

**JB 2007/6**

**Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

1 november 2006, 200602308/1; LJN AZ1265.

( Mr. Drupsteen

Mr. Hammerstein-Schoonderwoerd

Mr. Wiebenga )

[Appellanten] te [woonplaats],  
appellanten,  
en  
het college van burgemeester en  
wethouders van  
Noorder-Koggenland,  
verweerder.

Zienswijze inbrengen, Onderdelenfuik,  
Besluitonderdeel

[Awb - 6:13; Wm - 8.4]

## » **Samenvatting**

Art. 6:13 Awb moet, gezien de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, p. 5 e.v. en nr. 11), aldus worden uitgelegd dat een belanghebbende slechts beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten over dat onderdeel geen zienswijze naar voren te hebben gebracht.

Aan een besluit inzake een vergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer ligt een aantal beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluidemissie en geuremissie, ten grondslag. Deze beslissingen kunnen naar het oordeel van de Afdeling als onderdelen in vorenbedoelde zin van dat besluit worden beschouwd. Gelet hierop en gezien de weergegeven uitleg van art. 6:13, kunnen in beroep in beginsel slechts

categorieën milieugevolgen aan de orde worden gesteld waarover een zienswijze naar voren is gebracht.

[beslissing/besluit](#)

## » **Uitspraak**

### **1. Procesverloop**

Bij besluit van 14 februari 2006 heeft verweerder aan [vergunninghouder] een vergunning, als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, verleend voor een schapenhandel, gelegen op het perceel [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 17 februari 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 24 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op 27 maart 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 25 april 2006.

Bij brief van 13 juni 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 september 2006, waar verweerder, vertegenwoordigd door M. Groen en J.C. Neij, ambtenaren van de gemeente, is verschenen. Voorts is als partij gehoord vergunninghouder in persoon, bijgestaan door G. de Vries.

### **2. Overwegingen**

2.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

Dit artikel moet, gezien de wetsgeschiedenis (*Kamerstukken II* 2003/04, 29421, nr. 3, blz. 5 e.v. en nr.11),

aldus worden uitgelegd dat een belanghebbende slechts beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten over dat onderdeel geen zienswijze naar voren te hebben gebracht.

Aan een besluit inzake een vergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer ligt een aantal beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluidemissie en geuremissie, ten grondslag. Deze beslissingen kunnen naar het oordeel van de Afdeling als onderdelen in vorenbedoelde zin van dat besluit worden beschouwd. Gelet hierop en gezien de weergegeven uitleg van artikel 6:13, kunnen in beroep in beginsel slechts categorieën milieugevolgen aan de orde worden gesteld waarover een zienswijze naar voren is gebracht.

Appellanten hebben tegen het ontwerpbesluit geen zienswijzen naar voren gebracht met betrekking tot lichthinder. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat appellanten redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij over deze categorie milieugevolgen geen zienswijzen hebben ingebracht. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep voor zover dat betrekking heeft op lichthinder niet-ontvankelijk is.

2.2. Bij het bestreden besluit is krachtens de Wet milieubeheer een revisievergunning verleend voor onder meer het houden van 700 schapen in verschillende stalgebouwen, het laden en lossen van schapen en voor het opslaan van kunstmest, kuilvoer, voer en dieselolie.

Voor de inrichting is eerder bij besluit van 27 december 1994 krachtens de Wet milieubeheer een revisievergunning verleend die eveneens onder meer betrekking heeft op het laden, lossen en houden van schapen. Ten opzichte van de

onderliggende vergunning uit 1994 zijn bij het bestreden besluit diverse veranderingen van de inrichting vergund, zoals de realisering van een nieuwe schapenstal en een geheel nieuw bedrijfsgebouw waarin zich onder meer bevinden een veestalling, een wasplaats voor veetransportwagens, een mestkelder, een verlaadruimte, een werkplaats en een kantine. Verder worden twee stallen niet langer gebruikt voor het stallen van vee, is de opslagplaats voor vaste mest komen te vervallen, wordt de dieselolietank verplaatst, worden twee voersilo's bijgeplaatst en wordt een nieuw betonpad gerealiseerd ter ontsluiting van de inrichting.

2.3. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan

veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Ingevolge artikel 8.4, derde lid, van de Wet milieubeheer, kan het bevoegd gezag de rechten die de vergunninghouder aan de al eerder verleende vergunning ontleende niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van afdeling 8.1.2.

2.4. Appellanten stellen dat moet worden gevreesd voor stankhinder vanwege de inrichting. Zij voeren aan dat reeds onder de onderliggende vergunning uit 1994 sprake was van een, wat stankhinder betreft, overbelaste situatie. De bij het bestreden besluit vergunde uitbreiding van de stalruimte is niet toegestaan. Ook het permanent stallen van schapen is volgens hen niet toegestaan, nu in de onderliggende vergunning slechts het tijdelijk stallen is vergund. Appellanten voeren verder nog aan dat niet duidelijk is hoeveel schapen op grond van de onderliggende vergunning in de inrichting mogen worden gehouden.

2.4.1. Verweerder heeft voor de beoordeling van de vanwege de inrichting te duchten stankhinder de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 (hierna: de Richtlijn) tot uitgangspunt genomen. Bij de bepaling van de omgevingscategorieën heeft hij de brochure Veehouderij en Hinderwet gehanteerd.

2.4.2. Vast staat dat aan de op grond van de Richtlijn bij het aangevraagde veebestand minimaal aan te houden afstand tot de dichtstbijgelegen woningen van derden niet wordt voldaan.

Anders dan appellanten veronderstellen, blijkt uit het besluit van 27 december 1994 dat op grond daarvan in de inrichting

maximaal 700 schapen mogen worden gehouden. Het bij het bestreden besluit vergunde veebestand is niet groter dan het veebestand dat in 1994 is vergund. Verder was ook op grond van de onderliggende vergunning het permanent stallen van schapen toegestaan. Dat in de considerans van het besluit van 27 december 1994 is overwogen dat het gebruik van de stallen voor huisvesting van schapen niet permanent plaatsvindt en dat ook feitelijk niet permanent schapen zijn gehouden is, wat daarvan ook zij, in dit verband niet relevant. Verder stelt de Afdeling vast dat de afstanden tussen het relevante emissiepunt in de inrichting en de dichtstbijgelegen woningen toenemen. Vergunningverlening levert, gezien het vorenstaande, in zoverre geen strijd op met artikel 8.4, derde lid, van de Wet milieubeheer. Dat ten opzichte van de onderliggende vergunning bij het bestreden besluit meer stalruimte is vergund, maakt dit niet anders. Voorts ziet de Afdeling in hetgeen appellanten voor het overige hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat verweerder bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid ervan heeft kunnen uitgaan dat de situatie uit een oogpunt van stankhinder niet zodanig is, dat met toepassing van artikel 8.4 in samenhang met afdeling 8.1.2 van de Wet milieubeheer de aan de vergunning verbonden voorschriften zouden moeten worden aangescherpt dan wel de vergunning geheel of gedeeltelijk zou moeten worden geweigerd. Deze beroepsgrond faalt.

2.5. Appellanten voeren aan dat zij geluidhinder ondervinden vanwege de inrichting. Met name als gevolg van de vergunde uitbreiding van het aantal vervoersbewegingen op het terrein van de inrichting in de nachtperiode, zal de geluidhinder onaanvaardbaar toenemen.

2.5.1. Verweerder heeft bij de beoordeling van geluidhinder veroorzaakt door het in werking zijn van de inrichting, hoofdstuk 4

en hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening (hierna: de Handreiking) toegepast.

In de Handreiking is bepaald dat zolang er nog geen gemeentelijke nota industrielawaai is vastgesteld – zoals het geval is in de gemeente Noorder-Koggenland – bij het opstellen van de geluidvoorschriften gebruik moet worden gemaakt van de systematiek van richt- en grenswaarden zoals die in hoofdstuk 4 van de Handreiking zijn opgenomen.

In de Handreiking staan richtwaarden vermeld die zijn gerelateerd aan de aard van de woonomgeving en die als uitgangspunt worden gehanteerd bij het stellen van geluidgrenswaarden. Voor een rustige woonwijk met weinig verkeer, waarvan in het onderhavige geval sprake is en welke kwalificatie van de omgeving door appellanten niet is bestreden, gelden als richtwaarden 45, 40 en 35 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Voor bestaande inrichtingen beveelt de Handreiking aan om bij herziening van vergunningen de richtwaarden voor woonomgevingen opnieuw te toetsen.

In paragraaf 3.2 van de Handreiking worden voor het maximale geluidniveau grenswaarden van 70, 65 en 60 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode als ten hoogste aanvaardbaar aangemerkt. Voorts biedt paragraaf 3.2 van de Handreiking – voor zover hier van belang – de mogelijkheid om, in gevallen waarin niet aan deze grenswaarden kan worden voldaan in een onvermijdbare situatie waarin technische noch organisatorische maatregelen soelaas bieden om het maximale geluidniveau te beperken, de grenswaarde van 60 dB(A) voor de nachtperiode met ten hoogste 5 dB(A) te overschrijden. Deze uitzonderlijke situaties dienen in de vergunning te worden aangegeven.

2.5.2. Ingevolge voorschrift Q.1 mag het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen en installaties, alsmede door de in de inrichting te verrichten werkzaamheden en plaatsvindende activiteiten, ter plaatse van woningen van derden en andere geluidgevoelige bestemmingen niet meer bedragen dan 45, 40 en 35 dB(A) in respectievelijk de dag-, avond en nachtperiode.

Ingevolge voorschrift Q.2 mag het maximale geluidniveau veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen en installaties, alsmede door de in de inrichting te verrichten werkzaamheden en plaatsvindende activiteiten, ter plaatse van woningen van derden en andere geluidgevoelige bestemmingen niet meer bedragen dan 70, 65 en 60 dB(A) in respectievelijk de dag-, avond en nachtperiode.

Ingevolge voorschrift Q.3 mag het maximale geluidniveau veroorzaakt door de in de nachtperiode vertrekkende of komende vrachtauto's in afwijking van voorschrift Q.2 op beoordelingspunt 3 (Westerstraat 65) niet meer bedragen dan 63 dB(A) in de periode tussen 02.00 en 07.00 uur.

2.5.3. De in voorschrift Q.1 gestelde grenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau komen overeen met de voor de omgeving van de inrichting ingevolge de Handreiking geldende richtwaarden. Voorts zijn de in voorschrift Q.2 gestelde grenswaarden voor het maximale geluidniveau niet hoger dan de grenswaarden die in de Handreiking als ten hoogste aanvaardbaar zijn aangemerkt. In zoverre heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aan de vergunning verbonden grenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau toereikend zijn om

geluidhinder van het in werking zijn van de inrichting te voorkomen, dan wel voldoende te beperken.

2.5.4. De in voorschrift Q.3 gestelde grenswaarde voor het maximale geluidniveau ter plaatse van beoordelingspunt 3 ([locatie]) gedurende een gedeelte van de nachtperiode (de periode tussen de 02.00 en 07.00 uur) veroorzaakt door vertrekkende of komende vrachtauto's, overschrijdt evenwel de grenswaarde van 60 dB(A) die in de Handreiking voor de nachtperiode als maximaal aanvaardbaar is aangemerkt met 3 dB(A).

Ter zitting is gebleken dat dit voorschrift aan de vergunning is verbonden uitsluitend met het oog op vertrekkende vrachtwagens die westwaarts uitrijden. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting kunnen de vertrekkende vrachtwagens echter niet alleen westwaarts, maar ook oostwaarts uitrijden, zodat moet worden vastgesteld dat er in zoverre geen sprake is van een onvermijdbare situatie die de overschrijding van de grenswaarde van 60 dB(A) voor de nachtperiode met 3 dB(A) zou kunnen rechtvaardigen. In zoverre kan de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende voorbereiding niet zorgvuldig en de daarin neergelegde motivering niet toereikend worden geacht. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.6. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het voorschrift Q.3 betreft.

2.7. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

**I** verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover het lichthinder betreft;

**II** verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

**III** vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Noorder-Koggenland van 14 februari 2006, voor zover het voorschrift Q.3 betreft;

**IV** verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

**V** veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Noorder-Koggenland tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 322,= (zegge: driehonderdtweeëntwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Noorder-Koggenland aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

**VI** gelast dat de gemeente Noorder-Koggenland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 141,= (zegge: honderdeenveertig euro) vergoedt.

### » Noot

1. Het college van B&W van de gemeente Noorder-Koggenland heeft krachtens art. 8.4 Wet milieubeheer (Wm) een revisievergunning verleend voor onder andere het houden van 700 schapen in verschillende stalgebouwen, het laden en lossen van schapen en voor het opslaan van kunstmest, kuilvoer, voer en dieselolie.

Zoals bekend is, dient op grond van art. 8.6 Wm de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 Awb te worden gevolgd. Dit zou volgens art. 3:15 lid 1 Awb betekenen dat belanghebbenden hun zienswijze op het ontwerp van de revisievergunning bij het college naar voren kunnen brengen. Hier geldt de uitzondering van art. 13.3 Wm op grond waarvan door een ieder zienswijzen kunnen worden ingebracht (een soortgelijke regeling bevat art. 23 lid 1 onder b Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)). Appellanten hebben van dit recht gebruikgemaakt en gesteld onaanvaardbare stankhinder en geluidhinder te zullen ondervinden van de inrichting zoals die volgens het ontwerpbesluit vergund zal worden. Desondanks gaat het college over tot verlening van de gevraagde revisievergunning. In beroep wordt niet alleen geklaagd over stankhinder en geluidhinder, maar ook over lichthinder. Met betrekking tot dit laatste aspect wordt het beroep in r.o. 2.1 in zoverre niet-ontvankelijk verklaard. Het betreft een andere categorie milieugevolgen dan geluidemissie en geuremissie waarover bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid beslissingen genomen moeten worden. Deze beslissing betreft een onderdeel van het besluit houdende de revisievergunning, waarover eerder een zienswijze had behoren te worden ingebracht. De zaak is, voor zover mij bekend, de eerste waarin de Afdeling de onderdelenfuik toepast met verwijzing naar het per 1 juli 2005 gewijzigde art. 6:13 Awb en de daarbij behorende wetsgeschiedenis.

2. Het oordeel van de Afdeling is niet verrassend gelet op de wetsgeschiedenis met betrekking tot art. 6:13 Awb, zoals deze bepaling, na de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2005, 282), luidt. Met deze wet werd de actio popularis uit het omgevingsrecht geschrapt en daarmee ook het getrapte karakter van het beroepsrecht. In het oude systeem kon

een ieder zienswijzen over een ontwerpbesluit naar voren brengen. Werd hier geen gebruik van gemaakt, dan werd betrokkene niet-ontvankelijk verklaard in zijn beroep (art. 20.6 lid 2 en 20.10 lid 2 Wm (oud) en art. 56 lid 2 en 3 WRO (oud)). Dit is weer anders indien in het definitieve besluit is afgeweken van het ontwerpbesluit (art. 27 lid 1 en 2 WRO). In de bekende uitspraak van ABRvS 9 mei 1995, AB 1995, 529 (Medemblik) heeft de Afdeling aan de formele beperking van het doorlopen hebben van de bestuurlijke voorprocedure een inhoudelijke beperking toegevoegd. Uit de systematiek van art. 20.6 lid 2 Wm werd afgeleid dat betrokkene in beroep alleen gronden kon inbrengen die hun grondslag vonden in de eerder tegen het ontwerpbesluit ingebrachte bedenkingen. De Afdeling hanteerde hier een bedenkingenfuik (zie B.J. van de Griend en A. Weggeman, 'Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb', in: NTB 2004/6, p. 242 e.v. en A.A.J. de Gier, e.a., De ketenbenadering in de Awb, BJU, Den Haag: 2001, p. 24-28).

Voor de bezwaarschriftprocedure hanteerde de Afdeling bestuursrechtspraak een grondenfuik (ABRvS 25 januari 2001, AB 2001, 171, m.nt. FM) en een bewijsfuik (ABRvS 19 augustus 1999, AB 1999, 403). De grondenfuik komt erop neer dat in een volgende fase van het bestuursproces geen gronden meer kunnen worden aangevoerd tegen het bestreden (onderdeel van het) besluit indien die niet reeds in een vorige fase zijn aangevoerd (R.J.G.M. Widdershoven, 'De invloed van het EG-recht en het EVRM op de Nederlandse bestuursrechtspraak', in: «JBplus» Verklaard, 2006, p. 37). Overigens is er materieel geen verschil met de bedenkingenfuik: in beide gevallen gaat het om het niet tijdig inbrengen van gronden. De bewijsfuik houdt in dat wanneer een belanghebbende de bewijslast draagt en hij komt pas in beroep (of hoger beroep) met bewijsstukken, de rechter hieraan

voorbijgaat omdat die stukken niet bekend waren aan het bestuursorgaan bij het nemen van het bestreden besluit (R.H. de Bock, *De omvang van het geding*, Ars Aequi Libri, Nijmegen: 2004, p. 101). Deze twee fuiken stonden geheel los van art. 6:13 Awb (oud).

3. De mede door de Commissie-Boukema (Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, BJU, Den Haag: 2001, p. 20-21) gedeelde kritiek op de fuiken tussen de voorprocedure en beroep in eerste of enige aanleg, heeft ertoe geleid dat de wetgever heeft ingegrepen door art. 6:13 Awb te wijzigen. De wetsgeschiedenis met betrekking tot het gewijzigde art. 6:13 Awb is rommelig (M. Schreuder-Vlasblom, 'Het gewijzigde art. 6:13 Awb, een trechter tussen bestuur en rechter', in: «JBplus» Verklaard, 2006, p. 8-9). Volgens de MvT (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 421, nr. 3, p. 6) is met de aanpassing van de tekst van art. 6:13 Awb (oud) in de eerste plaats beoogd het getrapte karakter van het beroepsrecht niet alleen voor het omgevingsrecht te handhaven, maar dit systeem in te voeren voor alle besluiten die met toepassing van Afdeling 3.4 Awb worden voorbereid. Daarmee geeft art. 6:13 Awb uitdrukking aan de gedachte dat de weg naar de bestuursrechter openstaat voor hen die gebruik hebben gemaakt van de door de Awb gewaarborgde mogelijkheden om het probleem eerst aan het bestuur voor te leggen (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 421 nr. 3, p. 7). Dit neigt naar een handhaven van de eerder genoemde fuiken. Onder verwijzing naar de Commissie-Boukema wordt dit bijgesteld. Een redelijke uitleg van het gewijzigde art. 6:13 Awb zou met zich brengen dat bij openbaar voorbereide besluiten van de betrokkene mag worden verlangd dat duidelijk wordt aangegeven op welke onderdelen van het ontwerpbesluit de zienswijzen betrekking hebben. Bij deze besluiten zal het beroep bij de rechter zich niet kunnen richten tegen onderdelen ten aanzien waarvan in de

bestuurlijke voorfase in het geheel geen zienswijzen naar voren zijn gebracht. Vervolgens wordt gesteld dat met betrekking tot de onderdelen van het besluit die reeds in de bestuurlijke fase ter discussie zijn gesteld, in beginsel nieuwe beroepsgronden, gegevens en bewijs kunnen worden ingebracht, tenzij de belanghebbende redelijkerwijs kan worden verweten deze niet eerder te hebben ingebracht. In dit laatste gedeelte wordt gesproken van de "bestuurlijke fase", wat ook de bezwaarschriftprocedure of administratief beroep omvat. Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel werd de vrees geuit dat in de toelichting een uitleg wordt gegeven van 6:13 Awb (oud) welke niet spoorde met de gangbare praktijk. Immers, uit de tekst van het nieuwe art. 6:13 Awb en de gegeven toelichting kon worden afgeleid dat voor de bezwaarfase een beperking geldt. Er zouden alleen nog nieuwe beroepsgronden en bewijs in beroep kunnen worden ingebracht als het niet eerder in bezwaar inbrengen ervan, niet kan worden verweten. Dat zou tot de conclusie leiden dat betrokkene niet-ontvankelijk zou zijn (Handelingen II, 27 oktober 2004, p. 14-798/14-799 en 14-804, waarover R. Ortlep, 'De fuikendynastie: van afbraak tot verbouwing', in: NTB 2005, 1, p. 4-5).

Het voorgaande heeft er toe geleid dat de Minister van Justitie per brief een nadere toelichting heeft gegeven (Kamerstukken II, 2004-2005, 29 421, nr. 11). Uit die brief (p. 2 en 3) wordt duidelijk dat art. 6:13 Awb een functieverandering heeft ondergaan. Art. 6:13 Awb geeft uitdrukking aan de regel dat nieuwe beroepsgronden of nieuw bewijs moeten voortbouwen op eerder, in de bestuurlijke fase, ingebrachte zienswijzen of bezwaren. Alleen tegen die onderdelen van het besluit die in de bestuurlijke fase aan de orde zijn gesteld, kunnen in beroep nieuwe beroepsgronden of nieuw bewijs worden aangevoerd. Het maakt volgens de brief geen verschil of de bestuurlijke fase de

uniforme openbare voorbereidingsprocedure betreft of de bezwaarschriftprocedure. Voor de bezwaarschriftprocedure is het de bedoeling van het nieuwe art. 6:13 Awb dat de eerder bij punt 2 genoemde grondenfuik en bewijsfuik slechts worden toegepast voor zover de voor het eerst bij de rechter aangevoerde beroepsgronden of bewijsmiddelen betrekking hebben op een onderdeel van het besluit dat in de bestuurlijke fase in het geheel niet aan de orde is gesteld. Het eerder in de MvT genoemde verwijtbaarheids criterium ziet enkel op de vraag of er nog nieuwe onderdelen van het besluit in beroep kunnen worden aangevochten.

4. Al tijdens de parlementaire behandeling van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zijn jurisprudentie met betrekking tot de grondenfuik bijgesteld (zie J.E.M. Polak en M.K.G. Tjepkema, 'Kroniek van het algemeen deel van het bestuursrecht. Naar een slagvaardiger bestuursrecht', in: NJB 2005, afl. 9, p. 453 en Ortlep, NTB 2005, a.w., p. 3). Iets gereserveerder nog C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels ('De omvang van het bestuursrechtelijke geding: het Europese recht als het paard van Troje?', in: Gst. 2005, 26, p. 85). Wat betreft de grondenfuik kan worden gewezen op ABRvS 10 september 2003, AB 2004, 4, m.nt. RW, ABRvS 8 september 2004, «JB» 2004/365, m.nt. C.L.G.F.H. A. onder 2004/378 en ABRvS 12 januari 2005, AB 2005, 75, m.nt. RW (Kaliwaal). In de laatste uitspraak wordt de formule gehanteerd dat de beroepsgronden direct verband houden met hetgeen in bezwaar is aangevoerd. De Afdeling kan dan ook mede op grondslag van deze beroepsgronden uitspraak doen. Albers is van mening dat de Afdeling met deze formulering de grenzen enger trekt dan de Centrale Raad van Beroep (CRvB 7 september 2004, «JB» 2004/378, punt 3). Zij leidt hieruit af dat slechts gronden die al

summier aan de orde zijn geweest in bezwaar of gronden die voortbouwen op in bezwaar aangevoerde gronden, in beroep mogen worden meegenomen. Bij de Centrale Raad kan men nog met nieuwe gronden komen zolang niet gebleken is dat betrokkene bewust ervan heeft afgezien deze gronden niet in een eerdere fase aan de orde te stellen. In gelijke zin P.A. Willemsen (De grenzen van de rechtsstrijd in het bestuursrechtelijk beroep en hoger beroep in rechtsvergelijkend perspectief, Kluwer, Deventer: 2005, p. 102). Widdershoven is van mening dat de door de Afdeling gehanteerde grondenfuik tussen bezwaar en beroep tot het verleden behoort. Er kunnen dan ook geheel nieuwe gronden worden ingebracht, mits deze betrekking hebben op reeds in de bestuurlijke fase bestreden onderdelen van het besluit (Widdershoven, «JBplus» Verklaard, 2006, a.w., p. 37). De Afdeling biedt inderdaad meer ruimte voor het alsnog in bezwaar inbrengen van gronden die niet in beroep zijn ingebracht. Al voor de genoemde Kaliwaal-uitspraak werd in ABRvS 15 november 2004, AB 2005, 26, m.nt. Sew, overwogen: "voorts verbiedt geen rechtsregel dat binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van dat besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in bezwaar naar voren zijn gebracht". Deze overweging treft men ook aan in ABRvS 7 december 2005, AB 2006, 114, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, ABRvS 19 juli 2006, nr. 200507231/1 en recent nog ABRvS 6 december 2006, nr. 200608036/1 en 200608036/2. Nijmeijer merkt op dat met de uitdrukking "als zodanig" wordt bedoeld op het feit dat de gronden van beroep niet letterlijk terug te vinden hoeven te zijn in het bezwaarschrift. Gelet op het gewijzigde art. 6:13 Awb zullen de beroepsgronden wel enige relatie met het bezwaarschrift moeten hebben. Concreet betekent dit volgens Nijmeijer dat voldoende is dat de beroepsgrond



betrekking heeft op een in bezwaar bestreden onderdeel van het besluit.

Overigens vaart de Afdeling voor de fase van hoger beroep een strenge koers: er wordt nog steeds een grondenfuik gehanteerd. Zie ABRvS 21 juni 2006, AB 2006, 339 (geen nieuwe EG-rechtelijke grond in hoger beroep), ABRvS 12 juli 2006, AB 2006, 338 (geen nieuwe EVRM-grond in hoger beroep), ABRvS 9 augustus 2006, AB 2006, 340 (geen nieuwe grond in hoger beroep), alle met noot R.J.G.M. Widdershoven onder AB 2006, 338 (zie verder Widdershoven, «JBplus» Verklaard 2006, a.w., p. 37-39).

Het is nog niet duidelijk of art. 6:13 Awb (nieuw) en de daarop in de brief van de minister gegeven toelichting ook leidt tot bijstelling of afschaffing van de bewijsfuik (Willemsen, 2005, a.w., p. 101). Gelet op de wetsgeschiedenis zou men dat wel mogen verwachten.

5. Als trechter tussen de bestuurlijke voorprocedure en beroep in eerste of enige aanleg geldt in ieder geval de onderdelenfuik. Deze fuik ontmoet geen bezwaren in de literatuur (Albers en Schlössels, Gst. 2005, a.w., p. 85). Hoewel het begrip “onderdeel van een besluit” noch in de Awb, noch in de wetsgeschiedenis wordt gedefinieerd, komt men het al voor de wijziging van art. 6:13 Awb tegen in de wetsgeschiedenis. Daarvoor kan worden verwezen naar de toelichting op art. 7:11 Awb (PG Awb I, p. 347) en op art. 8:69 Awb (Pg Awb II, p. 463). Dat er relatief weinig jurisprudentie bestaat over de vraag wat te verstaan onder “onderdeel van een besluit”, valt wellicht te verklaren uit het feit dat de Afdeling in het verleden voor de overgang van de bestuurlijke voorfase naar de beroepsfase bij de rechter vooral de route van de grondenfuik heeft bewandeld.

De vraag die in de literatuur naar aanleiding van het gewijzigde art. 6:13

Awb wordt gesteld, is wat moet worden begrepen onder “onderdeel van een besluit” (L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht 2, BJU, Den Haag: 2006, p. 217; Widdershoven, «JBplus» Verklaard, 2006, a.w., p. 36; Van de Griend en Weggeman, NTB 2004, a.w., p. 245). Er wordt zelfs de vraag gesteld of in de praktijk wel een gerechtvaardigd onderscheid kan worden gemaakt tussen een onderdeel en een grond (Ortlep, NTB 2005, a.w., p. 5). De MvT en de brief van de minister zwijgen hierover. Het begrip “onderdeel” wordt als volgt omschreven: “een element van een besluit, dat splitsbare rechtsgevolgen heeft ten opzichte van de rechtsgevolgen van het totale besluit (positieve indicatie) en dat (derhalve) niet onlosmakelijk samenhangt met andere elementen van het besluit (negatieve indicatie)” (Widdershoven, «JBplus» Verklaard 2006, a.w., p. 31; R.J.G.M. Widdershoven e.a., Hoger beroep, BJU, Den Haag: 2001, p. 10). Willemsen (2005, a.w., p. 81-82) wijst erop dat ieder besluit is opgebouwd uit beslissingen. Deze beslissingen kunnen worden onderscheiden in twee type beslissingen. In de eerste plaats deelbeslissingen. Dit zijn beslissingen die de noodzakelijk elkaar opvolgende schakels vormen in de redenering die ten grondslag ligt aan het dictum. In de tweede plaats onderscheidt zij parallel geschakelde deelbeslissingen. In het laatste geval hebben de beslissingen ieder voor zich invloed op het dictum van het besluit, maar ze vormen geen opeenvolgende stappen in de redenering. Als voorbeeld wordt genoemd de vergunning waaraan diverse voorschriften zijn verbonden. Deze parallel geschakelde deelbeslissingen kan men “onderdelen” noemen. Het kan overigens voorkomen dat er wel onderdelen van het besluit zijn te onderscheiden, maar dat deze zodanig samenhangen met andere onderdelen dat een wel bestreden onderdeel niet kan worden beoordeeld zonder ook die andere onderdelen mee te nemen in de toetsing. Zie ABRvS 2 juni 2004, AB 2004, 340, m.nt. OJ en RW waar geen sprake was

van een onlosmakelijk verband. De Centrale Raad van Beroep werkt hier met het samenhangcriterium (CRvB 18 december 1998, «JB» 1999/18, m.nt. R.J.N. S.) Een voorbeeld waar sprake is van zelfstandige onderdelen van het besluit biedt ABRvS 24 november 2004, «JB» 2005/36, m.nt. EvdL (Standplaatsvergunning Uithoorn). Hier werd pas in beroep opgekomen tegen een voorwaarde verbonden aan de vergunning. In bezwaar was dit onderdeel van het besluit niet bestreden, zodat het beroep in zoverre niet-ontvankelijk was. Zie voor een soortgelijk voorbeeld ABRvS 21 april 2004, «JB» 2004/231 (Marktbedrijf T. Post en Zonen BV). In zijn noot onder ABRvS 12 januari 2005, AB 2005, 75 noemt Widdershoven als voorbeeld de voorschriften verbonden aan een milieuvergunning welke een bepaald milieucompartiment betreffen, zoals geluid, stank of emissie van een bepaalde stof. De hier aan de orde zijnde uitspraak sluit hierbij naadloos aan waar de lichthinder kan worden beschouwd als een apart milieucompartiment. Overigens kan ook worden gewezen op ABRvS 20 april 2005, AB 2006, 113, m.nt. A.G.A. Nijmeijer onder AB 2006, 114, Gst. 2005, 112, m.nt. J.M.H.F. Teunissen, over de werking van de onderdelenfuik in de bestemmingsplanprocedure.

Schreuder-Vlasblom («JBplus» Verklaard, 2006, a.w., p. 9) spreekt de verwachting uit dat men regelmatig in de clinch zal liggen over de vraag of er al dan niet sprake is van zelfstandige onderdelen van een besluit. Zou de bestuursrechter veelvuldig tot het oordeel komen dat besluiten ondeelbaar zijn, dan dreigt volgens Schreuder-Vlasblom het gevaar dat er vrijwel geen beperking van de gronden meer mogelijk is. Anderzijds dient er rekening mee te worden gehouden dat naarmate er meer zelfstandige onderdelen binnen een besluit worden onderscheiden, de weg naar de bestuursrechter steeds vaker voor de betrokkene blijkt te zijn afgesloten omdat

zijn beroep afstuit op de onderdelenfuik. Volgens Widdershoven («JBplus» Verklaard, 2006, a.w., p. 36) lijkt het erop dat de bestuursrechters het begrip “onderdeel” niet al te eng zullen uitleggen. Bij het verder invullen van dit begrip zal tussen deze twee modaliteiten een evenwicht gevonden dienen te worden.

LJMT