

**JB 1995/84 RvS, 24-01-1995, H01.94.0047**  
**Hoger beroep, Begrip besluit, Niet starten procedure t.b.v,**  
**ondergrondse opslag aardgas.**

**Aflevering** 1995 afl.

**College** Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak

**Datum** 24 januari 1995

**Rolnummer** H01.94.0047

Mr. Boukema

**Rechter(s)** Mr. Van der Does

Mr. Van der Burg

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

appellanten,

tegen de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Assen van 19 augustus 1994 in

het geschil tussen

**Partijen**

1. Nederlandse Aardolie Maatschappij BV te Assen,

2. NV Nederlandse Gasunie te Groningen,

en

appellanten.

***Noot*** MAH

**Trefwoorden** Hoger beroep, Begrip besluit, Niet starten procedure t.b.v, ondergrondse opslag aardgas.

**Regelgeving** [Awb](#) - 1:3 lid 1 ; [6:3](#)

[Wet op de Ruimtelijke Ordening](#) - [4a](#)

## » **Samenvatting**

### **Samenvatting**

Besluit van Gedeputeerde Staten tot het weigeren om de procedure te starten tot herziening van streekplan ten behoeve van de ondergrondse opslag voor aardgas is geen publiekrechtelijke rechtshandeling. Bevoegdheid daartoe ligt bij provinciale staten.

Afdeling deelt niet het standpunt van rechtbank dat de door de NAM en de Gasunie bij appellanten ingediende bezwaren ontvankelijk zijn. Dit gaat uit van onjuiste uitleg van artikel 6:3 van de Awb. Aangevallen uitspraak vernietigd. Bij rechtbank ingestelde beroepen alsnog ongegrond verklaard.

[beslissing/besluit](#)

## » **Uitspraak**

### **Uitspraak**

### **Procesverloop**

Bij brief van 10 maart 1994 hebben appellanten aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij BV te Assen (hierna te noemen: NAM) medegedeeld dat zij hebben besloten de procedure tot herziening van het Streekplan Drenthe ten behoeve van de ondergrondse opslag van aardgas te Norg niet te starten.

Tegen dit besluit hebben de NV Nederlandse Gasunie te Groningen (hierna te noemen: Gasunie) en NAM bij brieven van 13 april 1994 bezwaarschriften bij appellanten ingediend.

Bij de bestreden besluiten van 28 juni 1994, kenmerk 26/13/94-4.134, hebben appellanten de bezwaren niet-ontvankelijk verklaard. Zij hebben deze besluiten doen steunen op de overwegingen uit het advies van de Commissie van Advies voor de bezwaarschriften van de provincie Drenthe van 21 juni 1994.

De besluiten en het advies zijn aan deze uitspraak gehecht.

Tegen de bestreden besluiten hebben Gasunie en NAM bij brieven van 1 augustus 1994 onderscheidenlijk 4 augustus 1994 beroep ingesteld bij de arrondissementsrechtbank te Assen.

Bij de aangevallen uitspraak van 19 augustus 1994, reg. nos. 94/964 WR044 P01 G09 en 94/966 WR044 P01 G09, heeft de rechtbank de bestreden besluiten vernietigd.

De uitspraak van de rechtbank is aan deze uitspraak gehecht.

Tegen de uitspraak van de rechtbank hebben appellanten bij brief van 24 augustus 1994 hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het hoger-beroepsschrift is aan deze uitspraak gehecht.

Bij brieven van 30 september 1994 onderscheidenlijk 5 oktober 1994 hebben NAM en Gasunie een memorie ingediend.

Het hoger beroep is op 22 december 1994 behandeld in een openbare vergadering van een Meervoudige Kamer van de Afdeling, waarin appellanten vertegenwoordigd door H. Weggemans, gedeputeerde, alsmede door mevrouw R. Westerhof en C.P.M. Stokman, beiden ambtenaar der provincie, NAM vertegenwoordigd door A.H. Oude Elferink, J. Zeilemaker en M.M. van Kessel, gemachtigden, en Gasunie vertegenwoordigd door mr H.J. van Zijll de Jong, gemachtigde, hun standpunten hebben toegelicht.

## **Overwegingen**

Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder een besluit - waartegen op grond van artikel 7:1 in samenhang met artikel 8:1 van die wet een bezwaarschrift kan worden ingediend - verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

De primaire beslissing van 10 maart 1994 komt erop neer dat appellanten de voorbereidingen voor een streekplanherziening ten behoeve van de ondergrondse opslag van aardgas door NAM en Gasunie staken omdat bij de behandeling door de Statencommissie voor Ruimte, Groen, Verkeer en Waterstaat is gebleken dat een ruime meerderheid van de leden van provinciale staten tegen het starten van de herzieningsprocedure was.

Bij de bestreden besluiten hebben appellanten de tegen deze beslissing gerichte bezwaren van NAM en Gasunie niet-ontvankelijk verklaard op grond van de overweging dat geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, voornoemd.

In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat appellanten ten onrechte tot deze niet-ontvankelijkverklaring hebben besloten.

De Afdeling is met appellanten van oordeel dat de aangevallen uitspraak niet in stand kan blijven. Zij overweegt daartoe het volgende.

De bevoegdheid om een streekplan te herzien berust ingevolge artikel 4a, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uitsluitend bij provinciale staten en dus niet bij appellanten. Hetzelfde geldt ten aanzien van een weigering om tot herziening over te gaan.

Er is geen grond voor het oordeel dat appellanten desondanks hebben beoogd een beslissing te nemen omtrent een streekplanherziening als zodanig. De primaire beslissing houdt slechts in dat appellanten het niet opportuun achten om de procedure in gang te zetten die zou moeten leiden tot de vaststelling van een herziening door provinciale staten.

Terecht hebben appellanten zich in de bestreden besluiten op het standpunt gesteld dat de primaire beslissing niet op enig rechtsgevolg is gericht en in verband daarmee geen publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht inhoudt.

Immers, de primaire beslissing betekent op zichzelf niet dat een herziening van het streekplan achterwege zal blijven. Het staat een ieder vrij om zich -met voorbijgaan van gedeputeerde staten- rechtstreeks tot provinciale staten te wenden met een verzoek het streekplan te herzien.

Anders dan NAM en Gasunie hebben betoogd, vormt het bepaalde in artikel 4a, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening daarvoor geen beletsel. Ingevolge dit artikellid zijn gedeputeerde staten met de voorbereiding van de herziening belast; hierbij horen zij de provinciale planologische commissie en plegen zij overleg met alle bij het plan betrokken gemeentebesturen. In zoverre heeft de wet de totstandkoming van een herziening van de medewerking van gedeputeerde staten afhankelijk gesteld. Die medewerking kunnen gedeputeerde staten uit eigen beweging verlenen, doch noodzakelijk is dat niet. Indien provinciale staten -bijvoorbeeld naar aanleiding van een rechtstreeks tot hen gericht verzoek- van oordeel zijn dat zij in beginsel een herziening van het streekplan wenselijk achten, kunnen zij gedeputeerde staten opdragen de voorbereiding van die herziening ter hand te nemen. De grondslag voor zulk een opdracht is gelegen in artikel 159 van de Provinciewet, bepalende dat gedeputeerde staten zijn belast met de voorbereiding van alles waarover in de vergadering van provinciale staten zal worden beraadslaagd en besloten. Langs deze weg kan alsnog de wettelijk vereiste basis worden gelegd voor een door provinciale staten te nemen herzieningsbeslissing.

Een en ander brengt met zich mee dat de primaire beslissing geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat voor NAM en Gasunie niet de mogelijkheid openstond om tegen die beslissing op grond van artikel 7:1 in samenhang met artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht een bezwaarschrift bij appellanten in te dienen.

In dit verband kan overigens buiten beschouwing blijven onder welke omstandigheden -gegeven ook het bepaalde in artikel 4a, zevende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening- een besluit van provinciale staten omtrent de herziening van een streekplan als een voor bezwaar en/of beroep vatbaar besluit is aan te merken. Van zulk een besluit is hier blijkens het vorenstaande (nog) geen sprake.

De rechtbank heeft niettemin geoordeeld dat de door NAM en Gasunie bij appellanten ingediende bezwaren ontvankelijk zijn. Dit oordeel is blijkens de aangevallen uitspraak gebaseerd op het bepaalde in artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Ingevolge dat wetsartikel is een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.

De Afdeling begrijpt de aangevallen uitspraak aldus, dat de rechtbank doorslaggevend acht dat NAM en Gasunie ook los van de door provinciale staten te nemen beslissing omtrent de herziening van het streekplan door de primaire beslissing rechtstreeks in hun belang zijn getroffen. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat appellanten reeds enkele voorbereidende stappen hebben gezet om tot een herziening van het streekplan te komen. Volgens de rechtbank heeft het besluit van appellanten om zich in het vervolg passief op te stellen onder de gegeven omstandigheden op zichzelf reeds tot gevolg dat NAM en Gasunie schade lijden, doordat hun plannen voor de opslag van aardgas worden doorkruist.

Appellanten bestrijden de aangevallen uitspraak met de grief dat, kort gezegd, de redenering van de rechtbank in strijd is met doel en strekking van artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze grief is terecht voorgedragen.

De rechtbank is er kennelijk van uitgegaan dat, in geval van beslissingen inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit, op grond van artikel 6:3 aan het ontbreken van enig beoogd rechtsgevolg kan worden voorbijgezien indien is voldaan aan het vereiste dat de beslissing de betrokkene onmiddellijk en voldoende ernstig in diens rechtens relevante belangen schaadt.

Met deze gedachtengang miskent de rechtbank evenwel dat artikel 6:3, dat het karakter heeft van een algemene bepaling betreffende bezwaar en beroep, in feite een beperking aanbrengt op het in de artikelen 7:1 en 8:1 neergelegde regime dat tegen besluiten bezwaar of beroep openstaat. Aan deze beperking ligt de opvatting van de wetgever ten grondslag dat (zuivere) voorbereidingshandelingen, ook al zouden deze in bepaalde gevallen als een besluit zijn aan te merken, uit een oogpunt van proceseconomie niet zelfstandig voor voorziening vatbaar behoren te zijn. Artikel 6:3 behelst dan ook geen verruiming van de mogelijkheden van beroep en bezwaar, in die zin dat deze mogelijkheden worden uitgebreid tot beslissingen die niet beantwoorden aan de omschrijving van het begrip besluit in artikel 1:3, eerste lid.

De zinsnede 'tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft' is aan het slot van artikel 6:3 opgenomen met het oog op besluiten die weliswaar voorbereidend van aard zijn, doch daarenboven een zodanig zelfstandige betekenis hebben dat het gerechtvaardigd is dat zij -in overeenstemming met de hoofdregel- rechtstreeks voor bezwaar of beroep vatbaar blijven. Ten behoeve van deze categorie (gemengde) beslissingen is door middel van de aangehaalde slotwoorden een uitzondering binnen de uitzondering gemaakt. Deze heeft tot gevolg dat de hoofdregel van kracht blijft, doch niet dat de reikwijdte van de hoofdregel wordt uitgebreid.

De Afdeling vindt voor deze uitleg onder meer steun in de Memorie van toelichting op de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Tweede Kamer 1988-1989, 21221, no. 3). Bij de artikelsgewijze behandeling is daarin ten aanzien van artikel 6:3 het volgende opgemerkt:

'In het algemene deel (...) werd al aangegeven dat geen wijziging wordt beoogd in de thans bestaande situatie dat tegen procedure-beslissingen in principe geen voorziening openstaat. Aangezien men zich echter kan afvragen of codificatie van procedurevoorschriften niet tot consequentie heeft dat op grond van die voorschriften gegeven beslissingen -bij voorbeeld inzake het al dan niet horen van een belanghebbende- beschikkingen (besluiten) zijn die op zichzelf vatbaar zijn voor bezwaar of beroep, is het onderhavige artikel opgenomen. Inzake voorbereidingshandelingen (...) pleegt de Afdeling rechtspraak te oordelen dat deze niet op rechtsgevolg zijn gericht (...) Voorbereidingsbeslissingen kunnen dus -afgezien van de mogelijkheid van een vordering bij de burgerlijke rechter (...) - pas in de procedure over de hoofdzaak door de rechter worden getoetst (...)

Gaat het echter om een voorbereidingsbehandeling die op zichzelf reeds voor een of meer belanghebbenden rechtsgevolg heeft, dan is een daartegen gerichte afzonderlijke procedure in beginsel wel mogelijk (...)

Twijfel zou kunnen rijzen of het juridisch karakter van procedurele voorbereidingshandelingen onveranderd blijft wanneer daarvoor de wettelijke bepalingen van de voorgestelde Algemene wet bestuursrecht gaan gelden. Om elke onduidelijkheid te voorkomen wordt voorgesteld in artikel (6:3) te bepalen dat procedurele beslissingen als hier bedoeld niet afzonderlijk in bezwaar of beroep aangevochten kunnen worden. In de lijn van de bestaande jurisprudentie zijn van deze bepaling uitgezonderd die voorbereidingsbeslissingen die iemand los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treffen.'

Mede gelet op deze passages laat de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6:3 geen andere conclusie toe dan dat het de bedoeling is geweest de in het verleden door de jurisprudentie aangenomen uitsluiting van voorbereidingshandelingen zonder wijzigingen van betekenis in de nieuwe wet over te nemen. Een wezenlijke uitbreiding van de mogelijkheid om op te komen tegen beslissingen inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit, strookt daarmee niet. De aangevallen uitspraak berust mitsdien op een onjuiste opvatting omtrent de betekenis van artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht, nog daargelaten of in het onderhavige geval sprake is van een beslissing als in dat wetsartikel bedoeld.

Ook anderszins is er geen aanleiding voor het oordeel dat appellanten de bezwaren van NAM en Gasunie ten onrechte niet-ontvankelijk hebben verklaard.

Het hoger beroep is derhalve gegrond. De aangevallen uitspraak komt in aanmerking voor algehele vernietiging. De door NAM en Gasunie bij de rechtbank ingestelde beroepen moeten alsnog ongegrond worden verklaard.

Voor een proceskostenveroordeling in beroep of in hoger beroep zijn geen termen aanwezig.

## **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

**I** vernietigt de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Assen van 19 augustus 1994, reg. nos. 94/964 WR044 P01 G09 en 94/966 WR044 P01 G09;

**II** verklaart de door NAM en Gasunie bij die rechtbank ingestelde beroepen alsnog ongegrond.

## **» Noot**

In deze uitspraak komt tot uitdrukking dat de Afdeling Bestuursrechtspraak afkerig is van een extensieve uitleg van art. 6:3 Awb. Dit artikel luidt aldus: Een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit is niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft. In een eerdere noot (Rechtbank Assen, 19 augustus 1994, JB '94/203) opperde ik nog de mogelijkheid dat de 'tenzij-clausule' in samenhang met het feit dat in het artikel wordt gesproken van 'beslissing', inhoudt dat ook andere beslissingen dan alleen besluiten vatbaar zijn voor beroep en bezwaar. De uitspraak van de rechtbank in die zaak, waarover de Afdeling thans in hoger beroep beslist, ondersteunde die zienswijze omdat de rechtbank de beslissing van G.S. inhoudende de weigering om een herziening van het streekplan in procedure te brengen, hoewel niet zijnde een besluit toch, ingevolge art. 6:3 (in fine) voor bezwaar en beroep vatbaar achtte. Daarbij oordeelde de rechtbank dat 'ieder, voldoende ernstig te achten, gevolg voor een rechtens te beschermen belang (...) relevant (is), mits dit voortvloeit uit de voorbereidingsbeslissing.' Op het (na instelling van hoger beroep) gedane verzoek om een voorlopige voorziening oordeelt de voorzitter (Vz.ABR 14 oktober 1994, JB '94, 293, m.n. MFJMW) dat nog niet is gezegd, dat het belang van de NAM en de Gasunie rechtstreeks is betrokken bij de beslissingen van G.S., omdat de beslissingen niet bepalend zijn voor de inhoud van het uiteindelijk te nemen besluit en niet is uitgesloten dat langs andere weg alsnog een besluit tot herziening zal worden genomen. In zijn noot bij deze uitspraak geeft De Werd te kennen, dat in het licht van de wetshistorie waarschijnlijk toch moet worden aangenomen dat een voorbereidingsbeslissing op zichzelf reeds voor één of meer belanghebbende rechtsgevolg moet hebben, wil deze krachtens de 'tenzij-clausule' voor bezwaar of beroep vatbaar zijn (vgl. MvT, Bijl. Hand. II 1988-1989, 21 221, nr. 3, p.121). Drupsteen wijst er in zijn noot onder de uitspraak van de voorzitter (AAe'95/3, p. 212-219) op dat de betekenis van het woord 'beslissing' in art. 6:3 onduidelijk is, maar dat daartoe zeker besluiten behoren (anders heeft het eerste gedeelte van het artikel geen betekenis). Voorts wijst hij er op dat de motivering van de voorzittersuitspraak niet sluitend is: 'Het feit dat een voorbereidingsbesluit niet bepalend is voor de inhoud van het voor te bereiden besluit, wil nog niet zeggen dat een belanghebbende door het niet nemen van een dergelijk voorbereidingsbesluit niet in zijn belang kan worden getroffen.'

Kernvraag die voorligt in de onderhavige uitspraak is of hoewel de beslissing van G.S. niet als besluit is aan te merken daartegen toch bezwaar of beroep mogelijk is. Kan met andere woorden in dat verband aan het ontbreken van rechtsgevolgen voorbij worden gegaan? De Afdeling stelt de strekking van art. 6:3 voorop: het is een algemene bepaling betreffende bezwaar en beroep, inhoudende een beperking op het regime van art. 7:1 en 8:1 Awb (tegen besluiten staat bezwaar en beroep open). Primair is het er om te doen dat '(zuivere) voorbereidingshandelingen, ook al zouden deze (...) als besluit zijn aan te merken, uit een oogpunt van proceseconomie niet zelfstandig voor herziening

vatbaar behoren te zijn.' Daarnaast spreekt de Afdeling over 'gemengde voorbereidingsbeslissingen': 'besluiten die weliswaar voorbereidend van aard zijn, doch daarenboven een zodanig zelfstandige betekenis hebben dat het gerechtvaardigd is dat zij (...) rechtstreeks voor bezwaar en beroep vatbaar blijven.' De 'tenzij-clausule' heeft betrekking op deze 'gemengde beslissingen'. Vervolgens verwijst de Afdeling naar de hiervoor genoemde passages uit de MvT (waaruit onder meer blijkt dat de regering geen wijziging in de bestaande jurisprudentie inzake de uitsluiting van voorbereidingshandelen ambieerde). De Afdeling houdt kortgezegd het volgende schema aan: de hoofdregel is dat besluiten vatbaar zijn voor bezwaar of beroep; een uitzondering daarop geldt voor voorbereidende besluiten in de zin van art. 6:3: een (naar de hoofdregel terugwijzende) uitzondering daarop is dat voorbereidende besluiten met 'zelfstandige betekenis' wel vatbaar zijn voor bezwaar of beroep. In geen geval is er - aldus de Afdeling- sprake van uitbreiding van de hoofdregel.

Het woordgebruik van de Afdeling komt er op neer dat de 'tenzij-clausule' slechts besluiten kan betreffen (zie cursivering). In de verwijzing naar de MvT ligt wel het element 'rechtsgevolgen' besloten, maar niet gezegd wordt dat ook aan de andere elementen van het besluitbegrip voldaan moet zijn. Juist in die beperking kan de ratio voor het gebruik van de term 'beslissing' besloten liggen - nu blijft dat punt onopgehelderd. De verwijzing naar het kenmerk 'zelfstandige betekenis' lees ik als een toevoeging op het punt van de eis dat de beslissing belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang moet treffen. Veel helderheid wordt daar niet mee geboden.;of de redeneerwijze van de voorzitter in dat licht door de beugel kan, is m.i. nog niet gezegd. Helaas laat de Afdeling ook -expliciet- in het midden of in het onderhavige geval sprake is van een beslissing als in art. 6:3 bedoeld. De Afdeling houdt nog iets achter de hand; over art. 6:3 zijn we nog niet uitgesproken.

MAH