

ANNOTATIE

Bij twijfel over mate van betekenis van gevolgen omgevingsvergunning krijgt rechtzoekende voordeel van de twijfel en is hij belanghebbende

mr. R. Bruijnsteen en Laurens Westendorp

Annotatie bij Raad van State, 10-03-2021, ECLI:NL:RVS:2021:499 (OGR-2021-0134)

Annotatie bij ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499.

1. Wij bespreken deze uitspraak, omdat de Afdeling hierin verdere invulling geeft aan het criterium 'gevolgen van enige betekenis' door te bepalen dat appellanten in casu het voordeel van de twijfel behoren te krijgen bij de beantwoording van de vraag of van dergelijke gevolgen sprake is.
2. De uitspraak betreft een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen en afwijken van het bestemmingsplan (a3) voor het realiseren van een tijdelijk zonnepark (25 jaar) met bijbehorende bouwwerken. Het project betreft een zonnepark met een oppervlakte van 45 ha, waarvan ongeveer 36 ha aan zonnepanelen. Op de gronden waarop het zonnepark is voorzien ligt een golfbaan die zal verdwijnen door de aanleg van het zonnepark.
3. Tegen dit besluit is door de eigenaar-exploitant van een nabijgelegen vakantiepark en door enkele eigenaren van recreatiewoningen op dat park beroep en vervolgens hoger beroep ingesteld. In de zaak komt de vraag aan de orde of de eigenaren van de recreatiewoningen als belanghebbenden bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning zijn aan te merken.
4. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017,

ECLI:NL:RVS:2017:2271, overweegt de Afdeling dat als uitgangspunt geldt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit, in beginsel belanghebbende is bij het besluit betreffende die activiteit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dat is vermeld in de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, dient als correctie op dit uitgangspunt; als geen sprake is van gevolgen van enige betekenis, is geen sprake van belanghebbendheid. Als de gevolgen van een activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van een betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit dat op de activiteit ziet ontbreekt, zijn deze gevolgen niet van enige betekenis en is deze betrokkene niet als belanghebbende bij het desbetreffende besluit aan te merken. Relevante factoren om vast te stellen of sprake is van gevolgen van enige betekenis zijn de afstand tot een activiteit, het zicht erop, de planologische uitstraling van een activiteit en de milieugevolgen daarvan. Deze factoren worden zo nodig in onderlinge samenhang beoordeeld, aldus de Afdeling.

5. De recreatiewoningen van appellanten in de hier geannoteerde uitspraak zijn gelegen op een afstand van ongeveer 125 m tot meer dan 500 m van het perceel waarop het zonnepark is voorzien. Appellanten hebben foto's overgelegd, waaruit blijkt dat het aannemelijk is dat enkele eigenaren in enige mate direct zicht op het zonnepark zullen hebben en daardoor feitelijke gevolgen zullen ondervinden van het zonnepark. Of deze gevolgen van enige betekenis zijn kan echter worden betwijfeld, gelet op de ter plaatse aanwezige beplanting en bouwwerken. De rechtbank heeft in eerste aanleg geoordeeld dat appellanten daardoor geen gevolgen van enige betekenis zullen ondervinden. De Afdeling vindt dit oordeel begrijpelijk, maar omdat voor enkele appellanten twijfel mogelijk is over de vraag of de gevolgen die zij ondervinden van enige betekenis zijn, moeten zij naar het oordeel van de Afdeling het voordeel van de twijfel krijgen. Deze groep appellanten wordt door de Afdeling dus wel als belanghebbende aangemerkt.

6. Ogenschijnlijk beweegt de Afdeling met het geven van het voordeel van de twijfel richting een ruimere rechtsbescherming voor de burger. De ontwikkeling over de laatste jaren laat een trend zien die heeft geleid tot het verkleinen van de kring van beroepsgerechtigden bij omgevingsrechtelijke besluiten. Zo kenden de WRO en de Wet milieubeheer tot 1 juli 2005 nog een getrapte *actio popularis*, op grond waarvan eenieder in beroep kon gaan tegen een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning voor milieu, mits zij een zienswijze tegen het ontwerp daarvan hadden ingediend (*Stb.* 2005, 282). Na het afschaffen van de getrapte *actio popularis* stond beroep tegen bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor milieu alleen nog open voor belanghebbenden. Sinds voornoemde uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016 kennen we in het kader van de beoordeling van belanghebbendheid bij omgevingsrechtelijke besluiten het criterium 'gevolgen van enige betekenis'. Als gevolg van

deze jurisprudentie leidt niet langer elk gevolg dat iemand ondervindt tot ontvankelijkheid, maar slechts die gevolgen die van enige betekenis zijn. Met de onderhavige uitspraak is duidelijk dat in geval van twijfel bij beantwoording van de vraag of sprake is van ‘gevolgen van enige betekenis’, het antwoord in elk geval in het voordeel van appelland behoort uit te vallen. Als het hier inderdaad gaat om een bewust ingezette lijn, wordt daarmee in zekere zin ‘terugbewogen’ over de lijn die sinds 2005 is ingezet; dit is een stap ‘terug’ naar méér rechtsbescherming (en daarmee eigenlijk een stap vooruit).

7. Om de uitspraak in een breder kader te plaatsen, bekeken wij de overige jurisprudentie over belanghebbendheid (wegens visuele gevolgen) bij besluiten die voorzien in de ontwikkeling van zonneparken. Welke lijnen zijn daarin te ontwaren?

8. Bij aangrenzende percelen wordt aan een beoordeling van de betekenis van de visuele gevolgen niet toegekomen. Degene die eigenaar is van een perceel dat grenst aan de beoogde projectlocatie is in beginsel belanghebbende (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3010 en de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 3 september 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:2902). In de uitspraak van 6 december 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:4609, verduidelijkt de rechtbank Overijssel dat het wel moet gaan om ‘daadwerkelijke aangrenzing’: *‘De afstand bedraagt 60 meter. De jurisprudentie met betrekking tot de belanghebbendheid van eigenaren van aangrenzende percelen is dan ook niet van toepassing. De Afdeling hanteert in gevallen als onderhavige de lijn dat een korte afstand tot een niet aangrenzend perceel een vermoeden van belanghebbendheid oplevert maar dat dit niet weg neemt dat in een specifieke situatie tot het oordeel kan worden gekomen dat belanghebbendheid ontbreekt.’*

9. Neemt de afstand tussen de percelen toe, dan slaat dat vermoeden van belanghebbendheid om in een vermoeden van niet-belanghebbendheid. In de uitspraak van 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:36, oordeelde de Afdeling dat het bij een afstand van 545 m ‘in beginsel niet aannemelijk is dat gevolgen van enige betekenis worden ondervonden’. In de uitspraak van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1981, overwoog de Afdeling hetzelfde met betrekking tot een afstand van 450 m. Uit die uitspraak blijkt ook meteen dat het slechts om een vermoeden gaat. Het directe zicht van appelland op het project in die zaak leidde, mede gelet op de omvang van het project en het open karakter van het landschap, toch tot belanghebbendheid. In de uitspraak van 24 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5697, van de rechtbank Midden-Nederland was geen sprake van zicht op de projectlocatie. Bij gebrek aan zicht leiden afstanden groter dan ongeveer 100 m in beginsel niet tot het aannemen van belanghebbendheid, aldus de rechtbank.

10. Voor belanghebbendheid is niet vereist dat zicht op de zonnepanelen zelf bestaat. Zicht op

de landschappelijke inpassing van de zonnepanelen (groene hagen, bessenstruiken, houtwallen, etc.) kan ook tot belanghebbendheid leiden als die inpassing onderdeel uitmaakt van het vergunde project. De uitspraak van 8 november 2018 van de rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2018:4787, waarin de rechtbank tot een niet-ontvankelijkverklaring kwam omdat de in het kader van het project aan te leggen beplanting het zicht op het zonnepark zou ontnemen, werd door de Afdeling in een uitspraak van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1981, vernietigd: *'Die inpassing maakt immers ook onderdeel uit van het vergunde project en uit de bij de rechtbank ingediende stukken blijkt bovendien dat [appellant] zich juist verzet tegen de komst van een groene muur met een breedte van ongeveer 1 kilometer.'* In de eerdergenoemde uitspraak van 3 september 2020 verwijst de rechtbank Overijssel bij haar ontvankelijkverklaring naar dat oordeel van de Afdeling en overweegt daarbij uitdrukkelijk dat appellant de landschappelijke inpassing heeft bestreden. Voor advocaten die namens aspirant-belanghebbenden optreden, is het daarom raadzaam om de landschappelijke inpassing uitdrukkelijk te bestrijden in de processtukken. Voor de landschappelijke inpassing geldt: hoe 'opener' het landschap, hoe groter de kans op belanghebbendheid. Valt de landschappelijke inpassing weg tegen het bestaande landschap, dan wordt die kans dus kleiner.

11. Interessant is verder de uitspraak van 9 september 2020 van de Afdeling, ECLI:NL:RVS:2020:2205. Appellant woonde aan de rand van een bungalowpark en had zijn woning omringd door een heg. Die heg blokkeerde het zicht op de projectlocatie. Appellant gaf ter zitting aan dat hij voornemens was om de heg, die op zijn eigen perceel stond, te verwijderen. Om die reden was de Afdeling van oordeel dat als uitgangspunt bij de beoordeling van de belanghebbendheid het zicht moest worden genomen dat appellant zou hebben als de heg niet op het perceel zou staan. In die zin kunnen aspirant-belanghebbenden de uitkomst van het oordeel over de belanghebbendheid dus beïnvloeden.

12. Ook in de eerdergenoemde uitspraak van 6 december 2019 ging de rechtbank Overijssel niet uit van de daadwerkelijke feitelijke situatie, maar van een situatie zoals die (mogelijk) in de toekomst zou zijn. Appellanten stelden dat het zicht op de toekomstige projectlocatie was toegenomen doordat iemand bomen had gekapt en gronden had afgegraven. Verweerder stelde dat dit was gebeurd in het kader van een vergunningplichtig landinrichtingsproject en dat met de uitvoering daarvan was begonnen zonder dat een vergunning was verleend. Verweerder gaf aan dat de vereiste vergunning, met een daarbij behorende herplantplicht, inmiddels was verleend. De rechtbank Overijssel oordeelde dat zij bij de beantwoording van de vraag of appellanten als belanghebbenden moesten worden aangemerkt uitgaat van de situatie zoals die zal zijn nadat is voldaan aan de herplantplicht.

13. Aan deze handvatten en uitgangspunten voegt de hier geannoteerde uitspraak dus het volgende toe: als twijfel mogelijk is over de vraag of appellanten gevolgen van enige betekenis

ondervinden, moeten zij het voordeel van de twijfel krijgen. Terecht, zouden wij menen. Als het om de rechtsbescherming van de burger tegen overheidshandelen gaat, zou als uitgangspunt moeten gelden: bij twijfel rechtsbescherming. Daarmee wordt ook het risico beperkt dat burgers zich tot de burgerlijke rechter wenden. Wij hopen daarom dat dit 'voordeel van de twijfel'-uitgangspunt in de toekomst tot een verlaging van de lat der belanghebbendheid gaat leiden.

14. Kijkend naar het verleden vragen wij ons af of dit uitgangspunt had geleid tot een andere uitkomst in eerdergenoemde uitspraak van 13 januari 2021. Appellanten in de alhier geannoteerde uitspraak hadden 'in enige mate zicht' op het zonnepark en er was twijfel over de ernst van de gevolgen wegens 'tussenliggende beplanting en bebouwing'. Gelet op de omvang van het zonnepark alsook de geringe afstand tussen dat park en de woningen van appellanten werd tot belanghebbendheid geconcludeerd. In de zaak van 13 januari 2021 ging het eveneens om een groot zonnepark (21 ha, over een breedte van een kilometer). Appellanten hadden zicht 'op een beperkt deel' van de landschappelijke inpassing, omdat 'houtsingels, een bosperceel en bebouwing' een gedeelte van dat zicht blokkeerden. De afstand tot het zonnepark was 545 m. Belanghebbend werden zij niet geacht. Zouden zij in de toekomst het voordeel van de twijfel mogen genieten?

15. Tot slot is het ook goed denkbaar dat ook in zaken waarin het niet gaat om de factor zicht – maar bijvoorbeeld om planologische uitstraling, geur, geluid, licht of trilling – twijfel kan bestaan over de vraag of sprake is van gevolgen van enige betekenis. Als de onderhavige uitspraak inderdaad een bewust ingezette lijn betreft, ligt het voor de hand dat de Afdeling ook dan zal menen dat het voordeel van de twijfel moeten worden gegeven aan appellanten.