

**JM 2012/122 RvS, 15-08-2012 Internetpublicatie, Kennisgeving, Publicatieplicht, Publicatie ontwerpbesluit**

Wetsbepaling(en):

[AWB artikel 2:14](#), [AWB artikel 3:12](#), [AWB artikel 3:15](#), [AWB artikel 6:13](#)

Ook gepubliceerd in:

[ECLI:NL:RVS:2012:BX4676](#), [RBnu Milieu 2012/33](#), [JB 2012/222](#), [JIN 2012/190](#), [AB 2012/353](#), [BR 2012/141](#), [NJB 2012/2124](#)

**JM 2012/122, Raad van State, 15-08-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4676, 201102433/1/A4 (annotatie)**

---

**Inhoudsindicatie**

Internetpublicatie, Kennisgeving, Publicatieplicht, Publicatie ontwerpbesluit

---

**Ga direct naar**

- [Samenvatting](#)
- [Uitspraak](#)
- [Beslissing/besluit](#)
- [Noot](#)

---

**Gegevens**

<b>Instantie</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
<b>Datum uitspraak</b>	15-08-2012
<b>Publicatie</b>	JM 2012/122 (Sdu Jurisprudentie Milieurecht), aflevering 9, 2012
<b>Annotator</b>	• <a href="#">T.N. Sanders</a>
<b>ECLI</b>	<a href="#">ECLI:NL:RVS:2012:BX4676</a>
<b>Zaaknummer</b>	201102433/1/A4
<b>Overige publicaties</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">ECLI:NL:RVS:2012:BX4676</a></li><li>• <a href="#">JIN 2012/190 met annotatie van G. Overkleeft-Verburg</a></li><li>• <a href="#">JB 2012/222 met annotatie van G. Overkleeft-Verburg</a></li><li>• <a href="#">BR 2012/141 met annotatie van mr T.D. Rijs</a></li><li>• <a href="#">Module Ruimtelijke ordening 2012/5635 met annotatie van R. Sieben</a></li><li>• <a href="#">AB 2012/353 met annotatie van Redactie</a></li><li>• <a href="#">NJB 2012/2124</a></li></ul>
<b>Rechtsgebied</b>	Milieurecht

<b>Rubriek</b>	Bestuursrecht
<b>Rechters</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mr. Drupsteen</li> <li>• mr. Sorgdrager</li> <li>• mr. Timmerman-Buck</li> </ul>
<b>Partijen</b>	<p>Uitspraak in het geding tussen:  [appellant] en anderen, wonend te Bathmen, gemeente Deventer,  en  het college van burgemeester en wethouders van Deventer,  verweerder.</p>
<b>Regelgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Awb - 2:14</li> <li>• Awb - 3:12</li> <li>• Awb - 3:15</li> <li>• Awb - 6:13</li> </ul>

---

### Samenvatting

Appellanten komen op tegen een revisievergunning verleend aan een pluimveebedrijf en melkrundveehouderij te Bathmen (gemeente Deventer). Appellanten voeren onder meer aan dat de kennisgeving van het ontwerpbesluit op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden. De gemeente Deventer heeft in een huis-aan-huisblad en op haar website de kennisgeving geplaatst. De inrichting bevindt zich echter 150 meter van de naburige gemeente Lochem, alwaar het huis-aan-huisblad niet wordt bezorgd. Het college van B en W van Deventer voert aan dat, nu er op de website van de gemeente Deventer een kennisgeving was geplaatst, ook aan de inwoners van de gemeente Lochem op aan andere geschikte wijze is kennisgegeven. De Afdeling oordeelt dat kennisgeving via internet in principe een geschikte wijze van kennisgeving is, maar dat alleen indien bij wettelijk voorschrift (i.c. de gemeentelijke verordening) is bepaald dat op deze wijze kennis wordt gegeven, de kennisgeving via internet op zichzelf voldoet aan artikel 3:12 Awb. Indien niet in een wettelijk voorschrift is vastgelegd dat via internet kennis wordt gegeven, dient er op minimaal één niet-elektronische wijze kennis te worden gegeven. Het beroep is gegrond en het besluit wordt vernietigd.

---

### Uitspraak

---

#### *1. Procesverloop*

Bij besluit van 21 december 2010 heeft het college aan [vergunninghouder] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een pluimveebedrijf en melkrundveehouderij op het perceel [locatie] te Bathmen. Dit besluit is op 13 januari 2011 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 februari 2011, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 21 maart 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant] en anderen en [vergunninghouder] hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant] en anderen en het college hebben nadere stukken ingediend.

[vergunninghouder] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 mei 2012, waar (...; *red.*)

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend voor het inwinnen van schriftelijke inlichtingen. Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gebleven.

## **2. Overwegingen**

---

### *Overgangsrecht Wabo*

2.1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht van de Invoeringswet Wabo volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding.

### *Intrekking beroepsgronden*

2.2. Ter zitting hebben [appellant] en anderen hun beroepsgronden over de modellering en bijdrage van de warmtewisselaars, over het schoonspuiten van de stallen en over de controle van het noodstroomaggregaat ingetrokken.

### *Kennisgeving ontwerpbesluit*

2.3. [appellant] en anderen betogen dat de kennisgeving van het ontwerpbesluit op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden. Zij wijzen er in dit verband op dat de inrichting op korte afstand van de grens met de gemeente Lochem is gelegen. Volgens hen heeft het college ten onrechte niet op zodanige wijze kennis gegeven van het ontwerpbesluit dat inwoners van Lochem met woningen op korte afstand van de inrichting van het ontwerpbesluit op de hoogte konden zijn.

2.3.1. Ingevolge artikel 2:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, legt het bestuursorgaan het ontwerp met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, geeft het bestuursorgaan, voorafgaand aan de terinzagelegging, in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

Ingevolge artikel 3:15, eerste lid, kunnen belanghebbenden bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

2.3.2. Het college heeft de kennisgeving van het ontwerpbesluit gepubliceerd in het huis-aan-huisblad Deventer Post. Daarnaast is de kennisgeving gepubliceerd op de website van de gemeente Deventer. Voorts heeft het college een individuele kennisgeving verzonden aan omwonenden die zienswijzen hadden ingediend over een ontwerpbesluit naar aanleiding van een eerdere, ingetrokken vergunningaanvraag en aan omwonenden binnen een afstand van 300 meter van de inrichting.

2.3.3. De inrichting ligt op ongeveer 150 meter van de grens met de gemeente Lochem en van een net over die grens gelegen veehouderij. Op een afstand van ongeveer 400 meter van de inrichting liggen in de gemeente Lochem woningen. Op grond van de bij het bestreden besluit verleende vergunning mogen

binnen de inrichting onder meer 91.400 legkippen worden gehouden. Gelet op de aard en omvang van de inrichting is aannemelijk dat ter plaatse van voornoemde veehouderij en woningen in de gemeente Lochem milieugevolgen van het in werking zijn van de inrichting kunnen worden ondervonden, zodat er in ieder geval in zoverre belanghebbenden in Lochem waren.

2.3.4. Bij de toepassing van artikel 3:12, eerste lid, van de Awb komt het college een zekere vrijheid toe, mits aldus een geschikte wijze van kennisgeving van het ontwerpbesluit plaatsvindt. Volgens de memorie van toelichting bij de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Kamerstukken II, 1999-2000, 27 023, nr. 3, blz. 14) moet daarbij worden voldaan aan de voorwaarde dat de kennisgeving daadwerkelijk al diegenen kan bereiken die naar verwachting bedenkingen kunnen hebben tegen het ontwerpbesluit. Daarbij geldt het ambtsgebied van de betreffende gemeente niet als criterium, aldus de memorie van toelichting.

Met uitzondering van de veehouderij in de gemeente Lochem op 150 meter afstand van de inrichting, zijn aan belanghebbenden in de gemeente Lochem geen individuele kennisgevingen van het ontwerpbesluit verzonden. Vaststaat verder dat belanghebbenden in de gemeente Lochem met de publicatie van de kennisgeving in de Deventer Post, die niet wordt bezorgd in de gemeente Lochem, niet konden worden bereikt. In zoverre is niet op geschikte wijze kennis gegeven als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb.

2.3.5. Wat de kennisgeving via de website van de gemeente betreft, overweegt de Afdeling dat kennisgeving via het internet een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb kan zijn. Zoals wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken II 2001-2002, 28 483, nr. 3, blz. 24 en 38), is op de kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, echter tevens artikel 2:14, tweede lid, van de Awb van toepassing. Artikel 2:14, tweede lid, en artikel 3:12, eerste lid, van de Awb dienen in onderlinge samenhang aldus te worden uitgelegd dat op grond daarvan vereist is dat, in verband met de artikelen 3:11, eerste lid, en 3:15, eerste lid, van een ontwerpbesluit op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, kennis wordt gegeven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het college heeft desgevraagd schriftelijk medegedeeld dat in de gemeente Deventer ten tijde van de kennisgeving van het ontwerpbesluit niet een wettelijk voorschrift, als bedoeld in artikel 2:14, tweede lid, gold. Het college had derhalve op ten minste één niet-elektronische, geschikte wijze kennis moeten geven van het ontwerpbesluit. Gelet op hetgeen onder 2.3.4 is overwogen, heeft het college dit niet gedaan.

2.3.6. De wijze waarop het college kennis van het ontwerpbesluit heeft gegeven is in strijd met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb. Dit gebrek kan niet met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd, aangezien niet aannemelijk is geworden dat belanghebbenden er niet door zijn benadeeld.

De beroepsgrond slaagt.

#### *Slotoverwegingen*

2.4. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb te worden vernietigd. Aan bespreking van de overige beroepsgronden komt de Afdeling niet toe.

2.5. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### **3. Beslissing**

---

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

[...]

## Noot

---

De kogel is door de kerk. Hoewel deze uitspraak niet direct een milieuonderwerp behelst, is het toch zeer relevant voor de milieurechtpraktijk nu deze uitspraak ook betrekking heeft op de publicatie van milieubesluiten. Na enkele jaren van onzekerheid voor bestuursorganen of internetpublicatie op zichzelf voldoet aan het vereiste van artikel 3:12 Awb, heeft de Afdeling op 15 augustus 2012 een drietal uitspraken gedaan waarin zij de gewenste duidelijkheid verschaft. Kort gezegd oordeelt de Afdeling dat ingevolge artikel 2:14, tweede lid, Awb het alleen kennisgeven via een publicatie op internet slechts kan indien in een wettelijk voorschrift is vastgelegd dat kennisgeving uitsluitend via elektronische weg geschiedt. In alle andere gevallen dient er op ten minste één niet-elektronische wijze kennis te worden gegeven. Op dezelfde dag zijn daarnaast twee andere uitspraken gedaan met eenzelfde strekking. Deze uitspraken zijn: nr. 201101170/1/A4 (gemeente Losser) en 201105354/1/A4 (provincie Limburg). Voor een uitgebreider overzicht van de inhoud van artikel 3:12 Awb verwijs ik voorts naar mijn vorige noot in dit blad bij ABRvS 8 augustus 2012 («JM» 2012/121, m.nt. T.N. Sanders), in deze annotatie zal ik mij alleen richten op de internetpublicatie.

De Afdeling heeft het debat of een internetpublicatie een manier van kennisgeven is die zelfstandig voldoet aan artikel 3:12, eerste lid, Awb (een *andere geschikte wijze van kennisgeving*) met deze uitspraak afgesloten. De discussie was ontstaan door een uitspraak waarin de Afdeling overwoog dat er op geschikte wijze was kennisgegeven via meerdere huis-aan-huisbladen en dat er 'overigens ook op andere wijze kennis gegeven was' van het ontwerpbesluit, nu de kennisgeving gedurende de gehele inzageperiode op de internetpagina van het bestuursorgaan was geplaatst (zie: ABRvS 10 december 2008, *M en R* 2009/67, m.nt. V.M.Y. van 't Lam). Daardoor leek het alsof een publicatie op internet een mogelijke manier van kennisgeving in de zin van artikel 3:12, eerste lid, Awb kon zijn. De Afdeling maakt nu een einde aan die onduidelijkheid. De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat het systeem van de Awb voorziet in een 'niet elektronisch, tenzij'-systeem en dat deze systematiek volgens de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer ook van toepassing is op artikel 3:12 Awb. De kennisgeving kan derhalve niet *louter* elektronisch geschieden, *tenzij* dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. De Afdeling lijkt dus het elektronische verkeer steeds meer te omarmen. Dit blijkt overigens ook uit een recente uitspraak van de Afdeling waarin deze overweegt dat een bestuursorgaan een herstelmogelijkheid moet geven aan een belanghebbende die per e-mail een bezwaarschrift indient, terwijl de elektronische weg niet open staat (ABRvS 29 augustus 2012, nr. 201112596/1/A1).

Maar zal deze uitspraak eigenlijk gevolgen hebben voor de praktijk? Zullen de publicaties in huis-aan-huisbladen binnenkort tot het verleden behoren? Ik denk het haast niet. Momenteel wordt door veel bestuursorganen zowel op internet als via een huis-aan-huisblad gepubliceerd. De publicatie in een huis-aan-huisblad is dan de verplichte kennisgeving, maar deze publicatie heeft vaak ook een politieke dimensie. Een deel van het electoraat heeft geen internet en een deel van het electoraat vindt het huis-aan-huisblad een prettige wijze van kennisgeven. Ik denk dus niet dat bestuursorganen naar aanleiding van deze uitspraken massaal zullen stoppen met het kennisgeven middels huis-aan-huisbladen. Het is naar mijn mening echter wel aanbevelenswaardig voor bestuursorganen om een verordening vast te stellen waarin zij vastleggen dat zij elektronisch zullen publiceren. De reden hiervoor is de wijze van toetsing van de Afdeling. De Afdeling toetst namelijk de verplichte kennisgeving. Als deze voldoet aan de vereisten van artikel 3:12 Awb, dan is voldoende kennisgegeven. Een niet-verplichte kennisgeving, zoals een internetpublicatie, kan daar in principe niet aan af doen (vgl. ABRvS 8 augustus 2012 «JM» 2012/121, m.nt. T.N. Sanders). Zelfs in het geval er door middel van een andere, niet-verplichte, kennisgeving aan de eisen van artikel 3:12 Awb is voldaan, zal de Afdeling alleen de verplichte kennisgeving van belang achten en toetsen (vgl. ABRvS 13 augustus 2008, nr. 200705941/1 waarin GS van de Provincie Zuid-Holland, naast een publicatie in een huis-aan-huisblad, ook niet-verplicht in de Staatscourant publiceerde). Deze regel lijkt naar mijn weten alleen uitzondering indien de niet-verplichte kennisgeving *inhoudelijk* onjuist is (vgl. ABRvS 21 februari 2006, *AB* 2006/276, m.nt. J. Robbe). Kortom, de verplichte kennisgeving is leidend voor de Afdeling. Door de internetpublicatie bij wettelijk voorschrift de verplichte kennisgeving te maken, zal de Afdeling dus deze kennisgeving toetsen aan artikel 3:12 Awb in plaats van het huis-aan-huisblad. Hiermee voorkomt het bestuursorgaan dat de

verplichte kennisgeving achteraf niet blijkt te voldoen aan artikel 3:12 Awb, doordat er problemen waren met de bezorging en verspreiding van het huis-aan-huisblad. Elektronisch publiceren lijkt mij ook een uitkomst voor grensgemeenten. Internet is namelijk ook beschikbaar in Duitsland of België, dus hoeft men niet meer kennis te geven in een buitenlandsblad (vgl. ABRvS 15 augustus 2012, nr. 201101170/1/A4, gemeente Lossler).

Heeft de wetgever dit echter wel zo bedoeld? Op deze manier is het immers mogelijk voor bestuursorganen om zelfstandig door middel van *lagere* wetgeving te bepalen dat zij afwijken van een wet in formele zin. Een kort onderzoek wijst uit dat dit inderdaad de bedoeling van de wetgever is geweest. In de memorie van toelichting van de Wet elektronisch bestuurlijke verkeer staat: "*met de woorden «bij wettelijk voorschrift» worden niet alleen wetten in formele zin bedoeld, maar ook regels gesteld door organen die aan Grondwet of wet regelgevende bevoegdheid kunnen ontleen. Derhalve kan ook bij gemeentelijke of provinciale verordeningen van de hoofdregel worden afgeweken [...]*" (Kamerstukken II, 28 243, nr. 3. p44). De wetgever heeft het dus inderdaad zo bedoeld, lijkt mij.

De Afdeling heeft met deze uitspraak lang verwachte duidelijkheid verschaft ten aanzien van het kennisgeven door middel van internetpublicaties. De regel is dat het niet mogelijk is om louter elektronisch te publiceren, tenzij bij wettelijk voorschrift (waaronder gemeentelijke en provinciale verordeningen) anders is bepaald. Het gebruikmaken van deze mogelijkheid is mijns inziens ook aanbevelenswaardig voor bestuursorganen, nu de elektronische kennisgeving minder snel problemen zal ervaren ten aanzien van de distributie en reikwijdte van de kennisgeving dan een huis-aan-huisblad.<sup>1</sup>

T.N. Sanders

#### Voetnoten

---

<sup>1</sup>

T.N. Sanders is advocaat bij Stibbe te Amsterdam.