

Remedies tegen de ondraaglijke lichtheid van een succesvol beroep op de schending van rechtsnormen

28

Niet elke schending van een rechtsnorm hoeft tot vernietiging van een besluit te leiden.

1. Inleiding

Onder het motto 'Naar een slagvaardiger bestuursprocesrecht' is in het wetsvoorstel voor de aanpassing van het bestuursprocesrecht een tweetal voorzieningen opgenomen die ertoe kunnen leiden dat de schending van een rechtsnorm niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leidt. Sterker nog, de rechter kan er zelfs op voorhand vanaf zien om te onderzoeken of een door de appellant aangeduide rechtsnorm is geschonden, namelijk wanneer duidelijk is dat het gaat om een rechtsnorm die niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Hier hebben we te maken met het relativiteitsvereiste dat in art. 8:69a van het wetsvoorstel is neergelegd. De andere voorziening betreft de aanpassing van art. 6:22 Awb, dat ook thans al de mogelijkheid biedt om geconstateerde gebreken in een besluit te passeren. In het wetsvoorstel wordt de op dit moment nog in de bepaling opgenomen beperking inhoudende dat alleen *vorm*gebreken kunnen worden gepasseerd, geschrapt.

De achtergrond voor de twee hier genoemde voorzieningen kan worden gevonden in de al bij de invoering van de Awb gemaakte keuze om de functie van bestuursrechtspraak eerst en vooral te zoeken in de rechtsbescherming voor de burgers en niet zozeer in een algemene rechtmatigheidscontrole op het optreden van de overheid.² In dit verband wordt wel gesproken over de subjectivering van de bestuursrechtspraak. In wezen worden de aanpassingen daarmee gepresenteerd als een verdere vervolmaking van het gekozen rechtsbeschermingsmodel. De keuze voor individuele rechtsbescherming, die ook in de rechtsontwikkeling – bijvoorbeeld ten aanzien van de ambtshalve toetsing – verder tot uitdrukking is gekomen, maakt dat afstand wordt genomen van het idee dat schending van een rechtsnorm automatisch zou moeten meebrengen dat een besluit om die reden vernietigd zou moeten worden. Omdat de nadruk ligt op de rechtsbescherming van de burger, zou een dergelijke vernietiging niet aan de orde hoeven zijn indien de geschonden rechtsnorm helemaal niet ziet op de belangen van de burger die zich daarop beroept (het relativiteitsvereiste). Ook wanneer duidelijk is dat belangenhebbenden feitelijk niet worden benadeeld door de schending van een

rechtsnorm, past een vernietiging niet in het subjectief georiënteerde rechtsbeschermingsperspectief (art. 6:22). De regering trekt overigens de lijn van de subjectivering bij het passeren van gebreken niet helemaal door waarmee, er toch een zekere ongerijmdheid in het subjectiveringsverhaal zit. Een gebrek kan namelijk alleen worden gepasseerd indien aannemelijk is dat geen enkele belanghebbende – en dan gaat het niet slechts om de appellant, maar om *alle* denkbare belanghebbenden – daardoor wordt benadeeld. Ter vergelijking: bij de relativiteitstoetsing wordt enkel gekeken naar de vraag of de ingeroepen norm niet strekt tot bescherming van de belangen van *degene die zich daarop beroept*.

Zowel de uitbreiding van de mogelijkheid om gebreken te passeren als het relativiteitsvereiste zijn ook al opgenomen in de Crisis- en herstelwet – in respectievelijk de art. 1.5 en 1.9 – die per 31 maart 2010 in werking is getreden. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is aangegeven dat de ervaringen die op deze punten onder de Crisis- en herstelwet worden opgedaan, nog aanleiding zouden kunnen geven om het wetsvoorstel bij te stellen of aan te vullen.³

Hieronder zal ik eerst ingaan op het relativiteitsvereiste zoals dat is neergelegd in het voorgestelde art. 8:69a Awb. Over het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht is de afgelopen jaren een uitvoerig debat gevoerd. Met de invoering van de Crisis- en herstelwet is dit debat voorlopig, maar in het licht van het thans ter bespreking voorliggende wetsvoorstel zal dit naar het zich laat aanzien definitief worden, in het voordeel van het relativiteitsvereiste beslecht. Aan het passeren van gebreken is in de literatuur beduidend minder aandacht besteed, al legde Zijlstra in zijn bespreking in dit blad van het voorontwerp Herziening bestuursprocesrecht, dat ook al de thans voorgestane wijziging van art. 6:22 Awb bevatte, uitdrukkelijk een verband met het relativiteitsvereiste door de uitbreiding van art. 6:22 Awb als een wolf in schaapskleren aan te duiden omdat in dat kader ook een relativiteitsredenering zou kunnen worden gebezigd.⁴ De gecombineerde behandeling van de art. 8:69a en 6:22 geeft al aan dat er een zekere verwantschap tussen deze bepalingen bestaat: beide bepalingen voorzien in de mogelijkheid dat de schending van een rechtsnorm niet leidt tot vernietiging van het bestreden besluit en in beide bepalingen wordt de grond voor het achterwege blijven van die vernietiging gevonden in het ontbreken van een relatie tussen de normschending en een belang dat al dan niet in het geding zou zijn. Het is evenwel goed om op deze plaats al te benadrukken dat die relatie tussen norm en belang ver-

1. Prof. mr. Gerdy Jurgens is hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht en redacteur van dit blad.
2. Zie daarover de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, p. 10.

3. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, p. 5 (MvT Wet aanpassing bestuursprocesrecht).
4. S.E. Zijlstra, 'De wijziging van art. 6:22: een wolf in schaapskleren?' *NTB 2006/8*, p. 263-264.

schillend is: in het kader van de relativiteitseis van art. 8:69a Awb gaat het om een *normatieve* relatie – vernietiging blijft achterwege indien de geschonden norm niet strekt ter bescherming van de in geding gebrachte belangen – terwijl het in het kader van art. 6:22 Awb om een *feitelijke* relatie gaat – de vraag of de normschending de belangen daadwerkelijk niet benadeelt.

2. Het relativiteitsvereiste

Hiervoor is aangegeven dat de relativiteitseis past in de ontwikkeling van de subjectivering van de bestuursrechtsspraak. De introductie van de relativiteitseis is, zeker in het kader van de Crisis- en herstelwet, in de politiek echter vooral ook in de sleutel van het bevorderen van een snellere afhandeling van bestuursrechtelijke procedures gezet. Daarbij spelen belangen als het bevorderen van de rechtszekerheid, het tegengaan van economische en maatschappelijke schade die wordt veroorzaakt door langdurige onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van een besluit en het bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor de bestuursrechtsspraak een belangrijke rol. Critici van een bestuursrechtelijke relativiteitseis hebben daarentegen gewezen op de mogelijkheid dat het relativiteitsvereiste de rechter juist voor de beantwoording van ingewikkelde en tijdrovende vragen zou plaatsen, waardoor juist het omgekeerde effect zou worden bereikt; ook is erop gewezen dat een relativiteitsvereiste mogelijk problematisch zou zijn in het licht van het Europese recht en het Verdrag van Aarhus.⁵ De wetgever heeft beoogd deze bezwaren grotendeels in de uiteindelijke formulering van het relativiteitsvereiste te ondervangen; in dit verband is het hierna te bespreken 'kennelijkheidsvereiste' van groot belang.

Het voorgestelde art. 8:69a Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt 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. Daarmee heeft de wetgever de keuze gemaakt om het relativiteitsvereiste betrekking te laten hebben op de beoordeling van de zaak ten gronde. Voor de toegang tot de rechter – de ontvankelijkheid – volstaat het dat men belanghebbende is bij het besluit, hetgeen inhoudt dat men door het besluit feitelijk in zijn belangen moet zijn geraakt.

Uit de parlementaire behandeling van de Crisis- en herstelwet, waarin een identiek geformuleerde relativiteitseis is opgenomen, blijkt dat de wetgever niet een voor de rechter dwingende volgorde voor ogen heeft in beantwoording van

de vraag of een rechtsnorm is geschonden en de vraag of die rechtsnorm beoogt de belangen van de appellant te beschermen. Wanneer duidelijk is dat een rechtsnorm niet is geschonden, kan de rechter volstaan met het geven van dat oordeel, zonder op de relativiteitsvraag in te gaan. In enkele voorlopige voorzieningsuitspraken onder het regime van de Crisis- en herstelwet wordt deze benadering ook gevolgd: na de constatering dat de ingeroepen rechtsnormen geen aanleiding vormen voor het treffen van een voorlopige voorziening, blijft de beantwoording van de relativiteitsvraag achterwege.⁶ Ook de omgekeerde volgorde is denkbaar: wanneer de rechter van oordeel is dat een rechtsnorm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van de appellant, kan hij volstaan met dat relativiteitsoordeel zonder inhoudelijk op de normschending in te gaan.⁷ Ook van deze benadering zijn in de jurisprudentie inmiddels voorbeelden te vinden.⁸ De rechter kan overigens ook op beide kwesties – op de normschending en op de relativiteit – ingaan.⁹ Of de relativiteitskwestie al dan niet door partijen is aangekaart, doet bij dit alles niet ter zake: de rechter dient de relativiteitsvraag ambtshalve te beantwoorden. Als sprake is van een norm die niet strekt tot bescherming van de belangen van appellant, dan is de rechter op grond van art. 8:69a ook verplicht om een vernietiging op die grond achterwege te laten.¹⁰

Voor de werking van de relativiteitseis in de praktijk is de toevoeging van het woord 'kennelijk' zeer belangrijk. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan één van de bezwaren die tegen het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste werd aangevoerd, inhoudend dat het beschermingsbereik van wettelijke voorschriften niet altijd duidelijk is. Met het kennelijkheidsvereiste krijgt de appellant het voordeel van de twijfel: indien niet evident is dat een norm de belangen van de appellant niet beoogt te beschermen, dient gewoon een inhoudelijke toetsing aan de desbetreffende norm plaats te vinden. Daarmee blijft de rechter een aanzienlijke werklast bespaard; bij niet evidente gevallen zou anders immers een lastig en tijdrovend onderzoek naar het beschermingsbereik van een wettelijk voorschrift moeten worden verricht. Bovendien wordt met het kennelijkheidsvereiste voorkomen dat bij onduidelijkheid omtrent het beschermingsbereik van Europeesrechtelijke normen prejudiciële vragen zouden moeten worden gesteld, die de afhandeling van het beroep aanzienlijk zouden vertragen.¹¹

5. Schrijver dezes behoort tot de critici van het relativiteitsvereiste. Zie onder meer mijn preadvies voor de VAR, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-reeks 144), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, hoofdstuk 9. Zie voor een overzicht van de voor- en tegenstanders a.w. hoofdstuk 2. Zie voorts over de Europeesrechtelijke aspecten, a.w. hoofdstuk 3 en over het Verdrag van Aarhus, a.w. hoofdstuk 4. Kritisch over de invoering van een relativiteitsvereiste is ook Lidy F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

6. Zie ABRvS (vz.) 21 december 2010, LjN BO9137 (*Vlist*) en ABRvS (vz.) LjN BO9172 (*Horst aan de Maas*).

7. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7, p. 45 (NV Crisis- en herstelwet) en *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, C, p. 30-31.

8. Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 maart 2011, AB 2011/77 m.nt. A.A.J. de Gier (*Maasdriel*), ABRvS (vz.) 3 maart 2011, LjN BP7118 (*Best*), ABRvS (vz.) 17 maart 2011, LjN BP8731 (*Epe*), ABRvS (vz.) 17 juni 2011, LjN BQ8820 (*Margraten*).

9. Zo is de Afdeling in haar uitspraak van 19 januari 2011, AB 2011/47 m.nt. A.A.J. de Gier en B.W.N. de Waard (*Brummen*) eerst wel inhoudelijk op de normschending ingegaan om vervolgens een vernietiging wegens het niet voldaan zijn aan het relativiteitsvereiste achterwege te laten.

10. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 53 (MvT Wet aanpassing bestuursprocesrecht).

11. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 20 (MvT Wet aanpassing bestuursprocesrecht).

3. De eerste jurisprudentie over het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet

Het is interessant om te zien hoe de rechter in de praktijk met de invulling van het relativiteitsvereiste zal omgaan. Daarbij dient te worden bedacht dat een relativiteitsoordeel niet alleen voor het voorliggende geval van belang is, maar een algemenere strekking heeft omdat het een normatief oordeel over het beschermingsbereik van een norm betreft. Door een concrete beschrijving van het belang in de desbetreffende zaak kan de rechter zijn relativiteitsoordeel overigens wel scherp specificeren. Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht zal op de werking van het relativiteitsvereiste meer zicht worden verkregen door de jurisprudentie over de Crisis- en herstelwet. Enkele eerste lijnen tekenen zich nu al af.

Zo kon men zich afvragen hoe de rechter zal omgaan met wettelijke normen die refereren aan een 'veelkleurig' beoordelingskader, zoals bijvoorbeeld het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' of 'in het belang van de openbare orde'. Onder een dergelijk begrip vallen zeer verschillende deelbelangen. De rechter zou kunnen kiezen voor een benadering waarin al aan de relativiteitsvereiste is voldaan als een belanghebbende wiens deelbelang onder dat beoordelingskader valt zich op die norm beroept, ongeacht of het argument waarom hij de norm met het veelkleurige beoordelingskader geschonden acht iets van doen heeft met zijn belang. In de vaak opgevoerde casus van de bewoners van een villawijk die in beroep kwamen tegen een met vrijstelling verleende bouwvergunning voor acht woonwagendplaatsen met bergingen,¹² betoogden de villabewoners bijvoorbeeld dat de vrijstelling niet kon worden verleend omdat gevreesd moest worden dat het bestemmingsplan waarop de vrijstelling anticipeerde niet in werking zou treden omdat een goede ruimtelijke onderbouw, vereist door het toenmalige art. 10 WRO, ontbrak: de bewoners van de woonwagenlocatie zouden onaanvaardbare geluidshinder ondervinden van een naastgelegen zwembad. Wanneer in het kader van het relativiteitsvereiste enkel zou worden getoetst of de norm waarop de villabewoners zich beroepen mede strekt ter bescherming van hun belangen, zou dat betekenen dat het door hen gebezigde argument van geluidsoverlast voor de toekomstige woonwagendbewoners nog steeds aanleiding zou kunnen vormen voor de vernietiging van de bestreden beschikking: het argument is immers onderdeel van een beroep op de norm dat een bestemmingsplan wordt opgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening waarvan de belangen van omwonenden deel uitmaken. In haar uitspraak van 19 januari 2011¹³ heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in het kader van het relativiteitsvereiste uit de Crisis- en herstelwet een uitleg gehanteerd die vereist dat er een soort *congruentie* bestaat tussen de belangen van de appellandant en het deelaspect van

de norm waarop hij zich beroept.¹⁴ Daarom kan een appellandant die met het oog op het behoud van met name zijn *uitzicht* betoogt dat de vaststelling van een bestemmingsplan waarin de bouw wordt mogelijk gemaakt van woningen die zijn uitzicht belemmeren niet voldoet aan de norm van 'een goede ruimtelijke ordening', zich niet beroepen op het in dat kader niet in acht nemen van normen die betrekking hebben op *geluidsbelasting* die de bewoners van de op te richten woningen zullen ondervinden. Een beroep op die geluidsbelastingsvoorschriften zou overigens wel zijn toegestaan indien het de appellandant te doen zou zijn om het tegengaan van geluidsoverlast bij zijn woning, ook al zou de toepassing van de geluidbelastingsvoorschriften alleen maar direct consequenties hebben voor de nieuw geplande woningen. Mijns inziens is deze invulling van het relativiteitsvereiste in lijn met hetgeen de wetgever daarmee voor ogen heeft.¹⁵ Uit de jurisprudentie is inmiddels ook duidelijk geworden dat de in het kader van bestemmingsplannen te hanteren normen betreffende de afstand tussen overlast veroorzakende bedrijven en woningen niet alleen kunnen worden ingeroepen door omwonenden maar ook door de bedrijven: deze normen zien zowel op het woon- en leefklimaat van omwonenden als op het belang van bedrijven bij een ongehinderde bedrijfsvoering.¹⁶

Een spannend punt is in hoeverre de bestuursrechter een redenering zal gaan bezigen die is geïnspireerd op de uit het burgerlijk recht bekende 'correctie Langemeijer'. Geïmplementeerd naar het bestuursrecht zou deze redenering erop neer kunnen komen dat weliswaar een wettelijk voorschrift waarop de appellandant zich beroept niet strekt tot bescherming van zijn belangen, maar dat het bestuursorgaan door de schending van dit voorschrift ook in strijd handelt met bijvoorbeeld het rechtszekerheidsbeginsel of het gelijkheidsbeginsel. Op zichzelf zou deze redenering in veel gevallen kunnen worden gehanteerd en het feit dat alsdan per saldo nagenoeg elke betekenis aan het relativiteitsvereiste zou worden ontnomen, geeft aanleiding tot de veronderstelling dat de rechter daarmee terughoudend zal zijn. Uit de tot nu toe bekende jurisprudentie blijkt in ieder geval dat de Afdeling het beroep van de appellandant op een niet ter bescherming van zijn belangen gegeven norm niet uit eigen beweging naar een andere – ongeschreven – rechtsnorm vertaalt. Wanneer een appellandant echter nadrukkelijk argumenten aandraagt waarom in zijn geval sprake is van schending van het rechtszekerheidsbeginsel of het gelijk-

12. ABRvS 19 maart 2003, AB 2003/191 m.nt. dG.

13. AB 2011/47 m.nt. A.A.J. de Gier en B.W.N. de Waard (*Brummen*).

14. Een vergelijkbare benadering is ook te vinden in ABRvS 2 maart 2011, AB 2011/77 m.nt. A.A.J. de Gier (*Maasdriel*).

15. Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, p. 53 (MvT Wet aanpassing bestuursprocesrecht). Zie ook in deze zin mijn preadvies voor de VAR, 'De bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-reeks 144), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 131-132. De Poorter verdedigde in zijn preadvies echter een ruimhartiger invulling van het relativiteitsvereiste. Zie het in dezelfde band opgenomen preadvies: J.C.A. de Poorter, *Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht*, p. 49.

16. Zie ABRvS 16 maart 2011, LJN BP7776 (*Oirschot*) en ABRvS 1 juni 2011, LJN BQ6838 (*Tholen*).

heidsbeginsel, kan de rechter er niet omheen daarover een uitspraak te doen.

4. Het passeren van gebreken

In het voorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht wordt voorgesteld om art. 6:22 Awb aldus aan te passen dat de mogelijkheid om gebreken in het besluit te passeren niet langer beperkt zal zijn tot vormgebreken. Het voorgestelde art. 6:22 komt dan te luiden: 'Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.'. In navolging van de Crisis- en herstelwet is gekozen voor de formulering 'aannemelijk is' in plaats van de in het huidige artikel voorkomende term 'blijken', omdat 'blijken' suggereert 'dat onomstotelijk moet zijn komen vast te staan dat belanghebbenden niet zijn benadeeld'.¹⁷

Zoals al in de inleiding is aangegeven, wordt in het kader van art. 6:22 de afwezigheid van een feitelijke relatie tussen de normschending en de benadeling relevant geacht. Het gaat om een sterk op het voorliggende geval toegesneden feitelijke toetsing. Op grond van deze nieuwe bepaling kunnen niet alleen formele gebreken, maar ook materiële gebreken in een besluit worden gepasseerd. Van belang is niet zozeer de aard van het voorschrift, maar de vraag of de schending aan belanghebbenden nadeel toebrengt. Als dat niet het geval is, hoeft het gebrek niet tot vernietiging van het besluit te leiden. Deze verruiming past bij het zoeken naar mogelijkheden om geschillen op een materiële en definitieve wijze te beslechten. Een voorbeeld waarin toepassing van de verruimde passeermogelijkheid aan de orde zou kunnen zijn, is blijkens de toelichting de situatie waarin een besluit door een onbevoegde of namens het verkeerde bestuursorgaan is ondertekend. Omdat hier geen sprake is van schending van een vormvoorschrift, kan een dergelijk gebrek onder het huidige recht niet worden gepasseerd. Wanneer het bevoegde bestuursorgaan aangeeft het besluit voor zijn rekening te willen nemen, zou dit onder het voorgestelde art. 6:22 wel kunnen.¹⁸

Overigens wordt in de toelichting wel aangegeven dat in een situatie waarin het gebrek er toe zou leiden dat het dictum van het besluit anders zou luiden, het gebrek hoogstwaarschijnlijk niet kan worden gepasseerd. Dit heeft te maken met het feit dat toepassing van art. 6:22 – en dit werd destijds in de parlementaire behandeling ook al voor het thans geldende art. 6:22 gesteld¹⁹ – alleen aangewezen wordt geacht indien niemand – dus ook belanghebbenden die niet in beroep zijn gegaan – door het gebrek is bena-

deeld. De achtergrond van deze beperking wordt in de toelichting niet nader geëxpliciteerd. Waarom is het juist in een systeem waarin het accent ligt op de individuele rechtsbescherming relevant om voor het al dan niet passeren van een gebrek betekenis toe te kennen aan belangen van belanghebbenden die helemaal niet in beroep zijn gekomen? De reden daarvoor zou kunnen zijn dat het geconstateerde gebrek – bijvoorbeeld een gebrek in de kennisgeving van een besluit of een gebrek in het ter inzake leggen van relevante documenten tijdens de voorbereidingsprocedure – er wellicht juist debet aan is dat bepaalde belanghebbenden niet in beroep zijn gekomen. In die zin kon deze strenge eis juist bij een passeermogelijkheid die specifiek op vormvoorschriften betrekking had, goed worden begrepen. Maar nu wordt voorgesteld om de passeermogelijkheid te verruimen, ligt het mijns inziens veel minder in de rede om steeds te vergen dat geen enkele belanghebbende door het gebrek in zijn belangen is geschaad. Buiten de gevallen waarin het gebrek mogelijkwijs een oorzaak zou kunnen zijn voor het niet in beroep komen van die andere belanghebbenden, past het juist niet in een model van subjectieve rechtsbescherming om betekenis toe te kennen aan de belangen van personen die niet in beroep zijn gekomen. Ter vergelijking: bij de relativiteitstoetsing van het voorgestelde art. 8:69a Awb is ook alleen van belang of de ingeroepen norm al dan niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant en niet of die norm de belangen beschermt van anderen die niet in beroep zijn gekomen.

5. Balans

Met de invoering van de nieuwe passeermogelijkheid van art. 6:22 Awb en het relativiteitsvereiste van art. 8:69a Awb wil de wetgever tegemoet komen aan bezwaren tegen de ondraaglijke lichtheid van de mogelijkheid om in een bestuursrechtelijke procedure een besluit vernietigd te krijgen wegens strijd met een geschreven of ongeschreven rechtsnorm: niet elk gebrek zou de vernietiging van een bestuursbesluit rechtvaardigen. De toetsing aan het relativiteitsvereiste vergt een normatief oordeel van de rechter over het beschermingsbereik van wettelijke voorschriften, dat niet altijd gemakkelijk te geven zal zijn. Door het kennelijkheidsvereiste kan de rechter echter om een complex en tijdrovend onderzoek naar het beschermingsbereik van wettelijke voorschriften heen; als niet evident is dat een voorschrift niet strekt tot bescherming van de belangen van de appellant, wordt gewoon aan dit voorschrift getoetst. Op het eerste gezicht lijkt de nieuwe passeermogelijkheid van art. 6:22 de rechter meer mogelijkheden te bieden voor het oordeel dat de schending van een rechtsnorm de vernietiging van een besluit niet rechtvaardigt; in dat geval gaat het om een feitelijk oordeel dat van benadeling ten gevolge van de rechtsschending geen sprake is. Omdat de regering er blijkens de toelichting van uitgaat dat art. 6:22 alleen kan worden toegepast indien geen enkele belanghebbende door de schending van de rechtsnorm is benadeeld, zou de toepassing van art. 6:22 Awb per saldo wel eens zeer beperkt kunnen blijven. Mijns inziens is er echter juist bij het passe-

17. Zie aldus de reactie van de Raad van State op het wetsvoorstel voor de Crisis- en herstelwet, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 4, p. 15 (advies Raad van State en nader rapport). Zie ook *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, p. 38 (MvT Wet aanpassing bestuursprocesrecht).

18. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, p. 14-15 (MvT Wet aanpassing bestuursprocesrecht).

19. Parl. Gesch. Awb I, p. 313.

ren van inhoudelijke gebreken minder reden om op de belangen van niet appellerende derden acht te slaan. Ik zou dan ook een ruimhartiger toepassing van art. 6:22 willen bepleiten. Een dergelijke benadering past in ieder geval beter bij een stelsel waarin de individuele rechtsbescherming centraal staat.