

Tien jaar StAB

Tien jaar StAB

Een onderzoek naar het functioneren van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
in het recente verleden en haar rol in de nabije toekomst

Mevrouw mr. G.M. van den Broek

Mr. A.A.J. de Gier

Mevrouw mr. A.M.E. Veldkamp

Boom Juridische uitgevers

Den Haag

2006

© 2006 G.M. van den Broek, A.A.J. de Gier & A.M.E. Veldkamp / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN-10 90 5454 772 3

ISBN-13 978 90 5454 772 3

NUR 823

www.bju.nl

Inhoud

Voorwoord	7
1 Doelstelling en opzet van het onderzoek	9
1.1 De onderzoeksvragen	9
1.2 De opzet van het onderzoek	11
2 De uitkomsten van het dossieronderzoek naar de advisering door de StAB aan de Afdeling in bestemmingsplan- en milieugeschillen en aan de rechtbanken	13
2.1 Dossieronderzoek van bestemmingsplangeschillen waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opdrachtgever is	13
2.1.1 De onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben	14
2.1.2 De inhoud van de onderzoeksopdracht	15
2.1.3 De werkwijze van de StAB	15
2.1.4 De inhoud van het advies	16
2.1.5 De betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de Afdeling	22
2.1.6 Conclusies	23
2.2 Dossieronderzoek van milieuzaken waarin de Raad van State opdrachtgever is	25
2.2.1 De onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben	25
2.2.2 De inhoud van de onderzoeksopdracht	27
2.2.3 De werkwijze van de StAB	30
2.2.4 Inhoud van het advies	31
2.2.5 De betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de rechter (in casu de Afdeling)	36
2.2.6 Conclusies	40

2.3	Dossieronderzoek van zaken waarin de rechtbank opdrachtgever is	41
2.3.1	De onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben	42
2.3.2	De inhoud van de onderzoeksopdracht	43
2.3.3	De werkwijze van de StAB	45
2.3.4	De inhoud van het advies	47
2.3.5	De betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de rechter	48
2.3.6	Conclusies	53
3	Het (toekomstige) gebruik door de rechtbanken van de advisering door de StAB	55
3.1	Inleiding	55
3.2	Verslag van de vraaggesprekken met de rechtbanken	56
3.3	Jurisprudentie ten aanzien van artikel 8:47 Awb	60
3.4	De Wabo, de rechtbanken en de StAB	65
3.5	Conclusies	70
4	Conclusies	73
Bijlage 1		
	Overzicht van onderzochte uitspraken en adviezen	81
Bijlage 2		
	Lijst van geïnterviewde personen	85
Bijlage 3		
	Lijst van vragen besproken tijdens de vraaggesprekken met de rechtbanken	87

Voorwoord

Dit onderzoek, in opdracht van de StAB verricht, borduurt voort op het eerdere Utrechtse onderzoek van de hand van A.A. Freriks en J. Robbe, *Vijf jaar StAB*, dat in 2001 verscheen. Het functioneren van de StAB, vooral in haar verhouding tot de bestuursrechter (zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken), wordt in het onderzoek opnieuw gezien. Daartoe zijn naast een uitgebreid dossieronderzoek van zaken waarin de StAB advies heeft uitgebracht, onderverdeeld in bestemmingsplanberoepen, milieurechtelijke beroepen en beroepen bij de rechtbanken, vraaggesprekken gehouden met vertegenwoordigers van een vijftal rechtbanken. Mede aan de hand van de conclusies en aanbevelingen in het eerdere rapport *Vijf jaar StAB*, maar ook naar aanleiding van eigen bevindingen hebben wij getracht een beeld te schetsen van het functioneren van de StAB in de rechtspraak.

Is de bovenstaande evaluatieve doelstelling van het onderzoek gericht op het *verleden* van de StAB, voor een ander deel is het onderzoek juist op de *toekomst* gericht. Met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in het verschieft komt ook de rechterlijke beoordeling in twee instanties van milieugeschillen (Wet milieubeheer) naderbij. Een voor de hand liggende vraag – zeker vanuit de StAB gezien – is dan in hoeverre de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken, wanneer zij bevoegd zullen zijn om in eerste instantie over milieugeschillen (en op langere termijn wellicht ook over bestemmingsplangeschillen) te oordelen, dat met behulp van deskundigenadviezen zullen doen. Dit onderzoek beoogt ook daarover een voldoende geobjectiverde verwachting te schetsen.

Het onderzoek is verricht door mevrouw mr. Berthy van den Broek, mr. Toon de Gier en mevrouw mr. Aster Veldkamp en werd begeleid door prof. mr. Gerdy Jurgens, allen werkzaam bij het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht.

Wij danken de heren Van Alem, Nijhoff en Van Langerveld, allen werkzaam bij de StAB, en de vertegenwoordigers van de verschillende rechtbanken voor hun bijdrage aan het welslagen van het onderzoek.

Utrecht, 15 september 2006

Mevrouw mr. G.M. van den Broek

Mr. A.A.J. de Gier

Mevrouw mr. A.M.E. Veldkamp

1 Doelstelling en opzet van het onderzoek

1.1 De onderzoeksvragen

Dit onderzoek is verricht in opdracht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) en heeft een tweeledige vraagstelling.

In de eerste plaats is het onderzoek – op hoofdlijnen – een voortzetting van een eerder door het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht verricht onderzoek naar de wijze van functioneren van de StAB.¹ In het laatstgenoemde onderzoek zijn de werkzaamheden van de StAB gedurende de eerst vijf jaren van haar bestaan bestudeerd. Dit is in het voorliggende onderzoek voor wat betreft de daaropvolgende vijf jaren in hoofdtekken herhaald. Daarbij is een aantal conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van 2001 richtinggevend geweest, in die zin dat is nagegaan of de destijds getrokken conclusies nog steeds valide zijn en in hoeverre de destijds gedane aanbevelingen tijdens de afgelopen vijf jaren zijn opgevolgd. Het ging daarbij, evenmin als in het eerdere onderzoek in 2001, niet om een beoordeling van de *inhoudelijke* kwaliteit van de StAB-adviezen, maar om de wijze waarop deze tot stand komen, en om de rol die zij vervullen bij de rechterlijke beslechting van het geschil.

De bedoelde conclusies luiden als volgt:

- De adviezen van de StAB zijn in grote mate bepalend voor de rechter.
- De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de StAB zijn in voldoende mate gewaarborgd.
- De werkwijze van de StAB voldoet over het geheel genomen aan de juridische eisen.

¹ Dat eerdere onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Vijf jaar StAB*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001 van de hand van A.A. Freriks en J. Robbe.

Voorts is in het rapport Vijf jaar StAB een aantal aanbevelingen gedaan, waarvan in het voorliggende onderzoek is nagegaan in hoeverre zij zijn opgevolgd.

Deze aanbevelingen luiden:

- Het verdient aanbeveling om het StAB-advies in concept aan partijen voor te leggen voordat het aan de rechter wordt uitgebracht.
- De rechter en desnoods de StAB zouden partijen moeten meedelen welke vraag of vragen door de rechter aan de StAB zijn voorgelegd.
- In het bijzonder wat betreft de adviezen inzake bestemmingsplangeschillen zou de StAB zich meer moeten onthouden van juridische oordelen over de rechtmatigheid van de aangevochten besluiten. Wat betreft ontvankelijkheidsvragen met betrekking tot (onderdelen van) beroepschriften ligt het enigszins anders, zij het dat de StAB zich ook daarbij zou moeten beperken tot een weergave van relevante feiten en omstandigheden.
- Zeker wanneer partijen daarom vragen, zou de rechter niet afwijzend moeten staan tegenover een uitnodiging aan de StAB om ter zitting aanwezig te zijn. De rechter daartoe verplichten zou echter te ver gaan (in wezen betreft het hier dus een aanbeveling aan de rechter).

Men kan derhalve zeggen dat de eerste vraagstelling van het onderzoek gericht is op het *verleden* van de StAB, omdat zij betrekking heeft op de wijze waarop de StAB haar adviserende werkzaamheden in het recente verleden heeft verricht, en op de betekenis die de StAB-adviezen voor het rechterlijk oordeel hebben gehad.

De tweede vraagstelling van het onderzoek heeft betrekking op de *toekomst*. Vooral met het oog op de mogelijke introductie van een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarvan een ontwerp ter advisering aan de Raad van State is voorgelegd,² en de in dat verband door de regering uitgesproken wenselijkheid van een rechterlijke beoordeling in twee instanties van milieugeschillen (en op termijn wellicht ook bestemmingsplangeschillen), dringt de vraag zich op wat dit voor de toekomstige positie en het toekomstig functioneren van de StAB zou kunnen betekenen. Aangenomen mag worden dat het in die nieuwe constellatie van de rechtsbescherming vooral de (sectoren bestuursrecht van de) rechtbanken zullen zijn, die behoefte aan een vorm van deskundigenadvies zullen hebben. Zullen zij, zoals nu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, daarvoor een beroep doen op de StAB en zullen zij dat op eenzelfde wijze en met een vergelijkbare frequentie doen?

2 Dat is medio december 2005 gebeurd.

Dat het bij het beantwoorden van die vraag gaat om verwachtingen en niet om vaststaande gegevens, is duidelijk. Niettemin is de vraag interessant en is het mogelijk (gebleken) om verwachtingen op dit punt te rationaliseren en niet te vervallen in louter speculaties.

Die rationalisatie van de toekomstverwachting is mede mogelijk (gebleken), omdat de rechtbanken – zij het op een tamelijk bescheiden schaal – reeds enige tijd gebruikmaken van de deskundigenadvisering door de StAB. Daarvan is in het bijzonder sprake geweest in geschillen betreffende planschadevergoeding (art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)), waarbij door rechtbanken met enige regelmaat om een advies van de StAB is gevraagd. De ervaringen van de rechtbanken met die adviezen zullen, naar zeer waarschijnlijk is, een belangrijke rol spelen bij hun eventuele toekomstige afweging om al dan niet advies aan de StAB te vragen in (bestemmingsplan- en) milieugeschillen. Daarmee is overigens nog niet gezegd dat zij op eenzelfde wijze en met eenzelfde frequentie als de Afdeling dat nu doet, een beroep op de StAB als deskundige adviseur zullen doen.

Het onderzoek is verricht in de periode van maart tot september 2006. Ontwikkelingen van na september 2006 konden niet meer in het onderzoek worden verwerkt.

1.2 De opzet van het onderzoek

Ter beantwoording van de eerste vraagstelling is een vijftiental dossiers inzake milieugeschillen (merendeels betreffende vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer (Wm)) en eenzelfde aantal dossiers inzake ruimtelijke-ordeningsgeschillen (in overgrote meerderheid bestemmingsplanberoepen) bestudeerd. Daarbij zijn, zoals in paragraaf 1.1 werd opgemerkt, de in het onderzoek in 2001 (Vijf jaar StAB) getrokken conclusies en gedane aanbevelingen richtinggevend geweest. Daarnaast zijn tien dossiers inzake geschillen bij diverse rechtbanken geanalyseerd, waarvan in grote meerderheid planschadevergoedingsgeschillen (art. 49 WRO). De laatste hebben tevens gediend bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 2 van het onderzoek zijn de analyses van het dossieronderzoek op de drie verschillende deelgebieden opgenomen, voorzien van afzonderlijke conclusies. In bijlage 1 van het onderzoek is een lijst van onderzochte dossiers opgenomen.

Zowel ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag als van de tweede zijn vraaggesprekken gevoerd met bestuursrechters en leden van de gerechtelijke ondersteuning bij een vijftal rechtbanken, sectoren bestuursrecht. De keuze van de vijf rechtbanken is vooral bepaald door gegevens betreffende de frequentie waarmee in het recente verleden advies aan de StAB werd gevraagd (vaak dan wel juist niet of nauwelijks). Het is immers

even interessant om te vernemen waarom een rechtbank vaak als waarom zij juist zelden een adviesaanvraag aan de StAB richt. Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2 van het onderzoek. In bijlage 3 is de vragenlijst opgenomen zoals die aan de personen, werkzaam bij de vijf rechtbanken, is voorgelegd.

In hoofdstuk 3 van het onderzoek zijn de resultaten van de vraaggesprekken met de betreffende rechtbanken opgenomen, voorzien van de conclusies die wij daaraan hebben verbonden. In dit hoofdstuk zijn ook de algemene bestuursrechtelijke bevindingen, in het bijzonder naar aanleiding van de jurisprudentie, opgenomen die relevant zijn voor de positie van de StAB als deskundig adviseur van de rechter.

In het afsluitende hoofdstuk 4 worden de eindconclusies weergegeven die aan het onderzoek in relatie tot de beide vraagstellingen zijn verbonden.

2 De uitkomsten van het dossieronderzoek naar de advisering door de StAB aan de Afdeling in bestemmingsplan- en milieugeschillen en aan de rechtbanken

In dit hoofdstuk zijn de resultaten neergelegd van het onderzoek betreffende de dossiers die betrekking hebben op de advisering door de StAB inzake respectievelijk bestemmingsplangeschillen, milieurechtelijke geschillen en geschillen die bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken ter beslechting zijn voorgelegd. De selectie van de dossiers heeft voornamelijk plaatsgevonden aan de hand van het criterium van de complexiteit en ingrijpendheid van de zaak (zowel voldoende meer omvattende als juist eenvoudiger zaken) en van de locatie (zowel zaken binnen de bebouwde kom als in het buitengebied).

De bevindingen naar aanleiding van de drie afzonderlijke soorten van dossiers zijn voorzien van afzonderlijke conclusies.

2.1 Dossieronderzoek van bestemmingsplangeschillen waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opdrachtgever is

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van het deel van het onderzoek waarin een vijftiental dossiers zijn bestudeerd, waarin in nagenoeg alle gevallen een geschil inzake de goedkeuring van een bestemmingsplan centraal stond, te beslechten door de Afdeling. In het verslag wordt aan de volgende onderwerpen aandacht besteed:

1. de onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben;
2. de inhoud van de onderzoeksopdracht;
3. de werkwijze van de StAB;
4. de inhoud van het advies;
5. de betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de Afdeling.

2.1.1 *De onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben*

Zoals aangegeven hebben de onderzochte dossiers nagenoeg alle betrekking op een besluit van gedeputeerde staten (GS) tot goedkeuring van een bestemmingsplan. Het betreft een qua inhoud, omvang en reikwijdte sterk uiteenlopende groep van bestemmingsplannen, variërend van een plan dat een groot deel van het centrum van Den Haag (bestemmingsplan ‘Wijnhavenkwartier’, gemeente Den Haag¹) betreft, tot een plan waarin een bestaande woonfunctie op een bedrijventerrein wordt wegbestemd en ter plaatse de vestiging van prostitutiebedrijven toelaat (bestemmingsplan ‘Westervoortsedijk’, gemeente Arnhem).²

In enkele bestemmingsplannen spelen (in de beroepschriften van appellanten) te beschermen natuur- en landschapswaarden een prominente rol, zodat het onderzoek van de StAB zich, evenals in sommige milieugeschillen het geval was,³ ook daarop heeft gericht. In het StAB-advies inzake het geschil over het bestemmingsplan ‘Businesspark Ymond’ van de gemeente Beverwijk⁴ ging het zelfs nagenoeg uitsluitend over de dreigende aantasting van faunistische waarden. Ook in het advies inzake het bestemmingsplan ‘Beschermd dorpsgezicht Ubbergen’ van de gemeente Ubbergen⁵ stonden die natuurwaarden (in een ecologische verbingszone) centraal.

Omdat in bestemmingsplangeschillen de getrapte actio⁶ geldt, is voor de ontvankelijkheid van het ingestelde beroep van belang of en wat in eerdere zienswijzen en bedenkingen door appellanten is aangevoerd. Hoewel de beantwoording van de ontvankelijkheidsvraag bij uitsluiting een rechterlijke is, is aandacht in het advies van de StAB aan ook die vraag (betreffende het vorenbedoelde ‘of en wat’) zeker nuttig. Wij komen daarop in paragraaf 2.1.4 terug.

Een geschil betreft niet de goedkeuring van een bestemmingsplan, maar de goedkeuring van de wijziging, op grond van artikel 11 WRO, van een bestemmingsplan.⁷

1 Vz. ABRvS 22 november 2004, nr. 200407071/2.

2 ABRvS 7 juli 2004, nr. 200305456/1.

3 Zie daarover par. 2.2 en wat daar in het bijzonder wat betreft de toetsing aan de Habitatrictlijn in de StAB-adviezen wordt opgemerkt.

4 ABRvS 21 december 2005, nr. 200501042/1.

5 ABRvS 31 augustus 2005, nr. 200407794/1.

6 In de periode waarin de onderzochte bestemmingsplandossiers werden gevormd, was bovendien nog sprake van een actio popularis, waarbij het vereiste van belanghebbendheid niet werd gesteld bij het beroep op de Afdeling inzake bestemmingsplangeschillen (op grond van art. 56 lid 2 (oud) WRO).

7 ABRvS 24 augustus 2005, nr. 200409181/1, betreffende ‘6e wijziging van het bestemmingsplan buitengebied’, gemeente Middelharnis.

Een geschil, waarin de StAB aan de Afdeling bestuursrechtspraak heeft geadviseerd, betreft niet een bestemmingsplangeschil, maar een geschil over de goedkeuring door GS (van Limburg) van een wijziging van een ‘werkplan’ in verband met een vergunde ontgronding.⁸

2.1.2 *De inhoud van de onderzoeksopdracht*

De opdracht van de Afdeling blijkt nagenoeg altijd in algemene termen gesteld te zijn.

Tamelijk standaard is de formulering van de Afdeling, dat het onderzoek van de StAB ‘zich dient te richten op de aan het geschil ten grondslag liggende feiten en omstandigheden’ en/of een ‘beschrijving van de gevolgen van het plan dient te bevatten, voor zover dit noodzakelijk is voor de behandeling van de beroepen’. Een enkele keer wordt de onderzoeksopdracht aangevuld met een meer specifieke vraagstelling, zoals in het geschil betreffende het bestemmingsplan ‘Recreatiepark Beekse Bergen 2000’,⁹ waarin daarnaast aan de StAB werd gevraagd om een vergelijking te maken tussen het oude en het nieuwe planologische regime. Uitgezonderd de algemene restrictie dat het StAB-advies zich dient te beperken tot een onderzoek naar feiten en omstandigheden (en derhalve geen betrekking dient te hebben op juridische vragen), is de onderzoeksopdracht nauwelijks sturend. Het wordt daarmee uiteindelijk aan de StAB overgelaten, zij het uiteraard beperkt door hetgeen door appellanten in hun beroepschriften is aangevoerd, om de relevantie van feiten en omstandigheden voor de beslechting van het geschil vast te stellen. Dit houdt een aanmerkelijke vrijheid in voor de StAB om de omvang van haar onderzoek uit te breiden dan wel te beperken. Daarbij geldt weliswaar dat de StAB de feiten en omstandigheden naar hun *juridische* relevantie (als het ware door de ogen van de rechter) zal selecteren, maar dat maakt haar vrijheid bij die selectie op zich niet minder groot.

2.1.3 *De werkwijze van de StAB*

Evenals bij het voorgaande onderwerp is ook hier sprake van een zekere standaard.

In bijna alle gevallen is sprake van een persoonlijk onderhoud met de appellanten of met hun gemachtigden. Uitsluitend wanneer het advies aan de hand van een dossieronderzoek kan worden opgesteld, wordt van een dergelijk onderhoud afgezien.

8 Het betreft de uitspraak van de Afdeling van 3 augustus 2005, nr. 200407393/1 betreffende een ontgronding in de nabijheid van de Brunsummerheide.

9 ABRvS 2 juni 2004, nr. 200304874/1.

Verweerders in het geschil (GS) worden eveneens benaderd, vaak door een (telefonisch) onderhoud met de bij de totstandkoming van het goedkeuringsbesluit betrokken provinciale ambtenaren.

Een onderzoek ter plaatse van het gebied waarop het desbetreffende bestemmingsplan betrekking heeft, vormt ook een standaardonderdeel van het onderzoek, behoudens het uitzonderlijke geval waarin dat niet nodig wordt geacht.

Mede als gevolg van een afspraak dienaangaande met de Afdeling worden partijen eerst in de gelegenheid gesteld om op het StAB-advies te reageren, wanneer het reeds aan de Afdeling is toegezonden. De Afdeling geeft partijen die gelegenheid ter uitvoering van artikel 8:47 lid 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹⁰ In een voorkomend geval biedt de Afdeling de StAB de gelegenheid om op het commentaar van partijen te reageren.

In de door ons onderzochte bestemmingsplandossiers heeft de situatie dat de StAB door de Afdeling verzocht is om haar advies ter zitting toe te lichten of vragen (van partijen) dienaangaande te beantwoorden, zich niet voorgedaan. Hoewel een dergelijke situatie zich, uiteraard na toestemming van de rechter, in theorie zou kunnen voordoen, zou zij in de praktijk van de StAB-advisering ook zeer uitzonderlijk zijn.

Het tijdsbestek waarbinnen door de StAB aan de Afdeling wordt geadviseerd, is bij bestemmingsplangeschillen nogal verschillend. Deze verschillen kunnen – uiteraard – worden verklaard door de mate van omvang en complexiteit van de aangevochten bestemmingsplannen. Het gemiddelde tijdsbestek benodigd voor advisering bedroeg ruim drie maanden.

2.1.4 *De inhoud van het advies*

De StAB-adviezen kenmerken zich door een, soms zeer uitgebreide, weergave van de voor de behandeling van de ingediende beroepschriften relevante planologisch-inhoudelijke feiten en omstandigheden. Daaraan wordt soms een conclusie verbonden over het realiteitsgehalte van de aangevoerde beroepsgronden.¹¹ Incidenteel wordt in dit opzicht expliciet steun betuigd aan een aangevoerde beroepsgrond. Een duidelijk voorbeeld daarvan is te vinden in het StAB-advies inzake het bestemmingsplan

10 Art. 8:47 lid 5 Awb luidt: 'Partijen kunnen binnen vier weken na de dag van verzending van het verslag aan hen schriftelijk hun zienswijze met betrekking tot het verslag naar voren brengen.' Daar het hier de toezending van het advies aan partijen door de *rechter* betreft, geeft dit artikellid partijen geen recht tot inzage en commentaar in een eerdere fase.

11 Dat is bijvoorbeeld – in negatieve zin – het geval in het StAB-advies inzake het bestemmingsplan 'Kernen' van de gemeente Zederik (ABRvS 7 juli 2004, nr. 200304359/1), waarbij wordt ingegaan op een beweerdelijke beperking van uitbreidingsmogelijkheden van bedrijvigheid in het bestemmingsplan.

‘Begraafplaats te Fluitenberg’ van de gemeente Hoogeveen,¹² waarin de adviseur opmerkt: ‘(...) ben ik met appellanten van mening dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat vanwege geurhinder voor de woning in planologisch opzicht niet is gegarandeerd.’

Een ander voorbeeld, maar dan juist in kritische zin over hetgeen appellanten hebben aangevoerd (in casu de gestelde invloed van de geplande nieuwbouw in het Wijnhavenkwartier in Den Haag op het beschermde stadsgezicht in het centrum van Den Haag), is het volgende onderdeel van het StAB-advies:

‘Op grond van het vorenstaande kom ik tot de conclusie dat de beoogde nieuwbouw weliswaar duidelijk zichtbaar zal zijn vanaf een aantal plaatsen in de omgeving en in zoverre van invloed is op het cultuurhistorische beeld, maar tegelijkertijd ook past bij de ontwikkelingen die in dit deel van de stad reeds hebben plaatsgevonden en die zich al duidelijk manifesteren. De invloed van de bebouwing die het voorliggende plan mogelijk maakt, op het cultuurhistorische beeld zal daardoor relatief slechts beperkt zijn. Ik deel bovendien het standpunt van de gemeente dat een concentratie van hoogbouw in dit deel van de stad, nabij het station, is te verkiezen boven het verspreid over de stad oprichten van hoogbouw.’¹³

In incidentele gevallen is sprake van interpretatie van wettelijke voorschriften,¹⁴ waaronder bestemmingsplanvoorschriften.

Vaker wordt in het StAB-advies ingegaan op de juridisch relevante betekenis van omstandigheden of feiten van het geval voor de wijze van uitvoering van een van toepassing zijnde regeling. Zo oordeelde de StAB in haar advies inzake het geschil over een partiële bestemmingsplanherziening om de bouw van enkele woningen in het buitengebied mogelijk te maken, waarbij door een naastgelegen agrarisch bedrijf vanwege de te verwachten stankhinderproblemen beroep tegen het goedkeuringsbesluit was ingesteld – enigszins voorzichtig – als volgt:

‘De bestaande woningen zijn voor een deel gelegen in het bebouwingslint Ollandseweg, en liggen alle in het bebouwingscluster Schootsedijk – Ollandseweg – Pastoor Smitsstraat. Dit cluster verleent mijns inziens aan de directe omgeving van het plangebied het karakter van een zekere woonfunctie. Ik kan mij daarom voorstellen dat

12 Uitspraak van de Afdeling van 13 oktober 2004, nr. 200308285/1.

13 StAB-advies nr. 36657/H, p. 12.

14 Daarvan is bijvoorbeeld sprake in het StAB-advies nr. 36751/H inzake de 6e wijziging bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Middelharnis, p. 14, waar een voorschrift in het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer aan een interpretatie wordt onderworpen.

bij de onderhavige partiële herziening omgevingscategorie II is gehanteerd. Er kan ter plaatse mijns inziens niet meer worden gesproken van een enkele niet-agrarische bebouwing in het buitengebied, omgevingscategorie III.¹⁵

In het vorenstaande StAB-advies is overigens eveneens sprake van enige (voorzichtige) interpretatie van omstandigheden in verband met de toepassing van milieuregelgeving (het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer), in het bijzonder wat de situering van het emissiepunt betreft: ‘Ik acht het overigens op zijn minst twijfelachtig of hier sprake is van een emissiepunt als bedoeld in de milieuregelgeving.’¹⁶

Primaire doelstelling van de adviezen blijft echter dat zij dienen om alle relevante feiten en ook belangen in kaart te brengen, teneinde een rechterlijke beoordeling van de juistheid van de belangenafweging door de gemeenteraad en door GS te vergemakkelijken. Daarbij lijken de StAB-adviezen soms een soort opmaat voor het rechterlijk oordeel in te houden, zoals wanneer in het StAB-advies¹⁷ wordt ingegaan op de vraag of de uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf van appellant, gelet op het beleid in het streekplan, ‘terecht’ worden beperkt in het bestemmingsplan, waarbij de adviseur opmerkt: ‘(...) acht ik het in beginsel niet onbegrijpelijk dat gs en de gemeente zeer terughoudend zijn in het toekennen van uitbreidingsmogelijkheden aan agrarische bedrijven (...).’ In hetzelfde advies wordt aan de beschrijving van feiten en omstandigheden op verschillende andere plaatsen de conclusie verbonden dat het ‘begrijpelijk’ of ‘niet onbegrijpelijk’ is zoals GS en de gemeenteraad hebben geoordeeld en besloten. Men zou kunnen zeggen dat dergelijke omschrijvingen en (waarde)oordelen nog slechts één stap verwijderd zijn van een rechtmatigheidsoordeel inzake de vereiste redelijkheid (neergelegd in art. 3:4 Awb).

Er zijn echter ook voorbeelden te vinden van StAB-adviezen waarin duidelijk een ‘pas op de plaats’ wordt gemaakt waar het over de materiële rechtmatigheidstoetsing van het aangevochten besluit gaat. Zo is in het StAB-advies over het geschil inzake de wijze van uitvoering van de ontgronding nabij de Brunsummerheide¹⁸ het navolgende te lezen:

15 ABRvS 19 oktober 2005, nr. 200410531/1 inzake bestemmingsplan ‘Buitengebied 1997, 1e partiële herziening (locatie Ollandseweg 172)’, gemeente Sint-Oedenrode; StAB-advies nr. 36807/H.

16 P. 7 en 8 van het StAB-advies. De Afdeling verwijst in haar uitspraak op dit onderdeel overigens niet naar het advies.

17 Het betreft hier het advies inzake het bestemmingsplan ‘Abtswoude’ van de gemeente Schipluiden (nu: Midden-Delfland), ABRvS 15 september 2005, nr. 20030743/1.

18 ABRvS 3 augustus 2005, nr. 200407393/1.

‘De vraag of de beoordeling van de gevolgen van de activiteiten wel in het kader van de goedkeuring van de wijzigingen van een werkplan zou moeten plaatsvinden acht ik een juridisch aspect. Inhoudelijk kan aangegeven worden dat de activiteiten die met de goedkeuring van de wijzigingen toegestaan worden, te weten de uitbreiding van de vakken B en D, de oprichting van de twee depots en de aanleg van de transportweg, voorheen niet toegestaan waren.’¹⁹

In sommige adviezen wordt het provinciaal ruimtelijk beleid, in het bijzonder het streekplan, dat in veel gevallen immers door GS (verweerders) aan hun besluit inzake goedkeuring ten grondslag wordt gelegd, op zijn inhoud onderzocht. In dergelijke gevallen wordt door de StAB derhalve onderzoek verricht naar het achterliggende provinciale beleid. Een duidelijk voorbeeld daarvan is te vinden in het StAB-advies nr. 36515/H (p. 9) inzake het bestemmingsplan Buitengebied 1998 van de gemeente Valkenswaard.²⁰

‘Zoals gezegd, zijn gedeputeerde staten van mening dat het streekplanbeleid inhoudt dat een in de AHS-landschap gelegen “bouwblok (...) niet meer dan 15% aan rechtstreekse uitbreidingsmogelijkheden (mag) bevatten” alsmede dat in de subzone Regionale Natuur- en Landschapseenheid (RNLE) “verdere verstening waar mogelijk tegengegaan dient te worden”. Deze stellingnamen heb ik echter niet met zoveel woorden in het streekplan kunnen terugvinden. Zoals hiervoor is opgemerkt, zijn zij gebaseerd op de opinie van gedeputeerde staten dat aan het ruimtelijk beleid zoals dat in het streekplan is geformuleerd, beleidsprincipes ten grondslag liggen (...).’

De StAB schuwt enige exegese van het provinciaal beleid, en meer in het bijzonder van het streekplan, dus niet om tot een valide interpretatie van het provinciaal beleid als grondslag voor het GS-besluit inzake goedkeuring te komen.²¹ Het blootleggen van omissies en inconsistenties is daarvan soms het gevolg. Omdat men kan volhouden dat het provinciaal (en gemeentelijk) beleid een van de ‘omstandigheden’ vormt waarnaar ingevolge de opdracht van de Afdeling door de StAB een onderzoek moet worden verricht, ontmoet het voorgaande ons inziens in beginsel geen bezwaar.

19 StAB-advies nr. 336646/H, p. 15.

20 ABRvS 26 januari 2005, nr. 200306353/1.

21 Door de Afdeling werd deze streekplanexegese in de ‘Valkenswaardse zaak’ overigens zonder meer gevolgd: ‘De Afdeling stelt vast dat de bewoordingen van het hierboven weergegeven onderdeel van paragraaf 3.4.7 van het streekplan zonder voorbehoud de uitbreiding van een bouwblok als hier aan de orde tot 1,5 hectare toelaten.’

Dat de StAB in haar advisering op dit punt echter niet altijd ‘doorpakt’, blijkt uit haar advies, nr. 36653/H (p.6), inzake het bestemmingsplan ‘Zuid-omleiding Deurne’ van de gemeente Deurne,²² waar zij constateert dat de gemeente niet alle mogelijke tracévarianten van de weg heeft onderzocht, omdat het provinciaal ruimtelijk beleid de nieuwe aanleg van infrastructuur anders dan uitbreiding van bestaande infrastructuur uitsluit. Toetsing van de validiteit van dat provinciaal uitgangspunt blijft daarbij echter achterwege.

In de StAB-adviezen treft men wel vaker, zij het niet frequent, kanttekeningen bij of meer impliciete waardeoordelen over de (gemeentelijke onderbouwning van de) in het bestemmingsplan gemaakte planologisch-juridische keuzen aan. In het advies over het bestemmingsplan ‘Recreatiepark Beekse Bergen 2000’ van de gemeente Hilvarenbeek, bijvoorbeeld, merkt de adviseur op: ‘Het gestelde ten aanzien van de aantallen dagrecreatieve gebouwen dat is toegestaan vind ik opmerkelijk’ en: ‘(dit) staat in schril contrast met de doelstelling van het plan’.

Een ander voorbeeld is te vinden in het StAB-advies over het bestemmingsplan ‘Westervoortsedijk’ van de gemeente Arnhem,²³ waar de vraag wordt opgeworpen of een positieve bestemming van enkele woningen gelegen op een bedrijfsterrein ‘gewenst’ is.

Met andere woorden: er zijn gevallen aanwijsbaar waarin in het StAB-advies niet wordt volstaan met de weergave van de voor het geschil relevante feiten en omstandigheden, maar aan die weergave conclusies of kanttekeningen worden verbonden met betrekking tot de in het desbetreffende bestemmingsplan gemaakte planologisch-juridische keuzen.

Is het voorgaande bezwaarlijk? Wij menen van niet.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de StAB – eenvoudig gezegd – ‘haar plaats weet’. In geen van de onderzochte dossiers hebben wij in de StAB-adviezen een expliciet oordeel over de rechtmatigheid van een (onderdeel van een) bestemmingsplan aangetroffen. De StAB blijkt zich terdege bewust van de beperktheid van de opdracht tot advisering die haar door de Afdeling is verstrekt, en onthoudt zich dan ook welbewust van een beoordeling van de rechtmatigheid van het bestemmingsplan in kwestie. In sommige gevallen is sprake van het tegen de grens van het rechtmatigheidsoordeel ‘aankruipen’ in het StAB-advies, bijvoorbeeld wanneer over een bestemmingsregeling termen als ‘gewenst’ en ‘begrijpelijk’ worden gebezigd, maar wij zijn van oordeel dat ook in

22 ABRvS 31 augustus 2005, nr. 200406325/1.

23 ABRvS 7 juli 2004, nr. 20030546/1.

die gevallen de scheidslijn tussen de verantwoordelijkheid van de adviseur en die van de rechter wel degelijk in acht wordt genomen.

Een ander onderwerp dat evident tot het domein van de rechter behoort, is de ontvankelijkheid van de ingediende beroepen. Met enige regelmaat zijn door ons in de StAB-adviezen opmerkingen over de ontvankelijkheid van ingediende beroepen aangetroffen. Daarbij betrof het de vraag of in de voorafgaande procedure (tijdig) een zienswijze of bedenking was ingediend.²⁴ Het gegeven dat alleen de rechter bevoegd is om te oordelen over de ontvankelijkheid, laat ons inziens echter onverlet dat het, juist ter vergemakkelijking van het rechterlijk oordeel, dienstig is wanneer in het StAB-advies wordt ingegaan op de vraag of de vereiste voorafgaande aanwending van rechtsmiddelen (zienswijzen en bedenkingen) heeft plaatsgevonden. Daartegen behoeft wat ons betreft dan ook geen bezwaar te bestaan. Formeel gezien zou de StAB in haar advies ook hier de scheidslijn tussen advisering over feiten en omstandigheden enerzijds en de rechterlijke toetsing anderzijds in acht moeten nemen en zich dus moeten onthouden van een oordeel over de ontvankelijkheid, maar dit betreft in wezen inderdaad een zuiver formele kwestie, want als wordt geconstateerd dat niet (tijdig) een zienswijze of bedenking is ingediend, is daarmee – behoudens verschoonbaarheid – de niet-ontvankelijkheid gegeven.

Uit enkele van de door ons bestudeerde dossiers blijkt dat de Afdeling wat betreft de beantwoording van de vraag van de ontvankelijkheid een geheel zelfstandige koers vaart.

In de eerste plaats blijkt de Afdeling in haar oordeel over de ontvankelijkheid soms af te wijken van het StAB-advies op dat punt. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het geschil over het bestemmingsplan 'Recreatiepark Beekse Bergen 2000' van de gemeente Hilvarenbeek, waar een beroepsgrond door de StAB in haar advies buiten beschouwing wordt gelaten, omdat hij niet eerder als zienswijze bij de gemeenteraad zou zijn ingediend, en de Afdeling deze beroepsgrond niettemin toch behandelt omdat hij volgens de Afdeling wel degelijk zijn grond vond in de eerder aangevoerde zienswijze en bedenking. Eenzelfde afwijkende beoordeling deed zich voor in het geschil over het bestemmingsplan 'Kernen' van de gemeente Zederik.

In de tweede plaats omdat de Afdeling bij gelegenheid de ontvankelijkheidsvraag opwerpt, waar dat in het StAB-advies in het geheel niet is gebeurd. Dit deed zich eveneens voor in het geschil over het bestemmingsplan 'Kernen' van de gemeente Zederik.

24 Over de vraag of de appellant wel belanghebbende in de zin van art. 1:2 Awb is, kon het in de onderzochte dossiers niet gaan, omdat ten tijde van de desbetreffende geschillen nog de bepaling (art. 56 lid 2 (oud) WRO) gold die een beroepsrecht aan eenieder (die tevoren een zienswijze en bedenking had ingediend) toekende.

In het geschil over de wijze van uitvoering van de ontgronding nabij de Brunsummerheide wordt door de Afdeling uitgebreid ingegaan op de vraag van de ontvankelijkheid van de appellanten, waar dat in het StAB-advies in het geheel niet is gebeurd. Waarschijnlijk is echter, dat dit is gebeurd naar aanleiding van hetgeen vlak voor de zitting door de derde-belanghebbende (de houder van de ontgrondingsvergunning) is aangevoerd, en deze stelling dus niet meer in het StAB-advies – zo de StAB dat zou hebben willen doen – kon worden besproken.

2.1.5 De betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de Afdeling

Uit het verrichte dossieronderzoek blijkt dat de adviezen van de StAB, wat betreft de daarin neergelegde beschrijving van de voor het geschil relevante feiten en omstandigheden, in hoge mate mede bepalend zijn voor de overwegingen die de Afdeling aanvoert om tot haar oordeel te komen. In die rechtsoverwegingen verwijst de Afdeling, in de ene uitspraak meer dan in de andere, dan ook met grote regelmaat naar de StAB-adviezen. Er zijn uitspraken, bijvoorbeeld die inzake het bestemmingsplan ‘Oostindië 1’ van de gemeente Leek,²⁵ waaruit duidelijk blijkt dat de Afdeling wat betreft het feitensubstraat en de (waardering van de) relevante omstandigheden sterk ‘leunt’ op het StAB-advies.

Echter niet in alle gevallen wordt het oordeel van de StAB over de relevante feiten en omstandigheden in de uitspraak van de Afdeling overgenomen. In het bijzonder wanneer in het StAB-advies sprake is van een zekere weging en waardering van gemeentelijke en provinciale beleidsuitgangspunten, zoals het geval was in het geschil over het bestemmingsplan ‘Abtswoude’ van de gemeente Schipluiden, waar het ging om een beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van bedrijvigheid, bestaat de kans dat de Afdeling haar waardering in de plaats stelt van die van de StAB. In de zojuist genoemde uitspraak nam de Afdeling een aanmerkelijk kritischer standpunt over het gemeentelijk en provinciaal beleid in dan de StAB in haar advies had gedaan.

Een ander duidelijk voorbeeld hiervan, waarbij aantekening verdient dat het hier om een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening ging, is de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling in de zaak betreffende het bestemmingsplan ‘Wijnhavenkwartier’ van de gemeente Den Haag. In haar advies had de StAB een duidelijk standpunt ingenomen betreffende de verwachte – volgens haar geringe – invloed van de geplande nieuwbouw in het Wijnhavenkwartier op het beschermde stadsgezicht in het centrum van Den Haag. De voorzitter oordeelt, na een door hem geciteerde passage uit de toelichting bij het besluit tot uitbreiding van de beschermde stadsgezichten in Den Haag, desondanks als volgt:

²⁵ ABRvS 24 augustus 2005, nr. 200408720/1.

‘De Voorzitter acht niet uitgesloten dat de Afdeling in de bodemprocedure tot het oordeel zal komen dat het plan vanwege de daarin voorziene bouw van onder meer torens met de hiervoor weergegeven bouwhoogten, in strijd is met bovengenoemde passage en dat het goedkeuringsbesluit derhalve voor vernietiging in aanmerking komt.’

Meer algemeen kan men zeggen dat de Afdeling de inventarisatie van de relevante feiten en omstandigheden, al dan niet met verwijzing naar het StAB-advies in haar uitspraak, overneemt, maar deze naar hun juridische betekenis niet altijd op dezelfde wijze weegt als in het advies is gebeurd.²⁶

2.1.6 Conclusies

1. Zoals ook in het rapport Vijf jaar StAB is geconstateerd, is de vraagstelling van de Afdeling aan de StAB doorgaans in algemene bewoordingen gesteld (meestal met de formulering: ‘beschrijving van de gevolgen van het plan, voor zover noodzakelijk voor de behandeling van de beroepen’). In een enkel geval wordt deze algemene vraagstelling met een specifieke vraag aangevuld.

2. Met betrekking tot de gevolgde werkwijze door de StAB: standaard is een persoonlijk overleg met appellanten of hun gemachtigden en (vaak telefonisch) overleg met verweerders (GS). Een bezichtiging ter plaatse is gebruikelijk.

Het advies wordt niet in concept ter becommentariëring aan partijen voorgelegd voordat het naar de Afdeling wordt gezonden. Wel geeft de Afdeling ingevolge artikel 8:47 lid 5 Awb aan partijen de gelegenheid om voor de zitting van het advies kennis te nemen en van eventueel commentaar te voorzien.

3. Met betrekking tot de inhoud van het advies: voor het overgrote deel bevat het advies een (uitgebreide) weergave van de voor de beroepszaak relevante feiten en omstandigheden. Daarbij wordt tevens – beknopt – weergegeven welke relevante omstandigheden en argumenten (in zienswijzen en bedenkingen) in de voorafgaande procedure een rol hebben gespeeld.

Wanneer daarvoor aanleiding bestaat, wordt in de StAB-adviezen niet gearzeld om het (achterliggende) provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleid op zijn con-

²⁶ Naast in de uitspraak over het bestemmingsplan ‘Abtswoude’ is daarvan bijvoorbeeld ook in de uitspraak over het bestemmingsplan ‘Kernen’ sprake.

sistentie te bezien. Daarvoor is ook reden, omdat dit beleid door de betrokken overheden vaak ten grondslag wordt gelegd aan de door hen genomen besluiten.

In een enkel geval nadert het advies de (scheid)slijn tussen een weergave van feiten en omstandigheden en een oordeel over de gerechtvaardigheid van een in het bestemmingsplan gemaakte planologisch-juridische keuze. Daarvan is bijvoorbeeld sprake waar in het advies gesproken wordt van de ‘wenselijkheid’ van een gelegde bestemming of van de ‘begrijpelijkheid’ van een beperking, dan wel van ondersteuning van het standpunt van een appellant dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet wordt geboden in het plan. Van dergelijke oordelen en observaties is echter slechts in een betrekkelijk klein aantal gevallen sprake. Wij naderen hiermee overigens het navolgende punt 4.

4. Wat de rechtmatigheidsaspecten betreft kan worden gezegd dat de StAB zich goed bewust lijkt te zijn van de vereiste distantie. In geen van de onderzochte adviezen werden conclusies aangetroffen die zuivere rechtmatigheidsoordelen konden heten (als: ‘niet in redelijkheid’, strijdig met enige norm als de vereiste zorgvuldigheid of de draagkrachtige motivering of met art. 10 WRO). Wel, zo werd ook onder punt 3 al vermeld, is soms sprake van een tegen de scheid(s)lijn ‘aankruipen’ in het advies met overwegingen die slechts een stap verwijderd zijn van het vellen van een ‘redelijkheidsoordeel’. Tegelijk moet worden geconstateerd dat het vellen van het rechtmatigheidsoordeel aan de rechter gelaten wordt.

Over de vraag of het beroep ontvankelijk is, wordt in het advies niet expliciet geoordeeld. Wel wordt daarin soms geconstateerd dat een beroepsgrond (volgens de StAB) niet eerder in een zienswijze of bedenking is aangevoerd, hetgeen niet-ontvankelijkheid zou impliceren. Dit wordt door de Afdeling echter niet zonder meer overgenomen. Het komt, andersom, echter vaker voor dat het StAB-advies zwijgt over een ontvankelijkheidskwestie waar de Afdeling in haar uitspraak niet-ontvankelijkheid constateert. De Afdeling blijkt ook hierin derhalve een geheel zelfstandige koers te varen.

5. De weergave van de relevante feiten en omstandigheden in het advies bepalen in hoge mate de uitgangspunten voor de rechterlijke toetsing. De Afdeling leunt in dat opzicht zwaar op het advies, hetgeen ook tot uiting komt in de regelmatige verwijzing naar het advies in de uitspraak. In de onderzochte gevallen is niet gebleken van een afwijken door de Afdeling van de in het advies gepresenteerde feitenverzameling. Wel verbindt de Afdeling aan de feiten en omstandigheden soms een andere juridische weging, maar dat is een andere kwestie.

De inhoud van het advies blijkt de Afdeling in sommige gevallen in de gelegenheid te stellen om zelf in de zaak te voorzien, als bedoeld in artikel 8:72 lid 4 Awb.

Voor zover het advies niet alleen de feiten weergeeft maar daaraan ook enige vorm van oordelen verbindt, blijkt de Afdeling geheel zelfstandig in haar eigen beoordeling, hetgeen soms ook leidt tot een afwijking van het advies wat de beoordeling van de juridische betekenis van de feiten en omstandigheden betreft.

Dit sterkt ons in onze opvatting, dat het niet bezwaarlijk is wanneer de StAB in haar adviezen enigszins de grens van het rechtmatigheidsoordeel zoekt en aan het gepresenteerde feitencomplex conclusies in de sfeer van de 'wenselijkheid' en 'begrijpelijkheid' (zie onder 3.) verbindt. Zolang niet tot het vellen van een echt rechtmatigheidsoordeel in het advies wordt overgegaan en de rechter zich bovendien zo zelfstandig blijft opstellen als hij tot op heden heeft gedaan, kan een dergelijke wijze van advisering uiteindelijk alleen maar bijdragen tot een meer afgewogen rechterlijk oordeel.

2.2 Dossieronderzoek van milieuzaken waarin de Raad van State opdrachtgever is

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de geselecteerde adviezen die de StAB op verzoek van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft uitgebracht in zaken op het gebied van de Wm en aanverwante milieu- en natuurwetgeving. Net als in de overige paragrafen is in dit onderzoek aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

1. de onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben;
2. de inhoud van de onderzoeksopdracht;
3. de werkwijze van de StAB;
4. de inhoud van het advies;
5. de betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de Afdeling Bestuursrechtspraak.

2.2.1 De onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben

De onderzochte dossiers hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen, variërend van onderzoek in het kader van beroep tegen een Wm-oprichtings- of revisievergunning, een Wvo-vergunning, een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet (NB-wet), een besluit tot het opleggen van nadere eisen op grond van de Wm, een vergunning tot onttrekking van grondwater op grond van de Grondwaterwet (GWW), een besluit tot het vaststellen van een hogere geluidsgrenswaarde op grond van de Wet geluidhinder (WGH) tot een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom naar aanleiding van overtredingen van voorschriften van een Wvo-vergunning.

Het merendeel van de onderzochte dossiers zijn adviezen in het kader van beroepen van derde-belanghebbenden tegen Wm-vergunningen (waaronder ook het besluit tot het opleggen van nadere eisen). Het onderzoek spitst zich in die gevallen veelal toe op een milieutechnische beoordeling van de gevolgen van de activiteiten van de betrokken inrichting op het punt van geluid, trilling, emissie van gevaarlijke stoffen, geur, bodemverontreiniging en andere vormen van verontreiniging en/of hinder in relatie tot de vraag of de (aanvraag van de) bestreden vergunning en de daaraan verbonden voorschriften toereikend zijn. Voor zover het beroep daarentegen is aangetekend door de vergunninghouder strekt het onderzoek van de StAB er in veel gevallen toe om vast te stellen of de bestreden voorschriften nu juist niet te stringent of bezwarend zijn, overbodig, niet naleefbaar en/of dat alternatieve voorschriften opgenomen zouden moeten worden.

In de zaak met betrekking tot een aan SITA Ecoservice opgelegd dwangsombesluit wegens overtreding van een Wvo-vergunning richtte het onderzoek van de StAB zich op een milieutechnische beoordeling van de juistheid van de analysemethoden waarmee het bevoegd gezag tot de slotsom was gekomen dat het betrokken bedrijf de vergunning had overtreden.²⁷

In de twee dossiers die een vergunning op grond van de NB-wet tot onderwerp hebben, was het onderzoek van de StAB gericht op het in kaart brengen van de gevolgen van de vergunde activiteiten op ter plaatse bestaande natuurwaarden en de ecologische aanvaardbaarheid van die activiteiten. In een van de twee zaken²⁸ was sprake van een expliciete 'habitattoets' door de StAB, terwijl in de andere zaak,²⁹ naar uit het advies valt op te maken, op verzoek van de rechter uitdrukkelijk is afgezien van deze toetsing.

In het dossier, waarin drie besluiten in het kader van de GWW centraal staan,³⁰ is de StAB gevraagd zich te buigen over de vraag of, en zo ja, in welke mate de vergunde onttrekking bestaande (natuur)belangen zou aantasten, en over de vraag of bepaalde voorschriften uit de vergunning voor vergunninghoudster niet naleefbaar zijn dan wel

27 Advies van 18 november 2004, StAB/36569/M2 en ABRvS 16 maart 2005, nr. 200401993/1.

28 Vergunning voor assimilatiebelichting van een kassencomplex nabij het natuurmonument Oosterschelde-buitendijks, advies van 15 maart 2005, StAB/36696/H en ABRvS 13 juli 2005, nr. 200408111/1.

29 Vergunning voor mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee, advies van 20 februari 2001, StAB/34869/H en ABRvS 27 maart 2002, nr. 200000690/1 en 200101670/1.

30 Twee besluiten tot het weigeren van wijziging/intrekking van een bestaande GWW-vergunning en een besluit tot verlening van een nieuwe, tijdelijke vergunning voor grondwateronttrekking ten behoeve van het winnen van kalksteen, adviezen van 5 juli 2005, StAB/36825/H, StAB/36823/H en StAB/36824/H en ABRvS 23 november 2005, nr. 200501373/1.

anderszins niet voldoen. Hiertoe diende de StAB zich onder meer te verdiepen in de geohydrologische situatie ter plaatse.

Ten slotte heeft de StAB in de zaak met betrekking tot een besluit tot vaststelling van een hogere geluidgrenswaarde voor woningen binnen een gezoneerd industrieterrein (Luchthaven Lelystad) de door het bevoegd gezag gehanteerde berekeningswijze van de cumulatie van verschillende vormen van geluidbelasting tegen het licht gehouden.³¹

Al met al blijkt uit het voorgaande dat de StAB op milieuterrein met een breed scala aan onderzoeksvragen geconfronteerd wordt en dientengevolge over een brede milieu- en natuurtechnische expertise dient te beschikken. Waar nodig wordt door de StAB aanvullende informatie en kennis ingewonnen bij externe deskundigen.³² Voorbeelden hiervan worden aangetroffen in de zaak met betrekking tot de NB-wetvergunning voor assimilatiebelichting en de zaak met betrekking tot de mechanische kokkelvisserij.

2.2.2 De inhoud van de onderzoeksopdracht

Uit het rapport Vijf jaar StAB (2001) komt naar voren dat in de toen onderzochte milieudossiers (24) slechts twee keer sprake was van een meer specifieke onderzoeksopdracht.³³ Opgemerkt werd dat de milieukamer van de Afdeling ook bewust kiest voor een algemene vraagstelling. Daarbij wordt de StAB verzocht om een onderzoek in te stellen als bedoeld in artikel 8:47 Awb, welk onderzoek zich met name dient te richten op de ‘aan het geschil ten grondslag liggende feiten en omstandigheden’.³⁴

In de vijftien in dit onderzoek centraal staande milieudossiers is drie keer een meer specifieke onderzoeksvraag gesteld door de (voorzitter van de) Afdeling; één keer in het kader van de voorlopige-voorzieningsprocedure en twee keer in een bodemgeschil.

Een specifieke onderzoeksvraag was, zo blijkt uit het betrokken advies,³⁵ aan de orde in de voorlopige-voorzieningsprocedure in het kader van het beroep tegen de aan Nuon Power Buggenum BV verleende revisievergunning voor het vergassen van secundaire brandstoffen in een elektriciteitscentrale. De voorzitter gaf aan dat het onderzoek zich met name diende te richten op de volgende vraag:

31 Advies van 27 oktober 2005, StAB/36928/H en ABRvS 14 december 2005, nr. 200408310/1.

32 Dit blijkt uit de paragraaf ‘Werkwijze’, zoals beschreven in de betrokken adviezen.

33 Vijf jaar StAB (2001), p. 83.

34 Vijf jaar StAB (2001), p. 81.

35 De onderzoekers hebben de ‘opdrachtbrieven’ van de Afdeling niet bij het onderzoek betrokken.

‘In welke mate kunnen met de aan de vergunning verbonden voorschriften ter zake van de emissie van schadelijke stoffen de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen?’

In de bodemprocedure heeft de Afdeling in deze zaak opnieuw om een uitgebreid advies gevraagd, ditmaal in een algemeen geformuleerde onderzoeksopdracht, wat wellicht samenhangt met het grote aantal (tientallen) beroepsgronden dat tegen de vergunning was ingebracht.

In de zaak met betrekking tot het beroep tegen de NB-wetvergunning voor het gebruik van assimilatiebelichting in een kassencomplex stelt de Afdeling eveneens een gerichte vraag, die als volgt luidt:

‘Beschrijf de gevolgen van de verleende vergunning voor de natuurwaarden van beschermd natuurmonument “Oosterschelde-buitendijks”, voor zover noodzakelijk voor de behandeling van het beroep.’

De adviseur plaatst deze opdracht vervolgens in het licht van de opgeworpen bezwaren en concludeert dat deze betrekking hebben op de ‘habitattoets’. Hij onderscheidt vervolgens de verschillende aspecten die naar aanleiding van de bezwaren in deze toetsing, voor zover relevant voor de opdracht, in het verslag naar voren zullen worden gebracht.³⁶

Hieruit lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de adviseur naar aanleiding van de expliciete vraagstelling van de Afdeling een beschouwing over de habitattoets niet ‘schuwt’, terwijl in een eerdere zaak met betrekking tot een beroep tegen een NB-wetvergunning voor het mechanisch vissen van kokkels in het staatsnatuurmonument Waddenzee de adviseur deze toetsing expliciet buiten beschouwing laat. De reden die hij in deze laatste zaak hiervoor geeft, is dat het hierbij gaat om beleidsmatige aspecten en niet om de ‘feiten en omstandigheden’ die ten grondslag liggen aan het geschil.³⁷ Deze terughoudende opstelling zou wellicht samen kunnen hangen met het feit dat de Afdeling in deze laatste zaak, die speelde in 2001, een algemene onderzoeksopdracht heeft gegeven en diens tengevolge buiten de feiten en omstandigheden niet tevens expliciet gevraagd heeft om de *gevolgen* van de vergunning voor de aanwezige natuurwaarden aan te geven.

36 Advies van 15 maart 2005, StAB/36696/H.

37 Advies van 20 februari 2001, StAB/34869/H. De adviseur vermeldt dat hij niet ingaat op ‘de beleidsmatige aspecten zoals de toetsing aan de PKB-Waddenzee, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn’.

In de zaak die betrekking heeft op een beroep tegen een vergunning voor het onttrekken van grondwater, wordt door de adviseur echter weer wel ingegaan op de habitattoets, ondanks het feit dat de Afdeling met het oog daarop geen specifieke vraag had gesteld.³⁸

Van de zijde van de StAB werd opgemerkt dat een en ander samenhangt met het feit dat niet altijd op voorhand duidelijk is dat een bepaalde voorgenomen activiteit 'significante gevolgen', als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn, zal hebben en de Afdeling bestuursrechtspraak daarover in haar adviesaanvraag geen oordeel uitspreekt.

In de bodemzaak tegen een besluit van GS van Flevoland tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden ten behoeve van de luchthaven Lelystad stelde de Afdeling de volgende specifieke onderzoeksvraag:

'Heeft verweerder, mede op grond van zijn berekeningen, waarin zgn. etmaalgewogen waarden zijn herleid naar zgn. jaargewogen waarden en met gebruikmaking van de methode Miedema zijn gecumuleerd, het standpunt kunnen innemen dat de gecumuleerde geluidbelasting niet zodanig is dat gesproken moet worden van een onaanvaardbare geluidbelasting van de woningen van appellanten?'

Geconcludeerd kan worden dat in de meeste milieuzaken door de Afdeling een algemene onderzoeksopdracht is verleend, die ertoe strekt de (milieutechnische) feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het betrokken geschil, in kaart te brengen. Veelal resulteert dit erin dat in het verslag van de StAB de beroepsgronden als zodanig, zo nodig geclusterd naar milieuaspect, tot uitgangspunt voor het onderzoek worden genomen. Beroepsgronden van formele of procedurele aard of beroepsgronden die buiten het beoordelingskader van de Wm vallen, zoals bezwaren met betrekking tot een bestemmingsplan, worden door de adviseur expliciet buiten beschouwing gelaten, evenals, in veel gevallen (zie voor uitzonderingen hierna), juridische aspecten. Deze werkwijze van de adviseur vloeit, zo menen wij, logischerwijs voort uit het feit dat de algemene onderzoeksopdracht zich in beginsel dient te beperken tot de milieutechnische feiten en omstandigheden. Deze werkwijze werd in het rapport Vijf jaar StAB ook al gesignaleerd.³⁹ Beroepsgronden die niet als bedenking zijn aangevoerd, worden door de adviseur wel behandeld, soms worden daartoe echter alleen de relevante feiten weergegeven.⁴⁰ Hiervoor bleek dat het evenwel niet volkomen duidelijk is waarom de adviseur beroepsgronden die betrekking hebben op de zogenoemde habitattoets, de ene keer wel en de andere keer niet behandelt.

38 Advies van 5 juli 2005, StAB/36825/H, StAB/36823/H en StAB/36824/H.

39 Rapport Vijf jaar StAB (2001), p. 83.

40 Advies van 7 oktober 2005, StAB/36922/H.

Daarnaast blijkt de adviseur in het kader van een algemene onderzoeksopdracht van de Afdeling partijen in een enkel geval voorafgaand aan zijn onderzoek ook de gelegenheid te hebben gegeven om op een vragenlijst te reageren of samen met appellante tot een nadere concretisering van de beroepsgronden te komen.⁴¹ Hieruit blijkt dat de adviseur ook zelf actief tracht een (te) algemene onderzoeksopdracht, waar nodig, nader te preciseren.

2.2.3 *De werkwijze van de StAB*

De werkwijze van de StAB in milieuzaken is in grote lijnen dezelfde als beschreven in de paragrafen 2.1 en 2.3 voor planschadezaken en ruimtelijke-orderingszaken. Standaard wordt appellant, vergunninghouder en verweerder de gelegenheid geboden om hun standpunten in een persoonlijk gesprek met de adviseur toe te lichten. Soms worden ook derden hiertoe uitgenodigd. Partijen (of derden) maken hiervan niet altijd gebruik of beperken zich tot een schriftelijke of telefonische toelichting. Zo nodig voert de adviseur mondeling of schriftelijk overleg met ter zake deskundigen. Vrijwel altijd brengt de adviseur een bezoek aan de betrokken inrichting, behalve in het uitzonderlijke geval waarin, gelet op de specifieke onderzoeksopdracht van de Afdeling, volstaan kan worden met dossieronderzoek, zoals in de zaak met betrekking tot het besluit tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden voor Luchthaven Lelystad.⁴² Het verslag wordt, zo blijkt, niet in concept aan partijen gestuurd om, zo geeft de StAB aan, vertraging in de procedure te voorkomen. Dit in overeenstemming met de algemene afspraken die daarover gemaakt zijn met de Afdeling.

De adviezen worden in de meeste van de onderzochte dossiers binnen drie maanden uitgebracht. In een enkel geval binnen twee maanden en in een voorlopige-voorzieningsprocedure zelfs binnen drie weken.

Wanneer de (voorzitter van de) Afdeling het advies heeft ontvangen, dient dit ingevolge artikel 15.1 lid 3 Procesregeling Afdeling bestuursrechtspraak binnen twee weken aan partijen te worden toegezonden. Partijen kunnen ingevolge artikel 8:47 lid 5 Awb⁴³ binnen vier weken na de dag van verzending van het advies schriftelijk hun zienswijze met betrekking tot het advies kenbaar maken. Uit één dossier blijkt dat de voorzitter van de Afdeling deze termijn van vier weken niet van toepassing acht in de voorlopige-voorzieningsprocedure en partijen slechts een week gaf om te reageren op het verslag,

41 Advies van 20 februari 2001, StAB/34869/H en advies van 18 november 2004, StAB/36569/H.

42 Advies van 27 oktober 2005, StAB/36928/H.

43 Jo. art. 36 Wet op de Raad van State (Wet RvS).

rekening houdend met het feit dat partijen in de betrokken zaak reeds geruime tijd bekend waren met een eerder concept van het deskundigenbericht.⁴⁴

Met uitzondering van voornoemd dossier en het dossier inzake de vaststelling van hogere geluidgrenswaarden voor Luchthaven Lelystad blijkt uit geen van de onderzochte dossiers of partijen al dan niet hun zienswijze ten aanzien van het verslag aan de Afdeling hebben kenbaar gemaakt. Wel wordt in een aantal van de onderzochte uitspraken melding gemaakt van het feit dat partijen na afloop van het vooronderzoek, dus nadat zij in kennis zijn gesteld van het verslag, nadere stukken hebben ingediend. Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid of deze stukken al dan niet (mede) een reactie op het verslag inhouden. In ieder geval blijkt nergens uit dat deze nadere stukken ter commentaar aan de StAB zijn gestuurd en/of geleid hebben tot een aanvullend advies van de StAB.⁴⁵

2.2.4 Inhoud van het advies

Voor de onderzochte milieuzaken geldt dat de StAB in haar verslag veelal globaal eenzelfde indeling aanhoudt. Allereerst wordt ingegaan op algemene zaken, zoals de locatie van de inrichting en de bestaande vergunningensituatie. Vaak wordt in een hoofdstukje 'Bijzonderheden' gewezen op voor de procedure belangrijke feiten, zoals gerelateerde beroepszaken en StAB-adviezen, voorafgegane voorlopige-voorzieningsprocedures en de uitkomst daarvan, en eventuele relevante eerdere rechterlijke uitspraken met betrekking tot de betrokken inrichting. Vervolgens worden de beroepsgronden, al dan niet naar milieuaspect geclusterd, weergegeven. Daarna worden deze door de adviseur in detail beoordeeld en wordt het verslag afgesloten met een samenvatting. Alle bij en voor het verslag geraadpleegde of opgestelde documenten zijn als bijlagen aan het verslag gehecht.

In veel van de onderzochte dossiers richt het onderzoek van de StAB zich met name op de feitelijke situering van de inrichting en de processen die binnen (delen van) de inrichting plaatsvinden, alsmede op een milieutechnische beoordeling van de juistheid van door het bevoegd gezag aan (de voorschriften van) het bestreden besluit ten grondslag gelegde milieutechnische gegevens, een (beleids)toetsingskader, rekenmethoden, uitgangspunten en/of aannames. In veel dossiers wordt, mede tegen de achtergrond van de stand der techniek, ook een uitspraak gedaan over de toereikendheid van (bepaalde) vergunningvoorschriften. In sommige dossiers doet de StAB in dit verband suggesties om tot een verdere aanscherping van voorschriften te komen.⁴⁶

44 Advies van 6 april 2004, StAB/36398/H.

45 Dit in tegenstelling tot de geschetste gang van zaken in planschadezaken, zie par. 2.3.

46 Zie bijv. advies van 19 januari 2004, StAB/36283/H.

In de zaak met betrekking tot de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee zag de StAB zich geconfronteerd met een aantal zeer specifieke onderzoeksrapporten die door partijen wederzijds van uitgebreide kritiek waren voorzien. In haar bevindingen voorziet de StAB onder meer de inhoud en conclusies van deze rapporten van eigen commentaar, vult deze informatie waar nodig aan of interpreteert deze, en komt zodoende tot een zelfstandig oordeel ten aanzien van de aangevoerde bezwaren. Tevens geeft de StAB een uitgebreide schets van het beleidsmatige kader voor de kokkelvisserij, hetgeen in reguliere milieuzaken minder gangbaar is.⁴⁷ Alleen al uit de omvang van het advies blijkt dat het in een complexe milieuzak als deze geen eenvoudige opgave is om de grote hoeveelheid ter beschikking staande, veelal biologische en milieutechnische, informatie op een overzichtelijke wijze in beeld te brengen en te interpreteren, om zodoende de rechter in staat te stellen daadwerkelijk inzicht te krijgen in de feiten en omstandigheden.

Ook in de zaak met betrekking tot de NB-wetvergunning voor assimilatiebelichting in een kassencomplex bestaat een belangrijk onderdeel van het onderzoek van de StAB uit een kritische beoordeling van het zogenoemde lichtplan dat het bevoegd gezag aan de vergunning ten grondslag heeft gelegd. In dit lichtplan worden de effecten van de assimilatiebelichting op de natuurwaarden geanalyseerd. De StAB komt ten aanzien van dit lichtplan onder meer tot de conclusie dat het rapport in feite onvoldoende uitsluitsel geeft over de ecologische aanvaardbaarheid van de (na mitigerende maatregelen resterende) lichtuitstraling. Een vergelijkbare kritische beoordeling van aan de vergunningverlening ten grondslag gelegd (wetenschappelijk) onderzoek was aan de orde in het advies inzake de grondwateronttrekking ten behoeve van kalkwinning door ENCI in de groeve Sint Pietersberg.⁴⁸

In het advies naar aanleiding van het beroep van SITA Ecoservice Nederland BV tegen een aan haar opgelegde last onder dwangsom wegens overtredingen van een voorschrift uit haar Wvo-vergunning heeft de StAB zich gebogen over de (milieutechnische) vraag of de door het bevoegd gezag gehanteerde analysemethode, die niet overeenkwam met de werkwijze zoals voorgeschreven in de betrokken vergunning, met voldoende zekerheid kon leiden tot de conclusie dat sprake was van normovertreding. De StAB vergelijkt daartoe de door het bevoegd gezag gehanteerde werkwijze met die uit de vergunning en komt tot de conclusie dat, kort samengevat, eerstgenoemde werkwijze op zichzelf voldoende betrouwbaar is, maar dat bij de analyseresultaten niettemin geen reke-

⁴⁷ Aldus het rapport Vijf jaar StAB (2001), p. 91.

⁴⁸ Advies van 5 juli 2005, StAB/36825/H, StAB/36823/H en StAB/36824/H.

ning is gehouden met de reproduceerbaarheid. Hierdoor is het niet uit te sluiten dat voor bepaalde stoffen ten onrechte geconstateerd is dat sprake is van normoverschrijding.⁴⁹

In de zaken waarin (mede) de vergunninghouder tegen een verleende vergunning is opgekomen, richt het onderzoek van de StAB zich naast vragen zoals hiervoor weergegeven, ook op de vraag of de betrokken vergunningvoorschriften nu juist niet te stringent zijn, overbodig en/of niet naleefbaar.⁵⁰

Soms ziet de StAB zich geplaagd voor een sterk juridisch getinte vraag. In het advies inzake de oprichtingsvergunning van Van Maren Coating B.V. geeft de StAB onder meer een uitgebreide uiteenzetting met betrekking tot de vraag of het betrokken bedrijf en een ander bedrijf dat op hetzelfde bedrijfsterrein gevestigd is, al dan niet één inrichting in de zin van de Wm vormen.⁵¹ De StAB ontrafelt de feitelijke situatie aan de hand van de verschillende elementen die volgens artikel 1.1 lid 1 en 4 Wm en vaste jurisprudentie kenmerkend zijn voor de invulling van het begrip 'inrichting'. Opvallend is dat de StAB zelf geen standpunt inneemt in deze kwestie, maar zich strikt beperkt tot een beschrijving en analyse van de feitelijke situatie. Het oordeel of al dan niet sprake is van één inrichting, wordt – ons inziens terecht – aan de rechter overgelaten.

In andere dossiers, onder meer in die met betrekking tot het beroep tegen de revisievergunning van PPG Fiber Glass B.V., distantieert de StAB zich expliciet van juridische kwesties zoals het al dan niet bestaan van de noodzaak tot coördinatie van de Wm-vergunning en de Wvo-vergunning of de vraag of de (natuur)waarden beter in de MER gedetailleerd hadden moeten worden.⁵² Soms is de scheidslijn tussen wat door de adviseur wel en niet als een juridisch aspect wordt bestempeld, niet scherp. Zo liet de adviseur zich in voornoemde zaak weer wel expliciet uit over de vraag of de IPPC-richtlijn van toepassing was. De Afdeling steunt in de betrokken uitspraak wel impliciet op de feitelijke vaststellingen van de StAB met betrekking tot deze kwestie, maar verwijst nergens expliciet naar het advies. Dit lijkt te betekenen dat de rechter het oordeel omtrent het van toepassing zijn van regelgeving toch primair op zijn eigen weg vindt liggen. Eenzelfde opstelling van de Afdeling valt te bespeuren bij het al dan niet van toepassing verklaren van de Nederlandse Emissie Richtlijnen (NeR).⁵³

49 Advies van 18 november 2004, StAB/36569/H.

50 Zie o.m. advies van 8 december 2004, StAB/36602/H en advies van 21 december 2004, StAB/36631/H.

51 Advies van 11 oktober 2005, StAB/36926/H.

52 Advies van 8 december 2004, StAB/36602/H.

53 Zie advies van 29 april 2005, StAB/36754/H en ABRvS 16 november 2005, nr. 200409312/1.

Opvallend is verder dat de StAB soms suggesties doet ten aanzien van het opnemen en/of aanpassen of aanscherpen van concrete voorschriften in de bestreden vergunning en in een incidenteel geval zelfs tekstvoorstellen daartoe doet.

Zo overwoog de StAB in haar conclusies in de zaak mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee:

‘Theoretisch is het mogelijk dat het kokkelvisseizoen aanvangt voordat de mosselzaadval is geïnventariseerd. In de praktijk hebben de mosselzaadvisserers er alle belang bij om te inventariseren voordat er op kokkels wordt gevestigd en daarom vindt inventarisatie altijd voorafgaande aan de kokkelvisserij plaats. Om de theoretische mogelijkheid uit te sluiten had in de vergunning bepaald kunnen worden dat het seizoen aanvangt op 16 augustus 1999 mits op dat moment de mosselsurvey is uitgevoerd.’

Een ander voorbeeld van een dergelijke suggestie tot aanscherping van een norm kan worden aangetroffen in de beroepszaak tegen de Wvo-vergunning van Essent Milieu BV, waar de adviseur het volgende opmerkt:

‘Appellanten menen dat de norm voor het totaal aan de zware metalen lood, chroom, nikkel, koper en zink (hierna: zware metalen totaal) van 5 mg/l (steekmonster) met een onbeperkt debiet vanwege het ontbreken van vrachtnormen voor een periode van één en vier weken impliceert dat middels verdunning onbeperkte hoeveelheden van deze zware metalen mogen worden geloosd. Zij menen dat tevens een norm per metaal vastgelegd dient te worden.

(...)

Ik merk op dat veelal een norm wordt gehanteerd voor de som van de zware metalen totaal van 3 mg/l (voortschrijdend gemiddeld) en/of 5 mg/l (steekmonster). Een dergelijke norm die ook als aanbeveling is terug te vinden in de recente rapporten van de Commissie Integraal Waterbeheer wordt veelal ook door het Zuiveringschap Limburg gehanteerd en is gebaseerd op de stand der techniek. Sturing per etmaal afzonderlijk is in de praktijk vaak problematisch. Om te voorkomen dat hierdoor 5 mg/l van een minder gewenst metaal dan chroom wordt geloosd zouden de vergunde concentratienormen over een langere periode gezien hier wel verdergaand beperkt kunnen worden door een vrachtnorm (al dan niet gesommeerd) op te nemen.’

De vraag is in hoeverre dergelijke suggesties passen binnen de vaak algemene onderzoeksopdracht van de rechter naar de aan het betrokken geschil ten grondslag liggende feiten en omstandigheden. Voorts lijkt gelet op het feit dat de Afdeling volgens vaste jurisprudentie het bevoegd gezag een zekere mate van beoordelingsvrijheid toedicht ten

aanzien van de normstelling op grond van de Wm en derhalve marginaal toetst of deze toereikend is, te mogen worden verwacht dat de rechter niet snel geneigd zal zijn dergelijke suggesties over te nemen.

Meer praktisch gesproken kan een dergelijk advies soms echter een nuttige procesrechtelijke functie vervullen. Wij doelen hier op het geval waarin de beide partijen zouden instemmen met het zelf in de zaak voorzien door de rechter, op grond van artikel 8:72 lid 4 Awb, waarbij deze gebruik zou kunnen maken van een door de StAB in haar advies gedane suggestie (bijvoorbeeld de formulering van een vergunningvoorschrift). Maar dit betreft toch een tamelijk uitzonderlijke situatie.

In de milieuoadviezen worden expliciete oordelen over de ontvankelijkheid van partijen niet aangetroffen. Dit was ook al de bevinding in het rapport Vijf jaar StAB. Wel geeft de StAB uitdrukkelijk aan wanneer bepaalde beroepsgronden niet eerder in de bedenkingenfase zijn aangevoerd.⁵⁴ Dit neemt overigens niet weg dat de Afdeling op het punt van de ontvankelijkheid van partijen soms tot een aan een door de StAB gedane vingerwijzing tegengestelde vaststelling komt.⁵⁵

In tegenstelling tot de bevindingen in het rapport Vijf jaar StAB worden in de door ons onderzochte milieudossiers geen juridisch-inhoudelijke oordelen aangetroffen over de (on)gegrondheid van het beroep.⁵⁶

Wel wordt in het kader van een voorlopige-voorzieningsprocedure⁵⁷ door de adviseur de volgende adviezen (met bijbehorende tekstvoorstellen) gegeven aan de voorzitter van de Afdeling die dicht in de buurt komen van een oordeel over de (on)gegrondheid van het verzoek:

‘Om niet ruimer te vergunnen dan de aanvraag, hetgeen blijktens de overwegingen op blz. 26 van de considerans de bedoeling is, zou een aangepast voorschrift G.11 als voorlopige voorziening kunnen worden getroffen.’

‘Vooralsnog geef ik u in overweging om de aangevraagde waarden per voorlopige voorziening op te leggen teneinde de emissienormen meer af te stemmen op de goede werking van de installaties. Bij de behandeling van de hoofdzaak kan nader inge-

54 Zie advies van 7 oktober 2005, StAB/36922/H en advies van 11 oktober 2005, StAB/36926/H.

55 Zie de uitspraak naar aanleiding van advies StAB/36922/H, ABRvS 1 februari 2006, nr. 200501587/1.

56 Vgl. het rapport op p. 96 en 97. Het ging hierbij overigens alleen om de adviezen uit 1997. In de dossiers van 1998-2000 kwamen dergelijke adviezen met betrekking tot de beoordeling van het geschil door de rechter niet meer voor.

57 Advies van 6 april 2004, StAB/36398/S.

gaan worden op de hoogte van de normen omdat dan waarschijnlijk meer metingen bekend zijn.’

Tevens merkt de adviseur in deze zaak ten aanzien van de restgasnaverbrander op dat ‘er geen spoedeisend belang (is) om de maximaal vergunde emissievrachten aan te passen omdat de voorschriften C.2 en G.19 daarvoor zorg dragen’.

2.2.5 De betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de rechter (in casu de Afdeling)

In zijn algemeenheid kan met betrekking tot het belang van de onderzochte milieu-adviezen van de StAB worden gesteld dat de rechter deze overneemt en daar voor wat betreft het vaststellen van de (natuur- en milieutechnische) feiten in sommige gevallen zeer sterk op leunt.

Zo steunt de Afdeling haar overwegingen in de bodemuitspraak inzake het beroep tegen de Wm-vergunning van Nuon Power Buggenum ten aanzien van de stelling van appellanten dat ruimere emissiegrenswaarden zijn vergund dan aangevraagd, vrijwel volledig op de milieutechnische berekeningen door de StAB en verwerpt vervolgens, onder expliciete verwijzing naar het StAB-advies, deze beroepsgrond.⁵⁸

In zijn algemeenheid wordt in de onderzochte dossiers door de Afdeling veel meer gewerkt met expliciete verwijzingen naar het StAB-advies. Dit vormt een opmerkelijk (positief) verschil ten opzichte van de bevindingen in het rapport Vijf jaar StAB.⁵⁹

In paragraaf 2.2.4 bleek dat de StAB soms adviseert omtrent het opnemen en/of aanpassen van voorschriften in de bestreden vergunning. Uit de betrokken uitspraken blijkt dat de rechter dergelijke suggesties niet overneemt. Met name uit de uitspraak in de beroepszaak tegen de Wvo-vergunning van Essent Milieu BV blijkt dat de rechter de door de adviseur gedane suggestie om tot een verdere aanscherping van de norm voor de som van zware metalen te komen als gevolg van de marginale toetsing van de toereikendheid van de vergunningvoorschriften, niet overneemt. Verwonderlijk is dit overigens niet, omdat de adviseur ook zelf al aangeeft dat de door verweerder gestelde norm overeenstemt met de stand der techniek.

58 ABRvS 29 juni 2005, nr. 200308312/1.

59 Vgl. het rapport op p. 134.

Het komt voor dat de Afdeling een vaststelling van de StAB als aanknopingspunt lijkt te gebruiken om een tekortkoming in de (onderbouwing van de) normstelling met gebruikmaking van door verweerder *na* het nemen van het bestreden besluit uitgevoerd aanvullend onderzoek, in casu geluidonderzoek, alsnog ‘te repareren’ (in die zin dat niet geconcludeerd behoeft te worden tot een motiveringsgebrek). Zo kwam de StAB in haar advies naar aanleiding van het verzoek om voorlopige voorziening in de beroepsprocedure tegen de Wm-vergunning voor een baggerspeciedepot in Middelstum⁶⁰ tot de volgende vaststelling ten aanzien van de in de vergunning opgenomen normstelling voor geluid:

‘Ter plaatse van de beoordelingspunten 001, 003 en 009 worden in de omzetzfase de richtwaarden uit de Handreiking (industrielawaai en vergunningverlening) overschreden. Het referentieniveau ter plaatse is niet vastgesteld, zodat de vastgestelde grenswaarden afwijken van het gebruikelijke toetsingskader. Op basis van de Handreiking moet dan worden geconstateerd dat de grenswaarden gelet op de richtwaarden onvoldoende waarborg tegen geluidhinder bieden. De locatie Pompsterweg 5 en 5b van verzoekers liggen op grotere afstand van de geluidsbronnen dan de beoordelingspunten zodat de geluidbelasting hier lager zal zijn dan de opgelegde grenswaarden. Verwacht mag worden dat de geluidsbelasting op de door verzoekers genoemde locaties kan voldoen aan de geluidsgrenswaarden die conform de Handreiking voor dit gebied zouden moeten gelden. Gelet op vaste jurisprudentie inzake het maximaal geluidsimmissieniveau kan er van worden uitgegaan dat de opgenomen grenswaarden voldoende waarborg tegen geluidshinder bieden.’

Deze passage geeft aan dat hoewel de onderbouwing van de geluidnormstelling niet volledig klopt, er zich gelet op de feitelijke situatie geen problemen ten aanzien van geluid lijken te zullen voordoen. Dit brengt de Afdeling in de bodemprocedure⁶¹ tot de volgende overwegingen en conclusie:

‘Bij de beoordeling van de geluidbelasting op de genoemde beoordelingspunten heeft verweerder hoofdstuk 4 van de Handreiking (...) tot uitgangspunt genomen. (...) Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, kan worden afgeleid dat de omgeving van de inrichting, voorzover hier van belang, dient te worden gekwalificeerd als een landelijke omgeving. De in de tabel 4 (van de Handreiking) aanbevo-

60 Advies van 28 oktober 2004, StAB/36624/S.

61 Het betrokken advies werd onder uitdrukkelijke mededeling aan partijen door de Afdeling ook in de bodemprocedure gebruikt.

len richtwaarden voor een dergelijke omgeving zijn 40, 35 en 30 dB(A) voor onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode. Verweerder kan in de vergunning afwijken van de geluidgrenswaarden op grond van een bestuurlijk afwegingsproces waarbij het bestaande referentieniveau van het omgevingsgeluid een belangrijke rol speelt. Als maximum geldt de etmaalwaarde van 50 dB(A) op de gevel van de dichtstbijzijnde woningen of het referentieniveau van het omgevingsgeluid.

Blijkens de stukken heeft verweerder na het verlenen van de vergunning een onderzoek verricht naar het referentieniveau van het omgevingsgeluid. De in het voorschrift 4.1.2 genoemde grenswaarden overschrijden het vastgestelde referentieniveau van het omgevingsgeluid ter plekke van de beoordelingspunten 001, 003 en 009. De etmaalwaarde van 50 dB(A) wordt echter niet overschreden. Verweerder heeft de desbetreffende overschrijdingen aanvaardbaar geacht nu het omzetten van de baggerspecie twee keer per jaar gedurende 30 werkdagen plaatsvindt, er akoestische maatregelen aan de pomp zijn getroffen en de graafmachines aan de stand der techniek voldoen.

De Afdeling ziet in het vorenstaande geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder dit standpunt niet in redelijkheid heeft kunnen innemen. De beroepsgrond faalt derhalve.'

De Afdeling geeft aan een feitelijke vaststelling van de StAB soms de noodzakelijke verdergaande juridische vertaling.

Zo constateerde de StAB in het advies naar aanleiding van het aan SITA Ecoservice opgelegde dwangsbesluit voor overtreding van voorschrift 10 van haar Wvo-vergunning dat de dwangsom was opgelegd voor alle stoffen waarvoor in dit voorschrift normen zijn opgelegd, terwijl niet voor al deze stoffen een overschrijding van de norm was waargenomen.

De Afdeling onderkent deze vaststelling van de StAB en overweegt vervolgens ten aanzien van de stoffen waarvoor geen overschrijdingen zijn geconstateerd, dat de betrokken lasten een louter preventief karakter hebben. De Afdeling stelt vervolgens dat 'uit de stukken en het verhandelde ter zitting dienaangaande echter niet (is) gebleken van een gevaar dat een overtreding van voorschrift 10, eerste lid, ten aanzien van deze parameters met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het dwangsbesluit in zoverre verder strekt dan de artikelen 5:21 en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht in een geval als dit toelaten.' De Afdeling vernietigt het betrokken besluit op dit punt.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, komt het slechts in één van de onderzochte milieudossiers voor dat de Afdeling de StAB in een conclusie niet volgt. Dit was aan de orde in de zaak met betrekking tot een actualisatie van een revisievergunning van het mengvoederproductiebedrijf Kamphuis Beckum.⁶²

In het advies werd met betrekking tot het vergunningvoorschrift (voorschrift 1.5) dat beoogt directe lichtinstraling bij objecten van derden te voorkomen, het volgende geconcludeerd:

‘Er is dan ook geen sprake van directe lichtuitstraling van de verlichtingsbronnen op woningen zodat in de huidige situatie aan het voorschrift kan worden voldaan. Voor wat betreft de lichtinstraling van manoeuvrerend materieel merk ik op dat, gelet op de situering ten opzichte van de woning Eetgerinksweg 2, er geen sprake hoeft te zijn van directe lichtinstraling. Verlichting van passerende vrachtwagens is vergelijkbaar met de verlichting van de passerende auto’s op de Eetgerinksweg en zal hier ook niet tot hinderlijke lichtinstraling hoeven te leiden. (...) Het voorschrift is niet bezwarend voor vergunninghouder omdat er in de huidige situatie al aan kan worden voldaan.’

De Afdeling plaatst deze feitelijke vaststelling dat er wel sprake zal zijn van, zij het geringe, directe lichtinstraling van manoeuvrerend materieel evenwel in een ander juridisch perspectief en komt tot de volgende vaststelling:

‘Ingevolge voorschrift 1.5 moeten de in de inrichting aangebrachte of gebezigde verlichting alsmede de uit te voeren werkzaamheden zodanig zijn afgeschermd, dat geen directe lichtinstraling op gevoelige objecten plaatsvindt die buiten de inrichting gelegen zijn.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat voorschrift 1.5 nodig is ter bescherming van woningen tegen directe lichtinstraling.

De Afdeling leidt uit voorschrift 1.5 af dat het mede ziet op door voertuigen op het terrein van de inrichting gevoerde verlichting. De door voertuigen op het terrein van de inrichting in de avondperiode veroorzaakte lichtinstraling op gevoelige objecten buiten de inrichting kan in redelijkheid niet worden voorkomen dan wel beperkt. Voorschrift 1.5 is in zoverre in strijd met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer aan de voor de inrichting geldende vergunningen verbonden.’

62 Advies van 21 december 2004, StAB/36631/H en ABRvS 10 augustus 2005, nr. 200407365/1.

Vermeld kan ten slotte nog worden dat de StAB soms wel een meer juridisch getinte opmerking plaatst over het van toepassing zijnde juridisch kader. Zo werd in de zaak met betrekking tot een grondwateronttrekkingsvergunning van ENCI B.V. door de adviseur opgemerkt dat in het kader van de GWW-vergunning geen voorschriften met betrekking tot het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewater, zoals in casu de rivier de Jeker, aan de vergunning kunnen worden verbonden. De Afdeling komt tot eenzelfde vaststelling, maar verwijst daarbij, gelet op het juridisch karakter daarvan, logischerwijze niet naar de StAB.

2.2.6 *Conclusies*

1. Het merendeel van de onderzochte dossiers zijn adviezen in het kader van beroepen van derden-belanghebbenden tegen Wm-vergunningen. Het onderzoek van de StAB spitst zich veelal toe op een milieutechnische beoordeling van de gevolgen van de activiteiten van de betrokken inrichting op het punt van geluid, trilling, emissie van gevaarlijke stoffen, geur, bodemverontreiniging en andere vormen van verontreiniging en/of hinder in relatie tot de vraag of de (aanvraag van de) bestreden vergunning en de daaraan verbonden voorschriften toereikend zijn. Voor zover het beroep is aangetekend door de vergunninghouder strekt het onderzoek van de StAB er in veel gevallen toe om vast te stellen of de bestreden voorschriften nu juist niet te stringent of bezwarend zijn, overbodig zijn of niet naleefbaar en/of dat alternatieve voorschriften opgenomen zouden moeten worden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de StAB op milieuterrein met een breed scala aan onderzoeksvragen van de Afdeling bestuursrechtspraak geconfronteerd wordt en dientengevolge over een brede milieu- en natuurtechnische expertise dient te beschikken. Waar nodig wordt door de StAB aanvullende informatie en kennis ingewonnen bij externe deskundigen.
2. De Afdeling bestuursrechtspraak formuleert de onderzoeksopdrachten, naar uit de onderzochte dossiers blijkt, in de regel algemeen. Waar naar haar oordeel nodig, blijkt de StAB een (te) algemene onderzoeksopdracht nader te preciseren.
3. Het advies wordt niet vooraf in concept aan partijen gestuurd om vertraging in de procedure te voorkomen. Dit is in overeenstemming met afspraken met de Afdeling bestuursrechtspraak. Partijen kunnen ingevolge artikel 8:47 lid 5 Awb wel binnen vier weken na de dag van verzending van het advies aan de Afdeling schriftelijk hun zienswijze met betrekking tot het advies kenbaar maken.

4. In de onderzochte adviezen worden oordelen ten aanzien van juridische vragen veelal expliciet buiten beschouwing gelaten. Soms is de scheidslijn tussen wat door de adviseur wel en niet als een juridisch aspect wordt bestempeld, niet scherp. Meer juridisch getinte opmerkingen van de StAB over het van toepassing zijnde juridisch kader worden niet expliciet overgenomen door de Afdeling.

De StAB blijkt soms suggesties te doen ten aanzien van het opnemen en/of aanpassen of aanscherpen van concrete voorschriften in de bestreden vergunning en in een incidenteel geval zelfs tekstvoorstellen daartoe te doen. De vraag is in hoeverre deze taakopvatting past binnen de vaak algemene onderzoeksopdracht en de marginale toetsing van de normstelling door de rechter (anders dan wanneer hij zelf in de zaak voorziet).

In milieuadviezen worden expliciete oordelen over de ontvankelijkheid van partijen niet aangetroffen. Wel geeft de StAB uitdrukkelijk aan wanneer bepaalde beroepsgronden niet eerder in de bedenkingenfase zijn aangevoerd.

In tegenstelling tot de bevindingen in het rapport Vijf jaar StAB worden in de door ons onderzochte milieudossiers geen juridisch-inhoudelijke oordelen aangetroffen over de (on)gegrondheid van het beroep.

5. In zijn algemeenheid kan met betrekking tot het belang van de onderzochte milieuadviezen van de StAB worden gesteld dat de rechter deze overneemt en daar voor wat betreft het vaststellen van de (natuur- en milieutechnische) feiten in sommige gevallen zeer sterk op leunt.

In de onderzochte dossiers wordt door de Afdeling veel meer gewerkt met expliciete verwijzingen naar het StAB-advies. Dit vormt een opmerkelijk (positief) verschil ten opzichte van de bevindingen in het rapport Vijf jaar StAB.

Suggesties van de StAB omtrent het opnemen en/of aanpassen van voorschriften in de bestreden vergunning blijken niet door de rechter te worden overgenomen.

Het komt voor dat de Afdeling een vaststelling van de StAB gebruikt als aanknopingspunt om met gebruikmaking van na het nemen van het bestreden besluit gedaan aanvullend onderzoek door verweerder niet tot een motiveringsgebrek te hoeven concluderen.

2.3 Dossieronderzoek van zaken waarin de rechtbank opdrachtgever is

In dit onderdeel staan de dossiers centraal waarin de rechtbank op basis van artikel 8:47 Awb de StAB heeft verzocht een onderzoek in te stellen. In de dossiers die zijn onderzocht, is in de meeste gevallen tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep inge-

steld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Bij het onderzoek is aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

1. de onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben;
2. de inhoud van de onderzoeksopdracht;
3. de werkwijze van de StAB;
4. de inhoud van het advies;
5. de betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de bestuursrechter (in casu niet alleen de rechtbank, maar ook de Afdeling bestuursrechtspraak).

2.3.1 De onderwerpen waarop de dossiers betrekking hebben

De meeste van de onderzochte dossiers waarin de rechtbank de opdrachtgever is, hebben betrekking op een verzoek om planschadevergoeding op de voet van artikel 49 WRO. In het kader van de primaire besluitvorming naar aanleiding van het verzoek om planschadevergoeding is (vrijwel) altijd advies uitgebracht door een onafhankelijke deskundigencommissie.⁶³ Het advies van de onafhankelijke deskundigencommissie bevat doorgaans een volledige beoordeling van het verzoek om planschadevergoeding. Vaste onderdelen van het advies zijn de vergelijking van planologische regimes, een analyse van de factoren die schade kunnen veroorzaken, een taxatie van de schade en een beoordeling of de schade redelijkerwijs ten laste van benadeelde behoort te blijven.

In veel gevallen wordt in de motivering van het besluit op het verzoek om schadevergoeding verwezen naar het advies van de deskundigencommissie. Het is vaste jurisprudentie dat de rechtbank dient te onderzoeken of het bestuursorgaan het advies in redelijkheid aan het besluit ten grondslag had kunnen leggen.⁶⁴

In de meeste van de onderzochte dossiers die betrekking hebben op de vergoeding van planschade, bevinden zich meerdere, elkaar op bepaalde punten tegensprekende, adviezen van deskundigen. Het komt voor dat verzoeker reeds ter onderbouwing van zijn verzoek een taxatierapport heeft laten opstellen, maar in een aantal gevallen heeft verzoeker in reactie op het advies van de door de gemeente ingeschakelde schadebeoordelingscommissie een contra-expertise laten vaststellen ter onderbouwing van zijn bezwaar- of beroepsschrift. Uit de onderzochte dossiers kan worden afgeleid dat de contra-expertise, dan wel hetgeen anderszins door of namens eiser werd aangevoerd in het beroepsschrift, de rechtbank aanleiding gaf te betwijfelen of het college van B&W het advies van de door hem ingeschakelde schadebeoordelingscommissie in redelijkheid

⁶³ Slechts indien sprake is van een kennelijke ongegrondheid van het verzoek, die zonder diepgaand onderzoek is vast te stellen, hoeft er geen deskundige te worden ingeschakeld. Vgl. ABRvS 17 oktober 1994, BR 1995, 784.

⁶⁴ Zie o.m. ABRvS 29 oktober 2003, BR 2004, 334 en ABRvS 1 september 2004, BR 2005, 43.

aan het besluit ten grondslag had kunnen leggen, waarna aan de StAB opdracht werd gegeven een onderzoek in te stellen.⁶⁵

Hoewel de meeste dossiers waarin de rechtbank opdrachtgever is, betrekking hebben op de toepassing van artikel 49 WRO, komen ook andere onderwerpen voor. Een voorbeeld is de verlening van een vrijstelling ex artikel 19 lid 2 (oud) WRO, waarbij de omvang van de geluidbelasting vanwege een aerobicistudio in geschil was en een ont-heffing ex artikel 60 van de Flora- en faunawet (Ffw) in verband met het rapen van kievitseieren. Zoals in de planschadezaken waren in deze dossiers door beide partijen onderzoeksrapporten aan de rechtbank overgelegd, die elkaar op bepaalde punten tegenspraken.

2.3.2 De inhoud van de onderzoeksopdracht

In het rapport Vijf jaar StAB wordt op pagina 81 onderscheid gemaakt tussen een algemene en een specifieke onderzoeksopdracht. Geconcludeerd werd dat de Afdeling zich doorgaans zowel in ruimtelijke-orderings- als in milieuzaken van de volgende standaardformulering bediende:

‘Ik verzoek u een onderzoek in te stellen als bedoeld in artikel 8:47 van de Algemene wet bestuursrecht en uw bevindingen in een verslag kenbaar te maken. Het onderzoek dient zich met name te richten op de aan het geschil ten grondslag liggende feiten en omstandigheden.’

In de onderzochte dossiers hebben de rechtbanken de onderzoeksopdracht specifiek geformuleerd. De onderzoeksopdrachten in de planschadedossiers hebben betrekking op:

- de vraag of sprake is van een nadelige planologische wijziging, waarbij aandacht dient te worden besteed aan de maximale invulling van het oude planologische regime;
- de vraag of sprake is van een juiste vergelijking van planologische regimes, waarbij aandacht dient te worden besteed aan de omstandigheid dat een bepaald bestemmingsplan buiten beschouwing is gelaten door de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie;
- de factoren, voortvloeiende uit een – niet in geding zijnde – planologische wijziging, die van invloed kunnen zijn op de schadeposten en de omvang van de schade;

65 Zie bijv. Rb. Haarlem 14 januari 2004, Awb 02-1478 en 02-1479.

- de vraag of sprake is van waardevermindering bestaande uit aantasting van privacy en aantasting van woongenot;
- de omvang van de schade;
- de vraag of er sprake is van schade ten gevolge van een nadelige planologische wijziging, en zo ja, of sprake is van omstandigheden die rechtvaardigen dat de schade geheel of gedeeltelijk voor rekening van benadeelde wordt gebracht.

De opdrachten betreffen met name de vergelijking van planologische regimes en de beoordeling of daaruit schade voortvloeit. Hierbij kan het volgende worden opgemerkt. Aangezien de rechtbank in de onderzochte dossiers advies vraagt aan de StAB, indien een contra-expertise of hetgeen door eiser is aangevoerd in het beroepschrift, aanleiding geeft te twijfelen aan de juistheid van het deskundigenrapport van de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie, kan de opdracht worden beperkt tot de geschilpunten. De onderzoeksopdracht hangt in dat geval af van het onderwerp van geschil. In sommige zaken, waarbij in het primaire besluit een schadevergoeding werd toegekend, is uitsluitend de omvang van de schade nog in geschil. In zaken waarbij in het primaire besluit de schadevergoeding werd afgewezen, komt het voor dat de onderzoeksopdracht uitgebreider wordt geformuleerd. De rechtbank geeft dan niet alleen opdracht te onderzoeken in hoeverre sprake is van een planologische verslechtering waaruit schade voortvloeit, maar, voor het geval die vraag door de StAB bevestigend zou worden beantwoord, wordt vervolgens verzocht te onderzoeken wat de omvang van de schade is, en te beoordelen of de schade in redelijkheid ten laste van benadeelde behoort te blijven.

In een enkel geval werd door de rechtbank naar aanleiding van het advies van de StAB de onderzoeksopdracht aangescherpt, met het verzoek bij het advies een taxatie van de schade te betrekken. In sommige gevallen verzoekt de rechtbank expliciet de taxatierapporten die door beide partijen zijn ingebracht, bij de beantwoording van de onderzoeksvraag te betrekken.

In de overige zaken – die geen betrekking hadden op artikel 49 WRO – werd de onderzoeksopdracht eveneens specifiek geformuleerd. Zoals gezegd waren ook in deze dossiers door beide partijen rapporten aan de rechtbank overgelegd die elkaar op bepaalde punten tegenspreken.

In de zaak betreffende de 19 WRO-vrijstelling werd onderzoek gevraagd naar het cumulerend effect van de door de inrichting veroorzaakte muziek en het parkeergeluid, waarbij het de vraag was in hoeverre de grenswaarde uit het *Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen* zou worden overschreden dan wel in hoeverre anderszins niet meer zou kunnen worden voldaan aan de in het voornoemd Besluit gestelde eisen.

In de zaak betreffende de ontheffing op basis van artikel 60 Ffw werd gevraagd te onderzoeken of sprake is van een meetbare dosis-effectrelatie tussen het rapen van kievitseieren en de stand van de populatie van de kievit in Friesland. Tevens werd gevraagd aan te geven of de beschikbare gegevens voldoende informatie bevatten voor een zorgvuldige besluitvorming, dan wel de leemten in de kennis te vermelden en aan te geven in hoeverre nader onderzoek nodig zou zijn.

Geconcludeerd kan worden dat de onderzoeksopdrachten veelal verband houden met vaktechnische aspecten, zoals bijvoorbeeld de berekening van geluidhinder, de factoren die de stand van de populatie van de kievit beïnvloeden, de taxatie van schade en de uitgangspunten daarvoor, een analyse van omzetgegevens, de weergave van de inhoud van planologische regimes en de vraag of daaruit schade voortvloeit. Het onderscheid tussen vaktechnische aspecten en juridische oordelen is niet altijd scherp te maken. De onderzoeksopdracht heeft immers veelal betrekking op vaktechnische aspecten die relevant zijn voor of vertaald worden in een juridisch oordeel.

In de meeste dossiers hebben beide partijen elkaar op bepaalde punten tegensprekende deskundigenrapporten overgelegd en wordt de StAB uitsluitend gevraagd ten aanzien van de geschilpunten een onderzoek in te stellen.

2.3.3 De werkwijze van de StAB

In ieder advies wordt de werkwijze van de StAB beschreven. Na ontvangst van de opdracht wordt door de StAB een uitnodiging verstuurd aan partijen om hun standpunt toe te lichten. In de meeste gevallen heeft de StAB-medewerker een gesprek met alle betrokken partijen en wordt de locatie bezocht. In sommige gevallen volstaan partijen met een schriftelijke of telefonische toelichting op hun standpunt. De partijen worden altijd apart, niet in elkaars bijzijn, gehoord.

Zo nodig wordt door de StAB specifieke informatie ingewonnen bij deskundigen. Zo werd in de zaak betreffende de kievitpopulatie in Friesland informatie ingewonnen bij weidevogelbiologen. De schriftelijke gegevens die door de StAB zijn geraadpleegd ten behoeve van het opstellen van het advies, worden in een bijlage aan het advies gehecht.

Indien in het kader van de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding door de rechtbank expliciet wordt gevraagd om een taxatie van de schade, stelt de StAB de uitgangspunten voor de taxatie vast (gedacht moet worden aan de resultaten van de vergelijking van planologische regimes). Vervolgens wordt – vaak door de rechtbank met toepassing van artikel 8:47 Awb – aan een onafhankelijke taxateur opdracht gegeven de schade te taxeren aan de hand van de door de StAB geformuleerde uitgangspunten. Deze werkwijze biedt het voordeel dat een taxateur kan worden ingeschakeld die

bekend is met de lokale situatie. Om die reden heeft de StAB niet zelf de expertise ontwikkeld om taxaties te verrichten.

Het advies wordt doorgaans binnen twee à drie maanden na de verlening van de opdracht uitgebracht. Artikel 8:47 lid 2 jo. 4 Awb bepaalt dat de rechtbank een termijn stelt voor het uitbrengen van het onderzoeksverslag, welke termijn in de opdracht dient te worden vermeld. Artikel 11 lid 3 Procesregeling bestuursrecht stelt als richtlijn dat de termijn als bedoeld in artikel 8:47 lid 4 Awb ten hoogste dertien weken mag bedragen.⁶⁶ Vastgesteld kan worden dat de StAB doorgaans aan deze richtlijn voldoet. In zaken waarin het noodzakelijk is dat de StAB nadere informatie van vakspecialisten inwint, is de termijn in een enkel geval langer.

Nadat het advies aan de rechtbank is uitgebracht, wordt het volgens artikel 11 lid 4 Procesregeling bestuursrecht binnen één week aan partijen verzonden. Ingevolge artikel 8:47 lid 5 Awb kunnen partijen binnen vier weken na de dag van verzending van het verslag schriftelijk hun zienswijzen met betrekking tot het verslag kenbaar maken. Er is niet uitdrukkelijk bepaald dat partijen hun zienswijzen aan de rechtbank dienen uit te brengen, maar in de onderzochte dossiers was dat wel het geval. Vervolgens werden de zienswijzen door de rechtbank aan de StAB verzonden, met het verzoek daarop te reageren. In dergelijke gevallen werd door de StAB een aanvullend advies uitgebracht aan de rechtbank. In het aanvullend advies worden de zienswijzen van partijen weergegeven en beoordeeld. De zienswijzen leiden doorgaans tot een nadere motivering van het advies en vormen in een enkel geval aanleiding tot het inwinnen van nadere informatie door de StAB. In de onderzochte dossiers is het niet voorgekomen dat de zienswijzen inhoudelijk tot een ander standpunt van de StAB hebben geleid.

In het rapport *Vijf jaar StAB* wordt naar aanleiding van het Mantovanelli-arrest op pagina 40 aanbevolen het deskundigenrapport ter commentariëring in concept aan partijen voor te leggen, voordat het naar de rechter wordt gestuurd.⁶⁷ Uit de dossiers is niet gebleken dat deze aanbeveling in zijn algemeenheid door de StAB wordt nagevolgd. In een enkel geval is door de rechtbank expliciet aan de StAB verzocht, het conceptadvies aan partijen voor te leggen en te reageren op hun zienswijzen, alvorens het advies aan de rechtbank uit te brengen. Het verdient opmerking dat noch in de Awb, noch in de Procesregeling bestuursrecht is bepaald dat in voorkomende gevallen het conceptadvies aan partijen dient te worden voorgelegd, voordat het daadwerkelijk aan de rechtbank wordt uitgebracht.

⁶⁶ Landelijke procesregeling bestuursrecht, Stcrt. 16 maart 2005, nr. 53, p. 30.

⁶⁷ Vgl. EHRM 18 maart 1997, JB 1997, 112 (Mantovanelli).

2.3.4 De inhoud van het advies

Ieder advies bevat een weergave van de procedure en de relevante feiten, waarbij zo mogelijk gebruik wordt gemaakt van of verwezen wordt naar de beschikbare rapporten die partijen hebben overgelegd.

In het StAB-rapport worden de rapporten die partijen hebben ingebracht, beoordeeld, waarna de StAB aan de hand van eigen onderzoek de onderzoeksvragen beantwoordt. De StAB beoordeelt met name de juistheid van de uitgangspunten of methoden die in de deskundigenrapporten worden gehanteerd ten aanzien van de vaststelling van feiten en omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de berekening van geluidhinder of schade. De StAB komt op dit punt tot een eigen inhoudelijk oordeel en toetst de deskundigenrapporten van partijen derhalve niet marginaal. In sommige gevallen wordt zeer nauwkeurig en gedetailleerd ingegaan op de juistheid van de voorliggende deskundigenrapporten. Het komt voor dat de StAB uiteindelijk in haar conclusies – meer of minder expliciet – aansluit bij de uitgangspunten of rekenmethoden van een deskundigenrapport dat een van de partijen heeft ingebracht.

In planschadezaken sluit de StAB doorgaans aan bij de resultaten van de schadeberekening, indien wordt ingestemd met de uitgangspunten die daarbij zijn gehanteerd. Gesteld kan worden dat de taxatie van de schade in zoverre marginaal wordt getoetst. Er wordt slechts – in overleg met de rechtbank – opdracht gegeven opnieuw een taxatie te verrichten, indien de uitkomsten van het onderzoek door de StAB daartoe aanleiding geven. Zo werd in de zaak Hendriks/gemeente Aa en Hunze overwogen:

‘Het voorgaande overziend kom ik tot de conclusie dat de planologische wijziging eiser slechts in zeer geringe mate in een nadeliger positie heeft gebracht. Dat de raming van de waardevermindering (...) op een bescheiden bedrag zal moeten uitkomen, lijkt mij evident. Ik zie dan ook geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid of redelijkheid van het door de SAOZ genoemde bedrag (...).’⁶⁸

Anders dan in het rapport Vijf jaar StAB werd geconstateerd, werd in de onderzochte dossiers door de StAB geen oordeel geveld omtrent de ontvankelijkheid van eisers of de gegrondheid van het beroep.⁶⁹ In het advies vindt uitsluitend een beantwoording van de onderzoeksvragen plaats. Het wordt aan de rechter overgelaten aan het advies de consequenties te verbinden voor het ingestelde beroep. Wellicht bestaat er op dit punt een samenhang met de specifieke formulering van de onderzoeksopdrachten door de rechtbanken.

⁶⁸ Advies van 7 oktober 2003, StAB/36214/R.

⁶⁹ Zie p. 131-133.

In dit verband wordt nog het volgende opgemerkt. In een van de onderzochte dossiers werd de StAB gevraagd te onderzoeken of sprake is van schade ten gevolge van een planologische wijziging, en zo ja, of er omstandigheden zijn die aanleiding geven de schade redelijkerwijs ten laste van benadeelde te laten. Uit deze onderzoeksvraag vloeit voort dat in het advies van de StAB al dan niet impliciet een oordeel wordt geveld over de mogelijkheid het verzoek toe- of af te wijzen.

2.3.5 De betekenis van het StAB-advies voor het geschil bij de rechter

In de onderzochte dossiers speelt het StAB-advies niet alleen een rol in de procedure bij de rechtbank (de opdrachtgever), maar ook in de procedure in hoger beroep, bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Het is – in planschadezaken – inmiddels vaste jurisprudentie dat de rechtbank in eerste instantie dient te beoordelen of het bestuursorgaan het advies in redelijkheid aan het besluit ten grondslag had kunnen leggen.⁷⁰ Het onderzoek van de StAB wordt door de rechtbank gebruikt voor de beoordeling van het advies van de onafhankelijke deskundigencommissie dat aan het besluit op het verzoek om planschadevergoeding ten grondslag ligt. Indien verzoeker zelf eveneens een taxatierapport heeft laten opstellen, dat het advies van de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie tegenspreekt, kan het StAB-onderzoek een belangrijk instrument zijn voor de beoordeling van beide standpunten door de rechtbank.

De Afdeling bestuursrechtspraak beoordeelt vervolgens in hoger beroep of het oordeel van de rechtbank juist is, waarbij de uitgangspunten en conclusies van de voorliggende deskundigenadviezen, waaronder het advies van de StAB, zelfstandig worden getoetst.

Uit de onderzochte dossiers lijkt te kunnen worden afgeleid dat de bestuursrechter de vaststelling van feiten en vaktechnische beoordelingen marginaal toetst en doorgaans overneemt. Een voorbeeld geeft het dossier *Ecotrans B.V./gemeente Zelhem*. In hoger beroep werd door appellant gesteld dat de rechtbank het advies van de StAB ten aanzien van de inkomens- en omzetschade ten onrechte had gevolgd. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak werd het advies van de StAB op het punt van de beweerdelijk geleden inkomens- en omzetschade geparafraseerd en samengevat. De StAB had naar aanleiding van een analyse van de omzetgegevens geconcludeerd dat niet kon worden aangetoond dat de stagnatie van de omzetgroei het gevolg was van de uitbreiding van de vuilstortplaats. Voorts concludeerde de StAB dat, gelet op de steeds strengere

70 Zie o.m. ABRvS 29 oktober 2003, BR 2004, 334 en ABRvS 1 september 2004, BR2005, 43.

voorschriften op het gebied van de hygiëne, een nadelig effect van de uitbreiding van de vuilstortplaats wel degelijk in potentie aanwezig was geweest. Dit nadelig effect is naar het oordeel van de StAB te neutraliseren door het aanpassen van de bedrijfsvoering, waartoe Ecotrans B.V. inderdaad was overgegaan. De Afdeling overwoog vervolgens:

‘Gelet op dit laatste moet het er voor worden gehouden dat de StAB van oordeel is dat het in potentie aanwezige negatieve effect (...) zich niet heeft gemanifesteerd in de praktijk waarbij van belang is geacht dat door het bedrijf in het kader van de verkrijging van het ISO-certificaat maatregelen ter waarborging van de kwaliteit zijn getroffen. De daaraan verbonden extra kosten zijn voor vergoeding in aanmerking gebracht. De Afdeling heeft evenals de rechtbank geen reden om aan de juistheid van het oordeel van de StAB te twijfelen. De conclusie van de rechtbank dat geen grond bestaat voor de vergoeding van de gestelde inkomens- en omzetschade is juist.’⁷¹

De vaktechnische beoordelingen worden door de rechter zo nodig vertaald naar een juridische beoordeling. Zo werd in het dossier inzake de Ffw door de StAB geconcludeerd dat de huidige veldgegevens over de stand van de populatie en de populatieontwikkeling niet toereikend zijn om meetbare dosis-effectrelaties tussen het rapen van kievitseieren en de stand van de populatie eenduidig te kunnen vaststellen. De Afdeling overweegt onder verwijzing naar – onder meer – het rapport van de StAB dat niet kan worden uitgesloten dat het rapen van de kievitseieren negatieve gevolgen heeft voor de stand van de kievitpopulatie. Gelet daarop en gelet op het feit dat gemotiveerd is betwist dat de staat van instandhouding van de kievit in Nederland gunstig is, komt de Afdeling uiteindelijk tot de conclusie dat in de verleende ontheffing niet is gewaarborgd dat het totale aantal te rapen eieren blijft binnen de grens van de kleine hoeveelheden die toelaatbaar zijn op grond van artikel 9 lid 1 onder c van de Vogelrichtlijn.⁷²

Een voorbeeld van de betekenis van vaktechnische beoordelingen in het StAB-rapport voor het geschil in beroep bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling geeft het dossier inzake de geluidhinder ten gevolge van een aerobicstudio.

De StAB concludeerde in het advies dat het muziekgeluid en het geluid vanwege vervoersbewegingen in principe kunnen worden gesommeerd, maar dat in dit specifieke geval het muziekgeluid geen bijdrage levert aan het gecumuleerde geluidsniveau. Naar het oordeel van de StAB was er geen aanleiding te veronderstellen dat de op basis van het Besluit vigerende grenswaarden niet zouden kunnen worden gerespecteerd.

71 ABRvS 5 november 2003, nr. 200301441/1.

72 ABRvS 7 december 2005, nr. 200503449/1.

Dit rapport was relevant voor de beoordeling van de ruimtelijke onderbouwing die ten grondslag lag aan de verlening van een vrijstelling ex artikel 19 lid 2 WRO voor een uitbreiding van de aerobicstudio. Onder verwijzing naar het StAB-advies heeft de rechtbank overwogen dat niet is gebleken dat het college de ruimtelijke onderbouwing niet in redelijkheid aan de vrijstelling ten grondslag had mogen leggen.

De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt vervolgens dat appellanten niet aanneemelijk hebben gemaakt dat de rechtbank het StAB-rapport niet aan haar oordeel over de ruimtelijke onderbouwing ten grondslag heeft kunnen leggen.⁷³

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de juridische standpunten in de onderzoeksrapporten van de StAB volledig door de rechter worden getoetst. In planschadezaken toetst de rechter de uitkomst van de vergelijking van planologische regimes bijvoorbeeld volledig. In een tweetal van de onderzochte dossiers wordt zowel door de rechtbank als de Afdeling bestuursrechtspraak op een bepaald onderdeel afgeweken. Het betreft de vraag in hoeverre bij de vergelijking van planologische regimes het oude bestemmingsplan maximaal dient te worden ingevuld. De oorzaak is een aanscherping van de jurisprudentie op dit punt door de Afdeling bestuursrechtspraak.⁷⁴ Een voorbeeld geeft het dossier Robben/Emmen. De StAB had geconcludeerd dat in dit geval de maximale bouw mogelijkheden op verschillende manieren hadden kunnen worden ingevuld. De voor verzoeker ongunstigste invulling werd door de StAB van alle invullingen de minst voor de hand liggende geacht. In een nader advies stelt de StAB dat de maximale invulling in gevallen als deze, waarin de maximale mogelijkheden van een plan op verschillende manieren kunnen worden ingevuld, niet gelijk kan worden gesteld aan de invulling die voor verzoeker de meest ongunstige is. De gemeentelijke schadebeoordelingscommissie had deze meest ongunstige invulling wel betrokken bij de planvergelijking.

De Afdeling overweegt als volgt: ‘De rechtbank is er terecht van uitgegaan dat geen sprake is van een zodanig bijzondere omstandigheid dat in het onderhavige geval niet zou mogen worden uitgegaan van de voor verzoeker meest ongunstige invulling van de maximale bouw mogelijkheden van het (...) bestemmingsplan (...). De rechtbank heeft terecht in het StAB-advies en het taxatierapport geen aanleiding gezien om tot een andere conclusie te komen, nu hierin geen aanknopingspunten gevonden kunnen worden voor het oordeel dat de maximale bebouwing mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet konden worden gerealiseerd.’⁷⁵

73 ABRvS 14 december 2005, nr. 20051459/1.

74 Zie o.m. ABRvS 14 april 2004, BR 2004, 867; ABRvS 19 maart 2003, BR 2003, 895.

75 ABRvS 22 februari 2006, nr. 200504978/1. Zie ook ABRvS 6 juli 2005, nr. 200409419/1.

De rechter toetst niet alleen de planvergelijking volledig, maar ook de uitgangspunten voor de vaststelling van de schade. De StAB stelt in haar onderzoeksrapport de uitgangspunten voor de taxatie vast en zo nodig wordt vervolgens door de rechtbank voor de vaststelling van de schade een taxateur benoemd. Voor de taxatie van de schade is het van groot belang dat de uitgangspunten die daarbij gehanteerd dienen te worden, in het StAB-rapport helder zijn omschreven.

Zo betrof de zaak Hendriks/gemeente Aa en Hunze een geschil van mening tussen de deskundigen over het uitgangspunt dat bij de taxatie van de waardevermindering zou moeten worden gehanteerd. Is er sprake van een economische eenheid tussen de woning en de paardenweide, of dient bij de vaststelling van de schade de afzonderlijke waarde van het woonperceel en de paardenweide als uitgangspunt te worden genomen. De StAB constateerde in haar advies dat uitsluitend ten aanzien van de paardenweide sprake was van een in zeer geringe mate planologisch nadeliger situatie. Er bestond geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid of redelijkheid van het door de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie vastgestelde schadebedrag. Bij een zo kleine verslechtering zou het naar het oordeel van de StAB niet uitmaken welke benadering voor de taxatie zou worden gekozen. Deze stelling heeft naar het oordeel van de StAB betrekking op de wijze van taxeren van het object, waaromtrent de taxateur zich zelfstandig een oordeel zou dienen te vormen. De stelling werd om die reden niet in de opdrachtverlening aan de taxateur vermeld. Vervolgens werd een taxateur ingeschakeld die voor de berekening van de schade als uitgangspunt had genomen dat de combinatie woonhuis/paardenweide een waardevermindering had ondergaan, en taxeerde de schade op € 10.000. De gemeentelijke schadebeoordelingscommissie had de paardenweide als afzonderlijke onroerende zaak aangemerkt en kwam tot een bedrag van € 907,56. De StAB stelt zich in een nader advies op het standpunt dat, gelet op het rapport van de taxateur, de eerdere conclusie dat aan de juistheid of redelijkheid van het door de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie uitgekeerde bedrag niet hoeft te worden getwijfeld, kennelijk niet correct was. De rechtbank had vervolgens wederom een opdracht verleend aan de taxateur, met het verzoek aan te geven of bij de bepaling van de waardevermindering de woning in combinatie met de paardenweide in ogenschouw is genomen, dan wel alleen de waardedaling van de paardenweide. Uit de uitspraak van de rechtbank blijkt, dat de taxateur de waardevermindering van enkel de paardenweide taxeert op € 1500. De Afdeling stelt vast dat het geschil uitsluitend het in dezen te hanteren uitgangspunt voor de taxatie betreft en bepaalt, in navolging van het advies van de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie, dat sprake is van twee afzonderlijke onroerende zaken. Aangezien de juistheid van het door de rechtbank vastgestelde schadebedrag

niet werd bestreden en de raad niet in hoger beroep is gekomen, kan de juistheid van het door de raad vastgestelde schadebedrag in het midden blijven.⁷⁶

Ten slotte blijkt uit het dossieronderzoek dat het StAB-rapport de rechter in bepaalde gevallen de mogelijkheid biedt het geschil inhoudelijk te beslechten indien geoordeeld wordt dat het advies van de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie niet aan het besluit op het verzoek om schadevergoeding ten grondslag had mogen worden gelegd.

In het dossier Venlo was een verzoek om vergoeding van omzetschade aan de orde vanwege een bestemmingsplan dat onder meer een ondergrondse parkeergarage mogelijk maakte. Voorts waren voor het betrokken gebied een aantal verkeersbesluiten vastgesteld inhoudende een wijziging van de verkeerscirculatie op zodanige wijze dat het verkeer van en naar de parkeergarage optimaal kon worden afgewikkeld. Voor zover relevant had de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie geoordeeld dat de verkeersbesluiten niet kunnen worden aangemerkt als zelfstandige schadeoorzaken, maar als het logische uitvloeisel van het vigerende bestemmingsplan.

De rechtbank gaf aan de StAB twee opdrachten: gevraagd werd ten eerste te onderzoeken of er ten gevolge van het bestemmingsplan sprake is van planschade, en ten tweede of er reden is aan te nemen dat de diverse verkeersbesluiten dienen te leiden tot vergoeding van nadeelcompensatie. De StAB concludeerde in haar advies ten aanzien van de tweede vraag dat de omzetschade van het bedrijf niet kan worden toegerekend aan de verkeersbesluiten. De verkeersmaatregelen hebben niet tot gevolg gehad dat de looproutes van het publiek zijn veranderd en evenmin is de bereikbaarheid van het bedrijf negatief beïnvloed. Voorts merkt de StAB op dat het in de loop der tijd wijzigen van verkeersroutes en verkeerssituaties als gevolg waarvan een locatie minder aantrekkelijk wordt voor bepaalde soorten winkels en bedrijven, kan worden geacht te behoren tot maatschappelijke ontwikkelingen die tot het normale ondernemersrisico behoren. Hetzelfde geldt naar het oordeel van de StAB voor een verandering van de looproute van het publiek.

In de uitspraak overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat de verkeersbesluiten geen besluiten zijn waarop artikel 49 WRO betrekking heeft. Het verzoek om nadeelcompensatie als gevolg van de verkeersbesluiten mag dan ook niet in dat kader worden beoordeeld. Dat het verzoek om planschade moet worden afgewezen, leidt naar het oordeel van de Afdeling niet zonder meer tot de conclusie dat evenmin grond bestaat voor nadeelcompensatie. In zoverre is het beroep gegrond en vernietigt de Afdeling de beslissing op bezwaar. Echter, gelet op het StAB-advies ziet de Afdeling vervolgens aanleiding de gevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten. Daartoe wordt overwogen

76 ABRvS 7 september 2005, nr. 200501706/1.

dat de StAB te kennen heeft gegeven dat de bereikbaarheid van het café door de bij de verkeersbesluiten geregelde veranderde afwikkeling van de verkeersstroom rond het plein niet nadelig is beïnvloed en dat die besluiten dan ook niet hebben geleid tot onevenredig nadeel dat voor compensatie in aanmerking komt.⁷⁷

Een inhoudelijke beslechting van geschillen waarin de rechter oordeelt dat het advies van de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie in redelijkheid niet aan het besluit ten grondslag had mogen worden gelegd, is in planschadezaken mogelijk indien niet opnieuw een taxatie behoeft te worden vastgesteld. Dat is het geval wanneer de Afdeling tot de conclusie komt dat een verzoek dient te worden afgewezen, zoals in bovengenoemd dossier. Het kan echter ook voorkomen dat de StAB – anders dan de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie – oordeelt dat een bepaalde schadepost wel voor vergoeding in aanmerking komt en aansluit bij een schadeberekening in een door verzoeker overgelegd taxatierapport (zoals in het dossier Ecotrans B.V.).

In dit verband kan worden opgemerkt dat het in voorkomende gevallen voor de inhoudelijke beslechting van het geschil nuttig kan zijn dat een StAB-rapport zelf een taxatie van de schade bevat.

2.3.6 Conclusies

1. Van de onderzochte dossiers waarin de rechtbank de opdrachtgever is, is in de meeste gevallen het onderwerp van het geschil een verzoek om planschadevergoeding op de voet van artikel 49 WRO. In deze dossiers ligt in alle gevallen reeds een advies van een schadebeoordelingscommissie aan het bestreden primaire besluit ten grondslag. In de meeste van de onderzochte dossiers is door eiser een contra-expertise ingebracht en is er sprake van twee, elkaar op bepaalde punten tegensprekende, deskundigenadviezen. Het advies van de StAB dient ter beoordeling van de vraag of het advies van de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie in redelijkheid aan het primaire besluit ten grondslag had kunnen worden gelegd.
2. De rechtbank formuleert de onderzoeksopdrachten in de onderzochte dossiers specifiek naar aanleiding van de geschilpunten die naar voren komen in de deskundigenrapporten, of van hetgeen anderszins door eiser is aangevoerd in het beroepschrift. De onderzoeksopdrachten houden doorgaans verband met een beoordeling van vaktechnische aspecten.

⁷⁷ ABRvS 14 september 2005, nr. 200406844/1.

3. Het is geen algemeen gebruik dat de StAB een conceptadvies aan partijen toezendt ter becommentariëring, alvorens het aan de rechtbank wordt toegezonden.
4. In de onderzochte dossiers wordt geen oordeel geveld over ontvankelijkheidsvragen of de rechtmatigheid van het bestreden besluit. De StAB beperkt zich tot een beantwoording van de onderzoeksvragen.
5. De vaststelling van feiten en de vaktechnische beoordelingen lijken door de rechter marginaal te worden getoetst en worden doorgaans overgenomen. De standpunten met een meer juridisch karakter worden volledig door de rechter getoetst, waarbij het StAB-advies niet klakkeloos wordt overgenomen. In sommige gevallen biedt het StAB-advies de rechter de mogelijkheid een geschil inhoudelijk te beslechten. Dit is in planschadezaken het geval indien niet opnieuw een taxatie van de schade dient plaats te vinden.

3 Het (toekomstige) gebruik door de rechtbanken van de advisering door de StAB

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de blik gericht op een bijzondere gebruiker van de advisering door de StAB: de sectoren bestuursrecht van de (negentien) rechtbanken.

Waar de Afdeling bestuursrechtspraak zeer frequent (naar schatting in 20% van de geschillen¹) de adviezen van de StAB vraagt in bestemmingsplan- en milieugeschillen, doen de rechtbanken dat bij de zaken die bij hen ter behandeling voorliggen veel incidenteler, en dan in overgrote meerderheid alleen in planschadezaken, zoals in het voorgaande hoofdstuk al is gebleken. In de (naaste?) toekomst zou dat echter kunnen veranderen, wanneer althans de plannen van de regering om ook in (bestemmingsplan- en) milieugeschillen een rechterlijke toetsing in twee instanties in te voeren, gerealiseerd zouden worden. In dat geval valt immers te verwachten dat de technisch-inhoudelijke kennis bij de rechtbanken, in het bijzonder op het terrein van de milieugeschillen, nogal eens tekort zal schieten om het geschil afdoende te kunnen beslechten. Het is daarom interessant om na te gaan welke ideeën bij de rechtbanken leven met betrekking tot de vraag of, en door welke deskundige, zij zich in die situatie zouden laten adviseren. De ervaringen met de StAB als adviseur van de rechtbanken in andere geschillen, in het bijzonder planschadezaken, zijn daarbij natuurlijk ook van betekenis.

In paragraaf 3.2 wordt verslag gedaan van de resultaten van een gespreksronde waarin wij de sectoren bestuursrecht van een vijftal rechtbanken hebben benaderd.

Paragraaf 3.3 is gewijd aan enkele algemeen-bestuursrechtelijke vragen inzake de advisering van de rechter, met inbegrip van de jurisprudentie die dienaangaande gewzen is.

1 Deze schatting is gebaseerd op de interne overzichten dienaangaande van de Raad van State.

In paragraaf 3.4 wordt een blik geworpen op de (mogelijke) toekomst, wanneer sprake zou zijn van een toetsing in twee instanties van (bestemmingsplan- en) milieugeschillen. In het kort zal worden besproken wat (de toelichting op) het voorontwerp van de Wabo over dat onderwerp vermeldt en welke consequenties dat voor de advisering door de StAB zou kunnen hebben.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies.

3.2 Verslag van de vraaggesprekken met de rechtbanken

Een van de hoofdaccenten van dit onderzoek betreft de vraag, *welke factoren voor de rechtbanken bepalend zijn voor de inschakeling van de StAB*. Deze vraag kan niet uitsluitend worden beantwoord aan de hand van het onderzoek van dossiers waarin de rechtbank opdrachtgever was. Om een beeld te kunnen vormen van de opvattingen van rechtbanken omtrent de inschakeling van de StAB, zijn daarom vraaggesprekken gehouden met rechters en/of medewerkers bij vijf rechtbanken (zie bijlage 2). De rechtbanken zijn geselecteerd aan de hand van het aantal opdrachten dat in het verleden aan de StAB werd verleend (relatief veel of juist relatief weinig). De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vragenlijst, die van tevoren is toegezonden aan de respondenten (zie bijlage 3).

Het verslag van de interviews is opgebouwd aan de hand van de volgende onderwerpen:

- a de onderwerpen waarover de rechtbanken aan de StAB advies vragen;
- b de categorieën van zaken waarin de StAB om advies wordt gevraagd;
- c de betekenis van het StAB-advies voor het geschil;
- d de mogelijke toekomstige competentie van rechtbanken in (bestemmingsplan- en) milieugeschillen in relatie tot de advisering door de StAB.

a De onderwerpen waarover de rechtbanken aan de StAB advies vragen

De respondenten zijn op de hoogte van de expertise van de StAB en geven aan dat het in voorkomende gevallen gebruikelijk is te overwegen of het noodzakelijk is aan de StAB opdracht te verlenen. De rechtbanken beschouwen de StAB als deskundig en onafhankelijk. Er bestaan op dat punt geen bezwaren tegen de StAB als vaste adviseur. In zaken waarin de StAB deskundig is, zal aan de StAB opdracht worden verleend, niet aan een andere instantie. In dit verband is wel opgemerkt dat het met het oog op de onafhankelijkheid niet wenselijk wordt geacht dat de StAB procespartijen (bijvoorbeeld de overheid) zou adviseren.

Als voorbeelden van geschillen die in zijn algemeenheid in aanmerking zouden kunnen komen voor een opdracht aan de StAB, worden genoemd geschillen waarin technische

of vakspecialistische onderwerpen aan de orde zijn, zoals de toepassing van de Habitatrichtlijn, de ruimtelijke onderbouwing bij de toepassing van artikel 19 WRO in zaken waar bijvoorbeeld geluidhinder of het Besluit luchtkwaliteit een rol speelt, de toepassing van de Ffw of zaken waarbij waterhuishoudkundige aspecten spelen. In een enkel geval wordt wel eens advies gevraagd ten aanzien van de vraag of een bedrijf een vergunningsplichtige inrichting is (mede in verband met de coördinatieregeling in art. 52 Woningwet). Desgevraagd blijkt echter dat in de praktijk de rechtbanken het slechts bij hoge uitzondering noodzakelijk achten in deze zaken opdracht te verlenen aan de StAB (zie hierna onder b). De meeste opdrachten worden door rechtbanken verleend in planschadezaken, maar ook dan slechts in een klein percentage van de zaken.

De respondenten geven aan geen behoefte te hebben aan juridische oordelen, zoals de interpretatie van juridische begrippen of bestemmingsplanvoorschriften. Als voorbeeld wordt genoemd de toepassing van het begrip ‘voorzienbaarheid’ in planschadezaken: dat is een juridisch begrip waarover de rechter dient te oordelen. Aan de StAB wordt uitsluitend opdracht verleend indien nader onderzoek naar feiten en omstandigheden noodzakelijk is. In planschadezaken wordt met name advies gevraagd ten aanzien van de vergelijking van planologische regimes en de taxatie van de schade. Door enkele respondenten wordt opgemerkt dat het onderscheid tussen feiten en omstandigheden enerzijds en juridische oordelen anderzijds niet altijd scherp te maken is. Daardoor ontstaat soms twijfel over de vraag of de StAB ingeschakeld moet worden. Een juridisch oordeel hangt soms immers sterk samen met feiten en omstandigheden. Het kan nuttig zijn de mening van de StAB over dergelijke kwesties te vragen, gelet op haar expertise. Niettemin wordt het vellen van juridische oordelen beschouwd als een taak van de rechter.

b De categorieën van zaken waarin de StAB om advies wordt gevraagd

In veel gevallen waarin vaktechnische aspecten aan de orde zijn, ligt er een (adequaat) deskundigenrapport aan het besluit van een bestuursorgaan ten grondslag. Uitgangspunt is dat het bestuursorgaan in eerste instantie zelf de relevante feiten verzamelt en een goede motivering aan het besluit ten grondslag legt. Indien de motivering van het besluit van goede kwaliteit is, zal geen advies aan de StAB worden gevraagd.²

Indien iets ontbreekt aan de motivering van het bestuursorgaan wordt de zaak veelal terugverwezen, om dit motiveringsgebrek te herstellen. Dit is de handelwijze in veel zaken betreffende de toetsing van de ruimtelijke onderbouwing van vrijstellingen ex artikel 19 WRO. Een van de respondenten gaf aan dat ‘de rechter niet te snel op de stoel

2 Zie ook hetgeen op dit punt in par. 3.3 wordt opgemerkt.

van het bestuur wil gaan zitten'. Een andere respondent gaf met nadruk de voorkeur aan de terugverwijzing naar het bestuursorgaan. Slechts indien het vermoeden bestaat dat dit niet tot een oplossing van het geschil leidt, zou de StAB kunnen worden ingeschakeld.

Indien hetgeen de tegenpartij aanvoert twijfel doet ontstaan omtrent de juistheid van een deskundigenrapport dat aan het besluit ten grondslag ligt, kan de StAB worden ingeschakeld, indien het vermoeden bestaat dat het onderzoeksrapport van de StAB tot een oplossing van het geschil kan leiden. Vrijwel alle respondenten geven aan dat advies aan de StAB wordt gevraagd indien de tegenpartij een kwalitatief gelijkwaardig deskundigenrapport overlegt dat gegronde twijfel zaait over de juistheid van een deskundigenrapport dat aan het besluit ten grondslag ligt. In zo'n geval wordt de StAB ingeschakeld om een objectief en onafhankelijk oordeel te vellen over de geschilpunten.

Indien door de tegenpartij geen adequaat en kwalitatief gelijkwaardig deskundigenrapport wordt overgelegd, wordt niet snel besloten de StAB om advies te vragen. Door de respondenten wordt als voorbeeld genoemd de makelaarsrapporten in planschadezaken, waaraan geen planvergelijking ten grondslag ligt. Deze zaken doet de rechtbank zelf af.

Een en ander wordt beschouwd als een kwestie van bewijslastverdeling. Het is aan de tegenpartij om in het beroepschrift twijfel te zaaien ten aanzien van de juistheid van de motivering van een besluit. De bestuursrechter heeft in dezen een minder actieve houding.

Een van de respondenten geeft aan dat er wellicht meer behoefte zou kunnen ontstaan aan advisering door de StAB indien een finale geschilbeslechting meer in zwang zou komen. Mogelijk zal de rechter dan vaker trachten zelf tot een beslissend oordeel te komen dan de zaak terug te verwijzen, waarbij een advies van de StAB wellicht van nut zou kunnen zijn. Anderzijds werd aangevoerd dat de ruimte voor de rechtbank om zelf in de zaak te voorzien (door de hoger-beroepsrechter), beperkt is.

Een andere respondent gaf aan dat in die gevallen waarin door de rechtbank geen opdracht werd gegeven aan de StAB, de Afdeling in hoger beroep evenmin de StAB had ingeschakeld. Met andere woorden: van de uitspraken van de Afdeling in hoger beroep gaat geen stimulans uit om de StAB vaker in eerste instantie bij de rechtbank in te schakelen.

c De betekenis van het StAB-advies voor het geschil

Hiervoor werd aangegeven dat rechtbanken met name opdracht verlenen aan de StAB indien de tegenpartij een kwalitatief gelijkwaardig deskundigenrapport overlegt dat gegronde twijfel zaait over de juistheid van een deskundigenrapport dat aan het primaire besluit ten grondslag ligt. Hieruit volgt dat de opdracht aan de StAB zich beperkt tot de geschilpunten en – bij voorkeur – zo specifiek mogelijk wordt geformuleerd. Alle

respondenten spreken de voorkeur uit voor een gerichte vraagstelling aan de StAB. Een van de respondenten stelt zelfs dat naarmate de opdracht specifiekere wordt geformuleerd, de bruikbaarheid van het onderzoeksrapport voor de oplossing van het geschil toeneemt. De inhoud en bruikbaarheid van het StAB-rapport wordt sterk bepaald door de vragen die de rechter heeft gesteld en of deze vragen – achteraf bezien – juist zijn geweest.

Eén respondent wijst in verband met het stellen van gerichte vragen door de rechter aan de StAB op het probleem dat in het bestuursprocesrecht het fenomeen van de (formele) tussenbeslissing niet voorkomt. Hoewel gerichte vragen de voorkeur hebben, schuilt hierin het gevaar dat daarmee impliciet (voor partijen duidelijk is dat) een tussenbeslissing wordt genomen ten aanzien van de overige aspecten, waarmee ten onrechte vooruitgelopen wordt op het eindoordeel in het geschil.

De tevredenheid over de StAB-rapporten is bij de meeste respondenten groot. Zij achten de StAB-rapporten bruikbaar voor de beslissing van het geschil. De adviezen van de StAB worden doorgaans gevolgd. Bij de respondenten bestaat de indruk dat ook de procespartijen over het algemeen tevreden zijn over het StAB-rapport.

In een enkel geval is de bruikbaarheid van een StAB-rapport minder. Dat kan samenhangen met de complexiteit van een zaak, maar ook met de vraagstelling. Er worden in zo'n geval aanvullende vragen gesteld aan de StAB.

Ten aanzien van de StAB-rapporten in planschadezaken wordt het door alle respondenten als een minpunt gezien dat de StAB niet de expertise heeft om zelf de schade te taxeren. In voorkomende gevallen dient de rechtbank zelf een taxateur te benoemen, die de schade begroot naar aanleiding van de uitgangspunten zoals vastgesteld in het StAB-rapport. Deze werkwijze is niet alleen omslachtig, het is voor de rechtbank ook lastig om zelf goede, onafhankelijke taxateurs te vinden. Op dit punt worden door respondenten twee suggesties gedaan: het verdient aanbeveling dat de StAB ofwel zelf expertise opbouwt, ofwel een landelijk register aanlegt van bekwame taxateurs die zo nodig kunnen worden geraadpleegd.

Ten aanzien van de mogelijkheid die artikel 8:47 lid 3 Awb biedt om procespartijen uit te nodigen hun wensen ten aanzien van de onderzoeksopdracht kenbaar te maken, zijn de reacties van de respondenten niet eenduidig. Vaak wordt de onderzoeksvraag wel aan procespartijen toegezonden, gelijktijdig met de mededeling omtrent de benoeming van een deskundige, maar het is geen algemeen gebruik dat partijen hun wensen dienaangaande kenbaar kunnen maken.

De respondenten oordelen veelal positief over de werkwijze van de StAB (bezoek ter plaatse, het horen van partijen, de termijn waarbinnen het rapport wordt uitgebracht).

Door enkele respondenten wordt de vraag opgeworpen waarom partijen niet in elkaars bijzijn worden gehoord.

Het is geen algemeen gebruik om de StAB uit te nodigen bij de zitting aanwezig te zijn. In een enkel geval wordt daar wel door de rechtbank om gevraagd, om een onderzoeksrapport toe te lichten, maar de ervaring is dat de StAB daar terughoudend in is.

In het rapport *Vijf jaar StAB* wordt naar aanleiding van het Mantovanelli-arrest op pagina 40 aanbevolen het deskundigenrapport ter becommentariëring in concept aan partijen voor te leggen, voordat het naar de rechter wordt gestuurd. Uit de vraaggesprekken is gebleken dat dit geen algemeen gebruik is. Slechts in een enkel geval wordt aan de StAB gevraagd om het concept van het onderzoeksrapport aan partijen te zenden ter becommentariëring, alvorens de definitieve versie aan de rechtbank wordt gezonden. Enkele respondenten zouden dit wel een efficiënte gang van zaken vinden, mits er geen overlap ontstaat met de verplichting die door artikel 8:47 lid 5 Awb aan de rechtbank wordt opgelegd om het definitieve onderzoeksrapport aan partijen toe te zenden, en de mogelijkheid die ingevolge dezelfde bepaling aan partijen wordt geboden daarop te reageren. Een herhaling van zetten dient te worden voorkomen.

d De mogelijke toekomstige competentie van rechtbanken in bestemmingsplan- en milieugeschillen in relatie tot de advisering door de StAB

Aan respondenten is de vraag voorgelegd, hoe zal worden omgegaan met de mogelijkheid om de StAB advies te vragen, indien de rechtbanken in de toekomst in eerste aanleg competent zouden zijn te oordelen over (bestemmingsplan- en) milieugeschillen. Op deze ontwikkeling wordt ook, en dan meer algemeen, in paragraaf 3.4 ingegaan.

Gelet op het speculatieve karakter van deze vraag, hebben respondenten dienaangaande nog geen definitief en concreet standpunt kunnen formuleren. Verwacht wordt dat de StAB zeker een positie zal krijgen indien de rechtbanken in eerste instantie zullen oordelen over milieugeschillen, maar of dat in een gelijke omvang als thans zal zijn, is niet duidelijk. Sommige respondenten achten het denkbaar dat, zeker in milieugeschillen, in de beginperiode vaker advies zal worden gevraagd aan de StAB, gelet op de geringe expertise bij de rechtbanken op dit rechtsgebied. Eveneens wordt gesuggereerd dat, zowel in bestemmingsplan- als in milieugeschillen, zal worden aangesloten bij de gedragslijn van de Afdeling ten aanzien van de opdrachtverlening aan de StAB.

3.3 Jurisprudentie ten aanzien van artikel 8:47 Awb

Naar aanleiding van de gedragslijn van de rechtbanken ten aanzien van de toepassing van artikel 8:47 Awb, zoals weergegeven in het verslag van de vraaggesprekken, is onderzocht

in hoeverre uit de jurisprudentie en de literatuur dienaangaande richtlijnen te destilleren zijn. Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de toepassing van artikel 8:47 Awb is betrekkelijk schaars, zodat waar mogelijk ook jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is weergegeven. De voor dit onderzoek relevante jurisprudentie heeft met name betrekking op de vraag of de rechtbank een deskundige had moeten inschakelen (lid 1), op de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de onderzoeksopdracht (lid 3) en de toezending aan partijen ter becommentariëring (lid 5).

Artikel 8:47 lid 1 Awb

Artikel 8:47 lid 1 Awb kent aan de bestuursrechter de bevoegdheid toe een deskundige te benoemen. De wet bevat geen voorschriften ten aanzien van de vraag in welke gevallen de bestuursrechter een deskundige dient te benoemen.

Uit het verslag van de vraaggesprekken kan worden afgeleid dat de bevoegdheid een deskundige te benoemen door de rechtbanken wordt benaderd vanuit het oogpunt van de bewijslastverdeling. Uitgangspunt is dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van het besluit de relevante feiten en omstandigheden verzamelt (art. 3:2 Awb).³

Dit uitgangspunt vindt steun in de literatuur. Zo beaamt Schreuder-Vlasblom dat de doorwerking van de bewijslastverdeling tussen partijen van belang is voor de vraag wanneer de rechter zelf een deskundige dient te raadplegen. Zij stelt dat het geding strekt tot toetsing van het besluit op onrechtmatigheid; alleen als het bestuur zijn onderzoeksplicht heeft verzuimd, kan de rechter overwegen het nodige onderzoek te doen verrichten.⁴

Uit de vraaggesprekken kan worden afgeleid dat de rechter, indien wordt geconstateerd dat aan de motivering van een besluit bepaalde gebreken kleven, de zaak bij voorkeur terugverwijst naar het bestuursorgaan. Uit het dossieronderzoek in zaken waarin de rechtbank opdrachtgever is, blijkt dat rechtbanken vrijwel uitsluitend opdracht verlenen aan de StAB indien door eiser een deskundigenrapport is overgelegd, waarin gegronde twijfel wordt gezaaid ten aanzien van de juistheid van een aan het primaire besluit ten grondslag liggende deskundigenrapport.⁵ Deze gedragslijn van de rechtbanken houdt in dat eiser in zijn beroepschrift twijfel moet zaaien omtrent de juistheid van een aan het primaire besluit ten grondslag gelegd deskundigenrapport. Voor zover deze

3 Vgl. L.M. Koenraad, Deskundig besturen. Beschouwingen over de plaats van het deskundigenadvies in het bestuursrecht, JBplus 2006, p. 15-33.

4 Schreuder-Vlasblom, De Awb; het bestuursprocesrecht, Deventer: Kluwer 2001, p. 165-166.

5 Eenzelfde gedragslijn wordt gevolgd in WAO-geschillen, zie B.J. Schueler in Bestuursrecht 2, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, nr. 684. Vgl. M.S.E. Wulffraat-van Dijk, Feitenonderzoek door de bestuursrechter, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, p. 256-257.

gedraglijn zou duiden op een minder actieve houding van de bestuursrechter, zou deze op gespannen voet kunnen komen te staan met het uitgangspunt, dat de bestuursrechter moet zoeken naar de 'materiële waarheid'.⁶ De bestuursrechter is immers bevoegd om ook de feiten en omstandigheden die door eiser niet zijn betwist, te onderzoeken en zo nodig aan te vullen.⁷

De vraag of een rechter zelf een deskundige dient te benoemen dan wel het bestreden besluit dient te vernietigen en terugverwijzen was expliciet aan de orde in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 5 oktober 2005. De rechtbank had in eerste instantie geoordeeld dat het bestuursorgaan het deskundigenadvies niet aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen leggen. De rechtbank had geen deskundige ingeschakeld, maar had ervoor gekozen het besluit te vernietigen en terug te verwijzen. De Afdeling overweegt daaromtrent:

'Ook indien de rechtbank met toepassing van artikel 8:47 Awb zelf een medische expertise had ingewonnen, was op voorhand verre van zeker dat die zodanig stelling uitsluitel zou bieden, dat voldaan zou zijn aan de voorwaarde waaronder zij met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, Awb zelf in de zaak kon voorzien, te weten dat ter zake (...) nog slechts één beslissing denkbaar zou zijn. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat de rechtbank er niet voor heeft mogen kiezen aan het bestuursorgaan op te dragen met inachtneming van haar uitspraak en op basis van nader onderzoek opnieuw op het bezwaar van appelland te beslissen.'⁸

In deze uitspraak wordt het inschakelen van een deskundige door de rechter in het licht van de finale geschilbeslechting geplaast. Uit de uitspraak zou a contrario kunnen worden afgeleid dat aanleiding bestaat artikel 8:47 Awb toe te passen indien het vermoeden bestaat dat het raadplegen van een deskundige tot een finale beslechting van het geschil zal kunnen leiden.⁹

Op de vraag of de rechter een deskundige dient in te schakelen, of de zaak dient terug te verwijzen, is Marseille ingegaan in zijn annotatie bij ABRvS 12 december 2001.¹⁰ In deze zaak had het bestuursorgaan naar het oordeel van de Afdeling in strijd met artikel 3:2 Awb gehandeld door na te laten een nader medisch advies te vragen naar aanleiding van de door eiser in de bezwaarfase ingebrachte verklaringen van haar revalidatiearts.

6 Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 32 en 36.

7 Vgl. Schueler 2006, nr. 661 en 674.

8 ABRvS 5 oktober 2005, AB 2006, 49.

9 Vgl. Wulffraat-van Dijk 1995, p. 264.

10 ABRvS 12 december 2001, AB 2002, 126.

De Afdeling schakelde vervolgens niet zelf een deskundige in, maar vernietigde de beslissing op bezwaar en verwees de zaak terug naar het bestuursorgaan. Marseille acht het verdedigbaar dat de rechter een deskundige inschakelt indien hij twijfelt aan de *juistheid* van de feitenvaststelling door het bestuur, zonder van oordeel te zijn dat de feitenvaststelling *onzorgvuldig* heeft plaatsgevonden. Indien de rechter ervan overtuigd is dat de feitenvaststelling door het bestuur *op onzorgvuldige wijze* heeft plaatsgevonden, kan hij het bestreden besluit vernietigen en terugverwijzen.¹¹

Marseille stelt in voornoemde annotatie dat uit de jurisprudentie¹² niet kan worden afgeleid dat door eiser *uitsluitend* de noodzakelijke twijfel kan worden gezaaid door een deskundigenrapport. Het aanvoeren van argumenten in het beroepschrift kan volstaan. Opgemerkt wordt dat uit het dossieronderzoek en de interviews kan worden geconcludeerd dat in de meerderheid van de gevallen waarin aan de StAB een advies werd gevraagd, door eiser een deskundigenrapport was overgelegd. Gesteld kan worden dat indien eiser de juistheid van een deskundigenrapport wenst aan te vechten, hij meer kans heeft op succes indien hij ter onderbouwing van zijn standpunten een kwalitatief gelijkwaardig deskundig tegenrapport overlegt. Deze conclusie lijkt te worden bevestigd in een uitspraak van 5 oktober 1999.¹³ Het betrof een planschadezaak waarin sprake was van twee, elkaar op het punt van de waardebepaling tegensprekende deskundigenadviezen. De Afdeling concludeert dat voldoende aanleiding kon bestaan om te twijfelen aan de juistheid van de door de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie vastgestelde waardevermindering, en oordeelt dat de rechtbank in de tegenstrijdige waarde-bepalingen aanleiding had moeten zien om zelf één of meer deskundigen te benoemen voor het instellen van onafhankelijk onderzoek. In zo'n geval zou de rechter zonder inschakeling van een deskundige, die over specialistische kennis beschikt, niet tot een goed oordeel over het voorliggende geschil kunnen komen.¹⁴

Niet altijd slaagt een door eiser overgelegd deskundigenrapport erin bij de rechter twijfel te zaaien omtrent de vraag of het bestuursorgaan het primaire besluit had mogen baseren op het ingewonnen deskundigenadvies. In de contra-expertise dient aan de orde te worden gesteld dat aan het deskundigenrapport, dat aan het primaire besluit ten grondslag ligt, gebreken kleven, dan wel dat het op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. In een uitspraak van 22 juni 2005 oordeelt de Afdeling bijvoorbeeld:

11 Zie bijv. ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 455.

12 In de annotatie wordt verwezen naar ABRvS 26 maart 1999, AB 1999, 240 en CRvB 11 augustus 1999 RSV 1999/241.

13 ABRvS 5 oktober 1999, AB 2001, 21.

14 Vgl. Wulffraat-van Dijk 1995, p. 242-246.

‘Het door appellant in de beroepsprocedure ingebrachte rapport (...) strekt niet tot weerlegging van de door het bestuursorgaan ingewonnen medische adviezen, noch tot de conclusie dat die adviezen niet zijn gebaseerd op deugdelijk en zorgvuldig onderzoek. Dat (...) op basis van het door hem na het afkomen van het bestreden besluit verricht onderzoek tot een andere conclusie komt is daartoe niet voldoende.’¹⁵

Naar het oordeel van de Afdeling mocht het bestuursorgaan zich ten tijde van het nemen van de primaire besluiten baseren op de ingewonnen medische adviezen. Voor zover ter zitting is uiteengezet dat de medische situatie van appellant inmiddels ernstig is verslechterd, ligt het naar het oordeel van de Afdeling in dat geval in de rede een hernieuwde aanvraag in te dienen, opdat een geactualiseerde beoordeling plaatsvindt.

Artikel 8:47 lid 3 Awb

Artikel 8:47, derde lid, Awb bepaalt dat door de rechtbank aan partijen mededeling wordt gedaan van het voornemen een deskundige te benoemen. De rechtbank kan partijen in de gelegenheid stellen om hun wensen omtrent het onderzoek kenbaar te maken.

Uit de vraaggesprekken kan worden afgeleid dat de rechtbanken partijen vrijwel altijd op de hoogte stellen van de benoeming van een deskundige en daarbij ook aangeven wat de onderzoeksvraag is. Het is geen algemeen gebruik om partijen in de gelegenheid te stellen hun wensen ten aanzien van de onderzoeksvraag kenbaar te maken.

In een uitspraak van 16 februari 2005 was een schending van artikel 8:47 lid 3 Awb aan de orde. Appellant stelde dat artikel 8:47 lid 3 Awb was geschonden, aangezien hij niet in kennis was gesteld van de benoeming van de StAB als deskundige en derhalve niet in de gelegenheid was geweest zijn wensen omtrent het onderzoek kenbaar te maken. De Afdeling oordeelt dat appellant niet in zijn belangen is geschaad. Daartoe overweegt de Afdeling dat de vraagstelling aan de deskundige algemeen is geweest en dat deze derhalve alle ten aanzien van het beroep relevante aspecten diende te onderzoeken. Voorts is appellant door de deskundige voor het uitbrengen van het verslag gehoord en is hij na het uitbrengen van het verslag in de gelegenheid gesteld schriftelijk zijn zienswijze daaromtrent kenbaar te maken.¹⁶

Uit ABRvS 1 september 2004 blijkt dat het feit dat appellant zich niet heeft verzet tegen het inschakelen van de StAB door de rechtbank, er niet toe kan leiden dat hij geacht

¹⁵ ABRvS 22 juni 2005, AB 2005, 298.

¹⁶ ABRvS 16 februari 2005, AB 2005, 337. Vgl. CRvB 28 mei 2002, JB 2002, 253.

moet worden zich op voorhand te committeren aan de uitkomsten van het StAB-rapport.¹⁷

Artikel 8:47 lid 5 Awb

Bij uitspraak van 14 augustus 2002 heeft de Afdeling bepaald dat de vraagstelling en het verslag van een door de rechtbank ingeschakelde deskundige zodanig dienen te worden geformuleerd, dat het verslag in het kader van artikel 8:47 lid 5 Awb zonder bezwaar aan partijen kan worden gezonden. In deze zaak had de rechtbank het verslag niet ter inzage gegeven aan één van de appellanten, een journalist, die daardoor niet in de gelegenheid gesteld werd op het advies te reageren. De reden was dat appellanten onvermijdelijk kennis zouden hebben gekregen van gegevens die zijn te beschouwen als bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Geheimhouding van deze gegevens was nu juist de inzet van het geding. De Afdeling oordeelt dat door deze handelwijze artikel 8:47 lid 5 Awb is geschonden, in welk artikel ook het in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde beginsel van 'fair trial' is opgenomen. Reeds hierom heeft de rechtbank niet juist gehandeld.¹⁸

Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter het advies van een door hem met toepassing van artikel 8:47 Awb ingeschakelde deskundige in beginsel kan volgen, mits het advies zorgvuldig tot stand is gekomen en gemotiveerd en concludent is. Indien eiser in reactie op de rapportage van de door de rechtbank ingeschakelde deskundige een andersluidend deskundigenrapport overlegt, dient de rechter de door hem ingeschakelde deskundige daarmee te confronteren.¹⁹

3.4 De Wabo, de rechtbanken en de StAB

Begin december 2005 is door de regering een ontwerp van de Wabo aan de Raad van State ter advisering aangeboden. Op dat wetsontwerp²⁰ zelf hoeven wij hier niet in detail in te gaan.²¹ Het is voor dit onderzoek inzake de plaats en het functioneren van de StAB als adviseur van de bestuursrechter slechts relevant dat het wetsvoorstel uitgaat van

17 ABRvS 1 september 2004, BR 2005, 43.

18 ABRvS 14 augustus 2002, JB 2002, 296.

19 CRvB 21 juli 2006, LJN AY5328, zaaknr. 04/2826 WAO.

20 Wij zijn bij het schrijven van de tekst van dit hoofdstuk uitgegaan van de versie van het wetsontwerp van 1 december 2005.

21 Voor een bruikbaar overzicht van de inhoud van het wetsontwerp verwijzen wij naar F.C.M.A. Michiels, Naar een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, TO 2005, p. 37-43.

de introductie van de omgevingsvergunning als een soort verzamelvergunning van een groot aantal toestemmingsvereisten in de sfeer van het omgevingsrecht, en dat het de bedoeling is dat geschillen over de omgevingsvergunning tot de competentie van de rechtbanken behoren.²²

Op het moment van schrijven van dit rapport (september 2006) is het advies over het wetsontwerp van de Raad van State aan de regering nog niet bekend en is dus ook nog niet bekend of het ontwerp als wetsvoorstel ter behandeling aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Wel is het zeer waarschijnlijk te achten dat binnen afzienbare tijd in enigerlei vorm een wetsvoorstel aangaande de (inhoudelijke of procedurele) integratie van de verschillende vergunningstelsels in het omgevingsrecht het parlement zal bereiken.

Wat in het kader van dit onderzoek vooral van belang is, is dat de regering blijkt uit te gaan van een herziening van de rechtsbescherming inzake (bestemmingsplan- en) milieugeschillen. Waar hier naar geldend recht volstaan wordt met een rechterlijke beoordeling in een instantie, de Afdeling bestuursrechtspraak, wordt in de Wabo uitgegaan van de Awb-systematiek van rechtspraak in twee instanties. In de tekst van het wetsontwerp is dienaangaande niets naders bepaald,²³ in het ontwerp van de memorie van toelichting wordt dienaangaande echter het volgende opgemerkt:

‘Het aantal geschillen over de omgevingsvergunning zal zo groot zijn, dat beroep in een instantie zou leiden tot een fors grotere belasting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Omgekeerd zou spreiding van de zaken over de rechtbanken organisatorisch niet tot grote problemen hoeven te leiden. Ook inhoudelijk is er geen reden om aan te nemen dat de rechtbanken de beslechting van milieugeschillen niet zouden aankunnen (...) De nu nog ontbrekende deskundigheid inzake milieugeschillen moet in korte tijd kunnen worden opgebouwd. Bovendien kan een rechtbank desgewenst de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak om advies vragen.’²⁴

Weliswaar heeft het voorgaande citaat uitsluitend betrekking op de rechtsbescherming inzake vergunningverlening in het kader van de Wm als onderdeel van de verlening van de omgevingsvergunning, maar de daarin neergelegde redenering is zonder veel moeite

22 Dat hierbij geen sprake is van een juridisch-inhoudelijk gezien integrale vergunning maar van – oneerbiedig gezegd – ‘knippen en plakken’ van de diverse vergunningstelsels laten wij verder rusten.

23 Strikt genomen hoeft dit ook niet, want wanneer de bijzondere wet op het onderdeel van de rechtsbescherming geen afwijkende bepalingen bevat, geldt het rechtsbeschermingsstelsel (van beroep op de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep op de Afdeling) zoals dat in de Awb is neergelegd.

24 Memorie van toelichting Wabo, p. 21.

door te trekken naar bestemmingsplangeschillen, zodat ook daar om dezelfde redenen voor een rechterlijke toetsing in twee instanties zou kunnen worden gekozen. Toegegeven moet weliswaar worden dat het ontwerp van de Wabo uitsluitend betrekking heeft op de Wm-vergunning als onderdeel van de omgevingsvergunning, en vervolgens op de wenselijkheid van een rechterlijke beoordeling in twee instanties, maar niet goed valt in te zien dat die wenselijkheid niet evenzeer aanwezig zou zijn bij de beslechting van bestemmingsplangeschillen. Immers, de argumenten die in het verleden werden aangevoerd voor de toetsing in één instantie, worden in het kader van de Wabo voor wat betreft milieugeschillen uiteindelijk te licht bevonden, en deze argumenten zijn dezelfde als altijd ook voor de wijze van beslechting van bestemmingsplangeschillen naar voren zijn gebracht.²⁵

Op grond van het bovenstaande kan men zeggen dat in ieder geval de regering²⁶ de keuze ten principale voor de rechtspraak in twee instanties in milieugeschillen reeds heeft gemaakt.

Dat er – uitgaande van invoering van de Wabo op enig moment – al serieus wordt nagedacht over de consequenties van een en ander, blijkt ook uit het advies van de Raad voor de rechtspraak dat op 30 januari 2006 aan de staatssecretaris van VROM is verzonden. In dat advies wordt het volgende opgemerkt, nadat de Raad voor de rechtspraak eerder heeft ingestemd met de invoering van beroep in twee instanties:

‘In de Memorie van toelichting wordt opgemerkt dat overwogen kan worden om de zaken die uit het wetsvoorstel voortvloeien bij een aantal rechtbanken te concentreren. De Raad is hier om meerdere redenen geen voorstander van (...) Concentratie van de zaken op grond van de Wet omgevingsvergunning (bedoeld is: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) zou tot gevolg hebben dat de rechtbanken, die niet als bevoegde rechtbank worden aangewezen, een deel van hun huidige bestuursrechtelijke takenpakket zouden gaan verliezen (...) De Raad acht een dergelijke herschikking van het takenpakket tussen de rechtbanken onwenselijk.’

Over de rol van de StAB merkt de Raad voor de rechtspraak nog op:

‘In de Memorie van toelichting wordt gemeld dat ook de rechtbank de StAB om advies kan vragen. De StAB vervult een belangrijke rol als deskundige in procedures

25 Zie daarover het rapport van het Centrum voor Milieurecht, p. 3 e.v.

26 Juister gezegd: *deze regering*, daar het de volgende zal zijn die de Wabo, eventueel, als wetsvoorstel aan het parlement zal aanbieden.

met betrekking tot het fysieke woon- en leefmilieu. De Raad verwacht dan ook dat de bestuursrechter zeker behoefte zal hebben om een beroep te doen op de StAB.’

Ook in het onderzoek van het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam²⁷ wordt ingegaan op de (verwachte) rol van de StAB na invoering van beroep in twee instanties:

‘Bij het invoeren van beroep in twee instanties tegen omgevingsvergunningen ligt het voor de hand het moment van het inbrengen van het deskundigenadvies door de StAB naar voren te verplaatsen. Rechtbanken zullen de informatie nodig hebben, waar nu de Afdeling om vraagt. Bovendien moet op een moment over het advies kunnen worden beschikt dat daarvan de grootst mogelijke informerende en procesordenende werking uit gaat. Een gevolg van het openstellen van beroep in twee instanties tegen de omgevingsvergunning zou derhalve kunnen zijn dat rechtbanken in meer gevallen advies zullen vragen van deskundigen, in het bijzonder de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (...).

Gelet op de positief gewaardeerde functies van het deskundigenadvies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in milieu- en ruimtelijke ordeningszaken, zou overwogen kunnen worden stimulansen in te bouwen voor de rechtbanken om gebruik te maken van de deskundigheid van de StAB. Daarbij kan gedacht worden aan het opstellen – bijvoorbeeld door de voorzitters van de bestuurskamers van de rechtbank – van richtlijnen op grond waarvan rechters kunnen bepalen in welke geschillen het vragen van een StAB-advies aan te bevelen is. Ook zou kunnen worden overwogen in omgevingsgeschillen standaard de vraag voor te leggen of zij al dan niet prijs stellen op de deskundigeninbreng van de StAB.’²⁸

Afgezien van de vraag die men bij de laatst geciteerde suggestie kan opwerpen, namelijk hoe een dergelijk verzoek aan partijen zich verhoudt tot de functie van de StAB als adviseur van de *bestuursrechter*, kan men bij het bovenstaande de kanttekening plaatsen dat een verzoek tot advisering door een deskundige, ook wanneer dat de StAB is, niet tot de standaard van de rechtbanken zal behoren.

Daarop werd in het onderzoek van het Centrum voor Milieurecht ook al door de directeur van de StAB gewezen:

27 R. Uylenburg, Omgevingsvergunning. Gevolgen van het invoeren van beroep in twee instanties, Centrum voor Milieurecht UvA, juli 2005.

28 A.w., p. 19.

‘Hij geeft aan dat niet onwaarschijnlijk is dat rechtbanken minder vaak dan de Afdeling bestuursrechtspraak nu doet advies aan de StAB zullen vragen. Dit is gebaseerd op de idee dat bij de rechtbanken meer de cultuur heerst om partijen hetgeen zij stellen te laten bewijzen c.q. te laten onderbouwen.’

Dit gevoel van de directeur van de StAB wordt bevestigd door de vraaggerekten die wij met de vertegenwoordigers van een vijftal rechtbanken hebben gevoerd.

Daaruit is gebleken hetgeen in paragraaf 3.2 al is verwoord, dat rechtbanken slechts tamelijk incidenteel om een deskundigenadvies verzoeken. Dat doen zij, kort gezegd, wanneer er reeds onderling tegenstrijdige deskundigenadviezen aan partijen voorliggen, dan wel wanneer de eisende partij erin is geslaagd om gegronde twijfel bij de rechtbank te doen ontstaan aan de geldigheid van de motivering en van de onderbouwing door een deskundigenadvies van het besluit van verweerder. Daarbij komt dat de rechtbanken van oordeel lijken te zijn dat het primair op de weg van het verwerende bestuursorgaan is gelegen om tot een deugdelijke onderbouwing van zijn besluit te komen en, mocht het bestuursorgaan daarin niet zijn geslaagd, vernietiging van dat besluit en terugverwijzing naar het bestuursorgaan moet volgen.

In de geschillen die nu door Kamer 1 (bestemmingsplannen) en 2 (milieugeschillen) van de Afdeling worden behandeld, verlopen de zaken anders. Het komt immers tamelijk frequent (naar schatting in 20% van de gevallen) voor, dat de Afdeling de StAB om advies vraagt alvorens het geschil te beslechten. In het bijzonder bij milieugeschillen, met hun technische en gespecialiseerde aspecten, waarbij niettemin sprake is van een duidelijke juridische relevantie,²⁹ is het voor de bestuursrechter soms lastig om geheel op eigen kracht tot een oordeel te komen. Dit probleem wordt overigens belangrijk verminderd, wanneer op zeker moment uitgekristalliseerde toetsingskaders, ook op milieutechnische punten, zijn ontstaan.

Ook bestemmingsplangeschillen kunnen gecompliceerd zijn, maar daarbij spelen – naar onze inschatting – toch meer problemen in de sfeer van een deugdelijke inventarisatie van alle relevante belangen en van een inhoudelijke ordening van het geschil dan zuiver technische vraagstukken.

Te verwachten valt dat, mochten de rechtbanken ook competent worden te oordelen over milieugeschillen, de behoefte aan deskundigenadviezen van de StAB zeker zal toenemen. Of de rechtbanken in eenzelfde frequentie om die adviezen zullen vragen als de Afdeling tot op heden gewoon is te doen, valt echter sterk te betwijfelen. De principieel

²⁹ Bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag of de gestelde voorschriften in de milieuvergunning deugdelijk zijn.

minder grote geneigdheid om een deskundigenadvies te vragen bij de rechtbanken, in vergelijking met de Afdeling, lijkt daaraan in de weg te zullen staan.

3.5 Conclusies

1. Bepalend voor de rechtbanken om een deskundigenadvies te vragen is ofwel het gegeven dat er meerdere deskundigenadviezen van partijen voorliggen die elkaar tegenspreken, ofwel het gegeven dat de eiser gegronde twijfel heeft weten op te roepen over de validiteit van het aan het besluit ten grondslag liggende deskundigenadvies aan verweerder.
2. De ruimte voor de rechtbanken om na vernietiging zelf in de zaak te voorzien is gering; dat gegeven leidt er in ieder geval niet toe dat de rechtbanken op ruime(re) schaal een advies aan de StAB zullen vragen.
3. In gevallen waarin de rechtbanken geen StAB-advies hebben gevraagd, heeft de Afdeling dat in hoger beroep evenmin gedaan. Met andere woorden: van de uitspraken van de Afdeling in hoger beroep gaat geen stimulans uit om de StAB vaker in het beroep in eerste instantie om advies te vragen.
4. De overgrote meerderheid van door de rechtbanken gevraagde StAB-adviezen betreft planschadezaken (art. 49 WRO). Het wordt door de rechtbanken als een gemis ervaren dat de taxatie van de schade geen onderdeel van het advies uitmaakt. Het ten behoeve van het advies inschakelen van makelaars/taxateurs zou de meerwaarde van het advies vergroten.
5. De rechtbanken blijken slechts incidenteel het concept van het StAB-advies ter inzage te geven aan partijen, met daarbij de mogelijkheid om commentaar op het concept te leveren. Hoewel een dergelijke gedragslijn vanuit het oogpunt van efficiëntie aantrekkelijk wordt geacht, wordt gewezen op het gevaar van overlap met de verplichting voortvloeiend uit artikel 8:47 lid 5 Awb.
6. Ten aanzien van de vraag of de rechtbank met toepassing van artikel 8:47 lid 1 Awb een deskundige dient in te schakelen of de zaak dient terug te verwijzen naar het bestuursorgaan, wordt in de literatuur en jurisprudentie het uitgangspunt gehanteerd dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de relevante feiten verzamelt (art. 3:2 Awb). Indien het bestuursorgaan bij de feitenvaststelling op onzorgvuldige wijze heeft gehandeld, kan de zaak worden terugverwezen. Indien in een contra-expertise twijfel wordt gezaaid omtrent de juistheid van de feitenvaststel-

ling in het aan het primair besluit ten grondslag liggende deskundigenrapport, kan de rechtbank zelf een deskundige inschakelen met toepassing van artikel 8:47 Awb.

7. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt ten aanzien van het inschakelen van een deskundige door de rechtbank de voorwaarde gesteld dat het vermoeden bestaat dat het raadplegen van een deskundige kan leiden tot een finale beslechting van het geschil. Indien op voorhand onzeker is of het deskundigenrapport ertoe kan leiden dat is voldaan aan de voorwaarde voor de toepassing van artikel 8:72 lid 4 Awb, kan de rechtbank de zaak terugverwijzen.
8. Een schending van artikel 8:47 lid 3 Awb wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak ernstig genomen, maar partijen zijn niet in hun procesbelangen geschaad indien de onderzoeksopdracht algemeen is geformuleerd, zij voor het uitbrengen van het deskundigenrapport door de deskundige zijn gehoord, en zij na het uitbrengen van het deskundigenrapport daarop hebben kunnen reageren.
9. De Afdeling hecht grote waarde aan de toezending van het deskundigenrapport aan partijen en de mogelijkheid om naar aanleiding van het rapport zienswijzen in te dienen (art. 8:47 lid 5 Awb). Indien de zienswijzen daartoe aanleiding geven, dient de rechtbank de deskundige met deze zienswijzen te confronteren.
10. Voor wat betreft de Wabo, en de daarin voorziene toetsing in twee instanties van de milieuvergunning als onderdeel van de omgevingsvergunning, valt te verwachten dat de rechtbanken, voor zover het de milieugeschillen betreft, vaker advies zullen vragen aan de StAB. Of dat in eenzelfde frequentie zal zijn als de Afdeling (Kamer 2) dat nu doet, valt echter zeer te betwijfelen, alleen al gelet op de beginselhouding van de rechtbanken ten aanzien van het vragen van deskundigenadviezen (zie ook onder 1).

4 Conclusies

Wat betreft het functioneren van de StAB in het recente verleden, mede gerelateerd aan de conclusies en aanbevelingen dienaangaande in het rapport Vijf jaar StAB:

1. Evenals in het rapport Vijf jaar StAB werd geconstateerd, is de vraagstelling van de Afdeling aan de StAB doorgaans in algemene bewoordingen gesteld (verzoek om een beschrijving van de feiten en omstandigheden, voor zover van belang voor de behandeling van de beroepen). In een enkel geval wordt deze algemene vraagstelling met een specifieke vraag aangevuld. Waar naar haar oordeel nodig, blijkt de StAB een (te) algemene onderzoeksoopdracht betreffende een milieugeschil nader te preciseren. Van de onderzochte dossiers waarin de rechtbank de opdrachtgever is, is in de meeste gevallen het onderwerp van het geschil een verzoek om planschadevergoeding op de voet van artikel 49 WRO. In deze dossiers ligt in alle gevallen reeds een advies van een schadebeoordelingscommissie aan het bestreden primaire besluit ten grondslag. In de meeste van de onderzochte dossiers is door eiser een contra-expertise ingebracht en is er sprake van twee, elkaar op bepaalde punten tegensprekende deskundigenadviezen. Het advies van de StAB dient ter beoordeling van de vraag of het advies van de gemeentelijke schadebeoordelingscommissie in redelijkheid aan het primaire besluit ten grondslag had kunnen worden gelegd.

De rechtbank formuleert de onderzoeksoopdrachten aan de StAB in de onderzochte dossiers (om die reden) specifiek, naar aanleiding van de geschilpunten die naar voren komen in de deskundigenrapporten of van hetgeen anderszins door eiser is aangevoerd in het beroepschrift.

De (gerichtheid van de) vraagstelling van de Afdeling aan de StAB verschilt aanmerkelijk van die van de rechtbanken.

2. De weergave van de relevante feiten en omstandigheden in het advies bepaalt in hoge mate de uitgangspunten voor de rechterlijke toetsing. De Afdeling leunt in dat opzicht zwaar op het advies, hetgeen ook tot uiting komt in de regelmatige verwijzing naar het advies in de uitspraak. In de onderzochte gevallen is niet gebleken van een afwijken door de Afdeling van de in het advies gepresenteerde feitenverzameling. Wel verbindt de Afdeling aan de feiten en omstandigheden soms een andere juridische wegging, maar dat is een andere kwestie.

In de onderzochte dossiers wordt door de Afdeling in haar uitspraken regelmatig expliciet verwezen naar het StAB-advies. Dit vormt een opmerkelijk (positief) verschil ten opzichte van de bevindingen in het rapport Vijf jaar StAB.

De inhoud van het advies blijkt de Afdeling in sommige gevallen in de gelegenheid te stellen om zelf in de zaak te voorzien, als bedoeld in artikel 8:72 lid 4 Awb.

De overgrote meerderheid van door de rechtbanken gevraagde StAB-adviezen betreft planschadezaken (art. 49 WRO). Het wordt door de rechtbanken als een gemis ervaren dat de taxatie van de schade geen onderdeel van het advies uitmaakt. Het ten behoeve van het advies inschakelen van makelaars/taxateurs zou de meerwaarde van het advies vergroten.

De StAB wordt zowel door de Afdeling als door de rechtbanken, zo blijkt uit het dossieronderzoek en de gehouden vraaggesprekken, zonder twijfel gezien als een in voldoende mate onafhankelijke en onpartijdige adviseur. De gelijklopende conclusie in het rapport Vijf jaar StAB dienaangaande is dus onverminderd geldig.

De relevantie van de StAB-adviezen voor de beslechting van het geschil door de rechter is evident, hetgeen ook kan worden afgeleid uit de in vergelijking met voorheen veelvuldiger verwijzing naar de adviezen in de rechterlijke uitspraken.

In planschadevergoedingszaken, waarbij advies aan de StAB is gevraagd, wordt het door de rechtbanken als een gemis ervaren dat het advies geen taxatie van de planschade bevat.

3. Wat onder 'feiten en omstandigheden' moet worden verstaan, staat niet altijd vast. Zo wordt, wanneer daarvoor aanleiding bestaat, in de StAB-adviezen in bestemmingsplangeschillen niet gearzeld om het achter de planologische keuzen liggende provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleid op zijn consistentie te bezien. Daarvoor is ook reden, omdat dit beleid door de betrokken overheden vaak ten grondslag wordt gelegd aan de door hen genomen besluiten.

In een enkel geval nadert het advies de (scheidings)lijn tussen een weergave van feiten en omstandigheden en een oordeel over de gerechtvaardigheid van een in het bestemmingsplan gemaakte planologisch-juridische keuze. Daarvan is bijvoorbeeld

sprake waar in het advies gesproken wordt van de ‘wenselijkheid’ van een gelegde bestemming of van de ‘begrijpelijkheid’ van een gebruiksbeperking. Van dergelijke oordelen en observaties is echter slechts in een klein aantal gevallen sprake.

De StAB blijkt in adviezen inzake milieugeschillen soms suggesties te doen ten aanzien van het opnemen en/of aanpassen of aanscherpen van concrete voorschriften in de bestreden vergunning en in een incidenteel geval zelfs tekstvoorstellen daartoe te doen. De vraag is in hoeverre deze taakopvatting past binnen de vaak algemene onderzoekopdracht en de marginale toetsing van de normstelling door de rechter (anders dan wanneer hij zelf in de zaak voorziet aan de hand van een uitgekristalliseerd toetsingskader en met instemming van partijen).

In incidentele gevallen nadert de StAB in haar adviezen zeer dicht de scheidslijn tussen het onderzoek naar de relevante feiten en het opwerpen van rechtmatigheidsvragen.

4. Meer algemeen wat de rechtmatigheidsaspecten betreft, kan worden gezegd dat de StAB zich goed bewust lijkt te zijn van de vereiste distantie in haar adviezen. In geen van de onderzochte adviezen werden conclusies aangetroffen die zuivere rechtmatigheidsoordelen konden heten (als: ‘niet in redelijkheid’, strijdig met enige norm als de vereiste zorgvuldigheid of de draagkrachtige motivering). Wel, zo werd ook onder 3 al vermeld, is soms sprake van een tegen de scheidslijn ‘aankruipen’ in het advies met overwegingen die slechts een stap verwijderd zijn van het vellen van een ‘redelijkheidsoordeel’. Soms ook is de scheidslijn tussen wat door de adviseur wel en niet als een juridisch aspect wordt bestempeld, niet scherp. Meer juridisch getinte opmerkingen van de StAB over het van toepassing zijnde juridisch kader worden echter niet expliciet overgenomen door de rechter.

Voor zover het advies niet alleen de feiten weergeeft maar daaraan ook enige vorm van oordelen verbindt, blijkt de rechter geheel zelfstandig in zijn eigen beoordeling, hetgeen soms ook leidt tot een afwijking van het advies wat de beoordeling van de juridische betekenis van de feiten en omstandigheden betreft.

Dit sterkt ons in onze opvatting dat het niet bezwaarlijk is wanneer de StAB in haar adviezen bij gelegenheid de grens van het rechtmatigheidsoordeel zoekt en aan het gepresenteerde feitencomplex conclusies in de sfeer van de ‘wenselijkheid’ en ‘begrijpelijkheid’ (zie ook onder 3) verbindt. Zolang niet tot het vellen van een echt rechtmatigheidsoordeel in het advies wordt overgegaan en de rechter zich bovendien zo zelfstandig opstelt als hij tot op heden heeft gedaan, kan een dergelijke wijze van advisering uiteindelijk alleen maar bijdragen tot een meer afgewogen rechterlijk oordeel. In die zin oordelen wij genuanceerd anders dan de opstellers van het rapport Vijf jaar StAB, die in dit opzicht kritischer waren.

De StAB is primair haar eigen bewaker wat betreft het in acht nemen van de scheidslijn tussen het adviseren over de relevantie van feiten en het oordelen over rechtmatigheidsvragen. De StAB 'kent haar plaats' en de rechter de zijne overigens evenzeer.

- 5 Over de vraag of het beroep ontvankelijk is, wordt in het advies niet expliciet geoordeeld. Wel wordt daarin soms geconstateerd dat een beroepsgrond (volgens de StAB) niet eerder in een zienswijze of bedenking is aangevoerd, hetgeen niet-ontvankelijkheid zou impliceren. Dit wordt door de Afdeling echter niet zonder meer overgenomen. Het komt, andersom, echter vaker voor dat het StAB-advies zwijgt over een ontvankelijkheidskwestie waar de Afdeling in haar uitspraak niet-ontvankelijkheid constateert. De Afdeling blijkt ook hierin derhalve een geheel zelfstandige koers te varen.

In de StAB-adviezen wordt geen uitspraak gedaan over de ontvankelijkheid van eisers. Ook hier onthoudt de StAB zich dus van een oordeel over een vraag die alleen door de rechter beantwoord kan worden. De rechter blijkt hierin dan ook een geheel zelfstandige koers te varen.

6. Het advies wordt door de StAB niet vooraf in concept aan partijen gestuurd om vertraging in de procedure te voorkomen. Dit is in overeenstemming met afspraken tussen de StAB en de Afdeling bestuursrechtspraak. Partijen kunnen ingevolge artikel 8:47 lid 5 Awb wel binnen vier weken na de dag van verzending van het advies aan de Afdeling schriftelijk hun zienswijze met betrekking tot het advies kenbaar maken.

Het is evenmin algemeen gebruik dat de StAB een conceptadvies aan partijen toezendt ter becommentariëring, alvorens het aan de rechtbank wordt toegezonden.

De rechtbanken blijken slechts incidenteel het concept van het StAB-advies ter inzage te geven aan partijen, met daarbij de mogelijkheid om commentaar op het concept te leveren. Hoewel een dergelijke gedragslijn vanuit het oogpunt van efficiëntie aantrekkelijk wordt geacht, wordt gewezen op het gevaar van overlap met de verplichting voortvloeiend uit artikel 8:47 lid 5 Awb.

De Afdeling hecht grote waarde aan de toezending van het deskundigenrapport aan partijen en de mogelijkheid om naar aanleiding van het rapport zienswijzen in te dienen (art. 8:47 lid 5 Awb). Indien de zienswijzen daartoe aanleiding geven, dient de rechtbank de deskundige met deze zienswijzen te confronteren.

De in het rapport Vijf jaar StAB gedane aanbeveling, om partijen gelegenheid te geven het conceptadvies van de StAB van commentaar te voorzien voordat het aan de rechter zou worden gezonden, wordt in de praktijk van de advisering aan de Afdeling niet, en in

de advisering van de rechtbanken nauwelijks opgevolgd. Hetzelfde geldt voor het aan partijen meedelen van de vragen die door de rechter aan de StAB worden gesteld. Deze handelwijze blijkt vooral ingegeven door de afspraken die de Afdeling ter zake, om redenen van efficiëntie, met de StAB heeft gemaakt en wordt overigens ook 'gedekt' in de jurisprudentie. Als argument wordt tevens aangevoerd dat artikel 8:47 lid 5 Awb, dat de toezending door de rechter van het advies aan partijen voorschrijft, tot een herhaling zou leiden.

Van de aanwezigheid van de adviseur ter zitting is slechts bij hoge uitzondering sprake.

Wat betreft de toekomstige rol van de StAB, wanneer de Wabo zou worden ingevoerd:

1. Bepalend voor de rechtbanken om een deskundigenadvies te vragen is ofwel het gegeven dat er meerdere deskundigenadviezen van partijen voorliggen die elkaar tegenspreken, ofwel het gegeven dat de eiser gegronde twijfel heeft weten op te roepen over de validiteit van het aan het besluit ten grondslag liggende deskundigenadvies aan verweerder.

Ten aanzien van de vraag of de rechtbank met toepassing van artikel 8:47 lid 1 Awb een deskundige dient in te schakelen of de zaak dient terug te verwijzen naar het bestuursorgaan, wordt in de literatuur en jurisprudentie het uitgangspunt gehanteerd dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de relevante feiten verzamelt (art. 3:2 Awb). Indien het bestuursorgaan bij de feitenvaststelling op onzorgvuldige wijze heeft gehandeld, kan de zaak worden terugverwezen. Indien in een contra-expertise twijfel wordt gezaaid omtrent de juistheid van de feitenvaststelling in het aan het primair besluit ten grondslag liggende deskundigenrapport, kan de rechtbank zelf een deskundige inschakelen met toepassing van artikel 8:47 Awb.

Anders dan de advisering van de Afdeling in bestemmingsplan- en milieugeschillen, die haar historie heeft in het verschijnsel van de ambtsberichten en het administratief beroep, is de deskundigenadvisering aan de rechtbanken meer gericht op de behoefte om concrete informatie van de rechter voor zover die niet door partijen zelf kan worden geboden. Daarbij leggen de rechtbanken een hoofddaccent op de verplichting van het bestuursorgaan om voor een voldoende – ook feitelijke – onderbouwing van het aangevochten besluit te zorgen (met vernietiging en terugverwijzing als sanctie).

2. De ruimte voor de rechtbanken om na vernietiging zelf in de zaak te voorzien is gering; dat gegeven leidt er niet toe dat de rechtbanken op ruime(re) schaal een advies aan de StAB zullen vragen.

In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt ten aanzien van het inschakelen van een deskundige door de rechtbank de voorwaarde gesteld dat

het vermoeden bestaat dat het raadplegen van een deskundige kan leiden tot een finale beslechting van het geschil. Indien op voorhand onzeker is of het deskundigenrapport ertoe kan leiden dat is voldaan aan de voorwaarde voor de toepassing van artikel 8:72 lid 4 Awb, kan de rechtbank de zaak terugverwijzen.

In gevallen waarin de rechtbanken geen StAB-advies hebben gevraagd, heeft de Afdeling dat in hoger beroep evenmin gedaan. Met andere woorden: van de uitspraken van de Afdeling in hoger beroep gaat geen stimulans uit om de StAB vaker in het beroep in eerste instantie om advies te vragen.

Er zijn weinig externe (jurisprudentiële) factoren die de rechtbanken aanzetten om vaker een beroep op deskundigenadvisering te doen.

3. Voor wat betreft de invoering van de Wabo en de daarin voorziene toetsing in twee instanties van de milieuvergunning als onderdeel van de omgevingsvergunning, valt te verwachten dat de rechtbanken, voor zover het de milieugeschillen betreft, vaker advies zullen vragen aan de StAB. Of dat in eenzelfde frequentie zal zijn als de Afdeling (Kamer 2) dat nu doet, valt echter zeer te betwijfelen, alleen al gelet op de beginselhouding van de rechtbanken ten aanzien van het vragen van deskundigenadviezen (zie ook onder 1).

Verwacht kan worden dat, na de invoering van de Wabo of misschien wel tegelijkertijd, ook de toetsing van bestemmingsplannen in twee instanties zal gaan plaatsvinden. Hoewel de Afdeling op dit moment in ongeveer evenveel gevallen (20%) een advies inzake een milieugeschil als inzake een bestemmingsplangeschil vraagt, lijkt het waarschijnlijk dat de adviesaanvragen van de rechtbanken aan de StAB vooral milieugeschillen zullen betreffen. Dit, vanwege de mate van (technische) complexiteit van deze zaken, waarin de rechtbanken bovendien een geheel nieuwe expertise moeten opbouwen. Maar, nogmaals, dit zegt niet veel over de verwachte frequentie waarin de rechtbanken, in vergelijking met de Afdeling bestuursrecht-spraak, dat zullen doen.

Verwacht kan worden dat de rechtbanken, na invoering van de Wabo, beduidend vaker een advies van de StAB zullen vragen. Die adviesaanvragen zullen vooral betrekking hebben op milieugeschillen (en op langere termijn wellicht ook op bestemmingsplangeschillen). Echter, mede gelet op de 'attitude' van de rechtbanken tegenover deskundigenadvisering, valt niet te verwachten dat de frequentie van hun adviesaanvragen vergelijkbaar met die van de Afdeling zal zijn.

In dit onderzoek wordt, bij gelegenheid van het tweede lustrum en in opdracht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), verslag gedaan van het functioneren van de StAB tijdens de afgelopen vijf jaren, in het bijzonder in haar verhouding tot de bestuursrechter.

Het onderzoek is enerzijds een vervolg op het eerdere Utrechtse onderzoek Vijf jaar StAB van de hand van A.A. Freriks en J. Robbe, dat in 2001 verscheen, en anderzijds een vooruitblik op de in het verschiet liggende situatie, in verband met de komst van de Wabo, van de toetsing van milieugeschillen in twee instanties. Te verwachten valt bovendien dat op verdere termijn ook de bestemmingsplangeschillen in eerste instantie door de rechtbanken beslecht zullen worden. Waar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar de huidige praktijk tamelijk frequent adviezen aan de StAB vraagt, is het de vraag in hoeverre de rechtbanken dat in de toekomst ook zullen doen. Het onderzoek beoogt op dit onderdeel een voldoende geobjectiveerde verwachting te schetsen.

Het onderzoek is verricht aan de hand van de bestudering van dossiers inzake bestemmingsplan- en milieugeschillen, waarin de StAB de Afdeling bestuursrechtspraak van advies heeft gediend, alsook inzake beroepen die bij de rechtbanken zijn ingesteld waarbij de StAB een advies aan de bestuursrechter heeft uitgebracht. Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de rechtbanken.

In het onderzoek is tevens een overzicht van de voor deskundigenadvisering aan de bestuursrechter relevante jurisprudentie opgenomen.

Mevrouw mr. G.M. van den Broek is docent-onderzoeker Staats- en bestuursrecht bij de Universiteit Utrecht. Zij promoveerde in 2002 op een proefschrift over planschadevergoeding op grond van artikel 49 WRO en publiceert met name op het terrein van het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht.

Mr. A.A.J. de Gier is hoofddocent Staats- en bestuursrecht bij de Universiteit Utrecht en rechter-plaatsvervanger bij de sector bestuursrecht van de Rechtbank Arnhem. Hij publiceert voornamelijk op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht.

Beide auteurs zijn werkzaam bij het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht.

Mevrouw mr. A.M.E. Veldkamp is na haar promotie op een proefschrift over internationaal afvalstoffenrecht werkzaam als juridisch adviseur en heeft in die kwaliteit deelgenomen aan het onderzoek.

Bijlage 1

Overzicht van onderzochte uitspraken en adviezen

- ABRvS 27 maart 2002, zaaknr. 200000690 en 200101670 (kokkelvisserij),
StAB-advies: nr. 34869
- ABRvS 5 november 2003, zaaknr. 200301441 (planschadeverzoek Zelhem),
StAB-advies: nr. 35288
- ABRvS 6 november 2003, zaaknr. 200304874 (recreatiepark Beekse Bergen),
StAB-advies: nr. 36302
- ABRvS 20 november 2003, zaaknr. 200304359 (bestemmingsplan Kleine Kernen
Zederik), StAB-advies: nr. 36319
- Rb. Den Bosch 3 juni 2004, zaaknr. AWB 03/2296 WET (planschadeverzoek
Deurne), StAB-advies: nr. 36354
- ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200305456 (bedrijventerrein Arnhem),
StAB-advies: nr. 36299
- ABRvS 15 september 2004, zaaknr. 200307043 (bestemmingsplan Abtswoude),
StAB-advies: nr. 36396
- ABRvS 13 oktober 2004, zaaknr. 200308285 (begraafplaats Hoogeveen),
StAB-advies: nr. 36413
- ABRvS 22 november 2004, zaaknr. 200407071 (binnenstad Den Haag),
StAB-advies: nr. 36657
- ABRvS 24 november 2004, zaaknr. 200400562 (horeca Venray),
StAB-advies: nr. 36449
- ABRvS 26 januari 2005, zaaknr. 200306353 (buitengebied Valkenswaard),
StAB-advies: nr. 36515
- ABRvS 23 februari 2005, zaaknr. 200305166 (afvalwaterlozing Essent Roermond),
StAB-advies: nr. 36283

ABRvS 16 maart 2005, zaaknr. 200401993 (dwangsom waterschap Regge en Dinkel),
StAB-advies: nr. 36569

ABRvS 20 april 2005, zaaknr. 200405315 (glasvezelproductie Westerbroek),
StAB-advies: nr. 36602

ABRvS 27 april 2005, zaaknr. 200401634 (planschadeverzoek Haarlem),
StAB-advies: nr. 36141

ABRvS 25 juni 2003, zaaknr. 200204436 (planschadeverzoek Amersfoort),
StAB-advies: nr. 35552

ABRvS 29 juni 2005, zaaknr. 200308312 (revisievergunning Buggenum),
StAB-advies: nr. 36398

ABRvS 6 juli 2005, zaaknr. 200409419 (planschadeverzoek Hendrik-Ido-Ambacht),
StAB-advies: nr. 36272

ABRvS 13 juli 2005, zaaknr. 200408111 (glastuinbouwbelichting Rilland),
StAB-advies: nr. 36696

ABRvS 20 juli 2005, zaaknr. 200407458 (baggerspeciedepot Loppersum),
StAB-advies: nr. 36624

ABRvS 3 augustus 2005, zaaknr. 200407393 (werkplan ontgronding Heerlen),
StAB-advies: nr. 36646

ABRvS 10 augustus 2005, zaaknr. 200308769 (landbouwmechanisatiebedrijf
Nieuwersluis), StAB-advies: nr. 36758

ABRvS 10 augustus 2005, zaaknr. 200407365 (vergunningvoorschriften meng-
voederproductiebedrijf Beckum), StAB-advies: nr. 36636

ABRvS 24 augustus 2005, zaaknr. 200408720 (dorpsuitbreiding Leek),
StAB-advies: nr. 36735

ABRvS 24 augustus 2005, zaaknr. 200409186 (wijzigingsplan Middelharnis),
StAB-advies: nr. 36751

ABRvS 31 augustus 2005, zaaknr. 200406325 (rondweg Deurne),
StAB-advies: nr. 36653

ABRvS 31 augustus 2005, zaaknr. 200407794 (beschermd dorpsgezicht Ubbergen),
StAB-advies: nr. 36749

ABRvS 7 september 2005, zaaknr. 200501706 (planschadeverzoek Hunze en Aa),
StAB-advies: nr. 36214

ABRvS 14 september 2005, zaaknr. 200406844 (planschadeverzoek Venlo),
StAB-advies: nr. 36257

ABRvS 19 oktober 2005, zaaknr. 200410531 (buitengebied Sint Oedenrode),
StAB-advies: nr. 36807

ABRvS 9 november 2005, zaaknr. 200409631 (randweg Wierden),
StAB-advies: nr. 36818

ABRvS 16 november 2005, zaaknr. 200409312 (milieuvergunning Sint-Michielsgestel), StAB-advies: nr. 36754

ABRvS 23 november 2005, zaaknr. 200501373 (grondwateronttrekking Limburg), StAB-advies: nr. 36824

ABRvS 7 december 2005, zaaknr. 200503449 (rapen van kievitseieren), StAB-advies: nr. 36555

ABRvS 14 december 2005, zaaknr. 200408310 (geluidsbelasting luchthaven Lelystad), StAB-advies: nr. 36928

ABRvS 14 december 2005, zaaknr. 200501459 (vrijstelling sportschool Arnhem), StAB-advies: nr. 36508

ABRvS 21 december 2005, zaaknr. 200501042 (bedrijventerrein Beverwijk), StAB-advies: nr. 36856

ABRvS 1 februari 2006, zaaknr. 200501587 (revisievergunning Honselersdijk), StAB-advies: nr. 36922

ABRvS 1 februari 2006, zaaknr. 200504266 (milieuvergunning Driebergen), StAB-advies: nr. 36926

ABRvS 15 februari 2006, zaaknr. 200502927 (revisievergunning Velddriel), StAB-advies: nr. 36933

ABRvS 22 februari 2006, zaaknr. 200504978 (planschadeverzoek Emmen), StAB-advies: nr. 36422

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen

Rechtbank Haarlem:
F.F.W. Brouwer en M. Goverman

Rechtbank Utrecht:
W. Lakeman

Rechtbank Arnhem:
H.A.W. Sniijders, W.F. Bijloo en J.N. Witsen

Rechtbank Den Bosch:
W.P.C.G. Derksen

Rechtbank Den Haag:
E. Eggeraat

Bijlage 3

Lijst van vragen besproken tijdens de vraaggesprekken met de rechtbanken

- In hoeverre heeft de rechtbank in het verleden gebruikgemaakt van de deskundigen-advisering door de StAB?
- Waarom heeft men de StAB *niet* om advies gevraagd?
- Waarom heeft men dat *wel* gedaan, wat verwachtte men van het StAB-advies en in hoeverre is die verwachting bewaarheid?
- Hoe is de inhoudelijke kwaliteit (volledigheid, helderheid, relevantie en wijze van voorbereiding) van de StAB-adviezen door de rechtbank gewaardeerd?
- Hoe zijn de StAB-adviezen door de procespartijen gewaardeerd?
- Wat is de betekenis van het StAB-advies voor de beslechting van het geschil geweest (zowel processueel als inhoudelijk)?

- Hoe zal men omgaan met de mogelijkheid om de StAB om advies te vragen, wanneer de rechtbanken in eerste aanleg competent zouden zijn om te oordelen over (bestemmingsplan- en) milieugeschillen?
- Valt daarbij iets te zeggen over de categorieën van gevallen waarin zeker (niet) om advies zal worden gevraagd?
- In hoeverre maakt het hierbij (naar te verwachten valt) verschil of het om een milieugeschil dan wel om een planologisch geschil gaat?

Naast de bovenstaande onderwerpen zijn in de diverse gesprekken door de rechtbanken ook sommige andere punten aan de orde gesteld. Deze zijn tevens verwerkt in paragraaf 3.2.

