

## Ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland: wat kan ik doen?

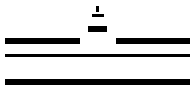


Ministerie van Infrastructuur en Milieu



**Niedersachsen**

Die Landesregierung  
Nordrhein-Westfalen



WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER



Meer informatie vindt u op [www.brms.nrw.de/go/dnl-infoheft](http://www.brms.nrw.de/go/dnl-infoheft),  
[www.ml.niedersachsen.de](http://www.ml.niedersachsen.de) en op [www.rijksoverheid.nl/  
gebiedsontwikkeling-per-regio](http://www.rijksoverheid.nl/gebiedsontwikkeling-per-regio).

Natuurlijk kunt u bij de bevoegde bestuursorganen altijd informatie opvragen en bij een rechtmatig belang inzage in de plannen krijgen.

Deze brochure is tot stand gekomen in opdracht van de Nederlands Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening en in samenwerking met Saxion en het Zentralinstitut für Raumplanung.

Enschede en Münster, januari 2016

## 1 INLEIDING

Wat kunt u doen als er in Nederland windmolens worden gepland? Of een intensieve veehouderij, factory outlet, energiecentrale of een nieuwe (spoor)weg? Weet u wanneer u aan een Nederlandse procedure kunt of moet deelnemen en hoe deze verloopt? En weet u tot wie u zich moet richten om voor uw belangen op te komen? Deze brochure geeft informatie over uw mogelijkheden voor inspraak en rechtsbescherming bij besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland.

Doorgaans worden voor een ruimtelijke ontwikkeling meerdere besluiten genomen. Het idee voor een autoweg wordt bijvoorbeeld eerst in een structuurvisie opgenomen, de globale ligging van de weg wordt bepaald in een tracébesluit en daarna concreet vastgelegd in een bestemmingsplan of inpassingsplan. Voor de daadwerkelijke aanleg wordt vervolgens een omgevingsvergunning verleend. In alle achtereenvolgende besluitvormingsprocedures zijn er mogelijkheden om uw belangen onder de aandacht te brengen. Het is erg belangrijk om in een vroeg stadium uw stem te laten horen! Ook moet bedacht worden dat een besluit zich tijdens een procedure kan ontwikkelen van voornemen tot ontwerp en definitief besluit. Niet elk besluit is dus meteen een definitieve beslissing! Zorg dat u op de hoogte bent en raadpleeg regelmatig de website van uw gemeente en die van de gemeente in Nederland. U kunt zich ook van nieuwe ontwikkelingen op de hoogte laten houden via [www.nieuweplannen.nl](http://www.nieuweplannen.nl).

In paragraaf 3 van deze brochure wordt per soort besluit aangegeven welk bestuursorgaan hierbij betrokken is, hoe de besluitvormingsprocedure verloopt en welke mogelijkheden u heeft om te participeren in de procedure. In paragraaf 2 worden belangrijke begrippen toegelicht. Deze brochure is ook digitaal te raadplegen op [www.brms.nrw.de/go/dnl-infoheft](http://www.brms.nrw.de/go/dnl-infoheft), [www.ml.niedersachsen.de](http://www.ml.niedersachsen.de) en op [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling). Hier vindt u ook verwijzingen naar extra informatie ter verduidelijking.

## SOORTEN BESLUITEN BIJ RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN

### Mogelijkheden voor inspraak en rechtsbescherming

Onderstaande figuur laat voor veel voorkomende ruimtelijke activiteiten zien hoe in een besluit steeds meer details onherroepelijk worden vastgelegd en geeft de mogelijkheden voor inspraak en rechtsbescherming weer (rood gedrukt).

#### Structuurvisie of ruimtelijk plan

legt de ideeën vast voor ruimtelijke activiteiten

- ▶ inspraak

#### Tracébesluit (soms)

bepaalt het globale tracé van een weg, spoorlijn enz.

- ▶ inspraak

#### Bestemmingsplan of inpassingsplan

bepaalt concreet waar een ruimtelijke activiteit is toegestaan

- ▶ inspraak + beroep (zienswijze verplicht!)

#### Omgevingsvergunning

geeft toestemming voor de daadwerkelijke uitvoering van de activiteit

- ▶ bezwaar + beroep

**VOORBEELD VAN BESLUITEN EN – MOGELIJKHEDEN –**  
bij een windpark of intensieve veehouderij  
Mogelijkheden voor inspraak en rechtsbescherming

**Rijk/provincie/gemeente legt het idee voor een gebied voor wind-energie of intensieve veehouderij vast in een structuurvisie.**

- ▶ U kunt hierover uw **zienswijze** geven. Er is geen **beroep** mogelijk.



**Gemeente bepaalt in een bestemmingsplan (of rijk/provincie in een inpassingsplan) op welke plek een windpark of intensieve veehouderij is toegestaan.**

- ▶ U kunt soms eerst een **reactie** geven en moet daarna uw **zienswijze** geven op het ontwerpplan. Tegen het vastgestelde plan kunt u dan **beroep** instellen.



**Gemeente (of rijk/provincie) verleent een omgevingsvergunning voor de realisatie van het windpark of de veehouderij**

- ▶ U kunt **bezwaar** maken en later **beroep** instellen tegen de beslissing op bezwaar.

### 2.1 Bestuursorgaan

Een bestuursorgaan is het orgaan van de overheid dat bevoegd is om het besluit voor de ruimtelijke activiteit te nemen. De Nederlandse overheid bestaat uit drie bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente. Bestuursorgaan bij het rijk is de bevoegde minister. Bij de provincie zijn dat Provinciale Staten en het college van Gedeputeerde Staten. Bij de gemeente zijn dat de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders.

### 2.2 Bekendmaking

Een besluit moet altijd door het bestuursorgaan worden bekendgemaakt. Dat gebeurt meestal in de plaatselijke krant en op de website van de gemeente waar de ruimtelijke activiteit zal worden uitgevoerd. In de publicatie staat welke besluitvormingsprocedure wordt gevolgd en of inspraak danwel bezwaar en beroep mogelijk is.

#### LET OP

Als de ruimtelijke activiteit belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu in Duitsland en als verwacht wordt dat belanghebbenden daar bedenkingen zullen hebben, moet een besluit ook in Duitsland bekendgemaakt worden.

### 2.3 Informatieplicht

Het Nederlandse bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen moet potentiële belanghebbenden in Duitsland tijdig informeren over hun mogelijkheden tot inspraak en rechtsbescherming.

### 2.4 Onderzoeksplicht

Voordat het bestuursorgaan een besluit neemt over een ruimtelijke activiteit moet het onderzoek (laten) doen naar de gevolgen hiervan voor de omgeving. Onderzoeksrapporten kunnen in beginsel tegen betaling worden opgevraagd.

## 2.5 Milieueffectrapportage (m.e.r.), milieueffectrapport (MER)

Wanneer een ruimtelijke activiteit belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu moeten de gevolgen in kaart worden gebracht in een milieueffectrapport (MER). Hierin worden meerdere alternatieven beschreven. Milieueffectrapportage (m.e.r.) is een hulpmiddel, bedoeld om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming.

### LET OP



Als de activiteit mogelijk aanzienlijke milieugevolgen kan hebben voor Duits grondgebied, dan wordt de samenvatting van het MER vertaald in het Duits.

## 2.6 Inspraak: zienswijze

Bij veel besluiten bestaat de mogelijkheid tot inspraak. Iedereen kan dan bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen mondeling of schriftelijk zijn zienswijze geven over het besluit.

## 2.7 Rechtsbescherming voor belanghebbenden

Tegen diverse besluiten (zoals bijvoorbeeld een omgevingsvergunning) kunt u bezwaar maken bij het bestuursorgaan of beroep instellen bij de Nederlandse rechter. Dit is echter alléén mogelijk als u belanghebbende bent, dat wil zeggen dat uw belang direct wordt geraakt door het besluit over de ruimtelijke activiteit.

## 2.8 Bezwaar – bezwaarschrift

Een bezwaarschrift wordt ingediend tijdens de bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Dit wordt door uw bezwaren aangezet om het besluit te heroverwegen. Vervolgens neemt het bestuursorgaan een beslissing op bezwaar, die overigens hetzelfde kan luiden als het besluit waartegen u bezwaar gemaakt heeft. Het maken van bezwaar betekent dus niet dat u gelijk krijgt, want het bestuursorgaan weegt altijd belangen af!

## 2.9 Beroep – beroepschrift

Tegen sommige besluiten kan beroep worden ingesteld. Een beroepschrift wordt ingediend bij de bevoegde Nederlandse rechter. Deze toetst of de beslissing op bezwaar of het besluit waarop een zienswijze is gegeven in overeenstemming is met het recht. De rechter zal dit besluit alleen vernietigen als dit niet het geval is.

### LET OP



Een bezwaarschrift of beroepschrift mag in het Duits worden gesteld. Het moet uw gegevens bevatten, uw handtekening en de gronden van uw bezwaar of beroep. En het moet binnen de gestelde termijn ingediend zijn, behalve als u een geldige reden heeft waarom dit niet mogelijk was.

Voldoet uw bezwaarschrift c.q. beroepschrift niet aan deze eisen, dan kan het bestuursorgaan c.q. de rechter besluiten om dit niet ontvankelijk te verklaren en het niet verder te behandelen.

## 2.10 Relativiteitsvereiste en onderdelenfuiik

U kunt zich bij de rechter slechts beroepen op een norm die op uw situatie van toepassing is. Er moet dus een directe relatie zijn (relativiteit) tussen de norm die wordt geschonden (er wordt bijvoorbeeld hinderlijk geluid geproduceerd) en uw persoonlijke belang (u ondervindt een bepaalde mate van geluidhinder).

Iets anders is dat de rechter alleen zal oordelen over onderdelen van een besluit waarover u in uw zienswijze heeft geklaagd of waartegen u bezwaar heeft gemaakt. Heeft u bijvoorbeeld in uw zienswijze of bezwaar geklaagd over geluidhinder, maar voert u pas later in uw beroepschrift aan dat u (ook) overlast verwacht van verkeer, dan zal de rechter uw beroep op dit onderdeel buiten behandeling laten. Dit wordt de onderdelenfuiik genoemd.

## 2.11 Rechtbank of Afdeling bestuursrechtspraak

U moet beroep instellen bij een bevoegde rechtbank (Rb) of bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). De Rb in het gebied waar de ruimtelijke activiteit zal plaatsvinden is bevoegd om een oordeel te geven over het beroep tegen een beslissing op bezwaar (zie 2.8). De



ABRvS is bevoegd om een oordeel te geven over het beroep tegen een tracébesluit en een besluit waarbij een bestemmingsplan of inpassingsplan is vastgesteld. Tevens is de ABRvS bevoegd om te oordelen over het hoger beroep tegen een uitspraak van de Rb over een beslissing op bezwaar bij een omgevingsvergunning.

## **3** BESLUITEN EN BIJBEHORENDE PROCEDURES

### **3.1 Structuurvisie, Sectoraal plan, Tracébesluit**

#### **► Structuurvisie**

Een structuurvisie is een zelfbindende ruimtelijke visie waarin ideeën voor een hoogspanningsleiding, windmolenpark, detailhandel, een agrarisch bedrijf, een energiecentrale of een voorkeurstracé voor een weg worden vastgelegd. Meestal organiseert het bestuursorgaan een inspraakprocedure.

#### **► Sectoraal plan**

Voor ruimtelijke activiteiten zoals de plaatsing van windmolens of de wijziging van een waterloop wordt soms een plan gemaakt voor die speciale sector zoals water, bodem, wind, vervoer. Ook dit is een ruimtelijke visie waaraan alleen het bestuursorgaan dat het sectoraal plan vaststelt is gebonden. Het bestuursorgaan is meestal verplicht om een inspraakprocedure te volgen.

#### **► Tracébesluit**

Het tracé voor een nieuwe autoweg of spoorweg of een grote aanpassing daarvan wordt door de bevoegde minister bepaald in een tracébesluit. Een voorkeurstracé wordt opgenomen in een structuurvisie. Zowel voor het ontwerp-tracébesluit als het tracébesluit wordt een inspraakprocedure gevolgd, waarbij iedereen zijn zienswijze kan geven. Tegen het definitieve tracébesluit kan beroep worden ingesteld bij de ABRvS (zie 2.11) door belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend of die een geldige reden hebben waarom zij dit niet hebben kunnen doen.

## INSPRAAKPROCEDURE

Het bestuursorgaan bereidt het besluit voor	
Bekendmaking: Het voornemen voor de structuurvisie, sectoraal plan of ontwerp tracébesluit (+ eventueel MER) ligt 6 weken ter inzage	
(Meestal) Iedereen kan mondeling of schriftelijk zijn <b>zienswijze</b> geven op het besluit Soms wordt een inspraakavond georganiseerd	
Bestuursorgaan stelt sectoraal plan of structuurvisie vast. Einde procedure structuurvisie en sectoraal plan	Bestuursorgaan stelt ontwerp tracébesluit vast
	Bekendmaking: ontwerp-tracébesluit ligt 6 weken ter inzage
	Iedereen kan mondeling of schriftelijk <b>zienswijze</b> geven
	Bestuursorgaan stelt tracébesluit vast
	Bekendmaking: tracébesluit ligt 6 weken ter inzage

Belanghebbende kan **beroep** instellen bij de ABRvS

### 3.2 Bestemmingsplan/Inpassingsplan

De plaats waar de overheid een hoogspanningsleiding, windmolens, detailhandel, een agrarisch bedrijf, een energiecentrale of een weg wil toestaan wordt concreet bestemd in een bestemmingsplan. Dit is een voor iedereen bindende regeling, die wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Bij een provinciaal belang of landsbelang kan een inpassingsplan worden vastgesteld door Provinciale Staten of door de minister. Wilt u weten welke bestemmingen in een gebied reeds vastgesteld zijn dan kunt u kijken op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) of [www.nieuweplannen.nl](http://www.nieuweplannen.nl).

De besluitvormingsprocedure kent verschillende fasen. In de voorbereidingsfase vindt onderzoek plaats en bestuurlijk vooroverleg. Het voornemen om een bestemmingsplan/inpassingsplan vast te stellen wordt bekendgemaakt. Meestal mag iedereen hierop reageren. Wanneer de geplande bestemming belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu dan moet ook een MER worden gemaakt. Daarna wordt het ontwerpbestemmingsplan/ontwerpinpassingsplan (+ MER, indien van toepassing) ter inzage gelegd en kan iedereen hierop een zienswijze geven.

## LET OP



Bij een bestemmingsplan en bij een vergunning die tot stand komt met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet een zienswijze worden gegeven, anders zal een later ingesteld beroep door de Nederlandse rechter niet ontvankelijk worden verklaard!

Vervolgens stelt het bestuursorgaan het (eventueel gewijzigde) bestemmingsplan/inpassingsplan vast. Hiertegen kan beroep worden ingesteld bij de ABRvS (zie 2.11) door belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan/ontwerpinpassingsplan of die een geldige reden hebben waarom zij dit niet hebben kunnen doen.

### BESTEMMINGSPLANPROCEDURE

Vorbereidingsfase (bestuursorgaan doet onderzoek en voert bestuurlijk overleg)

Bekendmaking: het voornemen bestemmingsplan/inpassingsplan ligt 6 weken ter inzage

(Meestal) iedereen mag mondeling of schriftelijk **reageren**. Soms wordt een inspraakavond georganiseerd.

Bestuursorgaan stelt ontwerpbestemmingsplan/ontwerpinpassingsplan vast

Bekendmaking: ontwerpbestemmingsplan/ontwerpinpassingsplan ligt 6 weken ter inzage

Iedereen kan mondeling of schriftelijk **zienswijze** geven op het ontwerpbesluit.

Bestuursorgaan stelt bestemmingsplan/inpassingsplan vast

Bekendmaking: bestemmingsplan / inpassingsplan ligt 6 weken ter inzage

Belanghebbende kan **beroep** instellen tegen het besluit bij de ABRvS

### 3.3 Omgevingsvergunning

Voor de bouw en de exploitatie van een hoogspanningsleiding, windmolen, detailhandel, een agrarisch bedrijf of een brandstofinstallatie en voor de aanleg van een weg is een omgevingsvergunning nodig.

Wanneer de ruimtelijke activiteit belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu dan moet ook een MER worden gemaakt.

Voor de omgevingsvergunning bestaan twee verschillende procedures: de reguliere procedure, ook wel bezwaarprocedure genoemd en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

### 3.3.1 REGULIERE PROCEDURE (bezwaarprocedure)

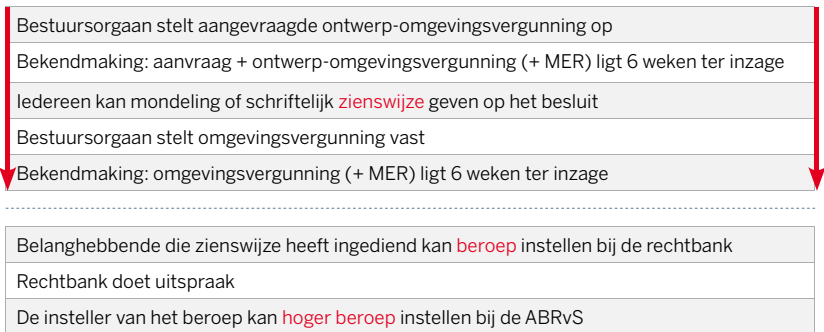
Past de ruimtelijke activiteit waarvoor vergunning is gevraagd binnen het bestemmingsplan, dan wordt de reguliere procedure (bezwaarprocedure) gevolgd. Het bestuursorgaan stelt een ontwerpvergunning op, waarna de aanvraag en het ontwerp van de omgevingsvergunning ter inzage worden gelegd. Belanghebbenden kunnen tegen dit besluit een bezwaarschrift indienen. Het bestuursorgaan heroverweegt het besluit en neemt een beslissing op bezwaar. Indieners van een bezwaarschrift of zij die een geldige reden hebben waarom zij dit niet hebben kunnen doen, kunnen hiertegen een beroepschrift indienen bij de rechtbank. Tegen de uitspraak is hoger beroep mogelijk bij de ABRvS.



### 3.3.2 UNIFORME OPENBARE VOORBEREIDINGSPROCEDURE

Past de ruimtelijke activiteit niet binnen het bestemmingsplan en moet hiervan worden afgeweken, dan wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd die enigszins vergelijkbaar is met de bestemmingsplanprocedure. Wanneer de ruimtelijke activiteit belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu dan moet ook een MER worden gemaakt. Wanneer die gevolgen zich ook in Duitsland kunnen voordoen wordt de aanvraag ook naar de Duitse bevoegde overheid gezonden en wordt deze bij de m.e.r. betrokken.

De aanvraag en het ontwerp van de vergunning (met daarin de afwijking van het bestemmingsplan) worden ter inzage gelegd (indien van toepassing ook het MER). Iedereen kan hierop een zienswijze geven. Vervolgens stelt het bestuursorgaan de omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan vast. Hiertegen kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank door belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend tegen de ontwerpvergunning of die een geldige reden hebben waarom zij dit niet hebben kunnen doen. Tegen de uitspraak van de rechtbank kan door degene die beroep heeft ingesteld hoger beroep worden ingesteld bij de ABRvS (zie 2.11).



## MEER INFORMATIE

Deze brochure is tot stand gekomen in opdracht van de Nederlands Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening en in samenwerking met Saxion University Enschede (Mr. Yvonne Denissen-Visscher) en het Zentralinstitut für Raumplanung (ZIR) aan de Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (Prof. Dr. Hendrik Schoen en Dr. Susan Grotefels).

Meer informatie over de onderwerpen in deze folder kunt u vinden op [www.brms.nrw.de/go/dnl-infoheft](http://www.brms.nrw.de/go/dnl-infoheft), [www.ml.niedersachsen.de](http://www.ml.niedersachsen.de) en op [www.rijksoverheid.nl/gebiedsontwikkeling-per-regio](http://www.rijksoverheid.nl/gebiedsontwikkeling-per-regio).

Ook kunt u zelf navraag doen bij de gemeente waar de ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt of bij de provincie.

Enschede en Münster, januari 2016