

Een relativiteitsleer in wording

38

De introductie van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht en de redenen om daar al dan niet voorstander van te zijn, hebben ook in dit tijdschrift regelmatig aandacht gekregen. In dit artikel gaat de auteur nu eens niet in op de vraag of de invoering van een relativiteitsvereiste wenselijk is maar beziet hij hoe het vereiste in de rechtspraak wordt toegepast. Daaruit blijkt dat in korte tijd een heldere en ogenschijnlijk goed toepasbare relativiteitsleer is ontstaan.

1. Inleiding

Sinds 2010 geldt in een deel van het bestuursrecht het relativiteitsvereiste. In de Crisis- en herstelwet (Chw), die toen in werking trad, staat in art. 1.9 het volgende:

“De administratieve rechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.”

Het is waarschijnlijk dat deze beperking van de bevoegdheid tot vernietiging over enige tijd ook zal gelden buiten het begrensde toepassingsbereik van de Chw. In het voorstel voor de Wet Aanpassing bestuursprocesrecht wordt dezelfde formulering voorgesteld in een nieuw art. 8:69a Awb.²

Zonder dit relativiteitsvereiste staat in een procedure bij de bestuursrechter de vraag centraal of de eiser op goede gronden heeft aangevoerd dat het bestreden besluit moet worden vernietigd wegens strijd met een rechtsnorm. Als het relativiteitsvereiste geldt, komt er een vraag bij. Dat is de vraag of de geschonden rechtsnorm er wel toe strekt te voorkomen dat het belang, waarvoor de eiser opkomt, wordt geschaad.

In dit artikel wordt een analyse gegeven van de tot nu toe gevormde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtsspraak. Het gaat niet over de vraag of de invoering van een relativiteitsvereiste wenselijk is. Daarover is de afgelopen jaren zeer veel geschreven door zowel tegenstanders³ als voorstanders⁴. Ik laat die vraag nu even liggen en wil bekijken hoe het vereiste in de rechtspraak wordt toegepast. Daaruit zal blijken dat in korte tijd een heldere en ogenschijnlijk goed toepasbare relativiteitsleer is ontstaan.

Het gaat in dit artikel ook niet om de vraag of met behulp van het relativiteitsvereiste de effecten worden bereikt die de voorstanders voor ogen hebben gehad. Voor een antwoord op die vraag is het nu nog veel te vroeg. Bovendien hebben verschillende voorstanders deels verschillende motieven aangevoerd. In de literatuur zijn uiteenlopende motieven als de consistentie van het rechtssysteem, het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de rechtsbescherming en de verandering van de functies van de bestuursrechtsspraak genoemd. In de politiek lag – vooral bij de totstandkoming

1 Prof. mr. B.J. Schueler is hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder het omgevingsrecht, aan de Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid CvO/NILOS.

2 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 2 (Wet aanpassing bestuursprocesrecht). De administratieve rechter is daar inmiddels ‘bestuursrechter’ gaan heten. Zie over het relativiteitsvereiste in dit wetsvoorstel G.T.J.M. Jurgens, ‘Remedies tegen de ondraaglijke lichtheid van een succesvol beroep op de schending van rechtsnormen’, *NTB* 2011/28, p. 202-206.

3 Pleidooien die zich in meer of mindere mate tegen het relativiteitsvereiste keren zijn o.a. te vinden in de volgende bronnen: J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende* (diss. Tilburg), Den Haag 2003; S. Zijlstra, ‘De toekomst van de rechtsbescherming’, *NTB* 2003, p. 158-167; G.T.J.M. Jurgens, *Relativiteit in het bestuursrecht* (oratie UU 2004, www.uu.nl/uupublish/content/Relativiteitinhetbestuursrecht-uitgesprokenktdoc); B.W.N. de Waard, ‘Relativiteit en rechtsbescherming’, *NTB* 2007/2; J.C.A. de Poorter, *Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht*, preadvies VAR-Vereniging voor bestuursrecht 2010, Den Haag: Bju 2010; G.T.J.M. Jurgens, *De bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste*, preadvies VAR-Vereniging voor bestuursrecht 2010, Den Haag: Bju 2010; F.C.M.A. Michiels, ‘De toegang tot de rechter beperkt. Beschouwingen over de VAR-preadviezen’ 2010, *NTB* 2010/22; J.C.A. de Poorter e.a., *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, Den Haag: Bju 2004; J.H. Jans, *Doorgesloten? Enkele opmerkingen over de gevolgen van de Europeanisering van het bestuursrecht voor de grondslagen van de bestuursrechtsspraak*, Groningen: ELP 2005; J.H. Jans, ‘Vloeibare rechtsbescherming’, in: M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht; opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Groningen: ELP 2010; Ch.W. Backes, ‘Europeesrechtelijke implicaties van het relativiteitsvereiste’, in: G.H. Addink e.a. (red.), *Grensverleggend bestuursrecht* (Ten Berge-bundel), Alphen a/d Rijn: Kluwer 2008, p. 297-308; P.A. Wilmsen, ‘Een relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht: meer rechtsbescherming?’, *Trema* 2010-8, p. 345-350; Lidy F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht. Eenheid en verschil, in het bijzonder bij milieubelangen*, Den Haag: Bju 2011.

4 Onder anderen S. Pront-van Bommel, *Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Bju 2002; M. Scheltema en M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 330-337; M. Schreuder-Vlasblom, ‘Kroniek Bestuursprocesrecht’, *NTB* 2003, p. 175-193 en ‘Relativiteit in het bestuursrecht: een discussiebijdrage’, *NTB* 2007, p. 43 en ‘Tweepolig procesrecht; over de aanvulling van rechtsgronden en feiten in het geding volgens het procesrecht van de Awb’, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Bju 2010, p. 411-429; B.J. Schueler, *Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*, Deventer: Kluwer 2003; R.J.N. Schlössels, *De belanghebbende*, Deventer: Kluwer 2004; N. Verheij, ‘Uit zuinigheid naar relativiteit’, in: A.W. Heringa e.a. (red.), *Het bestuursrecht beschermd* (liber amicorum F.A.M. Stroink), Den Haag: Bju 2006, p. 99-112; B.J. Schueler, *Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtsspraak*, preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2009; B.J. van Etekoven, *Bestuursrechtsspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming*, preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2009. Met een kritische slag om de arm ook R.J.N. Schlössels, ‘Een Schutznorm in het bestuursproces: selectief winkelen bij de burens?’ *NTB* 2007, p. 245; W. Konijnenbelt, ‘Eenkleurige belanghebbenden’, *NTB* 1997/8, p. 320-321 en ‘Prudent wetgeven’, *NTB* 2010/29, p. 179 en D.A. Verburg, ‘Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht’, *NTB* 2011/3, p. 10-17 en meer neutraal en beschouwend ook P.J.J. van Buuren, ‘Zin en onzin over de actio popularis’, in: B.P.M. van Ravels en M.A. van Voorst van Beest, *Natuurlijk van belang. Opstellen aangeboden aan prof. mr. P.C.E. van Wijmen*, Deventer: Kluwer 2003, p. 161-170.

van de Chw – de nadruk op de wens om procedures te versnellen. De evaluatie van de Chw, die wordt verwacht in 2012, zal een empirisch onderbouwde beoordeling over de versnelling kunnen geven. Als daarbij zal worden geconcludeerd dat het relativiteitsvereiste geen wezenlijke bijdrage levert aan de versnelling van economisch belangrijke projecten (dat is het doel van de Chw), zou mij dat niet verbazen. Maar dat zegt nog niets over de andere motieven, zoals consistentie, oneigenlijk gebruik of functies van de bestuursrechtspraak.

2. De eerste uitspraak waarin het relativiteitsvereiste is toegepast

Op 19 januari 2011 werd het relativiteitsvereiste voor de eerste keer toegepast in een zaak over een bestemmingsplan in Brummen.⁵ In die zaak was een beroep gedaan op normen voor de afstand tussen een bestaand bedrijf en geplande nieuwe woningen. Deze afstandsnormen waren ontleend aan een VNG-brochure die door gemeentebesturen vaak wordt gehanteerd bij het bepalen van wat een goede ruimtelijke ordening vereist. Zij vormen een nadere uitwerking van de veel ruimere norm 'goede ruimtelijke ordening' die op de vaststelling van een bestemmingsplan van toepassing is (art. 3.1 Wro). De eisers kwamen op tegen de door het bestreden besluit mogelijk gemaakte nieuwe woningbouw. Zij waren belanghebbend in de zin van art. 1:2 Awb, omdat zij in de nabijheid van het bestemmingsplangebied woonden. Het ging de eisers erom de komst van nieuwe woningen tegen te houden. Buiten het bestemmingsplangebied was een bedrijf gevestigd. Op de planologische toelating van dat bestaande bedrijf kon het beroep van de eisers geen betrekking hebben, omdat dit bedrijf er al was en niet door het bestreden bestemmingsplan werd mogelijk gemaakt. Volgens de toepasselijke afstandsnorm (ontleend aan de zojuist genoemde VNG-brochure) zouden de geplande nieuwe woningen te dicht bij het bestaande bedrijf komen te liggen. Maar deze afstandsnorm strekt niet tot bescherming van de belangen waarvoor de eisers in dit geval opkwamen. Deze eisers, bewoners van reeds aanwezige woningen, kwamen op voor hun eigen leefomgeving, met name hun uitzicht. De afstandsnorm zou de leefomgeving van de toekomstige bewoners van de geplande nieuwe woningen moeten beschermen tegen met name geluidsoverlast van het bestaande bedrijf. En de afstandsnorm zou ook het bestaande bedrijf moeten beschermen tegen te nabij geplande woningbouw, omdat zijn bedrijfsuitoefening en uitbreidingsmogelijkheden daardoor in het gedrang zouden kunnen komen. Maar de norm voor de afstand tussen het bedrijf en woningen is niet bedoeld om bewoners van bestaande woningen te beschermen tegen de komst van nieuwe woningen. Daarom kwam de Afdeling tot het oordeel dat het bestreden besluit niet kon worden vernietigd

omdat het relativiteitsvereiste zich daartegen verzette. Een eenvoudige en heldere redenering.

3. Soortgelijke gevallen waarin het relativiteitsvereiste werd toegepast

In de gevallen die volgden is een patroon herkenbaar dat ook de eerste uitspraak, in de zaak *Brummen*, kenmerkt. In één van die gevallen ging het om bezwaren met betrekking tot externe veiligheid en trillinghinder in verband met een bestaande spoorlijn en gasleiding nabij de plaats waar nieuwe woningen werden gepland.⁶ Deze bezwaren hadden geen betrekking op het eigen perceel van de eiser. De door de eiser ingeroepen normen betroffen het woon- en leefklimaat in de nieuw op te richten woningen, die door het bestreden bestemmingsplan werden mogelijk gemaakt. In een andere uitspraak ging het om normen voor de afstand tussen nieuw geplande woningen en een reeds gevestigde champignonkwekerij. In beide zaken liepen deze beroepsgronden stuk op het relativiteitsvereiste. Het komt er steeds op neer dat reeds gevestigde belanghebbenden zich beroepen op normen die niet strekken tot bescherming van hun eigen belangen, maar op de belangen van toekomstige bewoners in geplande nieuw op te richten woningen.⁷

Uit de uitspraak over de champignonkwekerij en nog een paar andere uitspraken blijkt ook nog dat een afstandsnorm wel strekt tot bescherming van belangen van een reeds gevestigde inrichting die mogelijk in haar bedrijfsvoering of uitbreidingsmogelijkheden wordt beperkt indien in de nabijheid nieuwe woningen worden gepland. Een bestaand bedrijf kan dus wel met succes opkomen tegen de planning van nieuwe woningen op een te korte afstand van het bedrijf.⁸ Daarmee is de in de praktijk regelmatig gehoorde misvatting, dat dit soort (milieu)normen alleen strekken tot bescherming van de leefomgeving, meteen ontzenuwd. Zij strekken er ook toe economische activiteiten een bepaalde ruimte te bieden. Dit bleek nog eens uit een uitspraak over de planning van woningen nabij een bedrijventerrein in Utrecht. Een van de partijen was een industrievereniging, die zich ten doel stelde het ondernemingsklimaat op het bedrijventerrein te verbeteren. Het bedrijventerrein lag op een afstand van ongeveer 120 m van het plangebied. Het was niet uitgesloten dat de bedrijfsactiviteiten van invloed zouden zijn op het woon- en leefklimaat van bewoners van de geplande woningen en dat de bedrijfsvoering kan worden belemmerd door de geplande woningen. Daarom werd de industrievereniging aangemerkt als belanghebbende. En omdat de bedrijven op het industrieterrein door de bouw van de nieuwe woningen mogelijk geconfronteerd zouden worden met meer klachten over geurhinder, stond het rela-

⁵ ABRvS 19 januari 2011, AB 2011/47, m.nt. De Gier en De Waard, TBR 2011-30, m.nt. Nijmeijer, JB 2011/48, m.nt. Heldeweg, M en R 2011/86, m.nt. De Graaf en Jans, BR 2011/37, m.nt. T.D.R. (*Brummen*).

⁶ Vz. ABRvS 3 maart 2011, L/JN BP7118. Over veiligheid en het Besluit externe veiligheid inrichtingen ook ABRvS 31 augustus 2011, L/JN BR6316.

⁷ ABRvS 2 maart 2011, AB 2011/77, m.nt. De Gier (*Maasdriel*).

⁸ In gelijke zin ABRvS 16 maart 2011, L/JN BP7776 en ABRvS 1 juni 2011, L/JN BQ6838.

tiviteitsvereiste er niet aan in de weg dat de industrievereniging aanvoerde dat in het plangebied geen goed woon- en leefklimaat was gewaarborgd.⁹

4. Hoe komt de relativiteitsleer eruit te zien?

De eerste jurisprudentie maakt het mogelijk om zeven elementen van een relativiteitsleer in wording te onderscheiden. Deze elementen worden hierna in paragraaf 4.1 tot en met 4.7 besproken.

Daarbij moet meteen voorop worden gesteld dat deze jurisprudentie aan het relativiteitsvereiste een toepassing geeft die niet volledig te herleiden valt tot de letterlijke bewoordingen van art. 1.9 Chw. Het relativiteitsvereiste blijkt bij toepassing en bij nadere doordenking niet erg gelukkig te zijn geformuleerd. De Afdeling heeft er gelukkig een goed uitwerkende interpretatie aan weten te geven die wel steun vindt in de bedoelingen die blijkens de wetsgeschiedenis aan het relativiteitsvereiste ten grondslag lagen.

Ik zal dit kort toelichten. De Afdeling geeft in haar overwegingen in de hiervoor besproken jurisprudentie aan dat volgens de bedoeling van de wetgever “*de bestuursrechter een besluit niet moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad*”. In vergelijking met wat er in de tekst van art. 1.9 Chw en in art. 8:69a van het voorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht staat, is er een element toegevoegd. Dat ligt besloten in de woorden ‘*feitelijk dreigt te worden geschaad*.’ Ook overweegt de Afdeling dat er een verband moet bestaan “*tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten*.” Beide frasen zijn ontleend aan de toelichtingen bij de wetwijzigingen.¹⁰

4.1 *Individuele belangen die parallel lopen aan algemene belangen*

Omdat veel publiekrechtelijke normen strekken tot bescherming van algemene belangen, is tegen het relativiteitsvereiste als bezwaar aangevoerd dat het ten onrechte uitgaat van de veronderstelling dat met deze normen bedoeld is bepaalde belangen van burgers te beschermen. Met andere woorden: het beschermingsbereik van publiekrechtelijke normen is niet goed te bepalen als het individuele belang van burgers het aanknopingspunt moet zijn. Hoe gaat de eerste jurisprudentie met dit probleem om?

De oplossing wordt gevonden door te erkennen dat individuele belangen, die parallel lopen met het door de norm beschermde algemene belang, binnen het beschermingsbereik van die norm vallen. In het kader van de Crisis- en her-

stelwet gaat het veelal om ruimtelijke en milieubelangen. Een milieukwaliteitseis, bijvoorbeeld, heeft de strekking het milieu te beschermen. Dat is een algemeen belang. Maar de norm is ook gesteld met het oog op de bescherming van individuele burgers die de gevolgen van een overschrijding van de milieukwaliteitseis kunnen ondervinden. Dit individuele belang loopt ‘parallel’ aan het algemene belang.

In de zaak *Brummen* ging het om het beschermingsbereik van de zeer ruime norm van een ‘goede ruimtelijke ordening’ (art. 3.1 Wro). Uit de overwegingen van de Afdeling blijkt dat belanghebbenden, indien het relativiteitsvereiste geldt, zich op deze norm kunnen beroepen “*voor zover die norm betrekking of mede betrekking heeft op hun eigen belangen*”. De Afdeling kiest dus voor een benadering die uitgaat van het bestaan van parallelle belangen. De bescherming van de algemene belangen, die het bestuursorgaan in zijn afweging moet betrekken, kan mede de bescherming van individuele belangen omvatten. Daarvoor is nodig dat de individuele belangen kunnen worden beschouwd als deelbelangen van het ruimere, meer omvattende algemene belang. Ook in een andere uitspraak komt de benadering van uit parallelle belangen tot uitdrukking. Daarin overweegt de Afdeling over art. 83 WGH (Wet geluidhinder) (vaststelling hogere geluidgrenswaarden): “*Deze regeling strekt daarmee tot bescherming van de bewoners van de te bouwen woningen*.”¹¹

Een spannende vraag was, of de Afdeling ook bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) 1998 de benadering op basis van parallelle belangen zou volgen. Sommigen zouden wellicht willen beweren dat natuurbeschermingswetgeving uitsluitend de natuur beschermt (een algemeen belang) en niet bijvoorbeeld mensen die in de nabijheid van een natuurgebied wonen. Uit de uitspraak *Tuibrug* blijkt dat de Afdeling ook hier aanneemt dat belangen van burgers parallel kunnen lopen aan de algemene belangen waarop de wet is gericht. De bescherming die de Nb-wet 1998 biedt, kan mede het belang van individuele bewoners omvatten die in of nabij het beschermde gebied wonen.¹² De eisers in de zaak *Tuibrug* woonden in de directe nabijheid van een Natura 2000-gebied. De Afdeling overwoog dat de bepalingen van de Nb-wet 1998 “met name ten doel [hebben] om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen”. Maar de belangen van eisers “bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan het Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zijn in dit geval zo verweven met de algemene belangen die de Nb-wet 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nb-wet 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen”. Net als de annotator Nijmeijer neem ik aan dat de rechter hier wel een grens aan het beschermingsbereik zal stellen. Dat mag tenminste worden verwacht als de afstand tussen het natuurgebied en de woningen of percelen van eisers te groot is. Dan maakt het natuurgebied geen deel uit van hun leefomgeving en lopen

⁹ Vz. ABRvS 6 oktober 2011, zaaknummer 201106658/2/R3. Een andere visie was in 2004 te vinden bij G.T.J.M. Jurgens, *Relativiteit in het bestuursrecht* (oratie UU 2004, www.uu.nl/uupublish/content/Relativiteitinhetbestuursrecht-uitgesprokentakst.doc).

¹⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 49 (Crisis- en herstelwet) en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 18 (voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht). De desbetreffende overweging van de Afdeling is o.o. 2.4.3 in de uitspraak *Brummen*.

¹¹ ABRvS 13 juli 2011, L/N BR1411.

¹² ABRvS 13 juli 2011, L/N BR1412 (*Tuibrug*).

hun belangen niet parallel aan het belang waar de wet op ziet.

Er wordt dus geen strikte scheiding aangebracht tussen algemene en individuele belangen. Dat is belangrijk, omdat een vergaande beperking van de effectieve toegang tot de rechter voor individuele burgers in botsing zou komen met de eisen die het EU-recht, het Verdrag van Aarhus en het EVRM stellen. Die vereisen toegang tot de rechter voor getroffen individuen. Er bestaat op dit moment geen communis opinio over de mate waarin deze Europese rechtsbronnen toestaan dat de toegang tot de rechter en de omvang van de rechterlijke toetsing worden begrensd. De hiervoor beschreven benadering, die uitgaat van parallelle belangen, maakt het mogelijk het relativiteitsvereiste in overeenstemming met de Europese rechtsbronnen toe te passen.¹³

4.2 *Algemene belangen die geheel of ten dele samenvallen met de algemene belangen die de norm beoogt te beschermen*

Uiteraard verzet het relativiteitsvereiste zich er niet tegen dat een rechtspersoon opkomt voor een algemeen belang (als bedoeld in art. 1:2 lid 3 Awb). Ook dat is belangrijk omdat het Verdrag van Aarhus (en de verwerking daarvan in het EU-recht) de toegang van milieuorganisaties tot de nationale rechter waarborgt.

Ten aanzien van de algemene belangen waarvoor deze rechtspersonen opkomen, kan de vraag rijzen of die belangen geheel of ten dele samenvallen met de algemene belangen die de norm beoogt te beschermen. Zo kwam de vraag aan de orde of een vereniging, die tot doel had de handhaving en verbetering van de visstand in de Maas (met het oog op de sportvisserij), met succes een beroep kon doen op de bescherming van de Natuurbeschermingswet 1998. De Afdeling overwoog dat de statutaire belangen van deze vereniging mede betrekking hadden op de bescherming van bepaalde natuurwaarden, zodat deze belangen in dit geval samenvielen met de algemene belangen die door de Nb-wet 1998 worden beschermd.¹⁴ Dit geval illustreert dat rechtspersonen ook na invoering van het relativiteitsvereiste succesvol kunnen opkomen voor algemene belangen die vallen binnen haar doelstellingen en feitelijke werkzaamheden (art. 1:2 lid 3 Awb). Voor een succesvol beroep is wel nodig dat die algemene belangen geheel of ten dele

samenvallen met de algemene belangen die de geschonden norm beoogt te beschermen. Ik gebruik hier de term 'samenvallende belangen' in plaats van 'parallelle belangen' om aan te geven dat de belangen waar deze rechtspersonen voor opkomen zelf algemene belangen zijn en geen individuele belangen.

4.3 *Als er een open norm nader is ingevuld, wordt van die nadere invulling het beschermingsbereik genomen*

Veel normen zijn zo ruim, dat in potentie veel belangen de vernietiging zouden kunnen dragen, ook bij hantering van de relativiteitseis. Een goed voorbeeld daarvan is de norm van een 'goede ruimtelijke ordening.' Maar dergelijke ruime normen worden vaak nader ingevuld door concretere normen, die een toespitsing op bepaalde belangen mogelijk maken.

Denk aan gevallen waarin bijzondere wetten (zoals de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet geluidhinder of milieukwaliteitseisen in de Wet milieubeheer) normen stellen die bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht genomen moeten worden. Wellicht zal iemand willen beweren dat al deze normen uiteindelijk de open norm van 'een goede ruimtelijke ordening' invullen en bijdragen aan de 'kwaliteit van de leefomgeving.' Een eiser zou dan kunnen stellen dat hij door die open norm ook wordt beschermd (bijv. omdat hij in het plangebied woont) en dat hij daarom alle nadere normstelling over uiteenlopende deelbelangen aan de orde kan stellen, ook als zijn eigen belangen daarmee niet samenvallen of parallel lopen.

Maar uit de jurisprudentie blijkt dat het zo niet werkt, omdat concretiserende normen een beperkter beschermingsbereik kunnen hebben dan dat van de algemene norm die zij nader invullen. De eiser kan zich beroepen op een nader invullende norm, maar die moet dan wel strekken tot bescherming van het deelbelang waarvoor hij in de beroepsprocedure opkomt. De Afdeling keek in de zaak *Brummen* naar de afstandsnorm uit de VNG-brochure en nam van die afstandsnorm het beschermingsbereik. De afstandsnorm fungeert als een nadere invulling van de open norm 'goede ruimtelijke ordening'. De rechter hanteert dus het beschermingsbereik van de nadere normstelling, die door middel van een toespitsing op bepaalde deelbelangen de algemene norm invult.

De genoemde afstandsnormen uit de VNG-brochure zijn geen wettelijke voorschriften, maar worden door gemeentebesturen vaak als vaste gedragslijn of als beleidsregel in het kader van de norm van een 'goede ruimtelijke ordening' gehanteerd. Zo wordt zichtbaar hoe het relativiteitsvereiste waarschijnlijk ook zal worden toegepast in andere gevallen waarin een bestuursorgaan een beleidsregel heeft vastgesteld. Een beroep op die beleidsregel kan dan niet met suc-

¹³ Ik heb dit aspect verder uitgewerkt in B.J. Schueler, 'Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak', in: B.J. Schueler, B.J. van Ettekovén en J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 37, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009. Daarin ga ik ook in op andere opvattingen, zoals die zijn te vinden in Ch.W. Backes, 'Europeesrechtelijke implicaties van een eventuele introductie van het relativiteitsvereiste in het Nederlandse bestuursprocesrecht,' in: Addink e.a. (red.), *Grensverleggend bestuursrecht*, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2008, p. 297-308 en J.H. Jans, *Doorgeschooten?*, Groningen: ELP 2005. Zie ook R.P.D.A. Dingemans; R.J.G.M. Widdershoven, 'De Schutznormleer in communautair perspectief: het Duitse debat', *NTB* 2005, p. 327-373; 'Vloeibare rechtsbescherming', in: M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht; opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Groningen: ELP 2010; L.F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, Den Haag: Bju 2011, p. 192-214.

¹⁴ ABRvS 14 september 2011, LJN BS8857.

ces worden gedaan door eisers wier belangen het bestuursorgaan met de beleidsregel kennelijk niet heeft willen beschermen.¹⁵

Het is van belang om per geval goed na te gaan op welke normen een beroep kan worden gedaan. Als een eiser zich niet kan beroepen op de concretere invullende norm, zoals een afstandsnorm, kan hij wellicht nog wel iets bereiken met een beroep op de ruimere norm, zoals de goede ruimtelijke ordening en een goed woon- en leefklimaat. De ruime norm heeft in zo'n geval immers een meeromvattend beschermingsbereik dan de nadere invullende norm.

Ik geef een ander voorbeeld uit het milieurecht. Art. 2.14 Wabo bepaalt dat het bevoegd gezag het vereiste in acht moet nemen dat ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. Kijkt men alleen naar die norm dan is het beschermingsbereik daarvan natuurlijk zeer ruim. Maar als een eiser zich beroept op hetgeen in een BREF is gesteld over de veiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen, kan hij daarmee alleen succes hebben indien die veiligheid het belang is waarvoor hij in de procedure opkomt. Laten we aannemen dat hij belanghebbende is omdat hij dicht bij de inrichting woont. Dan komt hij voor zijn eigen veiligheid op en stuit zijn argument niet af op de relativiteitseis. Maar als hij zich tevens beroept op hetgeen in een andere BREF is gesteld over energie-efficiëntie, zal hij daarmee geen succes hebben omdat het dan om een deelbelang gaat dat hem niet regardeert.¹⁶ Als lid van de samenleving hecht hij wellicht veel belang aan energiezuinigheid, maar dat is niet een belang waaraan hij zijn beroepsrecht in deze zaak ontleent.

4.4 Het beschermingsbereik van de algemene normen voor onderzoek, voorbereiding, belangenafweging en motivering wordt in het concrete geval bepaald door dat van de bijzondere normen die voor het besluit in kwestie gelden

Een belangrijke vraag is die naar het beschermingsbereik van de algemene bestuursrechtelijke normen voor de besluitvorming, zoals in de Awb neergelegd. Als de rechter voor de vraag staat of art. 3:2 (zorgvuldige voorbereiding), art. 3:4 (belangenafweging) of art. 3:46 (deugdelijke motivering) Awb is geschonden, wat moet hij dan met het relativiteitsvereiste? Men kan dit probleem als volgt benaderen. Deze normen strekken tot bescherming van de belangen die het bestuursorgaan bij de afweging moet betrekken. Volgens art. 3:4 lid 1 Awb zijn dat 'de rechtstreeks bij het be-

sluit betrokken belangen' (voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit). Degene wiens belang geheel of gedeeltelijk samenvalt met het belang dat had moeten worden onderzocht en meegewogen en in de motivering had moeten worden betrokken, kan een beroep op deze besluitvormingsnormen doen. Een omwonende die geluidhinder kan gaan ondervinden, kan het geluidonderzoek aan de orde stellen en ook de daarop betrekking hebbende motivering. Maar wie uitsluitend geluidhinder kan gaan ondervinden, kan zich niet met succes beroepen op trillingsnormen door te stellen dat de toepassing daarvan niet goed is gemotiveerd en hij als belanghebbende binnen het beschermingsbereik van de motiveringsnorm van art. 3:46 Awb valt. Want het beschermingsbereik van de motiveringsnorm wordt in het concrete geval bepaald door dat van de bijzondere normen die voor het besluit in kwestie gelden. In dit voorbeeld valt de omwonende binnen het bereik van de geluidsnormen en buiten dat van de trillingsnormen.¹⁷

In de uitspraak *Brummen* is deze aanpak gekozen. Daarin oordeelde de Afdeling dat het bestemmingsplan niet met de vereiste *zorgvuldigheid* was voorbereid omdat de afstandsnormen niet in acht waren genomen en de afwijking ervan niet goed was onderbouwd. Voor de toepassing van het relativiteitsvereiste blijkt echter niet het beschermingsbereik van de zorgvuldigheidsnorm bepalend te zijn, maar dat van de achterliggende planologische normen. Ook in een latere uitspraak heeft de Afdeling deze aanpak gekozen. Zij overwoog dat omwonenden zich in het kader van een goede ruimtelijke ordening konden beroepen op het belang van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woningen, omdat het bestreden bestemmingsplan ter plaatse een woonservicecomplex mogelijk maakte waarvan zij nadelige effecten in de zin van schaduw- en geluidhinder vreesden. Het relativiteitsvereiste stond daarom niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit. Deze vernietiging werd gebaseerd op de motiveringseis van art. 3:46 Awb.¹⁸ Met deze aanpak wordt voorkomen dat de motivering van de toepassing van een materiële norm een ruimer beschermingsbereik zou hebben dan die materiële norm zelf.

4.5 De rechter kijkt naar de 'daadwerkelijke, achterliggende' belangen van eiser

Een eiser kan zich alleen beroepen op de wijze waarop zijn eigen belangen zijn meegewogen, ook al is het bestuursorgaan verplicht om alle betrokken belangen mee te wegen. Zou dat anders zijn, dan zou bij besluiten, genomen op grond van een discretionaire bevoegdheid, de eiser zich ook op de belangen van anderen kunnen beroepen. Hij zou dan kunnen stellen dat de dragers van de af te wegen belangen

¹⁵ De Poorter gaat in zijn VAR-preadvies van een andere benadering uit, volgens welke iemand die bescherming vindt in het globale doel van een bevoegdheidsbepaling, een aanspraak heeft op 'Ermessensfehlerfreie Entscheidung' hetgeen o.a. het in acht nemen van beleidsregels omvat (J.C.A. de Poorter, *Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht*, preadvies VAR-Vereniging voor bestuursrecht 2010, Den Haag: Bju 2010, p. 47). Ik denk dat de wijze waarop de Afdeling in de uitspraak *Brummen* is omgegaan met de afstandsnormen uit de VNG-brochure erop wijst dat zij zal kijken naar het beschermingsbereik van de beleidsregel zelf (niet naar het globale doel van de bevoegdheidsgrondslag).

¹⁶ In een BREF-document (Best Available Techniques Reference document) worden de best beschikbare technieken beschreven.

¹⁷ Dit lijkt aan te sluiten bij D.A. Verburg, 'Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht', *NTB* 2011/3, p. 10-17 en bij de benadering die Jurgens in haar preadvies 'verleidelijk - want eenvoudig' noemde (G.T.J.M. Jurgens, *De bestuursrechtelijke relativiteitseis*, preadvies VAR-Vereniging voor bestuursrecht 2010, Den Haag: Bju 2010, p. 140).

¹⁸ ABRvS 27 juli 2011, *LJN* BR3400.

allemaal in het beschermingsbereik vallen. Maar zo toegepast, zou het relativiteitsvereiste een resultaat te zien geven dat de wetgever blijkens de wetsgeschiedenis niet heeft bedoeld. Daarom overweegt de Afdeling in een standaardoverweging, in aansluiting op de memorie van toelichting, dat er een verband moet bestaan “tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten.”

Het belang hiervan wordt duidelijk als men denkt aan de afweging die het bestuur moet verrichten in de ruimtelijke ordening. De norm van een ‘goede ruimtelijke ordening’ strekt mede tot bescherming van het uitzicht van iemand die stelt dat een *ander* geluidhinder zal ondervinden. Bij de wettelijke formulering van het relativiteitsvereiste lijkt daaraan geen aandacht te zijn besteed (of er is voor gekozen om de rechter het te laten oplossen). Bedoeld is blijkens de memorie van toelichting dat een eiser zich moet beroepen op *belangen* die gelijk zijn aan of congruent zijn met zijn werkelijke eigen belangen. Dat is iets anders dan de vraag of de geschonden *norm* strekt tot bescherming van de belangen van de eiser. In haar VAR-preadvies heeft Jurgens aangetoond dat het vereiste van congruentie nodig is om het relativiteitsvereiste te laten werken volgens de bedoeling van de wetgever.¹⁹ De wettelijke formulering wijkt af van deze bedoeling. De Afdeling heeft zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de bedoeling.

Er moet dus een verband bestaan “tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten”. Dat roept de vraag op hoe de rechter erachter komt wat de werkelijke reden van de eiser is. Hij kan het gewoon aan eiser vragen en hopen op een eerlijk antwoord. Maar hij kan meer, want uit de omstandigheden van het geval kan soms worden afgeleid waar het een partij in werkelijkheid om gaat.²⁰ In de zaak *Brummen* kán het de eiser alleen maar gaan om andere belangen dan geluidsbelangen, omdat de geluidsbron (een al bestaand bedrijf) buiten het plangebied lag en de eisers opkwamen tegen de bestemming ‘Wonen’ binnen het plangebied. De geluidsbelangen van de eisers zelf konden dus niet de reden zijn waarom zij in beroep gingen.²¹

4.6 *De eiser moet zich beroepen op een belang dat feitelijk dreigt te worden geschaad*

In de uitspraken van de Afdeling wordt overwogen dat voor vernietiging nodig is dat een belang van de eisende partij *feitelijk dreigt te worden geschaad*. Hier zien wij dat de introductie van een relativiteitsvereiste ook een causaliteitsvraag meebrengt. Bij de causaliteitsvraag gaat het erom of de eiser de door hem gestelde gevolgen van het bestreden besluit werkelijk ondervindt of kan gaan ondervinden. Bij de relativiteit gaat het erom of de geschonden norm ertoe

strekt hem tegen deze gevolgen te beschermen. De eiser kan dus niet volstaan met de stelling dat hij geluidhinder zal ondervinden als gevolg van bijvoorbeeld een wegaanleg, terwijl dat niet aannemelijk is. Het causaliteitsvereiste stelt ook de voorwaarde dat de door de eiser aannemelijk gemaakte geluidhinder *door het bestreden besluit* mogelijk wordt gemaakt.²²

Dit causaliteitsvereiste is in de wettelijke formulering niet letterlijk terug te vinden, maar het relativiteitsvereiste kan niet zonder. Want als niet de voorwaarde geldt dat de eiser feitelijk door het bestreden besluit wordt benadeeld, zou hij zich allerlei belangen – door zich er simpelweg op te beroepen – kunnen aantrekken, ook al wordt hij er zelf niet in geraakt. En dat is nu juist wat het relativiteitsvereiste beoogt te voorkomen.

Uit een van de uitspraken blijkt hoe relativiteit en causaliteit in een bestuursrechtelijk geding samengaan. De hogere geluidgrenswaarde (als bedoeld in art. 83 lid 2 WGH) was in casu vastgesteld voor de toelaatbare geluidbelasting vanwege een reeds aanwezige provinciale weg op een aantal nog te bouwen nieuwe woningen. Het bestreden bestemmingsplan maakte niet de aanleg of verbreding van die weg mogelijk, zodat de vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre niet leidde tot nadelige geluidseffecten voor de woonsituatie van eisers. Zij konden zich daarom niet met succes beroepen op het niet in acht nemen van deze normen. Het bestreden bestemmingsplan maakte wel de aanleg van een *andere* weg binnen het plangebied mogelijk, waarvan eisers nadelige geluidseffecten voor hun woonsituatie konden vrezen. Dit betrof echter een weg waarvoor de Wet geluidhinder geen normen voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting stelde, aangezien deze weg niet zoneringsplichtig was. Eisers konden zich dus ook bij deze weg niet op de Wet geluidhinder beroepen. Maar zij konden zich onder verwijzing naar de norm van een ‘goede ruimtelijke ordening’ wel beroepen op het belang van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woningen. Daartegen verzet het relativiteitsvereiste zich niet.²³

4.7 *Het kennelijkheidsvereiste*

De Afdeling leidt uit het woord ‘kennelijk’ in art. 1:9 Chw af dat belanghebbenden zich niet kunnen beroepen op normen die “onmiskienbaar niet zijn geschreven ter bescherming van hun belangen.” Van veel bestuursrechtelijke normen is niet precies te zeggen welk beschermingsbereik de wetgever voor ogen heeft gehad. In geval van twijfel moet de voorkeur uitgaan naar vernietiging.²⁴

Men kan bijvoorbeeld twisten over de vraag of en, zo ja, in hoeverre de natuurbeschermingswetgeving mede strekt tot

19 G.T.J.M. Jurgens, *De bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste*, preadvies VAR-Vereniging voor bestuursrecht 2010, Den Haag: Bju 2010, p. 132.

20 Voorbeelden zijn de zaken *Brummen* en ABRvS 2 maart 2011, AB 2011/77, m.nt. De Gier (*Maasdriel*); Vz. ABRvS 3 maart 2011, LJN BP7118; Vz. ABRvS 17 maart 2011, LJN BP8731 (*molen te Epe*).

21 En omdat eisers geen rechtspersonen waren, konden zij ook niet opkomen voor algemene (ideële) belangen als zodanig.

22 Causaliteitsvragen dringen zich op in het bestuursrecht. Ook bij de toepassing van art. 6:22 Awb rijst een causaliteitsvraag: een gebrek kan worden gepasseerd als belanghebbenden door de schending van de norm niet werkelijk worden benadeeld (G.T.J.M. Jurgens, *De bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste*, preadvies VAR-Vereniging voor bestuursrecht 2010, Den Haag: Bju 2010, p. 132; B.J. Schueler, ‘De relativiteitsvereiste: sneller of beter?’, *TBR* 2010-5, p. 35-41.

23 ABRvS 13 juli 2011, LJN BR1412.

24 B.J. Schueler, ‘De relativiteitsvereiste: sneller of beter?’, *TBR* 2010-5, p. 35-42.

bescherming van belangen van bewoners en omwonenden. Hiervoor in paragraaf 4.1 is al gebleken dat de Afdeling die bescherming in beginsel aanneemt. Zij overwoog dat de belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan het Natura 2000-gebied deel uitmaakte, 'in dit geval zo verweven' waren met de algemene belangen die de Natuurbeschermingswet 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van die wet 'kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.' Nu deze conclusie niet onmiskenbaar voortvloeit uit de Natuurbeschermingswet zelf, is dit waarschijnlijk een voorbeeld van een geval waarin het kennelijkheidsvereiste zijn nut heeft bewezen.

5. Conclusie

Het relativiteitsvereiste spitst het juridische geschil toe op de belangen waarvoor de eisende partij opkomt en waar zij feitelijk in geschaad dreigt te worden. Het gaat er in dat toegespitste geschil om of de fout van het bestuur de oorzaak is van een feitelijke benadeling van de eiser en of de geschonden norm ertoe strekt die benadeling te voorkomen. De volgende hoofdlijnen kunnen uit de eerste jurisprudentie worden afgeleid.

1. Individuele belangen, die parallel lopen met het door een publiekrechtelijke norm beschermde algemene belang, vallen binnen het beschermingsbereik van die norm.
2. Voor een succesvol beroep van een rechtspersoon die voor een algemeen belang opkomt (art. 1:2 lid 3 Awb) is nodig dat dit algemene belang geheel of ten dele samenvalt met de algemene belangen die de geschonden norm beoogt te beschermen.
3. Concretiserende normen kunnen een beperkter beschermingsbereik hebben dan dat van de algemene norm die zij nader invullen. De eiser kan zich beroepen op een nader invullende norm, maar die moet dan wel strekken tot bescherming van het deelbelang waarvoor hij in de beroepsprocedure opkomt.
4. Het beschermingsbereik van algemene normen voor onderzoek, voorbereiding, belangenafweging en motivering wordt in het concrete geval bepaald door dat van de bijzondere normen (van bijv. milieurechtelijke aard) die voor het besluit in kwestie gelden. Zo wordt voorkomen dat de motivering van de toepassing van een materiële norm een ruimer beschermingsbereik zou hebben dan die materiële norm zelf.
5. Er moet een verband bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten. Dit is vooral van belang in gevallen waarin het bestuursorgaan op grond van een ruime norm (zoals 'een goede ruimtelijke ordening') verschillende uiteenlopende belangen moet afwegen. Een eiser kan zich alleen beroepen op de wijze waarop bij de naleving van die norm zijn eigen belangen zijn meegewogen, ook al is het bestuursorgaan op grond van diezelfde norm verplicht om ook andere belangen mee te wegen.

6. Voor vernietiging is nodig dat een belang van de eisende partij *feitelijk* dreigt te worden geschaad. Het relativiteitsvereiste brengt, zodra het wordt toegepast, ook een causaliteitsvereiste mee.
7. 'Kennelijk' betekent 'onmiskenbaar.' Van veel bestuursrechtelijke normen is niet precies te zeggen welke belangen zij beogen te beschermen. In geval van twijfel moet het besluit worden vernietigd.

De analyse van de eerste jurisprudentie laat ten slotte zien dat de Afdeling er niet voor heeft gekozen om aan het rechtszekerheidsbeginsel een algemene corrigerende werking toe te kennen. In de literatuur was gesteld dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat besluiten van de overheid aan alle rechtsnormen voldoen.²⁵ Dit zeer ver opge-rekte rechtszekerheidsbeginsel is in de jurisprudentie niet te bespeuren. Maar in een krappere jas kan het rechtszekerheidsbeginsel zich nog wel gaan manifesteren. Het kan immers nog steeds worden ingeroepen in een beroep tegen een besluit met discretionaire ruimte. En een eiser zou ook kunnen aanvoeren dat bijvoorbeeld een bestemmingsplan er mede toe strekt rechtszekerheid te bieden. Maar hij kan dan niet volstaan met het argument dat hij erop mag vertrouwen dat de overheid altijd alle regels naleeft.

Verwacht mag worden dat de relativiteitsleer zich nog verder zal ontwikkelen. Tot nu toe biedt de jurisprudentie een helder uitzicht op een goede ontwikkeling. De eerste uitspraken laten zien dat het relativiteitsvereiste zich met een zekere evidentie laat toepassen. Dat is niet primair te danken aan de wettelijke formulering, maar veeleer aan de interpretatie die de Afdeling bestuursrechtspraak eraan gegeven heeft in aansluiting op de bedoelingen die duidelijk blijken uit de wetsgeschiedenis. Het samenspel van wet, memorie van toelichting en jurisprudentie kan een goed resultaat gaan opleveren.

25 G.T.J.M. Jurgens, *Relativiteit in het bestuursrecht* (oratie UU 2004; J.C.A. de Poorter, *Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht*, preadvies VAR-Vereniging voor bestuursrecht 2010, Den Haag: BJu 2010; G.T.J.M. Jurgens, 'Remedies tegen de ondraaglijke lichtheid van een succesvol beroep op de schending van rechtsnormen', *NTB* 2011/28, p. 204.