41 Wm, een acceptatie die – wat art. 8.19 lid 2 betreft, volgens de oude redactie! – eigenlijk geen eigen rechtsgevolg sorteert, werd voor de komst van Awb niettemin als rechtshandeling aangemerkt. In de eerste jaren na de introductie van de Awb heeft de Afdeling bestuursrechtspraak op dit punt een enigszins zwalkende koers gevolgd (zie hiervoor het verhelderende artikel van P. Houweling en R. Uylenburg, *Het rechtsoordeel over de melding in het milieurecht en ruimtelijk ordeningsrecht*, NTB 1998/8, p. 253-261).

Aanvankelijk werd ook onder de Awb nog geoordeeld dat de acceptatie van de melding een besluit (respectievelijk een beschikking) was (zie VzABRS 6 juni 1994, AB 1994, 586 en VzABRS 23 januari 1995, AB 1995, 373). In 1995 kwam er een omslag (zie ABRS 17 maart 1995, AB 1995, 497 m.n. FM en ABRS 19 juli 1995, BR 1995, p. 936). De Afdeling bestuursrechtspraak stelde voorop dat de schriftelijke mededeling omtrent de aanvaardbaarheid van de melding niet op rechtsgevolg was gericht (het rechtsgevolg volgt uit het systeem van de Wm). Niettemin oordeelde de (Vz)ABRS dat de melding, met het oog op doelmatige rechtsbescherming, voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep, kon worden gelijkgesteld met een besluit. Notabene, de enkele bekendmaking van de melding viel, vanwege het geheel ontbreken van enig rechtsgevolg, buiten die 'gelijkstelling' (aldus o.a. ABRS 11 maart 1996, M en R 1996, 125).

Deze nieuwe koers leverde echter problemen op. Nog in het zelfde jaar (1995), stelde de Afdeling vast dat het ontbreken van rechtsgevolg aan een acceptatie meebrengt, dat een ten onrechte geaccepteerde melding de vergunningplicht niet opheft (ABRS 13 september 1995, AB 1995, 602) en dat een schriftelijke mededeling van het bevoegd gezag over de aanvaardbaarheid van de melding enkel voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep was aan te merken als een besluit (ingevolge de Wm), maar geen formele rechtskracht teweeg brengt (aldus ABRS 4 april 1996, M en R 1997/6, 74 m.n. Backes).

In oktober 1997 besloot de Afdeling tot een koerswijziging. In twee zaken die respectievelijk betrekking hadden op de meldingen ex art. 8.19, tweede lid (oud) en art. 8.41 Wm, oordeelde de Afdeling, dat de reactie op de melding ook voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep niet langer als besluit was aan te merken (ABRS 16 oktober 1997, M en R 1998, 21 en 22 m.n. Freriks; AB 1997, 438 en 439 m.n. G. Jurgens). Opnieuw werd vooropgesteld dat het rechtsgevolg van de melding rechtstreeks uit het systeem van de wet voortvloeide en vervolgens werd afstand genomen van de eerdere optiek van de 'doelmatige rechtsbescherming' vanwege met name een tweetal overwegende bezwaren: 1) onduidelijkheid over de betekenis van een uitdrukkelijk geaccepteerde en niet in rechte bestreden melding (de kwestie van formele rechtskracht/het ontbreken van rechtsgevolg van de acceptatie), 2) het nadeel dat bezwaar en beroep mogelijk is tegen een besluit waarop de voorschriften van de Awb omtrent bekendmaking, mededeling en in werking treden niet van toepassing zijn (hetgeen met name klemt tegenover derden).

Consequentie van deze nieuwe koers voor de rechtsbescherming is, dat de melder bij een negatief rechtsoordeel pas bij gelegenheid van de aanvraag van een vergunning rechtsbescherming kan inroepen; derden kunnen bij een positief rechtsoordeel over de melding terzake rechtsbescherming inroepen via een procedure naar aanleiding van een handhavingsverzoek. Deze nieuwe koers heeft vervolgens de wetgever tot handelen aangezet (zie Stb 2000, 188; zie hierover ook: P. Houweling en R. Snel, *De aangeklede melding: een ongewenst fenomeen? Beschouwingen omtrent de melding ex artikel 8.19, tweede lid Wm*, M en R 1999/5, p. 126-132). Dit heeft geresulteerd in een wijziging van art. 8.19 lid 2 Wm, waarbij de acceptatie een voorwaarde is voor een niet vergunningplichtige wijziging van de inrichting en uitdrukkelijk (in lid 4) wordt aangemerkt als besluit. Voor de overige meldingen, ingevolge art. 8.41 Wm, is geen regeling getroffen en ontbreekt de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

2.2 Rechtsoordelen

Kort voor voornoemde uitspraken van 16 oktober 1997, had de Afdeling bestuursrechtspraak voor het bestuurlijke rechtsoordeel op de vraag of er in een bepaald geval wel of juist geen sprake is van een vergunningplicht net een nieuwe lijn uitgezet.

Reeds voor de introductie van de Awb, werd door de Afdeling rechtspraak onderscheid gemaakt tussen rechtsoordelen inhoudende dat voor een bepaalde handeling/activiteit alsnog toestemming (zoals een vergunning, een vrijstelling of ontheffing) nodig is en rechtsoordelen inhoudende dat geen toestemming (meer) nodig is. Het eerste type rechtsoordeel werd niet als besluit (toen nog beperkt tot de beschikking) aangemerkt. Er zou immers nog een op rechtsgevolg gerichte beslissing moeten volgen en daartegen zou dan rechtsbescherming mogelijk zijn (zie ARRS 16 juni 1987, AB 403). Het tweede type rechtsoordeel werd wel als besluit (beschikking) aangemerkt omdat daar een (directe) rechtsbeschermingsweg ontbreekt. (zie ARRS 4 mei 1987, AB 405.)

In september 1997 wijzigde de Afdeling bestuursrechtspraak deze koers. Dit geschiedde in een zaak waarbij B&W van Schijndel zich per brief op het standpunt stelden dat voor de bouw van twintig overkappingen op een bepaald perceel een bouwvergunning was vereist. De Afdeling bestuursrechtspraak (zie ABRS 15 september 1997, JB 1997/252 m.nt. EvdL) oordeelde dat uit een oogpunt van bestuurslast of rechtsbescherming (in gevallen als onderhavige) geen overwegende bezwaren zijn verbonden aan het voeren van een zelfstandige procedure over de bouwvergunningplicht. Als de vergunning nodig blijkt kunnen belanghebbende derden daartegen in een procedure opkomen. Als de vergunning niet nodig is en dit bestuurlijk oordeel wordt niet aan de rechter voorgelegd, dan kunnen derden later om bestuursdwang verzoeken en kan de vergunningplicht daarbij aan de orde komen. De Afdeling oordeelde dat in casu, nog onder vigeur van art. 2 Wet Arob, sprake was van een beschikking. Deze lijn vinden we – ten slotte – ook terug in een uitspraak van de Afdeling uit 1998 (ABRS 22 januari 1998, JB 1998/54). Het betreft een geschil waarbij de minister van VROM zijn zienswijze heeft gegeven over de vraag of een bepaalde stof als ‘afvalstof’ moet worden aangemerkt. De Afdeling overweegt dat de vraag of de stof als afvalstof moet worden aangemerkt aan de orde kan worden gesteld in het kader van de kennisgevingsprocedure van Verordening 259/93/EEG (EVOA) èn dat deze weg niet als onevenredig bewarend kan worden aangemerkt. Bijgevolg kwalificeert de Afdeling de brief van de minister als een niet op zelfstandig rechtsgevolg gericht schrijven en bijgevolg niet als besluit in de zin van art. 1:3 Awb. (Vergelijk overigens Vz. ABRS 13 december 1999, AB 2000, 112 m.n. FM, Stortbesluit Afvalstoffen, voor het geval waar een op het oog feitelijke mededeling wel degelijk rechtsgevolgen blijkt te behelzen!)

Ten slotte zij nog opgemerkt dat de mededeling van een bestuursorgaan dat het niet bevoegd is om het gevraagde rechtsgevolg te bewerkstelligen, nog steeds wordt aangemerkt als een besluit waartegen beroep open staat. Het betreft, in de visie van de Afdeling, een beoordeling van de aanwezigheid en reikwijdte van een veronderstelde bevoegdheid en geldt daarom als een rechtsoordeel waartegen rechtsbescherming mogelijk moet zijn, tenzij het bestuursorgaan in kwestie in het geheel geen bemoeienis heeft met de uitvoering van de desbetreffende regeling (ABRS 29 november 1996, AB 1997, 66. Zie ook de annotatie van Addink bij Rechtbank Den Haag, 9 november 1998, M en R 1999/1).

2.3 Schadevergoeding

Dat tegen beslissingen op verzoeken om schadevergoeding ex art. 15.20 of art. 15.21 Wm beroep

ingevolge art. 20.1 Wm open staat behoeft wel nauwelijks betoog. De vraag naar het publiekrechtelijk karakter van een dergelijke beslissing kan met een simpele verwijzing naar voornoemde artikelen worden beantwoord. Maar hoe nu te oordelen over verzoeken, c.q. beslissingen over toekenning van schadevergoeding indien een dergelijke basis in de Wm ontbreekt? Een drietal uitspraken van respectievelijk (tweemaal) de Afdeling bestuursrechtspraak en (eenmaal) het College van beroep voor het bedrijfsleven zijn hierin trendsettend geweest (zie ABRS 29 november 1996, ABRS 18 februari 1997 en Cbb 19 februari 1997, respectievelijk M en R 1997/4, 38, 39 en 40 m.n. Backes (bij nr. 40)). Een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan op een verzoek om schadevergoeding, zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag in een bijzondere wet (zoals in artt. 15.20 of 15.21 Wm) is aan te wijzen, zou een besluit kunnen zijn indien er sprake is van een (beweerdelijk) causale relatie van de schade met bestuurshandelen van datzelfde bestuursorgaan (de zogenoemde ‘materieële connexiteitseis’) en tegen het schadeveroorzakend handelen van dat bestuursorgaan beroep bij de bestuursrechter mogelijk is (de zogenoemde ‘formele connexiteitseis’).

Interessant in de eerst aangehaalde uitspraak is dat de appelland volgens verweerder ten onrechte uitgaat van de toepasselijkheid van bepalingen van de Wm en daarom de rechtsbeschermingsweg van art. 20.1 Wm volgt. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dienaangaande dat ‘wat er ook van dit uitgangspunt zij, de bestreden beslissing in elk geval ligt in de sfeer van deze wet’ (de Wm); daarmee is deze rechtsbeschermingsweg geopend. In de als tweede aangehaalde Afdelingsuitspraak betreft het een zuiver schadebesluit (het verzoek om schadevergoeding staat los van het al dan niet aanvechten van het schadeveroorzakend besluit), deels genomen op grond van art. 15.21 Wm en deels zonder wettelijke grondslag. Wat het laatste deel betreft stelt de Afdeling dat het rechtsgevolg van de beslissing voortvloeit uit art. 3:4, lid 2 Awb, de zogenoemde ‘Egalité devant les charges publiques’. Problematisch is hier echter de tweede, formele, connexiteitseis: anders dan het schadeveroorzakende besluit, dat z’n grondslag vindt in de Wm, ligt de basis voor de beslissing op het (zuiver of zelfstandig) verzoek om schadevergoeding buiten de Wm, namelijk in de Awb. De rechtsbeschermingsweg van art. 20.1 Wm staat daartegen niet open! De Afdeling verwijst daarop door naar de desbetreffende rechtbank voor behandeling van het beroep (vergelijk voor een recenter voorbeeld van ontbrekende formele connexiteit ABRS 21 november 2001, JB 2002/22) De derde en laatst aangehaalde uitspraak (van het College van beroep voor het bedrijfsleven) betreft eveneens een zuiver schadebesluit. In dit geval wordt aan beide connexiteitseisen voldaan. Interessant is voorts dat het College in deze uitspraak overweegt dat een gegrondverklaring van het bezwaarschrift tegen het schadeveroorzakend besluit geen erkenning van aansprakelijkheid impliceert, alsmede dat geen sprake kan zijn van een ambtshalve verplichting zijdens het verwerend bestuursorgaan om in bezwaar schadevergoeding in overweging te nemen, ook niet o.g.v. art. 3:4 lid 2 Awb.

Deze, hier kortweg beschreven, nieuwe koers ten aanzien van het besluit begrip sluit aan bij de ontwikkelingen in het algemeen deel van het bestuursrecht; met name sinds ABRS 18 februari 1997, AB 1997, 143 m.n. PvB (Beurskens – schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad) en ABRS 6 mei 1997, AB 1997, 229 m.n. PvB (Van Vlodrop – schadevergoeding voor onrechtmatig overheidshandelen). Hiervoor, alsmede voor de afbakeningsproblematiek tussen burgerlijke en bestuursrechter, zij verwezen naar het eerdergenoemde Commentaar Awb.

2.4 Overige soorten besluiten binnen de paragrafen 20.2- 20.4 Wm

Naast de hierboven besproken drie categorieën besluiten zullen nu achtereenvolgens enkele exemplarische besluiten worden besproken binnen de huidige drie rechtsbeschermingswegen van respectievelijk § 20.2, 20.3 en 20.4 Wm (vgl. over de eerste aanzetten daarvan: Seerden, R.J.G.H., Algemene wet bestuursrecht en Wet milieubeheer, JB’95/208, p. 755-764).

2.4.1 Besluiten die met toepassing van de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb tot stand zijn gekomen (§ 20.2 Wm)

1. Hiertoe behoren allereerst de vergunningen ingevolge art. 8.1 e.v. Wm, meer in het bijzonder de oprichtings- en veranderingsvergunning ex art. 8.1 Wm en de revisievergunning ex art. 8.4 Wm. Op voet van art. 8.6 Wm jo art. 3:14 Awb is op de besluitvorming op de desbetreffende aanvragen de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing van § 3.5.2 t/m 3.5.5 Awb van toepassing. Voorts zij gewezen op art. 10.48 Wm (vergunning voor bedrijfsafvalstoffen of

gevaarlijke afvalstoffen).

2. In de tweede plaats moeten we denken aan het besluit tot wijziging van een vergunning op verzoek van de vergunninghouder. Ingevolge art. 8.24, derde lid Wm is daarop de procedure van § 3.5.2-3.5.5 Awb van toepassing. Wat de overige wijzigings- en intrekkingbesluiten van afdeling 8.1.2 Wm betreft is het beroepsrecht van § 20.3 en 20.4 van toepassing: hetzij omdat het initiatief tot wijziging of intrekking niet van de aanvrager/vergunninghouder uitgaat (§ 20.3 Wm), hetzij omdat de intrekking zijn grondslag niet vindt in de bescherming van het milieu (§ 20.4 Wm - zie art. 8.25 lid 7 Wm). Hetzelfde geldt voor de wijziging of intrekking van de vergunning als bedoeld in art. 10.48 Wm.

2.4.2 Besluiten die met toepassing van § 3.5.6 Awb tot stand zijn gekomen (§ 20.3 Wm)

Allereerst gaat het om de wijziging of intrekking van de vergunning, althans voorzover het gaat om de ambtshalve wijziging, de wijziging op verzoek van derden en het ambtshalve of op verzoek van derden genomen besluit tot intrekking van de vergunning (met uitzondering van de intrekking op administratieve gronden ex art. 8.25, eerste lid onder b, c of d Wm). Ingevolge respectievelijk art. 8.22 lid 5, art. 8.23 lid 4, art. 8.25 lid 7, art. 8.26 lid 4 en art. 8.39 lid 3 Wm is op deze besluiten de procedure van art. 3.5.6 Awb van toepassing. Hetzelfde geldt voor de desbetreffende wijzigingen en intrekkingen inzake de hierboven (voor § 20.2 Wm) onder 1) genoemde beschikking inzake afvalstoffen.

2.4.3 Andere besluiten (§ 20.4)

In betrekkelijk willekeurige volgorde noemen we de volgende soorten beslissingen:

1. De beslissingen inhoudende *nadere eisen aan Wm-vergunningen* ingevolge art. 8.13, eerste lid, sub f en lid 2 Wm. Hoewel op de procedure op de aanvraag van de betreffende vergunning wel de procedure van § 3.5.2-3.5.5 Awb van toepassing is, blijkt uit de Wm zelf niet dat zulks ook zou gelden voor de bedoelde nadere eisen. Een uitzondering hierop zou gelden voor het geval het bestuursorgaan in kwestie zou besluiten om de (uitgebreide) openbare voorbereidingsprocedure ook voor het opleggen van nadere eisen te hanteren.
2. Vergelijkbaar zijn de *beslissingen inhoudende nadere eisen in het kader van de algemene regels voor categorieën van inrichtingen* (zoals genoemd in art. 8.42, eerste lid, art. 8.44, vierde lid en art. 8.45, derde lid Wm). Het besluit-karakter van deze eisen is evident en het gaat daarbij om eisen op maat van concrete inrichtingen en bijgevolg niet om algemeen verbindende voorschriften. Indien bij de desbetreffende AMvB zou worden bepaald dat bij de totstandkoming van nadere eisen de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure zou moeten worden toegepast (onwaarschijnlijk en tot op heden ook niet het geval), of indien het bestuursorgaan in kwestie deze procedure van toepassing zou verklaren, dan zou § 20.2 Wm van toepassing zijn.
3. Hierboven (onder nr. 2.1) bespraken we reeds de *bestuurlijke reactie op de melding*, ex art. 8.19, lid 2 en art. 8.41 Wm. Deze reacties vallen onder de categorie van § 20.4, zij het dat dit enkel geldt voor de reactie ingevolge art. 8.19 en, overeenkomstig de thans constante lijn in de jurisprudentie, niet voor de melding ex art. 8.41 Wm.
Voor alle duidelijkheid, terzake van meldingen ingevolge art. 8.41 Wm wordt een regeling gegeven voor de bestuurlijke verplichting om openbaar kennis te geven van de melding (art. 8.41, vierde lid Wm). Een dergelijke kennisgeving heeft echter evenmin rechtsgevolg en behelst dus ook geen besluit.
4. Voorts zou kunnen worden gedacht aan *besluiten (beschikkingen) verstoep in milieubeleidsplannen*. Hierop wordt in het commentaar op art. 20.2 Wm nog teruggekomen. Art. 20.2 Wm sluit in elk geval het beroep tegen de plannen als zodanig uit. Als regel is ook beroep tegen de zogenoemde milieuprogramma's uitgesloten, vanwege het – doorgaans – indicatieve of feitelijk-uitvoerende karakter daarvan (zie § 4.3, § 4.5, § 4.5b en § 4.7 Wm nb afvalbeheersplan). Ook bij deze programma's is echter denkbaar dat elementen daaruit (denk aan beslissingen in de sfeer van bodemsanering) wel als besluit zijn aan te merken. Ook hiervoor zij verwezen naar het commentaar bij art. 20.2 Wm.
5. Wat een aantal zogenoemde *aanwijzingsbeschikkingen, verklaringen van geen bedenkingen en verzoeken* betreft, zie art. 8.27 (aanwijzing door de minister aan het bevoegd gezag, uit hoofde van het algemeen belang), art. 8.31a (aanwijzing door GS aan het adres van het College van B&W), art.

8.36a (verklaring van de minister ter zake van vergunningverlening voor de ‘verwerking van’ afvalstoffen), art. 8.39 (verzoek door de minister tot wijziging of intrekking van een vergunning) en art. 17.5 (verzoek minister tot toepassing van maatregelen bij of terzake van een ongewoon voorval) Wm betreft, moet worden aangenomen dat het eveneens om Wm-besluiten gaat waarvoor § 20.4 het beroepsrecht nader regelt. Art. 20.2, tweede en derde lid Wm maken echter duidelijk dat alleen ten aanzien van de uitoefening van de vier laatstgenoemde bevoegdheden beroep mogelijk is en dan nog slechts voor het desbetreffende bevoegde gezag (zie het commentaar bij art. 20.2, lid 2 en 3 Wm). Beperkingen in het beroepsrecht zijn overigens niet gesteld voor de aanwijzingen op grond van art. 4.13 Wm (door de minister omtrent de inhoud van het provinciaal milieubeleidsplan) en art. 10.45 Wm (door de minister tot schrappen van de lijst van een inzamelaar van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen).

6. De *intrekking van een vergunning op administratieve gronden* is appellabel volgens § 20.4 Wm. Anders dan bij intrekking omwille van de bescherming van het milieu, is hierop de procedure van § 3.5.6 Awb niet van toepassing - zo volgt a contrario uit lid 7 van art. 8.25 Wm; een dergelijke procedure zou onevenredig belastend zijn in verhouding tot de reden voor intrekking.
7. Hoofdstuk 18 Wm bevat geen bepalingen krachtens welke § 3.5.2-3.5.5 Awb of § 3.5.6 Awb van toepassing zijn op *handhavingsbesluiten*. Het gaat daarbij met name om intrekking (ex art. 18.12 Wm) en bestuursdwang door de minister (ex art. 18.7 Wm), alsmede langs de band van art. 5:32 Awb de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Bijgevolg is § 20.4 Wm op dergelijke beslissingen van toepassing. Het nemen van handhavingsbesluiten, anders dan de intrekking, door anderen dan de minister wordt niet (primair) geregeld door de bepalingen van Hoofdstuk 18 Wm, maar door de Awb, te weten art. 5:21 e.v. Awb, uiteraard in samenhang met een uitdrukkelijk toegekende bestuursdwangbevoegdheid, zoals in art. 125 Gemeentewet, en art. 5:32 e.v. Awb, indien aan het desbetreffende orgaan een bestuursdwangbevoegdheid is toegekend. In de Awb, noch in andere terzake relevante wetsbepalingen is hierbij Afd. 3.5 van toepassing verklaard. Slechts indien het desbetreffende bestuursorgaan anders zou beslissen, zou het beroepsrecht volgens § 20.2 of 20.3 Wm moeten worden toegepast (zie o.a. Vz. ABRS 3 februari 1995, AB 1995, 446 m.nt. FM).
Reeds in het verleden werd via de Leemtewet Awb (Stb 1995, 250, i.h.b. art. VI, onder I) door uitbreiding van art. 20.1 lid 3 in fine Wm verzekerd dat bij uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid ter handhaving van het in de Wm bepaalde (zie art. 18.1 Wm) het beroepsrecht volgens § 20.1 Wm van toepassing was. Daarop vooruitlopend had de Afdeling bestuursrechtspraak, zonder dat daartoe een deugdelijke wettelijke basis voorhanden was, deze uitoefeningsbesluiten gelijk gesteld met (andere) handhavingsbeslissingen op grond van de Wm (ABRS 11 februari 1994, RAwb’94,7. Zie F.A.M.Stroink, *Gemeentelijke bestuursdwangbevoegdheden ter handhaving van de Wet milieubeheer, Raad van State of rechtbank bevoegd?*, JB’95/127). Michiels (F.C.M.A. Michiels, *De Wet milieubeheer*, Zwolle 1994 (tweede druk)) verwees in verband hiermee naar de overweging in de MvA VAR I (p. 7) alwaar tot uitdrukking komt dat de wetgever het niet nodig achtte om terzake van het beroep tegen handhavingsbesluiten van lokale overheden een regeling te treffen – er kennelijk van uitgaande dat de Afdeling e.e.a. wel zou aanpakken zoals ook ten tijde van de Wabm geschiedde (vergelijk Michiels’ noot bij Vz. ABRS 23 januari 1995, AB 373). Bij de introductie van de derde tranche moest vanwege de introductie van een algemene (accessoire) dwangsombevoegdheid in Hoofdstuk 5 Awb, waardoor de dwangsombevoegdheid van (art. 18.9(oud)) in de Wm werd geschrapt, in art. 20.1, lid 3 Wm een soortgelijke voorziening worden getroffen. Door toevoeging van een verwijzing naar art. 5:32 Awb (in relatie tot de handhaving van art. 18.1 Wm) werd het beroepsrecht terzake ook binnen het bestek van de Wm gebracht (zie de Aanpassingswet derde tranche Awb II, art. 4 onder HH, Stb. ’97, nr. 580, alsmede TK’97/97, 25 464, nr. 3, p. 56-57 (onder HH)).
8. Blijvend in de sfeer van de (niet) handhaving: *de weigering om te gedogen*. Dit type besluit werd door de Afdeling bestuursrechtspraak eerst niet als besluit aangemerkt. Een gedoogbesluit was volgens de Afdeling wel een besluit in de zin van art. 1:3 Awb, maar een weigering om te gedogen behelsde geen weigering om een bepaalde bevoegdheid aan te wenden. Een uitzondering op deze benadering gold volgens de Afdeling voor ‘heel bijzondere gevallen’, bijvoorbeeld als de weigering te gedogen qua effect gelijk staat aan de toepassing van bestuursdwang (ABRS, 12 juni 1997, AB 1997, 343 m.n. PvB, alsmede ABRS 24 december 1998, M en R 1999/6, 45 m.n. Uylenburg). Mede

in het licht van de kritische noten van Van Buuren en van Uylenburg bij de aangehaalde uitspraken en de stellingname van Jurgens (G. Jurgens, *Bestuurlijk gedogen*, diss., Zwolle 1996, p. 93-94) rees de vraag of de Afdeling misschien toch bereid zou zijn een meer ‘symmetrische’ benadering te volgen: als een besluit tot gedogen een besluit is, is – gegeven art. 1:3, lid 2 in fine Awb - een weigering om te gedogen ook een besluit! Op 22 juni 1999 (AB’99, 340 m.n. FM) bleek de Afdeling te volharden in de ingeslagen weg. Wel was er sprake van een nadere precisering op het criterium van de ‘bijzondere gevallen’ waarin een weigering te gedogen toch als besluit kan worden aangemerkt.. Daarvan is (in elk geval) sprake wanneer de weigering berust op een gedoogbeleidsregel, aangezien dan is geïmpliceerd dat het bestuursorgaan weigert de uit de beleidsregel (of daarmee verbonden inherente afwijkingsbevoegdheid) voor verzoeker voortvloeiende ‘aanspraak’ op gedogen te erkennen. In zijn annotatie merkt Michiels op moeite te hebben met deze redenering. Waarom, zo vraagt hij, leidt de normerende werking van een beleidsregel wel tot de conclusie dat het wel (of niet) toepassen daarvan een besluit is, terwijl zulks niet het geval is bij de normerende werking van abbb, zoals ten aanzien van een vaste gedragslijn (die zich soms slechts van de beleidsregel onderscheidt doordat deze lijn nog niet op schrift is gesteld)? Michiels vindt dat in de gekozen aanpak de bestuursorganen die de moeite hebben genomen om hun gedoogbeleid op schrift te stellen worden ‘gestraft’ met het risico van een extra procedure. In het algemeen is hij van oordeel dat de oplossing voor dit type casuïstiek beter gezocht kan worden in de sfeer van de belanghebbendheid bij een beroep tegen weigering om te gedogen dan in de gekozen afbakening van het besluitbegrip. Ik sluit mij bij die opvatting graag aan.

9. Ook moet worden gewezen op de *beslissing tot het al dan niet toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure*. Gelet op het bepaalde in art. 6:3 Awb zal een dergelijke beslissing als regel niet appellabel zijn. Deze bepaling (zie het Commentaar Awb), beoogt te voorkomen dat besluiten ter voorbereiding van bepaalde bestuursbesluiten ook afzonderlijk voor beroep vatbaar zijn, tenzij een belanghebbende los van het te nemen besluit rechtstreeks in zijn belang getroffen wordt. Deze bepaling is in het milieurecht uiteraard met name interessant waar het de milieu-effectrapportage betreft, in het bijzonder bij het vaststellen van richtlijnen voor het maken van een MER (ex art. 7.15 Wm). Volgens Van der Meijden (D. van der Meijden, *Inspraak en rechtsbescherming tegen Wm-besluiten*, in: M. Klijnstra en R. Uylenburg (reds.), *Ervaringen met de wet milieubeheer*, 1995, p. 64-65) gaat het daarbij om meer dan een bloot procedure-besluit. Jurisprudentie is terzake nog niet voorhanden. Seerden (a.w., noot 10) noemt in verband met art. 6:3 Awb ook art. 3:29 Awb, krachtens welke bepaling het bevoegd gezag kan besluiten tot verlenging van de beslistermijn. Dat besluit zou op zich zelf (dus los van het te nemen besluit) reeds tot vertragingsschade kunnen leiden.
10. Ten slotte zijn er nog diverse andere Wm-besluiten op de totstandkoming waarvan afd. 3.5 Awb niet van toepassing is, althans niet op grond van de Wm - dus daargelaten de mogelijkheid dat een andere regeling of een specifiek besluit van het desbetreffende bevoegd gezag er toe strekt dat een der procedures van afd. 3.5 Awb wordt toegepast - waarop derhalve het beroepsrecht van § 20.4 van toepassing is. Ik noem daarbij het verbod van art. 17.4 Wm (ongewone voorvallen), de toekenning van subsidie (Titel 15.3 Wm) en de ontheffing van art. 7.8 Wm (inzake merplichtigheid). Wat het voorbeeld uit de sfeer van de milieu-effectrapportage betreft zij overigens nog gewezen op een recente uitspraak waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak bepaalde dat de beslissing tot gewijzigde vaststelling van een aanvulling op een MER, te weten een veranderde rangorde (voorkeursvolgorde) van baggerstortlocaties, volgens de Afdeling geen definitieve aanwijzing van stortlocaties inhoudt en bijgevolg niet kan worden gekwalificeerd als besluit (zie ABRS 16 maart 1999, M en R 1999/7-8, 77K). Deze uitspraak sluit aan bij de ‘traditie’ dat alleen de definitieve bepaling van rechtsposities als besluit kan worden aangemerkt.

3 ‘op grond van deze wet (...) of een van de in het derde lid bedoelde wetten of wettelijke voorschriften’

De regeling van het beroepsrecht in Hoofdstuk 20 is net als de regeling in Hoofdstuk 13 voor de procedures voor vergunningen en ontheffingen, niet beperkt tot besluiten op grond van de Wm zelf: ook besluiten op grond van specifiek (in lid 3) genoemde wetten en wettelijke bepalingen zijn appellabel volgens het in Hoofdstuk 20 Wm geregelde beroep.

Waar het gaat om besluiten op grond van verordeningen welke uit hoofde van de Wm zijn opgesteld (zoals de provinciale milieuverordening ingevolge art. 1.2 Wm) of op grond van de wetten genoemd in het derde lid, geldt dat ook deze geacht worden 'op grond van' de Wm of andere in art. 20.1 lid 3 Wm genoemde wetten gegeven te zijn (zie TK'91/92, 22 495, nr. 3, p. 106).

De Afdeling bestuursrechtspraak toont zich overigens bereid om daar waar de wetgever in de opsomming van regelingen in art. 20.1 lid 3 Wm kennelijk een steekje heeft laten vallen, aan te vullen. Daarvan bleek reeds in de uitspraak terzake van het beroep tegen handhavingsbeslissingen (zie hierboven nr. 2.4.2 sub 7: ABRS 11 februari 1994, RAwb'94,7). Vergelijk overigens, terzake van toepassing van de Wet Afvalwater, ABRS 5 oktober 2000 (AB 2001/37) en terzake van de (verklaring Service Centrum Grondreiniging) Wet belastingen op milieugrondslag, ABRS 22 mei 2002 (JM 2002/98).

4 met uitzondering van een besluit waartegen op grond van deze wet een andere beroepsgang is opgesteld.

Gelijk de regeling van het beroepsrecht in hoofdstuk 20 Wm zelf reeds een uitzondering op de algemene regeling van Hoofdstuk 8, 6 en 7 van de Awb is, zo is op de regeling van Hoofdstuk 20 Wm ook weer een uitzondering mogelijk. Daarbij wordt uitsluitend gedacht aan uitzonderingen welke in de Wm zelf worden gemaakt - er wordt geen melding gemaakt van uitzonderingen in de in lid 3 van art. 20.1 genoemde wetten (en wettelijke bepalingen). Men kan redeneren dat het laatste ook niet nodig zou zijn vanwege de *lex specialis* regel.

In het verleden leek deze bepaling vooral geschreven voor de milieueffingen, terzake waarvan beroep openstond bij de belastingkamer van het gerechtshof. Met de inwerkingtreding van de Wet belastingen op milieugrondslag, valt deze problematiek buiten de Wm. Ook bestond er een procedure bij de Rechtbank ex art. 10.14, tweede lid Wm, tegen het besluit van GS tot oplegging aan een aantal gemeenten van een gemeenschappelijke regeling inzake afvalinzameling. Ook deze regeling is inmiddels geschrapt. Op dit moment bevat de Wm geen van art. 20.1 Wm afwijkende beroepsgangen meer.

5 beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak

Onder 1. werd reeds aangegeven dat de keuze voor de Afdeling bestuursrechtspraak als eerste en enige instantie een breuk is met het systeem van de Awb. Aanwijzing van de Afdeling bestuursrechtspraak impliceert dat het procesrecht voor de Afdeling, overeenkomstig art. 36 WRvS van toepassing is op het beroepsrecht volgens de Wm, tenzij daar op in de Wm zelf een uitzondering op wordt gemaakt (zie art. 20.2 e.v. Wm). Voor de wijze van behandeling van een zaak zij verwezen naar de bekende handboeken van het milieurecht.

Als gezegd zou bij een latere fase van de herziening van de Rechterlijke organisatie gezien worden of het beroepsrecht ingevolge de Wm wordt aangepast aan de algemene opzet volgens de Wm. Onder nr. 1.2 is op dit standpunt en de kritiek daarop reeds een en ander opgemerkt. Niet duidelijk is wanneer deze herziening van de Rechterlijke organisatie, wat dit punt betreft, opnieuw op de agenda komt. Ten slotte zij hier opgemerkt dat in Nederland van overheidswege niet erg zwaar lijkt te worden getild aan de uitspraak van het EHRM in de zaak Procola vs. Luxemburg (EHRM 28 september 1995, JB'95, 251) waarbij het ging om de situatie waarbij rechters eerder als adviseur (de Luxemburgse 'Raad van State') betrokken waren bij de totstandkoming van een regeling waarvan de toepasselijkheid/toepassing in het geschil aan de orde was. Het gevaar van vermenging van de rechtsprekende taak met de taak als adviseur in wetgeving zou bij de Nederlandse Raad van State ook kunnen spelen. De Afdeling bestuursrechtspraak meent echter dat de onpartijdigheid van rechters binnen de Raad van State wel degelijk kan worden gewaarborgd (zie ABRS 10 juni 1997, JB'97/187). Op 6 mei 2003, JB 2003/119 heeft het EHRM in de zaak Kleyn (inzake de aanleg van de Betuwelijn) wel een signaal gegeven. Het lijkt er, kortgezegd, op dat de Afdeling met de hakken over de sloot komt: in deze zaak oordeelt het Hof dat geen sprake is van schending van de objectieve onpartijdigheid. Tegelijkertijd wordt in een van de overwegingen wel het signaal afgegeven dat het Hof niet zo gerust is als de Nederlandse regering dat de maatregelen die zijn getroffen om de wetgevingsadviserende en rechtsprekende taken van elkaar te scheiden, zullen waarborgen dat steeds

sprake zal zijn van onpartijdige rechtspraak door de Afdeling.

6 *De Afdeling beslist...*

Waar de regering haar keuze voor een van de Awb-systematiek afwijkende beroepsgang in de Wm onder andere motiveerde door te wijzen op het belang van een zo snel mogelijk beslechten van de procedures in milieugeschillen, daar past een bepaling welke ook de behandeling van het beroep zelf aan banden legt. Binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn beslist de Afdeling op het beroep. Het bepaalde in lid 2 trad echter pas in werking op 1 januari 1998, zodat de Raad van State nog enig respijt had om eerst het zogenoemde 'stuwmeer' van zaken in milieugeschillen weg te werken.

De gestelde termijn van 12 maanden is een termijn van orde; er is geen sanctie verbonden aan het laten verstrijken van deze termijn. In dat opzicht heeft het bepaalde in lid 2 toch vooral een symbolisch karakter. Onder beslissen op het beroep moet verstaan worden dat één van de in art. 8:70 Awb genoemde beslissingen wordt genomen (a. onbevoegdverklaring van de Afdeling, b. niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, c. ongegrondverklaring van het beroep, of d. gegrondverklaring van het beroep).

Uit het kabinetsstandpunt Evaluatie Algemene wet bestuursrecht (TK '97/98, 25 600 VI, nr 46, p. 36) komt naar voren dat de voortgang van de procedure bij de bestuursrechter in het algemeen nog te wensen overlaat. Het Kabinet wilde echter niet aan een algemene, wettelijke, rechterlijke beslistermijn (gelijk voor de bezwaarfase, artt. 7:10 en 7:24 Awb) vooral omdat zo'n regeling, wil enigszins met de verscheidenheid van zaken rekening worden gehouden, al snel te gedetailleerd en dan toch ook weer te star zou worden (bij voorbeeld als 'ineens' een pre-judiciële vraag moet worden gesteld). Vooralsnog mikt het Kabinet op, in overleg met de rechterlijke macht op te stellen richtlijnen voor maximumtermijnen in de landelijk uniforme procesregeling. De regeling van de Wm is niet aan een heroverweging onderworpen. De termijn van 12 maanden wordt door de milieukamer in het algemeen ook wel gehaald.

7 *De in het eerste lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen zijn:...*

Het voert te ver om hier alle in lid 3 genoemde wetten en wettelijke bepalingen langs te lopen (notabene, zie ook het commentaar bij 3). Aantekening behoeft wel dat aan het slot van dit lid naast de besluiten op grond van de bestuursdwangbevoegdheden van Gemeenten, Provincies en Waterschappen, 'voorzover het besluiten betreft die betrekking hebben op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 van deze wet (handhaving, mah) van toepassing is', ook de (accessoire) bevoegdheid tot oplegging van een dwangsom (art. 5:32 Awb) is toegevoegd (Stb 1997, 580).

Artikel 20.2

1. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:
 - a. inzake een milieubeleidsplan, genomen krachtens de artikelen 4.3, 4.6, 4.9, 4.12, 4.15a, 4.16 of 4.19;
 - b. inzake een afvalbeheersplan, genomen krachtens art. 10.3.
2. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een beschikking:
 - a. houdende een aanwijzing als bedoeld in artikel 8.27,
 - b. houdende een aanwijzing als bedoeld in artikel 8.31a,
 - c. inzake een verklaring als bedoeld in artikel 8.36a,
 - d. houdende een verzoek als bedoeld in artikel 8.39 of
 - e. houdende een verzoek als bedoeld in art. 17.5, eerste lid.
3. In afwijking van het tweede lid kan tegen een beschikking als bedoeld in dat lid, onderdeel b, c, d of e beroep worden ingesteld overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk door het ten aanzien van de beschikking waarop de aanwijzing, de verklaring, onderscheidenlijk het verzoek betrekking heeft, bevoegde gezag.
4. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de beroepstermijn in een geval als bedoeld in het derde lid aan met ingang van de dag na de dag waarop een exemplaar van de beschikking waarop de verklaring of het verzoek betrekking heeft, overeenkomstig artikel 3:44, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Geen beroep kan worden ingesteld, **2** tegen een besluit: a. inzake een milieubeleidsplan, genomen krachtens de artikelen 4.3, 4.6, 4.9, 4.12, 4.15a, 4.16 of 4.19; b. inzake een afvalbeheersplan, genomen krachtens art. 10.3. **3** Geen beroep kan worden ingesteld, **4** tegen een beschikking: a..., b..., c..., d..., e... **5** In afwijking van het tweede lid kan tegen een beschikking als bedoeld in dat lid, onderdeel b, c, d of e, beroep worden ingesteld, **6** overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk, **7** door het ten aanzien van de beschikking waarop de aanwijzing, de verklaring, onderscheidenlijk het verzoek betrekking heeft, bevoegde gezag. **8** In afwijking van artikel 6:8 Awb, **9** vangt de beroepstermijn...ter inzage is gelegd.

1. 'Geen beroep kan worden ingesteld'

Hiermee wordt verwezen naar het beroep als bedoeld in art. 20.1 Wm. Volgens het systeem van de administratieve rechtsbescherming brengt dit met zich mee, dat nu de Wm terzake van de hierna te bespreken besluiten geen rechtsgang biedt, bezien moet worden of de rechtsgang van de Awb herleeft. Deze vraag zal bij de behandeling onder nr. 2. worden meegenomen.

2. 'tegen een besluit: a. inzake een milieubeleidsplan, genomen krachtens de artikelen 4.3, 4.6, 4.9, 4.12, 4.15a, 4.16 of 4.19; b. inzake een afvalbeheersplan, genomen krachtens art. 10.3.'

Het betreft primair besluiten inzake een milieubeleidsplan. Laten we wat preciezer kijken welke besluiten het betreft; het gaat immers om een limitatief aantal bevoegdheidsbepalingen.

Achtereenvolgens betreft het, onder a:

- art. 4.3 Wm: de bevoegdheid en verplichting voor Onze ministers tot het ten minste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een nationaal milieubeleidsplan;
- art. 4.6 Wm: de bevoegdheid een besluit te nemen tot inwerkingtreding van het nationaal milieubeleidsplan als bedoeld in art. 4.3 Wm;
- art. 4.9 Wm: de bevoegdheid tot vaststelling, ten minste eens in de vier jaar, van het provinciale milieubeleidsplan door provinciale staten;
- art. 4.12 Wm: de bevoegdheid van provinciale staten te besluiten tot verlenging van de geldigheidsduur van het provinciaal milieubeleidsplan (zie lid 2);
- art. 4.15a Wm: de bevoegdheid van het bestuur van een regionaal openbaar lichaam tot het vaststel-

- len van een regionaal milieubeleidsplan;
 - art. 4.16 Wm: de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het vaststellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan;
 - art. 4.19 Wm: de bevoegdheid van de gemeenteraad om de geldingsduur van het gemeentelijk milieubeleidsplan (nader) te bepalen;
- en onder b:
- art. 10.3 Wm: de bevoegdheid van de minister tot het tenminste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een afvalbeheersplan.

De uitsluiting van besluiten op grond van deze bevoegdheden van het beroep ingevolge art. 20.1 Wm is pas geregeld in de Leemtetwet Awb (Stb'95, 250). Het betrof een technische weeffout bij de introductie van de Awb. De oorspronkelijke gedachte was dat beroep tegen deze besluiten uitgezonderd zou moeten worden in de Awb zelve. In de vorm van de negatieve lijst op basis van art. 8:5 Awb, in het bijzonder onder C.3 van die lijst, zouden deze besluiten (m.u.v. het afvalbeheersplan, dat toen nog niet bestond) en enkele andere nog te noemen besluiten van beroep worden uitgezonderd. Ongelukkigerwijs echter wordt art. 8.5 Awb in art. 36 Wet RvS, alwaar hoofdstuk 8 Awb op het beroep bij de Afdeling van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, van toepassing uitgezonderd - gelijk enkele andere bepalingen inzake de bevoegdheid van de bestuursrechter. Daarmee stond het beroep in feite (en de jure) toch weer open. Door de Leemtetwet is deze weg alsnog afgesloten (behoudens de uitzondering van lid 3, zie nr. 5). Overigens valt op dat de uitzonderingen in het eerste lid van art. 20.2 Wm specifieker zijn, zie art. 4.3 , 4.6, 4.9, 4.12, in plaats van (in C.3) '4.3 tot en met 4.6', '4.9 tot en met 4.12', alsmede '4.16 tot en met 4.19'. In de bijlage heeft men kennelijk willen zeker stellen dat ook de tussenliggende bepalingen inzake de voorbereiding en mededeling/toezending, niet appellabel zijn.

Ratio achter het uitzonderen van de besluiten tot het vaststellen van milieubeleidsplannen is om onnodige procedures te voorkomen. De milieubeleidsplannen hebben primair het karakter van een koersaanwijzing voor het beleid dat bij andere beslissingen als leidraad moet dienen (zie art. 8.8, lid 2 Wm dat zulks voor vergunningverlening regelt en art. 10.14 Wm dat een algemene regeling geeft voor de binding van het afvalbeheersplan). In het kader van het beroep tegen deze 'nadere besluiten' kan de beleidsmatige kant nader aan de orde komen. Overigens kan men zich afvragen of het maken van een expliciete uitzondering wel noodzakelijk was, het is immers de vraag of de plannen wel als besluiten zijn aan te merken, gelet op het bestanddeel 'rechtshandeling' in de omschrijving van het besluitbegrip. In het licht van de introductie van de beleidsregel als besluit (zie art. 1:3, vierde lid Awb) komt een vergelijking met de – krachtens art. 8:2 Awb echter *niet* voor beroep vatbare – beleidsregel nog het dichtst in de buurt. In elk geval heeft art. 20.2 eerste lid Wm deze discussie nu overbodig gemaakt.

Rest de vraag of de uitzondering van het eerste lid van art. 20.2 Wm uitsluitend het besluit tot vaststelling dan wel in werking treden of de geldingsduur van een milieubeleidsplan betreft, of ook de inhoud daarvan. In het bijzonder is het daarbij de vraag of nog beroep mogelijk is tegen onderdelen uit een milieubeleidsplan welke op zich zelf als besluit (c.q. beschikking) zijn aan te merken, zoals gebiedsaanwijzingen, saneringsbeslissingen en wat dies meer zij. Wat de jurisprudentie betreft ontbreken aanknopingspunten, of we zouden te rade moeten gaan bij de jurisprudentie inzake zogenoemde PKB (Planologische Kernbeslissingen ingevolge de Wet op de ruimtelijke ordening). Uit die jurisprudentie komt naar voren dat bepaalde onderdelen van PKB's, te weten de zogenoemde concrete beleidsbeslissingen, wel kunnen worden aangemerkt als besluit in de zin van art. 1:3 (zie ABRS 12 november 1996, M en R 1997/1, 44 m.n. Van Geest). In art. 1 Wet op de ruimtelijke ordening wordt van dit begrip een open definitie gegeven – kortweg: 'een als zodanig aangegeven besluit' – Aangenomen wordt dat voor kwalificatie vereist is:

- 1) het concreet tot uitdrukking komen dat bij planvaststelling een afgewogen beslissing door het planvaststellend bestuursorgaan is beoogd;
- 2) dat sprake is van een voldoende concrete gebiedsbepaling;
- 3) alsmede dat het project (bij PKB's de ruimtelijke ingreep) voldoende concreet bepaald is.

De beide laatste voorwaarden moeten in onderling verband worden beoordeeld. De aanduiding in een

PKB dat bepaalde onderdelen 'beslissingen van wezenlijk belang' zijn, is niet doorslaggevend doch slechts aanwijzing, zoals ook het gebruik van de term 'dient' (zie ook ABRS 31 januari 1997, M en R 1997/7-8, 82 m.n. Uylenburg, Backes en Van Geest, alsmede ABRS 28 oktober 1997, M en R 1998/4, 41 m.n. Van Geest (Structuurschema Groene Ruimte) en ABRS 9 juni 1998, M en R 1999/5, 33 m.n. Van Geest).

Voor de goede orde, de milieuprogramma's (zie art. 4.7, 4.14, 4.15b en 4.20 Wm), welke strekken tot uitvoering van de milieubeleidsplannen, worden niet van beroep uitgezonderd. Aangezien het gaat om uitvoeringsprogramma's (van feitelijke en/of indicatieve aard) zal niet snel van een besluit kunnen worden gesproken (zie ook Seerden, R.J.G.H., *Algemene wet bestuursrecht en Wet milieubeheer*, JB'95/208, p. 755-764, i.h.b. p. 758). Dit kan bij onderdelen uit de programma's mogelijk weer anders liggen. Toch mag dit ook weer niet te snel worden aangenomen. Zo bevatte het milieuprogramma 1995/1996 van GS van Limburg een bodemsaneringsprogramma met vermelding van specifieke locaties (conform art. 4.14, tweede lid onder a, sub 1 Wm). Voor deze locaties gold dat zij waren opgenomen in de projectfase (aanvullend) saneringsonderzoek, maar deze beslissing tot aanwijzing werd door de Afdeling bestuursrechtspraak niet aangemerkt als besluit vanwege het ontbreken van rechtsgevolgen. Het program werd (slechts) gezien als een voortgangsrapportage omtrent de uitvoering van het provinciaal milieubeleidsplan (ABRS 10 oktober 1996, M en R 1997/3, 33 m.n. Peeters). Nu zou slechts sprake kunnen zijn van een Awb besluit indien in het milieuprogramma een locatie wordt aangeduid als 'ernstige verontreiniging'. Bij die kwalificatie is GS bevoegd tot het geven van een bevel (tot tijdelijke beveiligingsmaatregelen) {zie de annotatie van Peeters bij voornoemde uitspraak; zie ook M en R 1997/10, 41K: aanwijzing bodemsaneringslocatie voor sanering in eigen beheer}.

Ten slotte zal duidelijk zijn dat tegen de uitgezonderde besluiten vervolgens ook geen beroep open staat bij de Rechtbank, althans niet bij de sector bestuursrecht. Dat wordt - nog afgezien van de vragen rond het besluit-karakter - belet door art. 8:5 jo C.3 van de bijlage Awb. Belangrijk is wel te bedenken dat op de uitsluiting van het beroep in lid 3 een belangrijke uitzondering wordt gemaakt.

3. 'Geen beroep kan worden ingesteld' (lid 2)

(Zie nr. 2 en hierna nr. 4) Zoals gesteld gaat het bij de uitsluiting van beroep in dit artikel niet louter om het voorkomen van lasten die bij bestuurlijke en rechterlijke instanties ondervonden zouden worden bij het voeren van procedures over voorbereidingshandelingen. Het gaat evenzeer om lasten bij burgers die zich genoodzaakt of geroepen zouden voelen om tenminste tweemaal (eerst bij de voorbereidingshandeling en dan bij de 'uitvoeringsbeschikking') rechtsbescherming te zoeken; al was het maar uit vrees voor niet-ontvankelijkheid.

4. tegen een beschikking...

De genoemde beschikkingen waren alle, behoudens de aanwijzing als bedoeld in art. 8.31a Wm en de bevoegdheid van art. 17.5 lid 1 Wm, reeds uitgezonderd in de oorspronkelijke tekst van art. 20.2 Wm, zoals geredigeerd voor de wijziging door de Leemtewet Awb. Op dat punt hoefde de Leemtewet dus ook niets te repareren.

Laten we opnieuw eerst bezien om welke uitzonderingen het precies gaat.

- de aanwijzing ex art. 8.27 Wm: een algemene aanwijzingsbevoegdheid van Onze Minister, in gevallen waar het algemeen belang zulks gebied, terzake van het op aanvraag van een vergunning, of terzake van een reeds verleende vergunning door een ander bestuursorgaan te nemen besluit;
- de aanwijzing ex art. 8.31a Wm: de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om aan Burgemeester en Wethouders (hierna B&W) als tot vergunningverlening bevoegd gezag, een bindende aanwijzing geven inzake de inhoud van de door B&W te geven beschikking, zulks in een geval van samenloop tussen een Wm- en WVO-vergunningsaanvraag ter bewerking van een goede samenhang tussen de te nemen beslissingen (c.q. vergunningen);
- de verklaring ex art. 8.36 Wm: de verklaring van geen bedenkingen welke Onze Minister moet afgeven wil een vergunning kunnen worden verleend voor een inrichting voor (kortgezegd) het

- verwijderen van afvalstoffen respectievelijk het op of in de bodem brengen van afvalstoffen;
- het verzoek ex art. 8.39 Wm: het verzoek van Onze Minister aan het bevoegd gezag tot het intrekken of (kortgezegd) wijzigen, al dan niet voor zover dat nodig is in het belang van een doelmatige verwijdering van de betrokken afvalstoffen.
- de bevoegdheid van art. 17.5 lid 1 Wm: de bevoegdheid van de minister tot het doen van een verzoek aan het daartoe bevoegde gezag tot het, terzake van een ‘ongewoon voorval’ toepassen van art. 17.4, eerste lid, Wm resp. het in verband daarmee wijzigen van een milieuvergunning. Notabene, deze uitzondering geldt niet als bij niet-naleving van dat verzoek of wegens geboden spoed, de minister krachtens lid 2 overgaat tot het zelfstandig uitoefenen van bedoelde bevoegdheden.

De achterliggende gedachte voor de uitsluiting van het beroepsrecht (NB let op lid 3!) is dat een onnodige opstapeling van procedures moet worden voorkomen. Vergelijk in dit verband ABRS 6 november 1997, M en R 1998/4, 32 en JM 1998/25.

In het geval van de aanwijzing ex art. 8.27 Wm speelde tevens de overweging mee dat de minister van de aanwijzing mededeling doet aan de Staten Generaal (zie lid 2 van art. 8.27 Wm). Daarmee was reeds in politieke controle voorzien en het werd niet wenselijk geacht deze vervolgens nog eens indirect te onderwerpen aan een rechterlijk oordeel.

Het geval onder b. (de aanwijzing als bedoeld in artikel 8.31a Wm) is niet opgenomen in de bijlage ex art. 8:5 Awb. Kennelijk heeft de Wm-wetgever geoordeeld dat ook voor deze beslissing geldt dat daartegen genoegzaam kan worden geageerd in het beroep tegen de definitief te nemen beslissing. Omdat deze beslissing echter niet is opgenomen op in de bijlage bij de Awb zou dat de mogelijkheid laten terzake te klagen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank.

De uitzondering van de besluiten als bedoeld onder c., d. en e. (de verklaring als bedoeld in artikel 8.36, het verzoek als bedoeld in artikel 8.39 en het verzoek of de beslissing ingevolge art. 17:5, eerste lid.) zijn opnieuw zeer wel te begrijpen vanuit de gedachte dat een opstapeling van beroepsprocedures moet worden voorkomen. Proceconomisch is het beter het beroepsrecht te beperken tot het uiteindelijke besluit op de aanvraag respectievelijk het ambtshalve besluit tot (kortgezegd) wijziging of intrekking van de vergunning. Bezwaren tegen de verklaring respectievelijk het verzoek kunnen genoegzaam aan de orde komen in een dergelijk beroep.

5. In afwijking van het tweede lid kan tegen een beschikking als bedoeld in dat lid, onderdeel b, c, d of e, beroep worden ingesteld (lid 3)

De Wm-wetgever heeft op de uitsluiting van het beroepsrecht ter zake van de aanwijzing, de verklaring of het verzoek, zoals bedoeld in het tweede lid van art. 20.2 Wm, toch een beperkte uitzondering mogelijk gemaakt. Daarmee is art. 20.2, lid 2 Wm, wat de beschikkingen onder b, c, d en e betreft, voor de onder nr. 7. te noemen klagers niet langer als een verlengstuk van art. 8:5 Awb te beschouwen. Dit ligt overigens anders voor de onder a in het eerste lid van art. 20.2 Wm genoemde aanwijzing; deze uitzondering geldt wel categorisch. Dit hangt - zoals hierboven reeds werd opgemerkt - waarschijnlijk samen met het feit dat voorzien is in parlementaire controle op deze aanwijzing; op voet van art. 8.27, tweede lid Wm.

Rest nog de vraag of het betrokken bevoegd gezag tegen de eigen, voor een deel ‘gedwongen’ beschikking in beroep kan gaan, zoals ook in de MvT gesuggereerd. Het is de vraag of dit past in de rubricering van beroepsgerechtigden volgens art. 20.6, tweede lid of art. 20.10, tweede lid Wm. In de jurisprudentie zijn geen gevallen bekend waarbij het bevoegd gezag deze weg heeft trachten te volgen. Voor de verklaring van geen bedenkingen speelt dat punt minder, zeker nu is uitgemaakt (zie ABRS 6 november 1997, JM 1998/25, M en R 1998/4, 32 met kritische noot van Addink) dat uit de verklaring van geen bedenkingen ex art. 8.36, lid 3 Wm voor GS slechts de verplichting voortvloeit om bij de uitoefening van de bevoegdheid de aan de verklaring verbonden voorwaarden in acht te nemen, maar niet de verplichting om de bevoegdheid ook daadwerkelijk uit te oefenen; weigeren is ook nog een optie. Het betrof in deze zaak een beroep tegen een revisievergunning ex art. 8.4 lid 1 Wm voor een een inrichting voor het bewaren en be-/verwerken van fotografisch-chemische afvalstoffen,

(edel)metaalhoudende afvalstoffen en edelmetalen en -producten. Aan de vergunning hadden gedeputeerde staten de voorschriften en beperkingen verbonden zoals aangegeven door de minister van VROM in de op grond van art. 8.36 lid 1 Wm afgegeven verklaring van geen bedenkingen. De afdeling overweegt in deze zaak dat uit de verklaring van geen bedenkingen *alleen* voor vergunningverlener een verplichting voortvloeit, namelijk de verplichting om bij vergunningverlening de aan de verklaring verbonden voorwaarden in acht te nemen. Daarom stelt art. 20.2 Wm *alleen* voor het tot vergunningverlening bevoegde gezag beroep open tegen de verklaring. Als vervolgens door gedeputeerde staten een vergunning wordt verleend, moeten daarin de voorwaarden van de minister zijn verwerkt en mag worden aangenomen dat gedeputeerde staten zich daarmee heeft vereenzelvigd: anders had men de vergunning nog kunnen weigeren. Vervolgens is het dan weer zo dat de inhoud van de verklaring van geen bedenkingen als zijnde de inhoud van de in geding zijnde vergunning met de daaraan verbonden voorschriften weer open staat voor het reguliere beroep ex art. 20.1 Wm (de overige beroepsgerechtigden kunnen, met andere woorden, afwachten wat de uiteindelijke uitkomst is).

6. overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk

Het is de vraag of de toevoeging uit deze aanhef echt noodzakelijk was. Met het 'heropenen' van het beroepsrecht voor bepaalde eisers, wordt immers vanzelf de in het tweede lid gegeven uitsluiting daarvan ongedaan gemaakt. Daarmee herleeft het beroepsrecht zoals dat reeds uit art. 20.1 Wm voortvloeide. Met deze toevoeging is echter - zo pleegt men dat te formuleren - zeker gesteld dat niet de misvatting ontstaat dat wellicht, juist omdat het een recht voor een beperkte groep betreft, een ander procesrecht van toepassing zou zijn.

7. door het ten aanzien van de beschikking waarop de aanwijzing, de verklaring, onderscheidenlijk het verzoek betrekking heeft, bevoegde gezag

Steeds is het zo dat de aanwijzing, de verklaring of het verzoek betrekking heeft op een door een bepaald bevoegd gezag te nemen beschikking (al dan niet op aanvraag); het ten aanzien van de betrokken beslissing bevoegde gezag. Het beroepsrecht wordt in het derde lid uitsluitend 'heropend' voor deze categorie bevoegde gezagen. Zou deze mogelijkheid niet zijn gegeven dan zou, net als voor het in lid 2 onder onder a. genoemde geval, de vraag rijzen of deze bevoegde gezagen het recht zouden hebben om tegen hun eigen beschikkingen in beroep te gaan teneinde de aanwijzing, de verklaring of het verzoek te kunnen aanvechten (zie nr. 5).

8. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht

Art. 6:8 Awb bepaalt dat de termijn voor het indienen van bezwaar of beroep (zie art. 6:7 Awb) aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekend gemaakt. De normale wijze van bekendmaking wordt aangegeven in art. 3:41 Awb (persoonlijke beschikkingen) en in art. 3:42 Awb (zaaksbeschikkingen en besluiten van algemene strekking). Als deze regel zou worden toegepast op de aanwijzing, de verklaring of het verzoek als bedoeld in het tweede lid van art. 20.2 onder b, c, d en e Wm, dan zou dit als gevolg hebben dat de beroepstermijn aanstonds na de bekendmaking van de aanwijzing, de verklaring of het verzoek aan het desbetreffende bevoegd gezag zou gaan lopen. Bijgevolg zou bij een eventuele beroepszaak de procedure inzake de beschikking waarop de aanwijzing, de verklaring of het verzoek betrekking heeft, sterk vertraagd worden. Nu is gekozen voor een aanpak waarbij het beroep door het bevoegd gezag tegelijk met een eventueel beroep (van anderen) tegen het uiteindelijke besluit waarop de aanwijzing, de verklaring of het verzoek is gericht kan worden behandeld.

9. vangt de beroepstermijn in een geval als bedoeld in het derde lid aan met ingang van de dag na de dag waarop een exemplaar van de beschikking waarop de verklaring of het verzoek betrekking heeft, overeenkomstig artikel 3:44, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

Het beroep van het bevoegd gezag als bedoeld in art. 20.2 lid 3 Wm zal uiteraard, op straffe van niet-ontvankelijkheid, binnen de beroepstermijn ingediend moeten worden. Zoals hierboven werd aangegeven, is het de bedoeling dat het beroep tegen de aanwijzing, de verklaring of het verzoek kan worden behandeld met het beroep tegen de desbetreffende beschikking. De beroepstermijn voor de aanwijzing, de verklaring of het verzoek begint, in afwijking van art. 6:8 jo art. 3:41 Awb niet al te lopen op de dag na de dag van bekendmaking van de beschikking aan de aanvrager, maar pas met ingang van de dag na de dag waarop een exemplaar van die beschikking, waarop de aanwijzing respectievelijk de verklaring of het verzoek betrekking heeft, ter inzage is gelegd. De reden om in het algemeen voor de hier bedoelde aanwijzingen e.d. een van art. 6:8 jo art. 3:41 Awb afwijkend regime te volgen is gelegen in het feit dat voor desbetreffende beschikkingen eveneens een dergelijk afwijkend regime geldt: zie art. 20.7 respectievelijk art. 20.11 Wm. De ratio voor die afwijking is gelegen in het feit dat juist de derde-belanghebbenden bij die onderhavige beschikkingen, wier betrokkenheid ook redengevend is om procedures uit afdeling 3.5 Awb voor te schrijven en die eerst door terinzagelegging vernemen dat een besluit is genomen, de volle beroepstermijn hebben om hun grieven te overdenken en eventueel in een beroepschrift neer te leggen en dit geschrift bij de Afdeling in te dienen.

Artikel 20.3

1. Een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, treedt in werking met ingang van de dag na de dag waarop de termijn afloopt voor het indienen van een bezwaarschrift dan wel, indien ingevolge art. 7:1, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar kan worden gemaakt, van een beroepschrift. Indien gedurende die termijn bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, wordt het besluit niet van kracht voordat op dat verzoek is beslist.

2. Indien het gebruik maken van een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, voordat op een beroep is beslist, wegens de daaraan verbonden kosten, dan wel wegens de daardoor veroorzaakte wijziging in de feitelijke omstandigheden die bij de beslissing op het beroep een rol kunnen spelen, aanmerkelijke invloed kan hebben op die beslissing, wordt een zodanige voorlopige voorziening getroffen dat die invloed zich niet kan voordoen.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, wordt van kracht, **2** met ingang van de dag na de dag waarop de termijn afloopt voor het indienen van een bezwaarschrift, **3** dan wel, indien ingevolge art. 7:1, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar kan worden gemaakt, van een beroepschrift. **4** Indien gedurende die termijn bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, **5** wordt het besluit niet van kracht voordat op dat verzoek is beslist.

6 Indien het gebruik maken van een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, voordat op een beroep is beslist, wegens de daaraan verbonden kosten, dan wel wegens de daardoor veroorzaakte wijziging in de feitelijke omstandigheden die bij de beslissing op het beroep een rol kunnen spelen, aanmerkelijke invloed kan hebben op die beslissing, wordt een zodanige voorlopige voorziening getroffen dat die invloed zich niet kan voordoen.

1. Een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, treedt in werking

Lid 1 van het onderhavige artikel schept een voor het in werking treden van een besluit als bedoeld in art. 20.1, eerste lid Wm (zie voor een schets van deze verzameling het commentaar aldaar) van de Awb afwijkend regime. Volgens de Awb wordt een besluit van kracht bij de inwerkingtreding daarvan overeenkomstig de regels van afd. 3.6 Awb. In het normale geval treedt een besluit in werking - en wordt het dus van kracht - op het moment van bekendmaking (zie art. 3:40 jo art. 3:41 jo art. 3:42 Awb).

In art. 6:16 Awb staat: "Het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald."

Om te bewerkstelligen dat een besluit waartegen men bezwaar of beroep heeft ingesteld, hangende de betreffende bezwaar- of beroepsprocedure gewoon van kracht blijft, zodat uitvoeringshandelingen kunnen worden verricht (met alle gevolgen van dien), zal de appellante (op grond van de in art. 36 wet RvS voorgeschreven overeenkomstige toepassing) bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak ex art. 8:81 Awb om een voorlopige voorziening moeten vragen, inhoudende schorsing van het bestreden besluit. Wordt het verzoek tot schorsing niet toegewezen dan blijft het besluit, ondanks het aanhangige bezwaar of beroep gewoon van kracht.

Het gestelde in art. 6:16 Awb is voor het beroep ingevolge hoofdstuk 20 Wm relevant omdat hoofdstuk 6 Awb (waarvan art. 6:16 deel uitmaakt) "algemene bepalingen over bezwaar en beroep" bevat. Aangezien de termen bezwaar en beroep in art. 1:5 (respectievelijk lid 1 en lid 2) Awb in algemene zin worden gedefinieerd en de toepassing daarvan zich, tenzij in een andere wet in formele zin anders is bepaald, uitstrekt tot alle vormen daarvan, geldt het bepaalde in hoofdstuk 6 Awb, behoudens formeelwettelijke uitzondering, ook voor het beroep op grond van hoofdstuk 20 Wm. Omdat het juist in milieugeschillen, gelet op de vrees voor irreversibele gevolgen voor het milieu en

de betrokkenheid van (bij het bestuur onbekende) derde-belanghebbenden, wenselijk werd geacht potentiële appellanten een volwaardige kans te geven om het genomen besluit te bestrijden vooraleer de gevolgen daarvan zich reeds doen gelden, moest in de Wm een van art. 6:16 Awb afwijkend regime worden geschapen: art. 20.3 lid 1 Wm voorziet daarin.

Het daarbij gekozen uitgangspunt is dat eerst als de termijn voor bezwaar of beroep is verstreken, en eventuele klagers geacht mogen worden hun zaak (desgewenst) te hebben kunnen aanbrengen, het bestreden besluit van kracht wordt. Eventuele klagers worden geacht op dat moment ook reeds te hebben kunnen beslissen of zij de Voorzitter van de Afdeling om schorsing zullen vragen. Alsdan kan de Voorzitter bezien of daarvoor termen aanwezig zijn (zie 20.3 lid 2 Wm). Het is dus stellig niet zo dat het instellen van beroep een schorsende werking zou hebben totdat daarop beslist zou zijn. Een dergelijke regeling geeft teveel kracht aan een mogelijk vrijblijvend, om niet te zeggen 'chicaneus', gebruik van het beroepsrecht. Het vragen van schorsing heeft, zoals nog wordt geadstrueerd (onder nr. 4), wel reeds op zich zelf een (tijdelijke) schorsende werking.

Vermeldenswaard is dat sommige bestuursorganen het wenselijk vonden om de inwerkingtreding van bepaalde besluiten eigener beweging uit te stellen tot een later moment dan uit art. 20.3 Wm volgt. Dit doet zich in het bijzonder voor in gevallen waarin aan een inrichting wegens uitbreiding een revisievergunning wordt verleend. Onderdeel van die verlening is – niet zelden – dat de bestaande vergunning bij afzonderlijk besluit wordt ingetrokken. Dit gold in het bijzonder bij de salderingsregeling van de, inmiddels ingetrokken, Interimwet Ammoniak en Veehouderij (art. 8, lid 4); een hogere depositie van ammoniak zou slechts toelaatbaar zijn indien eerst door (gedeeltelijke) intrekking elders rechten zijn vrijgekomen. Hiertoe werd bepaald dat de intrekking beslist pas van kracht werd op het moment dat de nieuwe/revisievergunning in werking was getreden en onherroepelijk was. Tot dat moment gold de in te trekken vergunning en nadien kon de houder zijn activiteiten voortzetten onder het regime van de nieuwe vergunning, op basis van ingebrachte oude depositierechte. Deze aanpak werd aanvankelijk gesauveerd (zie ABRS 17 maart 2000, JM2000/85 en ABRS 18 april 2000, JM2000/87), maar later toch voor strijdig met de Wm gehouden (ABRS 28 december 2001, M en R2002/p. 77, ABRS 6 februari 2002, AB 2002, 256, alsmede ABRS 19 juni 2002, AB 2002, 412 m.nt. MJP). Aanknopingspunt is dat inwerkingtreding van beschikkingen ingevolge de Wm zich dient te voegen naar de hoofdregel van art. 20.3 Wm. Wel heeft de Afdeling het, in voornoemde uitspraken, toelaatbaar geacht dat een intrekking geschiedt onder opschortende voorwaarde. Uit art. 20.3 Wm volgt in de visie van de Afdeling niet dat het moment van inwerkingtreding samenvalt met het moment van het optreden van de materiële gevolgen van de beschikking. In afwachting van onherroepelijkheid van de nieuwe vergunning kan onder de oude vergunning worden doorgewerkt; zodra de nieuwe vergunning onherroepelijk is, is de opschortende voorwaarde vervuld en is de oude vergunning ingetrokken (en kunnen de bijbehorende depositierechten slechts nog onder de nieuwe/gereviseerde vergunning worden uitgeoefend).

2. met ingang van de dag na de dag waarop de termijn afloopt voor het indienen van een bezwaarschrift

In de oorspronkelijke redactie van art. 20.3 Wm, zoals dat luidde na de introductie van de Awb (op 1 januari 1994), was voorbijgezien aan besluiten waarop de bezwaarschriftenprocedure van toepassing was. Voor de besluiten als bedoeld in art. 20.6 en art. 20.10 Wm was dit geen probleem omdat daartegen, ingevolge art. 7:1, eerste lid, onder d Awb, niet eerst bezwaar hoefde te worden gemaakt. Voor (bijvoorbeeld) handhavingsbeslissingen, vallend onder art. 20.13 Wm, lag dit anders. Toepassing van bestuursdwang door de minister ex art. 18.7 Wm, of toepassing van de intrekkingbevoegdheid ex art. 18.12 Wm waren (en zijn) niet onderworpen aan de procedures van afd. 3.5 Awb. Ingevolge art. 7:1, eerste lid Awb zou eerst een bezwaarschriftenprocedure doorlopen moeten worden. Ongewenst effect van deze stand van zaken was dat een handhavingsbesluit mogelijk pas op een zeer laat tijdstip van kracht zou worden, namelijk pas als eerst de bezwaarschriftenprocedure was doorlopen en vervolgens ook de termijn was verstreken voor een mogelijk beroep tegen het op het bezwaarschrift genomen besluit. Menig handhavingsbesluit zou hierdoor een 'mosterd na de maaltijd' karakter krijgen, mede in het licht van het feit dat de besluiten in kwestie - uit zorgvuldigheidsoogpunt - veelal nog een 'terme de grace' inhielden (nb, in het geval van intrekking overigens voorafgaand aan het

nemen van een besluit, zie art. 18.12, derde lid Wm). Uiteraard speelde deze gang van zaken ook bij andere dan handhavingsbesluiten, voorzover daarop afd. 3.5 niet van toepassing was (...).

In eerste aanleg bleef de omvang van dit probleem voor handhavingsbesluiten van beperkte betekenis omdat met name de bestuursdwangbesluiten van gemeente-, provincie- of waterschapsbestuur (nog) niet behoorden tot de in art. 20.1 Wm bedoelde besluiten. Op deze besluiten was eenvoudig de Awb en dus ook art. 6:16 Awb van toepassing. In die gevallen was het voor geadresseerde van de handhavingsbeslissing, maar ook voor derden zaak heel snel in actie te komen. Doordat deze bestuursdwang- en gedoogbesluiten (die betrekking hadden op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 Wm betrekking heeft) eerst door de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak en kort daarop door de Afdeling zelf (respectievelijk VzABRS 26 januari 1994, AB 305 en ABRS 11 februari 1994, RAwb 7) als besluiten in de zin van art. 20.1 Wm werden gekwalificeerd, trad ook voor die besluiten het, wat het in werking treden betreft, ongewenste 'vertragingseffect' op.

Strikt genomen was dit 'vertragingseffect' overkomelijk door toepassing van de bevoegdheid tot het terstond in werking verklaren op grond van art. 20.5 Wm (notabene: zie het commentaar bij art. 20.4; inmiddels is een regeling getroffen waardoor een dergelijke verklaring voor – kortgezegd – handhavingsbesluiten niet meer nodig is). Duidelijk was dat dit hooguit als een – overigens weinig elegante – noodoplossing zou kunnen dienen. Toen ter harmonisering van het beroep inzake handhavingsbesluiten van lokale overheden in de Leemtetwet Awb (Stb. 1995, 250, art. VI sub I) bepaald werd dat deze besluiten ook tot de besluiten als bedoeld in art. 20.1, eerste lid behoorden (zie art 20.1 lid 3 Wm), werd in dezelfde Leemtetwet in art VI, onder K een wijziging van het toenmalige art. 20.3 voorgesteld. Het uitgangspunt inzake het afwijkende regime voor het in werking treden van besluiten dat tot dan toe slechts was gerelateerd aan het verstrijken van de beroepstermijn werd nu ook – alternatief – uitgewerkt voor het verstrijken van de bezwaartermijn. Aangezien de meeste handhavingsbesluiten *niet* met toepassing van afd. 3.5 Awb tot stand komen en bijgevolg (op grond van art. 7:1 Awb) de bezwaarschriftenprocedure van toepassing is, treden deze besluiten sedertdien reeds na het verstrijken van de bezwaartermijn in werking.

3. dan wel, indien ingevolge art. 7:1, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar kan worden gemaakt, van een beroepschrift.

Na de voorafgaande uiteenzetting lijkt het niet nodig op dit punt nog uitgebreid in te gaan. Voor al de besluiten die met toepassing van een der procedures van afd. 3.5 Awb tot stand komen, is in het licht van art. 7:1 Awb geen bezwaarschriftenprocedure van toepassing. Gelijk al werd opgemerkt in de toelichting bij art. 20.1 Wm werd het niet nodig noch wenselijk geacht om na een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, waarin een ieder of in elk geval belanghebbenden zich uitdrukkelijk met het bevoegd gezag kunnen verstaan, nog eens een bezwaarschriftenprocedure voor te schrijven. Dat zou enkel neerkomen op een herhaling van zetten. Gelet op het doel van art. 20.3 Wm (zie het commentaar onder nr. 1., hierboven) biedt het verstrijken van de beroepstermijn een helder ijkpunt voor inwerkingtreding.

4. Indien gedurende die termijn bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan,

De in art. 20.3 Wm gemaakte uitzondering op het 'in werking treden van besluiten' volgens art. 6:16 Awb houdt in dat de besluiten aanstonds na het verstrijken van de bezwaar- dan wel de beroepstermijn in werking treden. Toch kan er gelet op de aard van de bij het bestreden besluit toegelaten activiteit alle reden zijn om het in werking treden op te schorten totdat op bezwaar of beroep is beslist. Dit moet dan door klager worden aangevoerd in een verzoek (ex art. 8:81 Awb) aan de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak tot het treffen van een voorlopige voorziening, inhoudende (onder andere) schorsing van het bestreden besluit.

Belangrijk is wel dat het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening wordt gedaan hangende de termijn voor bezwaar of beroep en niet daarna (als het bezwaar of beroep nog wel in

behandeling is – iets dat volgens art. 8:81 Awb, formeel gezien mogelijk is). Het bestreden besluit zal dan namelijk toch al (even) in werking treden, totdat de Voorzitter eventueel alsnog tot schorsing beslist; het enkel daarom verzoeken zelf heeft dan echter geen schorsende werking meer.

5. wordt het besluit niet van kracht voordat op dat verzoek is beslist

Vanaf het moment dat binnen de termijn voor bezwaar of beroep bij de Voorzitter om schorsing is verzocht, is het bestreden besluit niet van kracht, tot op het moment dat op het verzoek is beslist. Indien het bestreden besluit door toedoen van of met toepassing van respectievelijk artt. 20.4 of 20.5 Wm (zie het commentaar aldaar) terstond, op het moment van bekendmaking, in werking treedt, zal dit reeds voor het verstrijken van de bezwaar- of beroepstermijn van kracht zijn. Voor klagers is het dan zaak om terstond bezwaar of beroep in te stellen, alsmede - terstond - schorsing te verzoeken. Het enkele verzoek tot schorsing van een terstond in werking verklaard besluit heeft in die situatie dus geen schorsende werking – eerst zal de Voorzitter zich daarover moeten uitspreken!

Na de beslissing door de Voorzitter wordt het bestreden besluit als bedoeld in art. 20.3 Wm, dat wel reeds door het verzoek tot schorsing werd geschorst, (opnieuw) van kracht, tenzij de Voorzitter zou beslissen tot schorsing van het besluit totdat in bezwaar of in beroep een beslissing is genomen. (Na de beslissing op bezwaar, binnen de beroepstermijn, zou opnieuw om een voorlopige voorziening kunnen worden gevraagd teneinde na die termijn de inwerkingtreding van laatstgenoemd besluit op te schorten.)

Voor de goede orde zij hieraan toegevoegd dat, zo een bezwaarschriftenprocedure wordt doorlopen (bij het beroep zoals bedoeld in § 20.4 Wm), de beslissing op bezwaar niet automatisch in de plaats treedt van de bestreden beslissing (zie Vz ABRS 1 juli 1996, M en R 1997/2, 2 m.n. Backes; vergelijk art. 7:11, lid 2 Awb). Expliciete herroeping van het bestreden besluit is nodig, althans er mag geen misverstand mogelijk zijn over herroeping. Art. 7:1, lid 2 Awb stelt buiten twijfel dat voor de regeling van beroep tegen de beslissing op bezwaar de bepalingen van toepassing zijn die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar werd gemaakt. (Notabene, voor de inbreuk die in art. 20.11, tweede lid Wm op de hoofdregel van art. 20.3, eerste lid Wm wordt gemaakt, gelieve het commentaar aldaar te raadplegen)

6. Indien het gebruik maken van een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, voordat op een beroep is beslist, wegens de daaraan verbonden kosten, dan wel wegens de daardoor veroorzaakte wijziging in de feitelijke omstandigheden die bij de beslissing op het beroep een rol kunnen spelen, aanmerkelijke invloed kan hebben op die beslissing, wordt een zodanige voorlopige voorziening getroffen dat die invloed zich niet kan voordoen.(lid 2)

Dit artikellid bevat een bepaling die ook reeds was opgenomen in art. 46, tweede lid Wabm. Het doel ervan is te voorkomen dat de behandeling van het beroep tegen een besluit in de zin van art. 20.1, eerste lid Wm (zie commentaar aldaar) illusoir wordt omdat de Afdeling voor voldongen feiten staat. Gelet op de aard van de milieuproblematiek, in het bijzonder het gevaar voor onomkeerbare gevolgen heeft de Wm-wetgever gemeend voor de voorlopige voorziening in milieugeschillen naast het criterium van art. 8:81, eerste lid Awb een eigen criterium in de Wm vast te moeten leggen met een imperatieve strekking. Het Awb-criterium behelst dat de Voorzitter moet beoordelen of onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen vereist dat een voorlopige voorziening wordt toegepast. De voorlopige voorziening geldt hierbij als een 'orde-maatregel' (zie A.Q.C.Tak, *Hoofdlijnen van het Nederlands bestuursprocesrecht*, derde druk, Zwolle 1995, hoofdstuk 10) die in beginsel wordt getroffen voor de duur van de contentieuze procedure, waarbij het er om te doen is onevenredig nadeel als gevolg van de directe werking van het bestreden besluit voor appellant te voorkomen. Alleen voor de appellant; hier geldt de connexiteitsvereiste die in de aanhef van art. 8:81, eerste lid Awb goed tot uitdrukking komt: 'indien tegen een besluit ...beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan dat beroep ..., bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld...' Essentieel is daarbij dat verzoeker zelf het beroep heeft ingesteld.

De Voorzitter verricht een afweging van het belang van betrokkene bij een onverwijlde voorziening,

tegenover het belang dat gediend is met een onmiddellijke en onverkorte uitvoering van het bestreden besluit (zie Tak, *a.w.*, p. 340). In dat verband wijst de jurisprudentie uit dat de voorzieningenrechters zich in belangrijke mate baseren op hun voorlopig oordeel over de gegrondheid van het beroep in de hoofdzaak. Als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het beroep zal falen, zal niet snel een voorlopige voorziening worden getroffen. Als daarover redelijkerwijs twijfel mogelijk is beginnen de kansen te keren. Als zeker is dat het beroep gegrond is kan de Voorzitter, indien de bezwaarfase is verstreken en inmiddels het beroep loopt, er voor kiezen een onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak te geven (zie art. 8:86 Awb).

In art. 20.3, tweede lid Wm heeft de Wm-wetgever – als gezegd – een nog sterkere bescherming voor appellanten willen bieden. Toepassing ligt in de rede zodra vast te staan dat het direct gebruikmaken van een bestreden maar reeds van kracht zijnde besluit, nog voordat op het beroep is beslist zodanige kosten meebrengt en een zodanige wijziging in de feitelijke omstandigheden, dat daardoor het oordeel over de rechtmatigheid van het bestreden besluit in aanmerkelijke mate wordt beïnvloed.

Met deze formulering wordt beoogd dat de Voorzitter zich bij de beoordeling van het verzoek niet uitsluitend laat leiden door zijn voorlopig oordeel over de gegrondheid van het beroep. Dat houdt immers toch altijd nog het risico in dat als ten onrechte wordt aangenomen dat het besluit onrechtmatig was, dit besluit toch niet meer kan worden ‘teruggedraaid’, bijvoorbeeld omdat inmiddels al omvangrijke investeringen zijn gepleegd, dan wel dat de gevolgen van het gebruikmaken van het bestreden besluit (denk aan de werkzaamheden tot oprichting van een inrichting of het eenmalig verbranden of storten van bepaalde afvalproducten in een reeds bestaande inrichting) reeds zijn ingetreden. Bij strikte hantering van het Wm-criterium behoeft de Voorzitter eigenlijk niets anders te doen dan inschatten of de kosten al snel een zodanige omvang zullen hebben, dan wel of de feitelijke omstandigheden door gebruikmaking zodanig zullen veranderen, dat dit als een *fait accompli* bij de belangenafweging in de hoofdzaak een aanmerkelijke rol zal spelen.

In de praktijk lijkt het criterium echter toch niet tot een andere beoordeling te leiden dan bij enkele toepassing van het (vage) criterium van art. 8:81, eerste lid Awb. Het voorlopig oordeel over de gegrondheid van het beroep in de hoofdzaak blijft doorslaggevend (zie Tak, *a.w.*, p. 344. en Michiels, *De wet milieubeheer*, Deventer 2003, vierde druk, p. 258). Hoewel de Voorzitter hiermee meer ruimte neemt dan hem door de wetgever is gegeven, is deze koers anderzijds ook wel goed te begrijpen. Als het er alle schijn van heeft dat het beroep in de hoofdzaak ongegrond zal blijken (en toepassing van art. 8:86 eigenlijk al in beeld begint te komen) zal het gebruikmaken van de bestreden beslissing bij de beoordeling in de hoofdzaak geen groot gewicht meer in de schaal werpen. Als de kans op ongegrondverklaring van het beroep in de hoofdzaak niet groot is, zal de Voorzitter redeneren dat het kostenaspect voor risico van de gebruikmaker komt, zodat een voorlopige voorziening op die grond niet in de rede ligt – als er directe en onaanvaardbare milieugevolgen in beeld zijn zou dit tot een ander oordeel kunnen nopen, maar dan zal het voorlopig oordeel over de aanvaardbaarheid waarschijnlijk reeds anders uitvallen.

Het criterium van art. 20.3, tweede lid Wm is relevant voor het beroep tegen alle besluiten in de zin van art. 20.1 lid 1 Wm. Op voet van o.a. Vz AGvB 4 mei 1990, AB 1991, 243 m.n. FM werd wel aangenomen dat art. 46 lid 2 Wabm niet voor sanctie-beschikkingen was geschreven. Michiels (*a.w.*, p. 258) merkt reeds op dat deze zienswijze op een onjuiste wetsuitleg berust. Zeker nu sanctie-beslissingen via art. 20.1, derde lid Wm uitdrukkelijk als Wm-besluiten gelden, kan daarover geen twijfel meer bestaan. In elk geval wordt in de redactie van art. 20.3, tweede lid geen onderscheid gemaakt tussen soorten besluiten (binnen de verzameling 'besluiten in de zin van art. 20.1 lid 1 Wm').

Artikel 20.4

Artikel 20.3 is niet van toepassing op besluiten:

- a houdende vergunning of bezwaren krachtens de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen;
- b krachtens de artikelen 18.7 van deze wet, 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover het besluiten betreft die betrekking hebben op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 van toepassing is.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, **2** Artikel 20.3 is niet van toepassing op besluiten houdende vergunning of bezwaren krachtens de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen, **3** Artikel 20.3 is niet van toepassing op besluiten krachtens de artikelen 18.7 van deze wet, 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover het besluiten betreft die betrekking hebben op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 van toepassing is

1 Algemeen

In zowel artikel 20.5 als in artikel 20.4 wordt een uitzondering gemaakt op het regime van artikel 20.3 Wm. In artikel 20.5 gaat het om een 'open categorie' van uitzonderingen, waarbij het bestuursorgaan in kwestie van geval tot geval beoordeelt of, in afwijking van artikel 20.3 Wm, onverwijld inwerkingtreding 'noodzakelijk' is. In artikel 20.4 Wm gaat het om twee 'gesloten categorieën' van uitzonderingen. Een nadere bestuurlijke beoordeling van de noodzaak van het maken van een uitzondering op artikel 20.3 Wm is niet aan de orde; de wetgever heeft de knoop al doorgehakt.

Aanvankelijk werd in artikel 20.4 enkel een uitzondering gemaakt voor de thans onder a opgenomen categorie. De thans onder b genoemde categorie, die eerder enkel via de bestuurlijke beoordeling van artikel 20.5 Wm buiten het regime van artikel 20.3 Wm kon worden gehouden, is toegevoegd in het kader van de Aanpassingswet derde tranche Awb II (artikel 4, sub JJ en KK.2).

2 *Artikel 20.3 is niet van toepassing op besluiten houdende vergunning of bezwaren krachtens de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen*

Het betreft bij deze uitzondering beschikkingen, houdende vergunning of bezwaren, krachtens de EEG verordening overbrenging van afvalstoffen (verordening van 1 februari 1993, nr. 259/93, PbEG L 30 - zie artikel 1.1, eerste lid, Wm). Deze beschikkingen treden - categorisch - in werking bij bekendmaking (conform de hoofdregel van artikel 3:40 e.v. Wm - tenzij er in het bijzondere geval zelf iets anders zou zijn bepaald). Een en ander hangt samen met het feit dat deze verordening eenvoudig niet toelaat dat genoemde beschikkingen pas na zes weken (dat is de termijn voor bezwaar of beroep, zie artikel 6:7 Awb) in werking treden.

De bedoelde verordening betreft de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke en andere afvalstoffen, zowel binnen, naar en uit de EU.

3 *Artikel 20.3 is niet van toepassing op besluiten krachtens de artikelen 18.7 van deze wet, 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover het besluiten betreft die betrekking hebben op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 van toepassing is*

De toelichting op deze aanpassing van de Wm (zie 1) is summier (TK 1996-1997, 25 464, nr. 3, pag. 57): 'Door deze wijziging wordt wat betreft de inwerkingtreding van handhavingsbesluiten en de beoordeling van verzoeken om voorlopige voorziening met betrekking tot die besluiten het bijzondere

systeem van de Wet milieubeheer ingeruild voor het algemene systeem van de Awb. Het systeem van de Wet milieubeheer, dat voorziet in schorsende werking gedurende de bezwaar- of beroepstermijn, bleek tot ongewenste vertraging bij de toepassing van handhavingsmiddelen te leiden. Dat vormt een obstakel voor een effectieve handhaving.' Een nadere toelichting is eigenlijk overbodig. De categorie besluiten waarover het gaat werd ook reeds in het commentaar bij artikel 20.1 Wm genoemd. Duidelijk moge zijn dat de gang naar de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak moet worden ingeroepen wil hangende bezwaar- of beroep toch een schorsing worden bewerkstelligd.

Voor de goede orde zij hier nog opgemerkt dat, gelijk bij de oude praktijk waarbij directe inwerkingtreding via artikel 20.5 Wm werd bewerkstelligd, ook onder artikel 20.4 de regel zal gelden dat onmiddellijke handhaving (in de aan te halen zaak toepassing van bestuursdwang) niet automatisch verschoont van de hoorplicht ex artikel 4:8 Awb (Vz ABRvS 26 september 1996, M en R 1997/5, 54), zeker niet als over feiten gemakkelijk verschil van opvatting kan bestaan.

Artikel 20.5

In gevallen waarin het onverwijld in werking treden van een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, naar het oordeel van het bevoegde gezag noodzakelijk is, kan het in afwijking van artikel 20.3, eerste lid, in het besluit bepalen dat het terstond in werking treedt.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, **2** In gevallen waarin het onverwijld in werking treden van een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, naar het oordeel van het bevoegde gezag noodzakelijk is, kan het in afwijking van artikel 20.3, eerste lid, in het besluit bepalen dat het terstond in werking treedt

1 Algemeen

In bepaalde gevallen kunnen spoedeisende belangen meebrengen dat een besluit zo snel mogelijk van kracht wordt. Men denke bij voorbeeld aan maatregelen in 'Bijzondere omstandigheden' (voorzover deze als besluit zijn aan te merken) (zie commentaar bij Hoofdstuk 17 Wm), maar ook aan gevallen van vergunningverlening, althans indien het noodzakelijk is dat de vergunde activiteiten, denk aan handelingen met (gevaarlijke) afvalstoffen die onverwijld moeten worden afgevoerd of verwerkt, zo spoedig mogelijk van start kunnen gaan en mogelijk ook aan eenmalige vergunningplichtige activiteiten die reeds binnen een kort tijdsbestek, binnen de termijn van bezwaar of beroep, zouden moeten plaatsvinden.

Voor de wijziging van artikel 20.4 Wm (invoeging categorie onder b van die bepaling) behoorden ook de handhavingsbesluiten bij overtreding van milieuvoorschriften waarbij aan het milieu ernstige (wellicht zelfs onomkeerbare) schade wordt toegebracht tot deze categorie, maar door bedoelde regeling is het nu niet meer nodig dat het bestuursorgaan in kwestie op maat van het handhavingsbesluit beslist tot terstond in werking treden.

Met het oog op 'resterende gevallen' waarbij het bestuur het noodzakelijk acht dat een besluit (als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, Wm) onverwijld van kracht wordt, kan besloten worden dat het van de Awb afwijkende regime van artikel 20.3 Wm moet wijken voor het terstond in werking treden van het desbetreffende besluit; daarover gaat artikel 20.5 Wm.

2 *In gevallen waarin het onverwijld in werking treden van een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, naar het oordeel van het bevoegde gezag noodzakelijk is*

Deze zinsnede bevat het de toepassingsconditie voor de bevoegdheid welke uit de bepaling voortvloeit. Naar object is de bevoegdheid duidelijk begrensd: besluiten in de zin van artikel 20.1 Wm (zie het commentaar aldaar). Het criterium (of de toepassingsconditie) zelve bevat echter enkele vage elementen. Allereerst wordt gesproken over 'onverwijld in werking treden' hetgeen een ruimere tijdsspanne suggereert dan 'terstond in werking treden', de term gebruikt voor de met de bevoegdheid uit artikel 20.5 Wm in het leven te roepen rechtsgevolgen. De term 'onverwijld' in de toepassingsconditie bevestigt de discretie van het bestuur: er is een marge van appreciatie - zelfs als een besluit niet terstond in werking behoeft te treden, kan de spoedeisendheid redelijkerwijs toch voldoende zijn om te besluiten tot terstond in werking te doen treden.

Het element 'noodzakelijk' moet eveneens worden gelezen in verband met de frase 'naar het oordeel van het bevoegd gezag'. Er mag wel enige twijfel over de noodzaak bestaan, maar het moet, zoals dat heet, in redelijkheid te begrijpen zijn dat het bestuursorgaan hier een noodzaak zag. De rechter moet hier terughoudend toetsen, dat wil zeggen aan de marginale redelijkheid (zie W. Duk, *Beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid*, RMTh 1988, pag. 157 e.v.). Pas als de toepassing van de onderhavige bevoegdheid een geval betreft waarvan in redelijkheid niet kan worden volgehouden dat onverwijld in werkingtreding noodzakelijk is, overschrijdt het bestuur z'n bevoegdheid en kan de rechter ingrijpen. Of deze algemene benadering hier past is overigens nog niet in concreet toepasselijke jurisprudentie uitgemaakt.

Essentieel is in dit verband de motivering welke het bevoegd gezag in stelling brengt. Aanvankelijk was de noodzaak daartoe ook in de tekst van artikel 20.5 Wm verwerkt, doch (nog afgezien van de precieze betekenis daarvan) is, in het licht van de invoering van de regeling van het motiveringsbeginsel in afd. 3.6 Awb (voor de derde tranche afd. 4.1.4 Awb), besloten een dergelijke toevoeging achterwege te laten. Overigens was reeds in Vz AGvB 28 augustus 1989 (nr. G05.89.0791/BZ3187.89+S) bepaald, dat indien de specifieke motivering voor het terstond in werking verklaren ontbrak, alleen dit element uit de bestreden beschikking werd vernietigd.

In de praktijk van artikel 20.5 zal de rechter desgevraagd nagaan welke overwegingen het bestuur had om een besluit terstond in werking te laten treden (zie ook Vz ABRS, 1 november 1996, AB 1997, 173 m.nt. GJ). Soms is het de vraag of het bestuur niet zelf de weg voor terstond in werking verklaren heeft afgesloten. In Vz ABRS 8 december 1994 (JB 1995/65 m.nt. Seerden) bepaalde de voorzitter dat het *uit eigen beweging* toepassen van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure zich niet goed verhield met de door het bestuursorgaan beweerde noodzakelijkheid van het terstond in werking verklaren. Dat sluit aan bij de redering achter art. 20.6 lid 3, waarbij voor de toepassing van art. 20.5 een uitzondering is gemaakt als het besluiten betreft die met toepassing van paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 tot stand zijn gekomen. Als er sprake is van een wettelijke plicht tot het volgen van een uitgebreide voorbereidingsprocedure – hetgeen voor handhavingsbesluiten op grond van de Wm niet het geval is – is het ongerijmd om vervolgens aan te dringen op het onverwijld in werking treden. Eigenlijk zou die redenering ook kunnen gelden bij uitgebreide voorbereiding uit eigen beweging; er moeten beslist zeer goede, aanvullende redenen zijn om het besluit alsnog onverwijld in werking te laten treden.

Gelijk bij artikel 20.4 Wm, zij hier evenwel nog opgemerkt dat onverwijld inwerkingtreding niet (automatisch) verschoont van de wettelijk voorgeschreven hoorplicht ex artikel 4:8 Awb (Vz ABRS 26 september 1996, M en R 1997/5, 54), zeker niet als over feiten gemakkelijk verschil van opvatting kan bestaan. In Vz ABRS 18 december 2000, JM 2001/34, was de toepassing van paragraaf 3.5.6 Awb aan de orde bij een intrekking ex art. 8.25 lid 1 Wm. De Voorzitter bepaalde dat het toepassen van art. 20.5 Wm in elk geval geen verandering brengt in het vereiste (van art. 8.25 lid 7 Wm) tot toepassing van de bij die intrekking voorgeschreven uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (een evenknie van art. 20.6 lid 3 ontbreekt in art. 20.10!).

Inleiding artikelen 20.6 t/m 20.13 (paragrafen 20.2, 20.3 en 20.4)

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, **2** Voorgeschiedenis, **3** Beroepsgang ingedeeld naar wijze van totstandkoming besluit, **4** Beroepsgerechtigden, **4.1** Het begrip belanghebbende, **5** Literatuur

1 Algemeen

In drie afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 20 Wm is geregeld tegen welke besluiten en door welke kring van beroepsgerechtigden beroep kan worden ingesteld. Dit zijn respectievelijk paragraaf 20.2 (artikelen 20.6 tot en met 20.9), paragraaf 20.3 (artikelen 20.10 tot en met 20.12) en paragraaf 20.4 (artikel 20.13). Zij volgen op het algemene deel van hoofdstuk 20 waarin onder andere de appellabiliteit en het in werking treden van besluiten is geregeld. De in de Wm gehanteerde indeling van de soorten besluiten waartegen beroep mogelijk is, komt sterk overeen met het systeem dat in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) werd gehanteerd. Hierna wordt kort ingegaan op de wetsgeschiedenis van het hoofdstuk beroep.

2 Voorgeschiedenis

In de Wabm was het beroep geregeld in de hoofdstukken 5 en 5a. Het beroep was aanvankelijk kroonberoep, maar is op grond van de Tijdelijke wet Kroongeschillen omgezet in beroep bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Hoofdstuk 5 Wabm was onderverdeeld in drie paragrafen. De eerste paragraaf bevatte bepalingen omtrent het beroep tegen besluiten (toen nog: beschikkingen) op aanvraag, zoals vergunningen en ontheffingen. De tweede paragraaf had betrekking op het beroep tegen beschikkingen tot wijziging of intrekking van bestaande beschikkingen, dan wel ambtshalve genomen beschikkingen. In de derde paragraaf was het beroep geregeld op beschikkingen, die niet via de inspraakprocedure tot stand waren gekomen, zoals besluiten met betrekking tot het opleggen van een dwangsom of besluiten inhoudende een bevel tot sluiting van een inrichting. Hoofdstuk 5a Wabm bevatte bepalingen betreffende het beroep tegen beschikkingen die verband houden met de milieueffectrapportageprocedure en schadevergoedingen.

Het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (VAR) handhaafde in grote lijnen de indeling van hoofdstuk 5 van de Wabm, maar bracht wel een nieuwe indeling van de paragrafen (TK 1988-1989, 21 087, nr. 1). In het hoofdstuk over beroep werd een paragraaf opgenomen waarin is aangegeven welke beschikkingen (sinds de invoering van de Awb: besluiten) voor beroep vatbaar zijn (zie TK 1988-1989, 21 087, nr. 3, pag. 95). Hoofdstuk 5a Wabm kwam met de invoering van het wetsvoorstel VAR te vervallen. Het wetsvoorstel VAR bracht ten opzichte van de Wabm geen inhoudelijke veranderingen van het beroep.

Hoofdstuk 20 Wm is bij de invoering van de tweede tranche van de Awb ingrijpend gewijzigd (TK 1991-1992, 22 495, nrs. 1-2). De regeling van het beroep in milieugeschillen is daarmee vereenvoudigd: de algemeen voor alle procedures geldende bepalingen zijn sindsdien te vinden in de Awb. Het hoofdstuk Beroep in de Wm bevat de algemene bepalingen over het beroep inzake milieubesluiten. De indeling van de paragrafen en de bepalingen van hoofdstuk 20 zijn aan de Awb aangepast (zie het commentaar bij art. 20.1)

3 Beroepsgang ingedeeld naar wijze van totstandkoming besluit

Paragraaf 20.1 regelt onder andere de algemene rechtsingang. De tekst bepaalt dat beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en de uitzonderingen daarop. Het beroep op de Afdeling geschillen is daarmee vervangen door beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak, die per 1 januari 1994 in het leven is geroepen. De Afdeling is de eerste en enige instantie die bevoegd is te beslissen op de beroepen op grond van de Wm.

Na paragraaf 20.1 volgen drie paragrafen die elk beroepsregels bevatten voor aparte categorieën van besluiten. De driedeling is gebaseerd op de totstandkoming van de afzonderlijke besluiten. (Zie voor een opsomming van de voor beroep vatbare besluiten het commentaar op artikel 20.1 in deze bundel.) Paragraaf 20.2 is van toepassing op besluiten die met toepassing van de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb tot stand zijn gekomen. Het gaat om besluiten waarop de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb van toepassing is. Sinds de inwerkingtreding van de Awb is de voor de Wm van toepassing zijnde inspraakprocedure in deze wet te vinden. De regels inzake beroep voor besluiten die met toepassing van paragraaf 3.5.6 Awb tot stand zijn gekomen, zijn te vinden in paragraaf 20.3. Paragraaf 20.4 ziet op alle overige besluiten, waarop afdeling 3.5 Awb niet van toepassing is. Zie voor een nadere beschouwing hiervan het commentaar op de afzonderlijke artikelen van de paragrafen 20.2 tot en met 20.4.

Inmiddels is de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Wet van 24 januari 2002, Stb. 54) vastgesteld waarin Afdelingen 3.4 en 3.5 Awb worden samengevoegd in een nieuwe Afdeling 3.4. Waarschijnlijk treedt deze wet in werking op 1 juli 2004. De wet strekt tot een wijziging van de Awb waarbij de afdelingen 3.4 en 3.5 worden geïntegreerd tot een nieuwe afdeling 3.4, die qua detaillering het midden houdt tussen de twee genoemde huidige afdelingen.). In die afdeling, die ook op milieuvergunningaanvragen van toepassing zal zijn, zal een aantal detailregels die nu nog in afdeling 3.5 zijn opgenomen niet meer voorkomen (onder andere inzake het versturen van een ontvangstbevestiging, datering van stukken en tijdstippen van terinzagelegging). Ook komt de zogenoemde ‘voornemenprocedure’ voor intrekings- en wijzigingsbesluiten te vervallen. Aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming zou dit volgens de regering niet mogen afdoen (TK 1999-2000, 27023, nrs 1-2; MvT p. 4). Na het volgen van de nieuwe afdeling 3.4 staat, evenals thans na het volgen van afdeling 3.5, rechtstreeks beroep op de rechter open, zonder voorafgaande bezwaarschriftprocedure (zie het commentaar bij art. 20.1 Wm). De beslistermijn inzake milieuvergunningaanvragen blijft zes maanden (art. 3:18 lid 1). De procedure zal in beginsel openstaan voor belanghebbenden, maar in bijzondere wetten, zoals de Wm, kan deze kring worden uitgebreid (zie art. 3:15 lid 2). Ten opzichte van afdeling 3.5, met het uitgangspunt van ‘een actio popularis, tenzij ...’ (zie art. 3:24 Awb), is dit uitgangspunt een omwenteling en voor het milieurecht zou het niet maken van een uitzondering op dit uitgangspunt een ‘trendbreuk’ zijn (vgl. F.C.M.A. Michiels, *De Wet milieubeheer*, Kluwer 2003, vierde druk, p. 200; zie voorts J.M. Verschuuren, *De openbare voorbereidingsprocedure Awb en de actio popularis in het milieurecht*, NTB 2000, p. 178-183, alsmede A.A.J. de Gier en J. Robbe, *De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht*, Gst. 7109, p. 605-611 en Gst. 7110, p. 639-642).

4 *Beroepsgerechtigden*

Met de invoering van de tweede tranche van de Awb is in de Wm eveneens een wijziging doorgevoerd met betrekking tot de beroepsgerechtigden (TK 1991-1992, 22 495, nrs. 1-2). In de toenmalige artikelen 20.6 en 20.10 Wm werd het recht van degenen aan wie het instellen van beroep toekomt, zoals de vergunningaanvrager, de verzoeker van een intrekking of wijziging van een besluit en de vergunninghouder, uitdrukkelijk vermeld (vergelijk de artikelen 44 en 49 Wabm). Met de invoering van de tweede tranche van de Awb is deze opsomming niet meer opgenomen. Op grond van de huidige artikelen 20.6, tweede lid en 20.10, tweede lid, heeft in beginsel eenieder, inclusief de vorengenoemde personen, de mogelijkheid om naar de bestuursrechter te gaan.

Zij kunnen echter slechts beroep instellen indien ze bedenkingen hebben ingebracht tegen of hebben geadviseerd over het ontwerpbesluit, dan wel indien ze bedenkingen hebben tegen een wijziging van het besluit ten opzichte van het ontwerp. Er wordt een uitzondering gemaakt voor belanghebbenden die redelijkerwijs niet kan worden verweten dat ze geen bedenkingen hebben ingebracht (zie m.n. het commentaar bij art. 20.6). Hiermee is de in de Wm verankerde ‘trechterwerking’ grotendeels gehandhaafd. Met de zogenoemde trechter- of zeefwerking van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure wordt bedoeld op het principe dat eenieder de mogelijkheid heeft om beroep in te stellen, mits men wel reeds bedenkingen heeft ingebracht tijdens de inspraakprocedure (vgl.

ABRS 9 mei 1995, M en R 1995, 86 m.nt. Backes en de ‘verzachting’ – bewoordingen behoeven niet precies gelijklopend te zijn – Vz.ABRS 24 juni 1996, M en R 1996, 187). Het is uiteraard van groot belang voor een zorgvuldige besluitvorming dat het bestuur in een zo vroeg mogelijk stadium beschikt over de benodigde informatie, aldus de Memorie van Toelichting bij de tweede tranche van de Awb (TK 1991-1992, 22 495, nr. 3, pag. 217-218)

Deze jurisprudentie noopt betrokkenen ertoe in een vroeg stadium alle belangrijke 'bezwaren' te inventariseren en zich zo nodig daartoe van rechtskundige bijstand te voorzien. Diegene die weliswaar bedenkingen tegen de ontwerpbeschikking heeft ingebracht, maar zich in beroep wil richten op onderdelen van het besluit waartegen hij (nog) geen bedenkingen heeft ingebracht, is bijgevolg slechts ontvankelijk voor dat deel waartegen hij reeds eerder bedenkingen heeft ingebracht.

Ook is deze jurisprudentie niet onomstreden, maar volgens de Afdeling in lijn met artikel 6 EVRM (ABRS 27 augustus 1998, AB 1999, 61 m.nt. JV). Deze strenge lijn wordt overigens gemitigeerd doordat de Afdeling aspecten die pas in beroep naar voren worden gebracht ambtshalve in de beschouwingen betreft wanneer dit voor een goede beoordeling van het geschil nodig is (Vz ABRS 12 augustus 1996, AB 1997, 135 m.nt. ChB; ABRS 26 maart 1998, AB 1998, 215 m.nt. JV). Zie voorts over de relatie tussen bedenkingen en beroepsgronden de noot van Freriks onder ABRS 21 januari 1999, M en R 1999, 85 met een overzicht van de jurisprudentie.

Inmiddels is daar (uiteraard) nog nieuwe jurisprudentie bijgekomen; vgl. ABRS 11 juli 2001, M en R 2001, p. 252 (regionale inspecteur niet-ontvankelijk) en ABRS 20 maart 2002, AB 2002/122 m.nt. JV (gronden m.b.t. de IPPC-richtlijn zijn niet als bedenkingen tegen het ontwerpbesluit ingebracht en derhalve is het beroep in zoverre niet-ontvankelijk). Interessant is overigens ABRS 4 februari 2000, AB 2000/293 m.nt. JV (beroepsgronden vinden geen grondslag in de door rechtzoekende tegen het ontwerp ingebrachte bedenkingen. De vergunningaanvraag dateert echter nog van 1991, toen art. 44 Wabm voorzag in een afwijkende regeling, en bijgevolg is deze afwijking verschoonbaar op grond van art. 20.6 lid 2, onder d, Wm.)

Voor besluiten die niet zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 Awb – derhalve zonder inspraak tot stand zijn gekomen – geldt een iets ander regime dan in de paragrafen 20.2 en 20.3: beroep staat alleen open voor belanghebbenden.

4.1 Het begrip belanghebbende

Volgens artikel 1:2, eerste lid, Awb wordt degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken als belanghebbende beschouwd. Volgens de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria is belanghebbende degene die een eigen, persoonlijk, concreet, rechtstreeks en objectief bepaalbaar belang heeft. De aan bestuursorganen toevertrouwde belangen worden als hun belangen beschouwd (tweede lid). Als belangen van rechtspersonen worden mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen (derde lid). Aangezien artikel 1:2, eerste lid, Awb spreekt van 'degene' (en niet van een natuurlijke of rechtspersoon) kunnen ook milieuorganisaties zonder rechtspersoonlijkheid belanghebbende zijn. Het begrip belanghebbende wordt ruim opgevat. Evident is dat op het terrein van het milieurecht de kring van personen die rechtstreeks door een bepaald besluit in hun belang worden getroffen ruimer is dan bijvoorbeeld in het sociale-zekerheids- of ambtenarenrecht (TK 1991-1992, 22 495, nr. 3, pag. 97). Ook omwonenden van een inrichting kunnen derhalve als derde-belanghebbenden worden beschouwd, zelfs als ze niet in de nabijheid van de inrichting wonen (ABRS 4 november 1987, AB 1989, 135). Om als belanghebbende te worden aangemerkt, dient het belang zich wel te onderscheiden van dat van (de meeste) anderen (ABRS 12 september 1996, NJB-katern 1996, 68).

Bij het ontbreken van belang zal het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit geldt ook voor de gevallen dat iemand als belanghebbende is ontvangen, maar tijdens de procedure het belang verloren is gegaan. Hiervan mag echter niet te snel worden uitgegaan. ‘Zo kan het zijn dat een appelland, ondanks het feit dat hij hangende de procedure de door hem verlangde vergunning heeft verkregen, door het gedurende enige tijd uitblijven daarvan schade heeft geleden. Uiteraard heeft hij dan belang bij de verdere behandeling van het door hem ingestelde beroep.’ (TK 1991-1992, 22 495, nr. 3, pag. 143)

Zie voor het belanghebbende-begrip o.a.: R.J.N. Schlössels, Het belanghebbende-begrip: een blik op

de actuele rechtspraak inzake art. 1:2 lid 1 en 2 Awb, *JBplus* 2001, p. 101-114.

Artikel 20.6

- 1 Deze paragraaf is van toepassing op het beroep tegen besluiten als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, ten aanzien waarvan de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn.
- 2 Het beroep tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid kan worden ingesteld door:
 - a degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
 - b de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
 - c degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;
 - d belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.
- 3 Artikel 20.5 is niet van toepassing op een besluit als bedoeld in het eerste lid.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, **2** Kring van beroepsgerechtigden, **2.1** Uitzonderingen op de eis van het inbrengen van bedenkingen, **2.2** Tijdig inbrengen van bedenkingen, **3** Terstond in werking laten treden niet van toepassing.

1 Algemeen

De paragraaf waarin dit artikel is opgenomen, paragraaf 20.2, ziet op besluiten waarop de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, neergelegd in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb, van toepassing is (zie voor de aanstaande wijziging van deze procedure het Inleidend commentaar op § 20.2). Krachtens artikel 3:14 Awb is deze procedure voor de voorbereiding van besluiten van toepassing, indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit de paragrafen 3.5.2 t/m 3.5.5 Awb is ingevolge artikel 8.6 Wm van toepassing op de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag om een vergunning en krachtens artikel 8.24, derde lid, Wm op besluiten met betrekking tot de aanvraag van de vergunninghouder om wijziging van de vergunning.

Tegen besluiten die met toepassing van deze procedure zijn voorbereid, is alleen een directe beroepsgang naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk; er kan niet eerst een bezwaarschriftenprocedure ex artikel 7:1 Awb worden gevolgd. Met een besluit wordt, voor de mogelijkheid van beroep, gelijkgesteld een schriftelijke weigering een besluit te nemen en het niet tijdig nemen van een besluit (artikel 6:2 Awb). Het bestuursorgaan neemt krachtens 3:28 Awb zo spoedig mogelijk een besluit, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag, tenzij verlenging plaatsvindt (artikel 3:29 Awb). Als de wettelijke beslistermijn voor het nemen van een beslissing op de aanvraag voor een vergunning is overschreden, is sprake van een fictieve beslissing. Die beslissing is niet voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.5 Awb, waardoor eerst een bezwaarschrift zou moeten worden ingediend. De gelijkstelling voor bezwaar en beroep met het positieve besluit (ex artikel 6:2 Awb) leidt echter tot een andere uitkomst: de procedure tegen de weigering zou dan dezelfde moeten zijn als die tegen het positieve besluit. Voor die laatste opvatting heeft de Afdeling gekozen (ABRS 29 augustus 1996, AB 1997, 137 m.nt. GJ) De Vz ABRS had eerder hieromtrent twee tegenstrijdige uitspraken gedaan. Zie Vz ABRS 17 januari 1995, AB 1995, 372 m.nt. FM en Vz ABRS 24 januari 1996, AB 1996, 331 m.nt. GJ.

Een andere vraag is of ook anderen dan de aanvrager belanghebbende zijn bij het fictieve besluit; in het bijzonder anderen die er belang bij hebben dat het reële besluit zal strekken tot afwijzing van de aanvraag ('derden met een tegengesteld belang'). In ABRS 13 juni 2001, JB 2001/181 met (kritische) noot JHK, gaat de Afdeling op dit punt 'om' en wordt overwogen dat de actio popularis zich niet automatisch mede uitstrekt tot het uitblijven van een beslissing op de aanvraag. Art. 20.6 Wm ziet

slechts op reële besluiten. De ratio achter art. 6:2 Awb is dat degene die bij een besluit belang heeft, kan afdwingen dat een besluit wordt genomen. Het gaat dan om degene die een wijziging van de juridische status quo op het oog heeft; niet aan degenen die gebaat zijn bij afwijzing van een aanvraag, ergo bij handhaving van de status quo.

2 *Kring van beroepsgerechtigden*

In het tweede lid van artikel 20.6 is de kring van beroepsgerechtigden genoemd, die rechtstreeks beroep kunnen instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het gaat hierbij om de volgende categorieën:

- a degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerpbesluit;
- b de adviseurs die advies hebben uitgebracht over het ontwerpbesluit;
- c degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen in het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit;
- d belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerpbesluit.

Onder categorie a valt eenieder die bedenkingen heeft ingebracht tegen het ontwerp van een besluit en thans beroep wenst in te stellen tegen een - ten opzichte van het ontwerpbesluit - ongewijzigd besluit. Als tweede categorie worden genoemd de adviseurs die reeds advies hebben uitgebracht over het ontwerp van het besluit en thans beroep wensen in te stellen tegen het definitieve besluit. Zij worden apart genoemd, aangezien het uitbrengen van een advies inhoudelijk niet hetzelfde hoeft te zijn als het inbrengen van bedenkingen.

In principe biedt deze regeling derhalve eenieder de mogelijkheid om beroep in te stellen, aangezien eenieder bedenkingen kan inbrengen tegen het ontwerpbesluit. Dit betekent wel dat derden die hun beroepsrecht niet willen kwijtraken reeds bedenkingen moeten inbrengen in de inspraakprocedure. Dit wordt ook wel de zeef- of trechterwerking van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure genoemd. Zie hierover meer bij de algemene inleiding op de artikelen 20.6 t/m 20.13 .

Volgens Michiels heeft deze beroepsgang het karakter van een getrapte actio popularis (F.C.M.A. Michiels, *De Wet Milieubeheer*, vierde druk, Deventer 2003, p. 251). Degenen die (tijdig) bedenkingen hebben ingebracht, worden derhalve aangemerkt als beroepsgerechtigden. Er is echter volgens hem geen sprake van een volledige actio popularis, want degenen die geen bedenkingen hebben ingebracht én geen belanghebbenden zijn, kunnen geen beroep instellen, óók wanneer het niet inbrengen van bedenkingen hen niet kan worden verweten.

Sinds 1 januari 1994 worden de aanvrager van een vergunning en de verzoeker om een intrekking of wijziging van een besluit niet meer uitdrukkelijk als beroepsgerechtigden genoemd (zie TK 1991-1992, 22 495, nr. 3). Om ontvankelijk te zijn, moeten ook zij hun eventuele bezwaren al inbrengen als bedenkingen tegen het ontwerpbesluit. Aan de vergunningaanvrager op wiens aanvraag voor 1 januari 1994 reeds een ontwerp- beschikking is genomen, mag deze regeling echter niet worden tegengeworpen (zie ABRS 7 juli 1995, M en R 1996/ 10 m.nt. Backes).

2.1 *Uitzonderingen op de eis van het inbrengen van bedenkingen*

Het verwijtbaar niet of niet tijdig deelnemen aan de voorbereidingsprocedure heeft niet-ontvankelijkheid tot gevolg. Op de regel dat men reeds in de inspraakprocedure bedenkingen dient te hebben ingebracht om geaccepteerd te worden in de gang naar de rechter, wordt echter in de twee daaropvolgende categorieën (onderdelen c en d) een uitzondering gemaakt. Het gaat in de derde genoemde categorie (onderdeel c) om degenen die geen bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerpbesluit, maar wel bedenkingen instellen tegen het definitieve besluit, aangezien daarin wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerpbesluit. Vanzelfsprekend kan in dergelijke gevallen niet worden geëist dat reeds bedenkingen zijn ingebracht, aangezien de veranderingen in het besluit pas de aanleiding geven tot het instellen van beroep.

De tweede uitzondering op de regel dat reeds bedenkingen moeten zijn ingebracht, wordt gemaakt

voor belanghebbenden, die redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen tegen het ontwerp te hebben ingebracht (onderdeel d). In verband met het door artikel 6, eerste lid, EVRM aan eenieder gegarandeerde grondrecht op de toegang tot de rechter in de in artikel 6 bedoelde gevallen (vaststellen burgerlijke rechten en verplichtingen en instellen 'criminal charge'), dient een belanghebbende zich in situaties waarop artikel 20.6, tweede lid, onderdeel d, doelt zich te kunnen disculperen. Dit ligt ook in de lijn van de geldende Kroon- en Tijdelijke wet Kroongeschillen-jurisprudentie (MvT, TK 1991-1992, 22 495, nr. 3, pag. 218). Men vergelijk dit artikel met de artikelen 6:11 en 6:13 Awb. In deze gevallen dient de oorzaak van het niet eerder inbrengen van bedenkingen te liggen in persoonlijke omstandigheden van de appellant. Niet alle situaties kunnen leiden tot verschoonbaar zijn van het niet indienen van bedenkingen. In bepaalde gevallen kan ziekenhuisopname, in tegenstelling tot vakantie en verblijf in het buitenland, een reden voor verschoonbaarheid zijn (KB 21 januari 1985, Gst. 6803, 10).

Niet verschoonbaar bleken evenwel – in ABRS 29 februari 2000, M en R 2000, p. 289 – appellanten die geen bedenkingen hadden ingebracht tegen het ontwerpbesluit en zich beriepen op resp. op het moment van het ontwerpbesluit niet voorzienbaar zijn van zijn belang en op het niet-bestaan ten tijde van het ontwerpbesluit. Beiden werden niet-ontvankelijk verklaard.

Hoewel gebreken in de kennisgeving van ontwerpbesluiten doorgaans geen reden voor verschoonbaarheid opleveren (vgl. F.C.M.A. Michiels, *Een onverschoonbare termijnoverschrijding in Enschede*, AAe 2001, p. 905-910) zijn er wel uitzonderingen. In ABRS 18 september 2000, M en R 2001, p. 196, wordt een overtreding van art. 13.4, onder b, Wm (kennisgeving omwonenden) geconstateerd. Appellanten die behoren tot deze categorie kan redelijkerwijs niet worden verweten dat zij geen bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerpbesluit. In ABRS 13 maart 2001, AB2001/181, is kennelijk niet te achterhalen of (volgens gebruikelijke regels) het ontwerpbesluit is aangeplakt aan het gemeentehuis, bijgevolg wordt aangenomen dat niet in overeenstemming met art. 13.4, aanhef en onder a, Wm kennis is gegeven van het ontwerpbesluit. Daarmee is niet uit te sluiten dat mogelijke belanghebbenden niet zijn benadeeld, zodat deze schending niet met een beroep op art. 6:22 Awb kan worden gepasseerd.

Opmerkelijk is de uitspraak van de ABRS van 26 maart 2001, AB2001/237 m.nt. FM. Het bij bekendmaking van het bestreden besluit niet vermelden van de wijzigingen ten opzichten van het ontwerp – dit in strijd met art. 3:44, vierde lid, onder b, Awb – betreft volgens de Afdeling een onregelmatigheid van na het nemen van het besluit en deze kan derhalve niet leiden tot vernietiging. Michiels spreekt in zijn annotatie van een 'wonderlijke opstelling' van de Afdeling. Hij verwijst naar ABRS 13 februari 1996, JB 1996/83, alwaar dit type omstandigheid wel als vernietigingsberoep werd aanvaard en als kernvraag werd genomen of de betrokkene door deze ommissie van het bevoegd gezag was geschaad. Toen en naar de mening van Michiels ook in de onderhavige zaak, was daarvan geen sprake. Met een dergelijke aanpak zou er evenwel een duidelijker sanctie staan op niet-naleving van art. 3:44 Awb.

Interessant is – tenslotte – ook ABRS 5 december 2000, AB2001/77 m.nt. FM; met name omdat degenen die mogelijk bedenkingen zouden willen inbrengen omwille van hun inspraakrecht en omwille van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, kennis moeten kunnen opdoen van de overwegingen die aan het ontwerpbesluit ten grondslag liggen. Volgens art. 3:46 Awb dient elk besluit te berusten op een deugdelijke motivering. In art. 3:19 Awb is (o.a.) dat artikel *niet* van overeenkomstige toepassing verklaard op ontwerpbesluiten. Derhalve behoeven bij toepassing van art. 3:27 Awb (overwegingen omtrent bedenkingen) aan de motivering van een ontwerpbesluit niet dezelfde eisen te worden gesteld als aan het definitieve besluit. Een zeer summiere motivering van het ontwerp kan evenwel ertoe leiden dat verweerder niet slaagt in een beroep op niet-ontvankelijkheid van appellanten op de grond dat deze bepaalde bedenkingen niet reeds tegen het ontwerp heeft ingebracht.

2.2 *Tijdig inbrengen van bedenkingen*

De termijn voor het inbrengen van bedenkingen is te vinden in artikel 3:24, eerste lid, Awb. Volgens deze bepaling kan eenieder binnen vier weken na de dag waarop het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd, daartegen bij het bestuursorgaan schriftelijk bedenkingen inbrengen. In haar uitspraak van 2 januari 1996 (ABRS 2 januari 1996, AB 1996, 181 m.nt. FM) besloot de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het alsnog indienen van gemotiveerde bedenkingen (na tijdig ingediende

pro forma bedenkingen) buiten de termijn van vier weken niet mogelijk is. Dit kan krachtens artikel 6:6 Awb wel bij bezwaar- en beroepschriften, maar is niet van toepassing op bedenkingen. Voor de ontvankelijkheid is in beginsel wel voldoende dat de bedenkingen beknopt zijn aangeduid en toegelicht. Ook adviseurs moeten op grond van artikel 3:23, eerste lid, Awb binnen vier weken advies op het ontwerpbesluit uitbrengen. Een uitzondering geldt voor de gevallen dat tijdens een bijeenkomst als bedoeld in artikel 3:25 Awb (die binnen de beroepstermijn heeft plaatsgevonden) wel mondeling bedenkingen zijn ingebracht. Degene die tijdens zo'n bijeenkomst mondelinge bedenkingen inbrengt (die in het verslag van de bijeenkomst dienen te zijn vastgelegd) wordt wel in zijn beroep ontvangen, ook al heeft hij zijn schriftelijke bedenkingen pas na het verstrijken van de beroepstermijn ingediend. Vergelijk ABRS 12 oktober 1995, M en R 1996/32 m.nt. Backes. Wanneer de hoorzitting pas na afloop van de bedenkingentermijn wordt gehouden, mogen buiten de termijn bedenkingen worden ingebracht (ABRS 3 juli 1997, Gst. 7075, 3) tenzij het aan betrokkene te wijten is dat de hoorzitting pas zo laat kon worden gehouden. Aan betrokkene kan in dit opzicht een verwijt worden gemaakt wanneer hij pas een week of minder voor het einde van de termijn om een mondelinge gedachtewisseling vraagt (ABRS 19 april 1999, M en R 1999, 82 m.nt. Ten Veen).

In ABRS 1 juni 2001, JM2001/106, gaat het om de vraag of overschrijding van de beroepstermijn (met ruim een half jaar) kan worden verschoond op de grondslag dat art. 13.4, onder a en b, Wm niet is nageleefd. De kennisgeving van het definitieve besluit is echter wel conform de wettelijke regels geschied. Appellanten waren derhalve in de opvatting van de Afdeling voldoende in de gelegenheid om van het bestreden besluit kennis te nemen. Dat sommige appellanten geen gelegenheid zouden hebben gehad om bedenkingen tegen het ontwerp in te dienen staat in een te ver verwijderd verband tot het te laat indienen van het beroep om een beroep op art. 6:11 Awb (verschoonbare termijnoverschrijding) toe te laten. Daarbij speelt mee dat voornoemd artikel bij verlening van een milieuvergunning - gelet op de daarbij mogelijk voor derden betrokken belangen, terughoudend moet worden toegepast.

3 Terstond in werking laten treden niet van toepassing

Artikel 20.5 biedt het bevoegde gezag een mogelijkheid om te bepalen dat het besluit terstond in werking treedt, indien naar zijn oordeel vanwege spoedeisende belangen het terstond in werking treden van een besluit noodzakelijk is. Het derde lid van artikel 20.6 sluit deze mogelijkheid uit voor besluiten waarop artikel 20.6 lid 1 betrekking heeft. Dit hangt samen met de wettelijke verplichting dat bij die besluiten de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb dient te worden gevolgd. Het terstond in werking laten treden is in tegenspraak met de wettelijke garantie voor inspraak die de openbare voorbereidingsprocedure biedt (zie Vz ABRS 8 december 1994, JB 1995, 65 m.nt. Seerden).

Artikel 20.7

In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de beroepstermijn ter zake van een besluit als bedoeld in artikel 20.6, eerste lid, aan met ingang van de dag na de dag waarop een exemplaar van het besluit overeenkomstig artikel 3:44, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

Inhoud commentaar* [*Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Aanvang beroepstermijn, 2 Termijn voor het indienen van beroep

1 *Aanvang beroepstermijn*

Ingevolge artikel 6:8, eerste lid, Awb geldt als algemene regel dat de beroepstermijn aanvangt met de bekendmaking van het besluit. Artikel 20.7 maakt voor besluiten die met toepassing van paragraaf 3.5.2 tot en met 3.5.5 tot stand zijn gekomen (besluiten op aanvraag) op grond van de Wm een uitzondering op deze regel uit de Awb. In plaats van met de bekendmaking van het besluit vangt de beroepstermijn aan met ingang van de dag nadat het besluit ter inzage is gelegd. Het eerste lid van artikel 20.11 Wm is identiek aan deze bepaling. Derhalve geldt deze aanvangsdatum ook voor besluiten die met toepassing van paragraaf 3.5.6 tot stand zijn gekomen (besluiten tot intrekking of wijziging).

In de Wm is voor deze systematiek gekozen om te voorkomen dat personen die via de terinzagelegging van het besluit hiervan kennisnemen in hun beroepstermijn worden beknot ten opzichte van degenen die op andere wijze in kennis zijn gesteld van het besluit. Immers, op grond van artikel 3:44, tweede lid, onder a, j° 3:19, tweede lid, Awb doet het bestuursorgaan uiterlijk twee weken nadat het besluit is bekendgemaakt mededeling van het besluit door terinzagelegging. De beroepstermijn eindigt (conform artikel 6:7 Awb) na zes weken, maar dan wel berekend vanaf de dag na die waarop het besluit ter inzage is gelegd.

2 *Termijn voor het indienen van beroep*

De termijn voor het indienen van het beroepschrift bedraagt krachtens artikel 6:7 Awb zes weken. Het beroepschrift is tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen en bij verzending per post indien het voor het einde van de termijn per post is bezorgd (artikel 6:9 Awb). De Awb sluit hiermee aan bij de zogenoemde verzendleer, aangezien niet het moment bepalend is waarop het door de geadresseerde wordt ontvangen, maar het moment van verzending van het geschrift. Het overschrijden van de beroepstermijn leidt tot het niet-ontvankelijk verklaren van het beroep, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener van het beroepschrift in verzuim is geweest (artikel 6:11 Awb).

Voor de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding is bepalend of betrokkene tijdens zijn afwezigheid anderen zijn zaken had kunnen laten waarnemen (vergelijk als trendsettend negatief voorbeeld: KB 21 januari 1985, Gst. 6803, 10). Van verschoonbaarheid zal in ieder geval sprake zijn als kan worden aangetoond dat men buiten zijn schuld te laat van het besluit op de hoogte is gekomen en vervolgens zo spoedig mogelijk beroep heeft ingesteld. Een te laat ingediend beroepschrift wordt nog wel behandeld, mits de indiener niet 'in verzuim is'. Hiervoor is van belang dat men - na termijnoverschrijding - niet te lang wacht met het instellen van beroep. Volgens de afdeling is een periode van vier weken te lang (ABRS 16 juni 1995, AB 1995, 507). Mocht het beroepschrift - onverwijtbaar - bij de verkeerde instantie zijn ingediend, dan leidt dat niet tot een overschrijding van de beroepstermijn. Als regel geldt echter dat, om tijdig en op juiste wijze beroep te kunnen instellen, de appellant zich goed dient te informeren over de instantie waar het beroep moet worden ingesteld (ABRS 7 april 1995, AB 1995, 506). Zie meer over verschoonbaarheid bij het commentaar op artikel 20.6.

Als niet binnen de gestelde termijn van zes weken een gemotiveerd beroepschrift kan worden ingediend, bestaat er de mogelijkheid van het indienen van een pro forma beroepschrift. Het betreft hier een beroepschrift waarin wordt aangegeven dat beroep wordt ingesteld, maar dat de gronden waarop het beroep rust later zullen worden ingezonden. Op grond van artikel 6:6 Awb kan de rechter de indiener binnen een apart te stellen termijn in de gelegenheid stellen om de motivering alsnog in te dienen. Bij de Raad van State wordt doorgaans een termijn van 30 dagen gegeven. Overigens is het instellen van beroep (of bezwaar) tegen een fictieve weigering krachtens artikel 6:12 Awb niet aan een termijn gebonden, maar het mag niet onredelijk laat worden ingediend (derde lid).

Artikel 20.8

In afwijking van artikel 20.3, eerste lid, eerste volzin, treedt een besluit als bedoeld in artikel 20.6, eerste lid, in gevallen als bedoeld in artikel 8.5, tweede lid, - waarvan de vergunning betrekking heeft op het oprichten of veranderen van een inrichting, dat tevens is aan te merken als bouwen in de zin van de Woningwet - niet eerder in werking dan nadat de betrokken bouwvergunning is verleend.

Inhoud commentaar[*Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, **2** Beroep en coördinatie regeling milieu- en bouwvergunning, **3** Literatuur

1 Algemeen

Dit artikel verwijst naar de coördinatie regeling in artikel 8.5, tweede lid, Wm die de afstemming tussen de aanvragen voor een bouwvergunning en een milieuvergunning regelt. Volgens artikel 8.5 Wm dienen de aanvragen voor beide vergunningen gecoördineerd te worden behandeld. Zie het commentaar op artikel 8.5 Wm.

2 Beroep en coördinatie regeling milieu- en bouwvergunning

Met artikel 20.8 wordt de coördinatie tussen de milieuvergunning en de bouwvergunning gecompleteerd. In artikel 52 van de Woningwet is bepaald dat een bouwvergunning pas mag worden verleend nadat op de aanvraag van de milieuvergunning is beslist. Burgemeester en wethouders houden de beslissing omtrent een aanvraag om een bouwvergunning aan totdat de beschikking op de aanvraag voor een milieuvergunning is verleend. Om ervoor te zorgen dat beide vergunningen tegelijk in werking treden, bepaalt artikel 20.8 dat het besluit op de Wm-vergunning pas in werking treedt nadat de betrokken bouwvergunning is verleend. De milieuvergunning wacht derhalve voor inwerkingtreding op de verlening van de bouwvergunning. Op deze wijze wordt voorkomen dat een bouwvergunning al is verleend en een bouwwerk mogelijk zelfs al gebouwd en dat dit druk legt op het bevoegd gezag om vervolgens ook de milieuvergunning te verlenen, resp. het met voorwaarden in die milieuvergunning niet zo nauw te nemen. Er is thans geen volledige inhoudelijke koppeling (weigering van de ene vergunning leidt tot weigering van de andere vergunning), maar procedureel is wel voorkomen dat indien beide vergunningen nodig zijn, nog voordat over de mogelijkheid tot verlenen van de milieuvergunning uitsluitel in zicht is, de bouwvergunning al is verleend.

Uitgangspunt is dat er duidelijkheid moet bestaan over zowel een bouw- als een milieuvergunningplicht. Soms is dit niet geheel duidelijk. Bijvoorbeeld in gevallen waarin een melding ex art. 8.19 Wm is gedaan ter zake van wijziging van een inrichting die tevens tot bouwvergunningplichtige wijzigingen aanleiding geeft; zolang geen akkoordverklaring is uitgegaan valt de wijziging onder de vergunningplicht en moet de bouwaanvraag worden aangehouden. In ABRIS 29 mei 2002, JM2002/106, ging het om een andersoortige uitzondering op de vergunningplicht, te weten die van een inrichting vallend onder het besluit herstel inrichtingen voor motorvoertuigen. De Afdeling oordeelde dat nu vast stond dat de inrichting onder dit Besluit viel geen sprake was van een vergunningplicht en bijgevolg niet (meer) van een aanhoudingsplicht ex. Art. 52 Woningwet.

Voor de goede orde zij er op gewezen dat de aanhoudingsplicht voor de bouwvergunning uit de Woningwet (artikel 52, tweede lid), afgezien van het geval (onder sub a) waarin de beschikking op aanvraag is gegeven, onder sub b het geval schetst waarvan de termen gelijkenis vertonen met de criteria voor inwerkingtreding van art. 20.3 lid 1 Wm (m.n. de eerste volzin; het besluit op de aanvraag om een milieuvergunning treedt na zes weken (termijn voor indiening beroep) in werking, behoudens indien tijdens die periode om schorsing is verzocht. Deze termen moeten evenwel niet worden vereenzelvigd. Doet men dat wel dan ontstaat een contradictie: de aanhoudingsplicht voor de bouwaanvraag eindigt als de milieuvergunning in werking treedt en de milieuvergunning treedt in werking zodra de bouwvergunning is verleend... De aanhoudingsplicht is slechts gerelateerd aan gelijksoortige criteria als voor inwerkingtreding krachtens art. 20.3 lid 1 Wm; de inwerkingtreding

wordt door art. 20.8 voor een specifieke situatie (van ‘samenloop’ met de bouwvergunningsplicht) afwijkend geregeld. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak staat de coördinatiebepaling uit artikel 20.8 Wm daarom aan het afgeven van een milieuvergunning voordat er een bouwvergunning is afgegeven niet in de weg. Van de milieuvergunning kan evenwel pas gebruik worden gemaakt nadat deze, na het verlenen van de bouwvergunning, in werking is getreden (ABRvS 31 juli 1995, BR 1995, 938).

Juist omdat de koppeling procedureel is, is het mogelijk dat de milieuvergunning wordt vernietigd terwijl de bouwvergunning al is verleend. Het is dan niet zo dat bijgevolg ook de bouwvergunning vernietigd moet worden – vgl. ABRS 29 mei 2002, JM2002/105; vernietiging van de milieuvergunning is immers geen relevante omstandigheid in het limitatief-imperatieve stelsel van de Woningwet. Iets anders is dat de verlening van de bouwvergunning door de vernietiging zinledig kan zijn geworden; terwijl overigens juist door de procedurele koppeling mag worden verwacht dat geen bouwwerken worden gerealiseerd waar bouw zou neerkomen op het onvergund oprichten van een Wm-inrichting. Soortgelijk zal er verhoogde waakzaamheid moeten zijn zo de milieuvergunning wordt geweigerd; alsdan vallen immers de procedurele beletselen voor het verlenen van de bouwvergunning weg.

De procedurele koppeling moet strikt worden toegepast. Zo is het – blijkens ABRS 4 juli 2001, JM2001/111 – niet zo dat de termijn voor het ex art. 8.18 Wm wegens non usus vervallen van een Wm-vergunning pas begint te lopen op het moment dat (ook) de benodigde bouwvergunning werd verleend. De termijn van art. 8.18 Wm begint, aldus de Afdeling, te lopen op het moment dat de Wm-vergunning onherroepelijk wordt en niet pas op het moment dat de vergunning (door verlening van de bouwvergunning) ‘van kracht wordt’.

Dat ook het bestuur zelf zich makkelijk in de vingers kan snijden moge, tenslotte, blijken uit Vz.ABRS 16 maart 2001, AB 2001/182 m.nt. FM. In deze zaak bleek dat het bevoegd gezag (hierna verweerders) de bouwvergunning die nodig was voor het verwezenlijken van de veranderingen van de inrichting waarvoor revisievergunning werd verleend, alsnog hebben geweigerd, omdat het desbetreffende bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Bij dit besluit is verder geweigerd om vrijstelling als bedoeld in art. 19 WRO te verlenen. De voorzitter stelt daarom niet anders te kunnen concluderen dan dat de milieuvergunning, gelet op het bepaalde in art. 20.8 Wm, niet van kracht is geworden omdat verweerders hebben geweigerd de daarmee samenhangende bouwvergunning te verlenen. Verweerders zijn dan ook niet bevoegd naleving van de aan deze vergunning verbonden voorschriften af te dwingen door middel van handhavingsmaatregelen. Nu verweerders dit hebben miskend en in het bestreden besluit hebben overwogen dat is afgeweken van de vergunning, is dit besluit dan ook in strijd met de art. 3:2 en 3:46 Awb dat vereist dat een besluit zorgvuldig wordt voorbereid en dient te berusten op een deugdelijke motivering. Saillant is overigens dat de voorzitter er in deze zaak voor kiest om de milieuvergunning niet slechts voor het deel dat ‘samenloopt’ met de bouwvergunningplicht, te weten voorzover de vergunning ziet op een propaaninstallatie, aan te nemen dat dit niet in werking is getreden, maar voor de gehele milieuvergunning. Met annotator Michiels past hier de vraag of art. 20.8 Wm beslist zo extensief moet worden toegepast.

3 *Literatuur*

Bomhof, L. Coördinatie tussen bouw- en milieuvergunning, *Gst.* 6892, p. 25-29

Buuren, P.J.J. van, in: *Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer: Verslag van de vierenvijftigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 17 september 1996*, Deventer 1997, pag. 18-19

Spaans, L.A.J., *Relatie tot milieuwetgeving*, in: F.C.M.A. Michiels, en E. van der Schans, (red.), *Bestuursrechtelijk Bouwrecht*, VUGA (losbl.), hoofdstuk 6

Michiels, F.C.M.A., *De Wet milieubeheer*, vierde druk, Deventer 2003, pag. 213-217

Michiels, F.C.M.A., *Kleur in het omgevingsrecht*, oratie, *Boom Juridisch*, Den Haag 2001 (i.h.b. § 2.3)

Peppel, R.A. van der, et al., *Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer*, *Achtergrondstudie nr. 27*

van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Ministerie van VROM, februari 1996, hoofdstuk 3
Struiksma, J., Verwant zonder verband, prft., Deventer 1993.

Artikel 20.9

Indien in een geval als bedoeld in artikel 8.28 ingevolge dit hoofdstuk beroep is ingesteld tegen een beschikking op de aanvraag om verlening of wijziging van een vergunning krachtens artikel 7 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en krachtens artikel 8.1 of artikel 8.24 van deze wet en daarmee samenhangende beschikking is gegeven, kan de uitspraak in beroep ook op de laatstbedoelde beschikking betrekking hebben.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, 2 Beroep en coördinatie-regeling milieu- en Wvo-vergunning, 3 Literatuur

1 *Algemeen*

Dit artikel heeft net als artikel 20.8 betrekking op een coördinatie-regeling uit de Wm (vergelijk artikel 20.12 Wm). Ditmaal gaat het echter om de coördinatie tussen de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Artikel 20.9 verwijst naar de coördinatie-regeling in artikel 8.28 Wm op grond waarvan aanvragen voor een Wm-vergunning en een Wvo-vergunning, in het geval dat er sprake is van een inrichting van waaruit tevens lozingen (zullen) plaatsvinden waarvoor een Wvo-vergunning is vereist, gecoördineerd moeten worden behandeld. Voor meer informatie over de coördinatieconstructie zie het commentaar in deze bundel op artikel 8.28.

2 *Beroep en coördinatie-regeling milieu- en Wvo-vergunning*

Artikel 20.9 bevat, net als artikel 20.12, een sluitstuk van de coördinatie-regeling tussen de milieu- en de Wvo-vergunning van artikel 8.28 Wm. Artikel 20.9 bepaalt dat de uitspraak in het beroep tegen een Wvo-vergunning die gecoördineerd is behandeld met een aanvraag voor een Wm-vergunning, ook betrekking kan hebben op de beschikking op de aanvraag voor de Wm-vergunning. Een beroep tegen de Wvo-vergunning op grond van artikel 16 Wvo kan derhalve tot gevolg hebben dat de uitspraak tevens betrekking heeft op de Wm-vergunning, ondanks dat alleen tegen de Wvo-vergunning beroep is ingesteld. Hierbij gaat het om vergunningen die voor eenzelfde inrichting of werk zijn verleend of geweigerd en waarvan de procedures zijn afgestemd.

Dat de uitspraak betrekking heeft op beide vergunningen lijkt een logisch vervolg op de procedure die is gevolgd bij de behandeling van de aanvragen. Er is immers bij de vergunningverlening rekening gehouden met de relatie tussen beide aanvragen en dienaangaande beschikt. De rechter krijgt derhalve ook tevens de (vergaande; vgl. Michiels, a.w. onder nr. 3., p. 254) bevoegdheid om in zijn uitspraak rekening te houden met de samenhang tussen beide beschikkingen, ook al heeft het beroep slechts betrekking op een van beide beschikkingen. Artikel 16, tweede lid, Wvo bevat een bepaling die het spiegelbeeld vormt van artikel 20.9. Deze regeling is met de inwerkingtreding van de Awb uit de Wvo verdwenen, maar bij de Leemtewet Awb weer in de Wvo opgenomen (in werking getreden op 17 mei 1996, Stb. 1995, 250).

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is in beginsel gebaseerd op een toetsing ex tunc van het aangevallen besluit. In de gevallen dat de rechter zelf in de zaak voorziet, zal hij echter bij het zelf voorzien meestal uitgaan van de situatie zoals die geldt op het moment dat de uitspraak wordt gedaan (voorziening ex nunc).

Overigens heeft het bepaalde in art. 20.9 Wm (of art. 16 Wvo), nog niet geleid tot noemenswaardige jurisprudentie.

3 *Literatuur*

Michiels, F.C.M.A., *De Wet milieubeheer*, vierde druk, Deventer 2003, paragraaf 12.2

Peppel, R.A. van der, et al., *Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer*, Achtergrondstudie nr. 27 van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Ministerie van VROM, februari 1996, hoofdstuk 4

Artikel 20.10

- 1 Deze paragraaf is van toepassing op het beroep tegen besluiten als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, ten aanzien waarvan paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.
- 2 Het beroep tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid kan worden ingesteld door:
 - a degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
 - b de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
 - c degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp zijn aangebracht;
 - d belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, 2 Kring van beroepsgerechtigden

1 *Algemeen*

Artikel 20.10 heeft een grote gelijkenis met artikel 20.6 Wm. Het verschil is dat ze van toepassing zijn op verschillende categorieën besluiten die via verschillende procedures zijn voorbereid. Het eerste lid van artikel 20.10 bepaalt dat paragraaf 20.3 Wm (artikel 20.10 tot en met 20.12) ziet op besluiten waarop de voorbereidingsprocedure, neergelegd in paragraaf 3.5.6 Awb, van toepassing is. Met betrekking tot ambtshalve genomen besluiten tot wijziging van een vergunning is, volgens artikel 8.22 Wm, vijfde lid, paragraaf 3.5.6 Awb van toepassing en dit geldt krachtens artikel 8.23, vierde lid, Wm eveneens voor besluiten tot wijziging van de vergunningen die zijn genomen op verzoek van derden. Bovendien geldt deze procedure van de Awb ook voor ambtshalve en op verzoek genomen besluiten tot intrekking van een vergunning (artikel 8.25, zevende lid, Wm) en andere ambtshalve genomen besluiten.

Goed onderscheid moet worden gemaakt tussen de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het voornemen tot wijziging, intrekking of andere ambtshalve te nemen besluiten (art. 3:30 lid 2 Awb) en het inbrengen van bedenkingen tegen het – daarop volgende – ontwerpbesluit (art. 3:32 Awb). Vgl. in dit verband ABRS 27 maart 2001, JB 2001/128: verzet tegen kennelijke niet-ontvankelijkheid doordat opposant heeft aangenomen dat het indienen van een zienswijze meebracht dat hij vervolgens geen bedenkingen tegen het ontwerpbesluit behoefde in te dienen.

Op dit moment is nog onzeker wat de precieze consequenties zullen zijn van het vervallen van de voornemenprocedure bij de vervanging van de afdelingen 3.4 en 3.5 Awb door een nieuwe Afdeling 3.4 Awb (zie voor deze wetswijziging overigens het commentaar bij art. 20.1 en het inleidende commentaar op par. 20.2). De nieuwe procedure maakt nog wel onderscheid tussen besluiten op aanvraag en besluiten tot wijziging of intrekking (vgl. art. 3:15, lid 3 en lid 4, alsmede art. 3:18, lid 1 en 2, resp. lid 3 Awb); daarop kan worden aangehaakt. Ook het bepaalde in art. 20.11 en 20.12 Wm blijft specifiek relevant voor de categorie die thans onder par. 20.3 Wm valt.

2 *Kring van beroepsgerechtigden*

Op besluiten die tot stand zijn gekomen met toepassing van afdeling 3.5.6 Awb kan door dezelfde kring van beroepsgerechtigden als genoemd in artikel 20.6, tweede lid, (paragraaf 20.2) beroep worden ingesteld. Dit zijn degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerpbesluit, de adviseurs die advies hebben uitgebracht over het ontwerpbesluit, degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen in het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit en belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerpbesluit. Zie voor een afzonderlijke behandeling van deze kring van beroepsgerechtigden en de regels inzake het inbrengen van bedenkingen het commentaar op artikel 20.6.

Artikel 20.11

1 In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de beroepstermijn ter zake van een besluit als bedoeld in artikel 20.10, eerste lid, aan met ingang van de dag na de dag waarop een exemplaar van het besluit overeenkomstig artikel 3:44, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

2 Indien ten aanzien van een besluit als bedoeld in artikel 20.10, eerste lid, een verzoek om geheimhouding als bedoeld in artikel 19.3 is gedaan, treedt dit besluit in afwijking van artikel 20.3, eerste lid, eerste volzin, in werking zes weken na de dag waarop het besluit aan degene tot wie het is gericht, is toegezonden. In een geval als bedoeld in de eerste volzin vangt de beroepstermijn in afwijking van het eerste lid aan met ingang van de dag na de dag waarop het besluit aan degene tot wie het is gericht, is toegezonden, en loopt in afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht af zes weken na de dag waarop het besluit overeenkomstig artikel 3:44, tweede lid, onder a, van die wet ter inzage is gelegd.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, **2** Verzoek om geheimhouding en in werking treden, **3** Verzoek om geheimhouding en beroepstermijn

1 Algemeen

Deze bepaling komt overeen met artikel 20.7, eerste lid, Wm met dien verstande dat artikel 20.11 ziet op besluiten tot wijziging of intrekking en ambtshalve te nemen besluiten, die met toepassing van paragraaf 3.5.6 Awb tot stand zijn gekomen. Deze bepaling maakt een uitzondering op de regel uit de Awb: de beroepstermijn vangt niet aan daags na de bekendmaking van het besluit, maar na de terinzagelegging. Zie verder het commentaar op artikel 20.7.

2 Verzoek om geheimhouding en in werking treden

Ingevolge artikel 20.3 Wm treedt een besluit in werking met ingang van de dag na de dag waarop de termijn voor het indienen van een beroepschrift afloopt. Als algemene regel geldt, ook voor milieubesluiten op grond van de Wm, dat beroep (en bezwaar) geen schorsende werking heeft (artikel 6:16 Awb). Dit lijkt voor milieubesluiten als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, Wm uitzondering in de gevallen waarin hangende het beroep om een voorlopige voorziening is verzocht. Het tweede lid, eerste volzin, van artikel 20.11 geeft, indien een verzoek om geheimhouding als bedoeld in artikel 19.3 van een besluit tot wijziging of intrekking van een besluit is gedaan, een (van art. 20.3) afwijkende regeling voor het moment van het in werking treden van een dergelijk besluit. Dit besluit treedt in werking zes weken na de dag waarop het aan de direct-belanghebbende is verzonden. De inwerkingtreding van het besluit is niet gekoppeld aan de terinzagelegging van het besluit (conform art. 20.11 lid 1), omdat de terinzagelegging wordt opgeschort totdat op het verzoek om geheimhouding is beslist (conform art. 19.5). Als deze uitzondering niet zou zijn gemaakt, zou dat tot ongewenste situaties kunnen leiden. Het gaat bij de besluiten waar artikel 20.11 op doelt vaak om besluiten die gunstig of zelfs geboden zijn voor de bescherming van het milieu. Een dergelijk besluit zou dan worden getraïneerd op de oneigenlijke grond dat op een verzoek om geheimhouding nog geen onherroepelijke beslissing is genomen (TK 1991-1992, 22 495, nr. 3, pag. 218-219).

3 Verzoek om geheimhouding en beroepstermijn

Ingevolge de tweede volzin van het tweede lid vangt, indien een verzoek om geheimhouding is gedaan, de beroepstermijn aan met ingang van de dag na de dag waarop het besluit is toegezonden aan degenen tot wie het besluit is gericht. De beroepstermijn eindigt evenwel toch pas zes weken na de dag waarop het besluit ter inzage is gelegd. De reden voor deze afwijking van de beroepstermijn van artikel 6:7 Awb is, dat bij besluiten waarbij om geheimhouding van gegevens is verzocht de

terinzagelegging pas kan geschieden nadat het besluit over het verzoek om geheimhouding is genomen. Doordat de beroepstermijn, afwijkend van de termijn in het eerste lid en in artikel 20.7, na toezending van het besluit aan de direct-belanghebbende aanvangt, hoeft de direct-belanghebbende met het instellen van beroep niet te wachten tot de terinzagelegging. Aangezien de beroepstermijn pas eindigt zes weken na de dag waarop het besluit ter inzage is gelegd, wordt voorkomen dat derden in hun beroepstermijn worden beknot ten opzichte van de direct-belanghebbende.

Artikel 20.12

Indien in een geval als bedoeld in artikel 8:28 ingevolge dit hoofdstuk beroep is ingesteld tegen een beschikking tot wijziging of intrekking van een vergunning krachtens artikel 7a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en krachtens deze wet een daarmee samenhangende beschikking is gegeven, kan de uitspraak in beroep ook op de laatstbedoelde beschikking betrekking hebben.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen

1 Algemeen

Dit artikel komt overeen met artikel 20.9 Wm, met dien verstande dat deze bepaling betrekking heeft op besluiten tot wijziging of intrekking en ambtshalve andere te nemen besluiten (paragraaf 3.5.6 Awb). Zie verder het commentaar op artikel 20.9.

Artikel 20.13

Tegen besluiten als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, ten aanzien waarvan afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, kan beroep worden ingesteld door een belanghebbende.

Inhoud commentaar* [* Aangepast door mr. M.A. Heldeweg]

1 Algemeen, **2** Belanghebbende, **3** Literatuur

1 Algemeen

Krachtens artikel 20.13 kan beroep worden ingesteld tegen besluiten als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, Wm waarop afdeling 3.5 Awb niet van toepassing is. Dit artikel is van toepassing op besluiten die zonder inspraak tot stand zijn gekomen. Hierbij gaat het om een zeer uiteenlopende groep van besluiten. Het betreft onder andere besluiten om nadere eisen op te leggen (bij vergunningen of algemene regels), handhavingsbesluiten (al dan niet op grond van hoofdstuk 18 Wm), besluiten op grond van hoofdstuk 15, over Financiële bepalingen (zoals schadevergoedingen of subsidies), besluiten inzake de mer-plicht (onthefing of aanwijzing als mer-plichtig) en de uitoefening van bevoegdheden voor bijzondere omstandigheden.

Het bestuursorgaan kan in een concreet geval, ondanks het ontbreken van een wettelijke verplichting tot het volgen van afdeling 3.5 Awb, besluiten om toch de procedure uit afdeling 3.5 (en dus de bepalingen van de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 of van paragraaf 3.5.6) van toepassing te verklaren op de voorbereiding van de hiervoor genoemde besluiten (zie artikel 3:14 Awb). In de praktijk blijkt dat sommige bestuursorganen op handhavingsbeschikkingen de procedure van paragraaf 3.5.6 van toepassing verklaren. De voornaamste reden hiervoor is dat men de bezwaarschriftprocedure bij sanctiebesluiten wil vermijden, aangezien men deze procedure als overbodig beschouwt. In een dergelijk geval is de bezwaarschriftprocedure immers niet van toepassing en kan rechtstreeks beroep worden ingesteld (artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d). Volgens Horvath, in een eerdere versie van dit commentaar, is het in zo'n geval voor derden wel zaak al in de inspraak mee te doen, wil men later tegen het sanctiebesluit in beroep kunnen gaan. Volgens Michiels (a.w. onder nr. 4, p. 255) leidt individuele toepassing van afdeling 3.5 Awb evenwel niet tot een verruiming van de kring van beroepsgerechtigden. In die visie verwijst art. 20.13 naar de categorie besluiten ex art. 20.1, eerste lid, waarop afdeling 3.5 *op grond van de wet* niet van toepassing is. Individuele toepassing verruimt de inspraak, maar niet de rechtsbescherming (als we tenminste de zienswijze en/of bedenkingenprocedure niet als rechtsbescherming beschouwen). Jurisprudentie biedt op dit punt van zaken (nog) geen uitsluitsel.

Uit jurisprudentie blijkt wel dat de toepasselijkheid van afdeling 3.5 Awb niet materieel wordt getoetst. Zo deed zich in ABRS 25 september 2002, JM2002/133, een geval voor waarbij de bedenkingenprocedure van art. 8.25, achtste lid, Wm (ter zake van intrekking van een vergunning) van toepassing was. Hoewel een vergelijking met de procedure van afd. 3.5.6 Awb zeer wel valt te maken (zie overigens ook lid 7 van art. 8.25; afd. 3.5.6 stelt natuurlijk wel wat gedetailleerder eisen), stelde de Afdeling zich op het strikt formele standpunt dat (gelet op art. 7:1, eerste lid, Awb) voorafgaand aan een eventueel beroep eerst de bezwaarschriftenprocedure moest worden doorlopen.

Niet tot de categorie van art. 20.13 behoren de (voorbereidende) beslissingen van art. 20.2 lid 2 Wm, voorzover daartegen op grond van het derde lid van art. 20.2 bij wijze van exceptie categoriaal wel beroep openstaat. Uit hoofde van art. 20.2 lid 4 vangt de beroepstermijn hierbij aan op het moment dat ook de beroepstermijn tegen het besluit waarop de voorbereidende beslissing betrekking heeft begint; beide procedures verlopen dan parallel.

2 Belanghebbende

De kring van beroepsgerechtigden, zoals genoemd in de voorgaande twee paragrafen van hoofdstuk 20, is in artikel 20.13 niet overgenomen. Tegen deze besluiten kan slechts beroep worden ingesteld door een belanghebbende. Dit betekent dat ten opzichte van de twee eerdere paragrafen een beperktere kring van personen beroep kan instellen. Op basis van de rechtspraak (onder de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) zal deze groep grotendeels overeenkomen met de groep belanghebbenden bij de eerder behandelde besluiten, zoals die op de aanvraag van een vergunning.

Voor de categorie van de handhavingsbeslissingen is de beperking van het beroepsrecht tot belanghebbenden vooralsnog minder beperkend dan het lijkt. Op grond van artikel 18.14 Wm kan *een ieder* het bevoegd gezag verzoeken om de toepassing van een sanctie en als verzoeker van het handhavingsbesluit wordt men geacht belanghebbende te zijn bij de beslissing op dat verzoek – vergelijk ABRs 30 juli 1998, JB 1998, 203. Inmiddels heeft de ministerraad besloten dat deze regeling zal worden afgeschaft, of de formele wetgever dit standpunt volgt moet nog worden afgewacht.

Voor milieuorganisaties met rechtspersoonlijkheid is van belang dat als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen (artikel 1:2, derde lid, Awb). Ook milieuorganisaties zonder rechtspersoonlijkheid kunnen overigens belanghebbende zijn - artikel 1:2, eerste lid, Awb spreekt van 'degene' wiens belang bij een besluit is betrokken, niet de natuurlijke of rechtspersoon - zij het niet ten aanzien van algemene en collectieve belangen.

Andere bekende voorbeelden van derden-belanghebbenden zijn concurrenten (zie bijvoorbeeld ABRvS 30 januari 1997, JB 1997/114) en omwonenden van een inrichting – saillant is uiteraard dat concurrenten ontvankelijk zijn ook al is het belang waarvoor zij – doorgaans – opkomen geen milieubelang. De aard en omvang van de door de inrichting te veroorzaken belasting kan ertoe leiden dat 'omwonende', of in het algemeen: belanghebbende, (zeer) ruim moet worden genomen. In ARRvS 4 november 1987, AB 1989, 135 werd bij een ontgrondingsproject iemand die op een afstand van 1 km tot de inrichting woonde nog als omwonende beschouwd. Bij kernenergiecentrales zal die afstand nog groter kunnen zijn.

Zie voor het belanghebbende-begrip o.a.: R.J.N. Schlössels, Het belanghebbende-begrip: een blik op de actuele rechtspraak inzake art. 1:2 lid 1 en 2 Awb, *JBplus* 2001, p. 101-114.

Belanghebbenden zullen eerst een bezwaarschrift tegen het besluit dienen in te brengen alvorens hiertegen in beroep te kunnen gaan (zie artikel 7:1, eerste lid, Awb). Ingevolge artikel 20.1 Wm kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3 *Literatuur*

Blomberg, A.B. en F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, 's-Gravenhage 1997, hoofdstuk 3;
Michiels, F.C.M.A., *Procedures en rechtsbescherming*, in: Backes, Ch. et al. (red.), *Milieurecht*, vijfde druk, Deventer 2001, hoofdstuk 10;
Michiels, F.C.M.A., *De Wet milieubeheer*, vierde druk, Deventer 2003, hoofdstuk 12.
Schlössels, R.J.N., Het belanghebbende-begrip: een blik op de actuele rechtspraak inzake art. 1:2 lid 1 en 2 Awb, *JBplus* 2001, p. 101-114.