

Milieu & Recht, Het relativiteitsvereiste: 'Eigen huis en tuin'

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	M en R 2014/67	Bijgewerkt tot:	10-04-2014
Auteur:	Mr. N.M.C.H. Crooijmans ^[2]		

Het relativiteitsvereiste: 'Eigen huis en tuin'

Samenvatting

Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (WAB) in werking getreden. Naar aanleiding van deze wet is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangepast. Het doel van deze aanpassingen was om het bestuursrecht gestroomlijnder en slagvaardiger te maken. Onderdeel van de wijziging was de invoering van het relativiteitsvereiste dat is opgenomen in artikel 8:69a Awb. In dit artikel geef ik een overzicht van de jurisprudentie die tot op heden is verschenen over het relativiteitsvereiste op grond van artikel 8:69a Awb.^[1]



Inleiding

Het relativiteitsvereiste is per 1 januari 2013^[3] vastgelegd in artikel 8:69a Awb:

“De bestuursrechter 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.”

Kortom, de bedoeling van het relativiteitsvereiste is het rechterlijk oordeel beperken tot de rechtsnormen die strekken tot de bescherming van de belangen van de eiser.^[4] Het rechterlijk oordeel kan zowel betrekking hebben op procedurele als materiële beroepsgronden.^[5] De appellant die als belanghebbende wordt aangemerkt en voorheen dus 'binnen' was loopt het risico dat zijn beroepsgronden, als gevolg van de inwerkingtreding van artikel 8:69a van de Awb, niet leiden tot de vernietiging van het besluit. Het relativiteitsvereiste is opgenomen in hoofdstuk 8 van de Awb. Dat betekent dat het relativiteitsvereiste alleen betrekking heeft op de beroepsprocedure en niet op de fase van bezwaar. In de bezwaarfase ligt de nadruk namelijk niet slechts op rechtsbescherming van belanghebbenden, maar ook op kwaliteitsverhoging van besluitvorming.^[6]

Spreken we van een geheel nieuw begrip in het Nederlands recht? Nee, in het privaatrecht^[7] kennen we het relativiteitsvereiste al uit artikel 6:163 BW^[8] en sinds de inwerkingtreding van de Crisis en herstelwet (Chw) gold voor een aantal bestuursrechtelijke zaken ook een relativiteitsvereiste. De Awb kende tot 1 januari 2013 geen relativiteitsvereiste. Dat wil echter niet zeggen dat in het verleden nooit gesproken is over opname van het relativiteitsvereiste in de Awb. Het relativiteitsvereiste is niet zonder slag of stoot opgenomen in de Awb.^[9] In

2007 hebben De Poorter, De Waard, Marseille en Zomer een rapport aangeboden aan de Tweede Kamer ten aanzien van de invoering van een relativiteitsvereiste.^[10] De Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht werd vervolgens gevraagd om, indien zij akkoord zou gaan, een voorontwerp uit te brengen. Binnen de commissie ontstond echter geen overeenstemming over de invoering van het relativiteitsvereiste zodat toen geen voorstel werd ingediend. Eind 2007 is door de Tweede Kamer wederom verzocht om een voorstel in te dienen. Naar aanleiding van dit verzoek heeft het kabinet aangegeven dat er een voorstel zou worden opgesteld. Vooruitlopend op dit voorstel is het relativiteitsvereiste opgenomen in artikel 1.9 Chw die op 31 maart 2010 in werking is getreden.

Een extra taak voor de bestuursrechter

Het is volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de WAB de bedoeling dat de bestuursrechter moet vaststellen wat het beschermingsbereik is van de norm die (beweerdelijk) geschonden is en niet slechts wat het globale doel is van het regelcomplex waartoe de norm behoort.^[11] De toevoeging van het woord 'kennelijk' is opgenomen in artikel 8:69a Awb om net als in de Crisis- en herstelwet, te bepalen dat de bestuursrechter slechts van vernietiging kan en moet afzien indien de geschonden rechtsnorm kennelijk – dat wil zeggen: evident – niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich erop beroept. Dit komt, volgens de memorie van toelichting, tegemoet aan het bezwaar dat niet eenvoudig is om het beschermingsbereik van een norm vast te stellen en dat de toepassing van een relativiteitsvereiste daarom veel extra werk voor de rechter zou meebrengen.^[12]

De inwerkingtreding van het relativiteitsvereiste zorgt voor een extra taak van de bestuursrechter aangezien de bestuursrechter dient te beoordelen welk belang de norm tracht te beschermen. Uit de formele wet blijkt immers lang niet altijd voor wie de norm is geschreven. Uiteraard kan de bestuursrechter bij toepassing van artikel 8:69a Awb gebruikmaken van de jurisprudentie die tot stand is gekomen onder artikel 1.9 van de Chw. Onder de werking van artikel 1.9 van de Chw heeft de bestuursrechter namelijk al kunnen werken met het relativiteitsvereiste. Daarnaast is met de inwerkingtreding van artikel 8:69a Awb niet beoogd om een andere uitleg te geven aan het relativiteitsvereiste dan onder artikel 1.9 van de Chw.

Jurisprudentie

De eerste keer dat de Afdeling een oordeel gaf over de toepassing van artikel 8:69a Awb was bijna 2 maanden na de inwerkingtreding van de WAB op 25 februari 2013.^[13] U vraagt zich natuurlijk af waarom al zo snel een oordeel gegeven kon worden door de Afdeling. Het is eenvoudig verklaarbaar. Het betrof de onteigening van SNS op grond van de Interventiewet.^[14] Een aantal appellanten hadden aangevoerd dat de onteigening in strijd was met artikel 108, derde lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). De Afdeling was van oordeel dat de ingeroepen norm niet kon leiden tot vernietiging van het besluit aangezien het belang van appellanten voortkwam uit hun positie als houders van door of met medewerking van SNS REAAL of SNS bank uitgegeven effecten. De norm, dat de Europese Commissie op de hoogte gesteld moet worden van het voornemen tot invoering van een staatsteunregel zag niet op een eigen belang van appellanten. Hoewel het de eerste uitspraak over de toepassing van artikel 8:69a Awb was, merk ik meteen op dat dit een bijzondere uitspraak was. Het betrof immers de eerste, en wellicht laatste, uitvoering van de Interventiewet. De hierna te bespreken jurisprudentie betreft artikel 1.9 Chw en artikel 8:69a Awb. Zoals gezegd heeft de wetgever niet beoogd om met artikel 8:69a Awb een andere invulling te geven aan het relativiteitsvereiste dan in artikel 1.9 Chw. In de jurisprudentie van de Afdeling wordt regelmatig verwezen naar de uitspraken onder artikel 1.9 Chw.

Uit mijn analyse volgt dat de uitspraken betrekking hebben op een vast aantal onderwerpen te weten:

1. Procedurele aspecten
2. Goed woon- en leefklimaat in het kader van het bestemmingsplan
3. VNG milieuzonering
4. Monumentenwet
5. Natuurbeschermingswet 1998
6. Geluidwaarden op grond van de Wet geluidhinder en

Ik zal de jurisprudentie in de hiervoor genoemde volgorde behandelen.

1. Procedurele aspecten

De inwerkingtreding van artikel 8:69a Awb heeft ook rechtspraak opgeleverd over de procedurele aspecten van het relativiteitsvereiste. Daarbij kan gedacht worden aan uitspraken over het overgangsrecht, het moment waarop het relativiteitsvereiste in de procedure aan bod komt en de rol van het relativiteitsvereiste in de voorlopige voorziening.

Vooruitlopen op artikel 8:69a

De tweede uitspraak over het relativiteitsvereiste onder artikel 8:69a dateert van 4 juli 2012.^[15] In deze zaak had het college van de gemeente Laren vooruitlopend op de introductie van het relativiteitsvereiste in de Awb aangevoerd dat het relativiteitsvereiste van toepassing was. De Afdeling wees dit direct van de hand en overwoog dat, nu de Chw niet van toepassing was, niet kon worden geanticipeerd op het relativiteitsvereiste in de Awb, het relativiteitsvereiste geen rol kon spelen. Er kon volgens de Afdeling pas een beroep op het relativiteitsvereiste worden gedaan vanaf het moment dat artikel 8:69a Awb in werking was getreden.

Overgangsrecht

Het gebruik van artikel 8:69a is beperkt door het overgangsrecht uit de WAB. Op grond van het overgangsrecht is artikel 8:69a niet van toepassing op besluiten die voor 1 januari 2013 bekend zijn gemaakt. Dat heeft tot gevolg dat het relativiteitsvereiste op grond van artikel 8:69a Awb pas later in 2013 een rol kon spelen aangezien de meeste procedures nog betrekking hadden op besluiten die bekend waren gemaakt voor 1 januari 2013. Het overgangsrecht is in zoverre helder. De vraag is hoe het zit als een besluit bekend is gemaakt voor 1 januari 2013 en het bestuursorgaan via de bestuurlijke lus in hoger beroep een nieuw besluit neemt. Geldt dan het eerste besluit of dient de bestuursrechter bij de beoordeling van het relativiteitsvereiste uit te gaan van het nieuwe besluit? De Afdeling heeft een helder antwoord op deze vraag gegeven in de uitspraak van 29 januari 2014.^[16]

De uitspraak had betrekking op het vastgestelde bestemmingsplan 'Kanaaldijk Aarle-Rixtel' van 31 mei 2012. In de tussenuitspraak van 26 juni 2013 was de Afdeling tot het oordeel gekomen dat de raad het bestemmingsplan in strijd met artikel 3:2 van de Awb had vastgesteld. Met toepassing van de bestuurlijke lus had de Afdeling de gemeenteraad teruggestuurd. Vervolgens was op 1 januari 2013 de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Op grond van het overgangsrecht is artikel 8:69a van de Awb niet van toepassing op besluiten die bekend zijn gemaakt vóór 1 januari 2013.

Naar aanleiding van de tussenuitspraak gaf de raad bij besluit van 12 september 2013 te kennen dat het gebrek in het besluit van 31 mei 2012 was hersteld. De Afdeling heeft de zaak vervolgens afgedaan zonder zitting. In de reactie op het herstelde besluit voerde appellant, eigenaar van een supermarkt in het centrum van Aarle-Rixtel, aan dat het plan zou leiden tot geluidhinder ter plaatse van enkele woningen aan de Helmondseweg en dienstwoning waarin het plan voorzag. Volgens appellant werd door het plan niet voldaan aan de maximale binnenwaarde bij de woningen aan de Helmondseweg. Daarnaast was ten onrechte geen onderzoek verricht naar de geluidsbelasting die door de dienstwoning zou worden ondervonden. De Afdeling geeft vervolgens, wellicht verassend, geen oordeel over deze beroepsgronden. De Afdeling is namelijk van oordeel dat de aangevoerde gronden niet tot vernietiging van het besluit kunnen leiden. De Afdeling begrijpt het beroep van het concurrerend winkelcentrum aldus dat zij heeft betoogd dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening omdat het plan zal leiden tot geluidhinder ter plaatse van de woningen. De Afdeling is van oordeel, met verwijzing naar de uitspraak van 23 mei 2012^[17], dat het beroep niet kan leiden tot vernietiging van het besluit. In de uitspraak van 23 mei 2012, onder de Chw, had de Afdeling

overwogen dat een concurrerend winkelcentrum zich slechts met succes kan beroepen op het belang van een goed woon- en leefklimaat indien het winkelcentrum geluidsoverlast zou ondervinden van het plan. Van geluidsoverlast bij het concurrerend winkelcentrum was volgens de Afdeling niet gebleken. De beroepsgronden van het winkelcentrum konden daarom niet leiden tot vernietiging van het plan. Dit gold ook voor de eigenaar van de supermarkt in het centrum van Aarle-Rixtel. Volgens de Afdeling was niet gebleken dat ter plaatse van deze supermarkt geluidhinder kon worden ondervonden van het plan en dat appelland in zoverre getroffen was door een ander belang dan haar concurrentiebelang.

Een interessante uitspraak aangezien de toepassing van de bestuurlijke lus dus verregaande gevolgen kan hebben voor de haalbaarheid van de beroepsgronden. Is een besluit dus bekend gemaakt vóór de inwerkingtreding van de WAB en wordt het besluit later hersteld, dan dient in het kader van de relativiteit uit gegaan te worden van het nieuwe besluit. In verlenging daarvan zou ook een nieuw besluit op grond van artikel 6:19 Awb (vervangend besluit hangende het bezwaar/beroep) te maken krijgen met het relativiteitsvereiste. Voor diegene die een ontwikkeling wil tegenhouden komt de toepassing van de bestuurlijke lus ontzettend vervelend uit. Een mogelijk succesvolle beroepsgrond kan op die manier niet langer leiden tot vernietiging van het besluit.

Eerst de beroepsgronden?

Op het moment dat de rechtsnorm niet strekt tot het belang van diegene die de norm inroept, kan deze grond niet leiden tot vernietiging van het besluit. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet wanneer de bestuursrechter dit aspect dient te beoordelen. Zo is het mogelijk om voorafgaand aan de beroepsgrond het relativiteitsvereiste te toetsen. Indien de ingeroepen norm niet strekt tot bescherming van het belang, hoeft de bestuursrechter de grond inhoudelijk niet te beoordelen. Deze werkwijze zou daardoor bij moeten dragen aan een slagvaardiger bestuursrecht. Het is ook mogelijk dat de beroepsgrond wordt behandeld en vervolgens pas wordt beoordeeld of de beroepsgrond kan leiden tot vernietiging. Voor deze werkwijze is ook wat te zeggen omdat het relativiteitsvereiste in principe pas aan bod komt bij de vernietigingsbevoegdheid.^[18] De Afdeling wisselt in haar uitspraken de volgorde. Zo gaf de Afdeling in de uitspraken van 11 december 2013 en 29 januari 2014^[19] eerst een oordeel over het relativiteitsvereiste terwijl de Afdeling in de uitspraken van 11 december 2013 en 25 september 2013 eerst de beroepsgronden ging behandelen om vervolgens een oordeel te geven over het relativiteitsvereiste.^[20]

Onder de Chw leek daarover geen onduidelijkheid bestaan. In de eerste uitspraak onder artikel 1.9 Chw beoordeelde de Afdeling eerst de ingeroepen grond en pas later de vraag of de betreffende norm tot vernietiging kan leiden.^[21] Dat is volgens de Gier en De Waard ook de juiste benadering. De methode is volgens hen zuiver aangezien zij voorkomt dat de rechtszoekende de indruk krijgt dat de bestuursrechter niet wil ingaan op gestelde gebreken. Terecht merken beiden op dat wel tot vreemde situaties kan leiden aangezien de grond terecht is aangevoerd maar niet kan leiden tot vernietiging.

Waarom de Afdeling onder de werking van artikel 8:69a Awb verschillende benaderingen toepast kan ik niet verklaren. De wetgever heeft hierover bij de voorbereiding van de wet niet expliciet over uitgelaten. Ik sluit me aan bij De Gier en De Waard dat de bestuursrechter eerst de beroepsgronden dient te bespreken en vervolgens toekomt aan de vraag of de grond tot vernietiging kan leiden. Deze volgorde is zuiver en kan proces technisch voordelen opleveren. Indien de beroepsgronden namelijk niet tot een gegrondverklaring zouden kunnen leiden, komt de bestuursrechter niet toe aan de vraag of het relativiteitsvereiste van toepassing is.^[22]

Relativiteit en de voorlopige voorziening

Onder de werking van artikel 1.9 van de Chw leek de Voorzitter van de Afdeling zich enigszins op de achtergrond te houden ten aanzien van de beoordeling van de vraag of het relativiteitsvereiste een rol speelt.^[23] In de jurisprudentie ten aanzien van artikel 8:69a van de Awb lijkt de Voorzitter hier

wisselend mee om te gaan. In de uitspraak van 2 augustus 2013 overwoog de Voorzitter de voorlopige voorziening procedure zich niet leent voor de beantwoording van de vraag of de grond, gelet op artikel 8:69a Awb, kan leiden tot vernietiging van het besluit. Maar ongeveer drie maanden later, op 29 november 2013,^[24] gaat de Voorzitter vervolgens wel in op het relativiteitsvereiste. Dit zou een uitzondering kunnen zijn aangezien de Voorzitter in de uitspraak van 13 december 2013^[25] weer overwoog dat de voorlopige voorziening zich niet leent voor de beantwoording van die vraag. Een mogelijke reden waarom de jurisprudentie wisselend is, zou erin gelegen kunnen zijn dat de Voorzitter alleen een oordeel geeft over het relativiteitsvereiste indien de Afdeling zich al eerder over de norm heeft uitgesproken. De jurisprudentie zal uit moeten wijzen hoe de Voorzitter hiermee in te toekomst zal omgaan.

2. Goed woon- en leefklimaat in het kader van het bestemmingsplan

De uitspraak van 6 november 2013 heeft betrekking op het beroep dat appellanten hadden ingesteld tegen het uitwerkingsplan 'uitwerkingsplan Kleidijk'. Het plan maakt de realisatie van 26 woningen mogelijk. Appellanten zijn van mening dat de 26 woningen, die op basis van het uitwerkingsplan gerealiseerd konden worden, tot een verslechtering van het woon- en leefklimaat zouden leiden omdat door de bouw leilindes zouden verdwijnen. Volgens de Afdeling mochten appellanten zich in het kader van een goede ruimtelijke ordening beroepen op het belang van het behoud van een goed woon- en leefklimaat. De appellanten hadden daarmee, via een andere rechtsnorm, alsnog de mogelijkheid om de nadelen van de bebouwing aan de orde te stellen. Het relativiteitsvereiste werd daardoor als het ware omzeild.^[26]

Een beroepsgrond die betrekking heeft op het behoud van een goed woon- en leefklimaat dient wel betrekking te hebben op het eigen belang van de appellant. Het is niet langer mogelijk om aan te voeren dat de realisatie van een nieuwe woning niet mogelijk is omdat er op die locatie geen goed woon- en leefklimaat voor de toekomstige bewoners gewaarborgd is. Een beroep op een goed woon- en leefklimaat is alleen mogelijk indien het eigen woon- en leefklimaat wordt aangetast.^[27] De uitspraak van 1 juni 2011^[28] heeft betrekking op een succesvol beroep van een appellant ten aanzien van het woon- en leefklimaat. Appellant had beroep ingesteld tegen het vastgestelde bestemmingsplan 'Tholen Noord'. Het bestemmingsplan maakt de omvorming van een bedrijventerrein in een woon- en voorzieningengebied ten noordoosten van Tholen mogelijk. Volgens appellant wordt door het plan geen goed woon- en leefklimaat gewaarborgd. De Afdeling oordeelt dat met de zonering tussen het bedrijf van appellant en de nieuwe woningen wordt beoogd zowel de belangen van de omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat als het belang van het bedrijf bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening te waarborgen. Aangezien appellant door de bouw van de woningen mogelijk geconfronteerd zal worden met klachten over milieuhinder, staat artikel 1.9 Chw er niet aan in de weg dat hij aanvoert dat in het plangebied geen goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Hoewel een goed woon- en leefklimaat in beginsel ziet op de bescherming van de belangen van de nieuwe bewoners, heeft ook appellant belang bij een juiste toepassing van de norm. Indien de norm namelijk niet goed wordt toegepast krijgt hij op een later moment klachten ten aanzien van de milieuhinder.

In de uitspraak van 11 december 2013^[29] ligt eveneens de vraag voor of een beroep op een goed woon- en leefklimaat het relativiteitsvereiste kan doorstaan. De uitspraak heeft betrekking op de vestiging van Hornbach buiten het centrum van Sittard-Geleen. De appellant, een concurrent, voert in beroep aan dat de verplaatsing leidt tot leegstand van het centrum met onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat in het centrum. De beroepsgrond kan echter niet meegenomen worden aangezien appellant niet gevestigd is in het centrum. Het belang van een goed woon- en leefklimaat in de centrumgebieden van Sittard-Geleen betreft volgens de Afdeling niet het belang waarvoor appellant in deze procedure bescherming zoekt.

3. VNG milieuzonering

Op basis van de VNG publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' kan op hoofdlijnen bepaald worden welke afstand in acht genomen moet worden tot gevoelige functies. De afstanden die hierin zijn vastgelegd zijn

richtlijnen waarvan in de praktijk kan worden afgeweken. In de uitspraak van de Afdeling van 30 oktober 2013^[30] oordeelde de Afdeling over het beroep waarin appellanten in beroep aanvoerden dat zij zich niet konden verenigen met de komst van het terras bij het horecabedrijf omdat in de nabijheid van het terras een tankstation en een bouwbedrijf was gelegen. Volgens appellanten had het college geen rekening gehouden met de afstanden op grond van de VNG publicatie 'Bedrijven en milieuzonering'. De Afdeling was van oordeel dat de bezwaren van appellanten geen betrekking hadden op het eigen belang maar uitsluitend zagen op de voorziene terrassen. De achterliggende reden van appellanten was natuurlijk om gevrijwaard te blijven van terrassen en een goed woon en leefklimaat te behouden. Deze grond kon niet tot vernietiging van het besluit leiden omdat de VNG publicatie volgens de Afdeling niet de strekking heeft om de belangen van deze appellanten te beschermen. In de uitspraak van de Afdeling van 1 augustus 2012 (artikel 1.9 Chw) stelde appellant zich op het standpunt dat de raad in het vastgestelde bestemmingsplan 'Haaksbergen-dorp, partiële herziening Frankenhuissterrein' ten onrechte geen acht had geslagen op de afstanden tussen de nieuw te realiseren woonwijk en het bestaande bedrijf. De Afdeling overwoog dat de afstanden uit de VNG publicatie alleen betrekking hadden op de nieuw te bouwen woningen. Aangezien appellant niet in de nieuwe woningen zou gaan wonen kwam de Afdeling tot het oordeel dat de ingeroepen norm niet strekte tot de bescherming van het belang van appellant. Dat de grond, indien de Chw niet van toepassing was, zou slagen, zorgde niet voor een ander oordeel.^[31]

4. Monumentenwet 1988

De uitspraak van 29 januari 2014^[32] heeft betrekking op het beroep van appellant tegen het vastgestelde bestemmingsplan 'Willemsoord 2012'. Appellant was van mening dat het bestemmingsplan voorzag in bouwhoogten die de hoogte van bestaande gebouwen zouden overstijgen. Volgens appellant zou dit leiden tot een ernstige inbreuk op het culturele erfgoed. De Afdeling overwoog in deze uitspraak dat bepalingen in de Monumentenwet 1988 en de overige regels die zien op de bescherming van monumenten in de omgeving van de loods waarin appellant haar werkzaamheden verricht, strekken tot bescherming van het algemeen belang van behoud van cultuurhistorische waarden. Het feitelijk belang van appellant om als huurder van de loods haar werkzaamheden ongestoord te kunnen blijven uitoefenen is volgens de Afdeling geen belang dat de Monumentenwet beoogt te beschermen.

De uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 29 november 2013^[33] betreft het bestemmingsplan 'Kom Cadzand Badhuisweg-Koolsweg'. Het plan voorziet in de bouw van 22 woningen langs de Badhuisweg en de Koolsweg te Cadzand. Appellant heeft een voorlopige voorziening verzocht om te voorkomen dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor de bouw van 22 woningen. In zijn verzoek om een voorlopige voorziening stelt appellant zich op het standpunt dat het plan niet voldoet aan de wijzigingsvoorwaarde. Deze voorwaarde houdt in dat het besluit pas wordt genomen nadat archeologisch onderzoek heeft plaatsgevonden en de mogelijke archeologische waarden in voldoende mate zijn zekergesteld. Volgens appellant blijkt uit het archeologisch bureauonderzoek en inventariserend veldonderzoek dat ter plaatse archeologische waarden aanwezig zijn. De Voorzitter van de Afdeling overweegt dat de wijzigingsvoorwaarde ziet op het behoud van monumenten van archeologie. Het belang van verzoeker betreft het belang dat ter plaatse van zijn perceel geen aantasting van het woon- en leefklimaat plaatsvindt en, meer in het algemeen, het belang van het behoud van zijn woonomgeving. Artikel 38a van de Monumentenwet 1988 strekt met name tot het behoud van monumenten van archeologie. Het belang van appellant is dat hij gevrijwaard blijft van de aantasting van zijn woon- en leefklimaat en meer in het algemeen om het belang van het behoud van zijn woonomgeving. Artikel 38a van de Monumentenwet 1988 strekt dus niet tot de bescherming van zijn belangen.^[34]

De uitspraak van 18 juli 2012^[35] (Chw) heeft betrekking op het beroep tegen de verlening van een monumentenvergunning voor de uitbreiding van het gemeentehuis te Zeist. Appellant kan zich niet verenigen met de omgevingsvergunning en stelt belang te hebben bij het behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving omdat die mede bepalend is voor de commerciële aantrekkelijkheid van het vastgoed dat zij

verhuurt. De Afdeling gaat hier niet in mee en overweegt dat de normen uit de Monumentenwet strekken tot bescherming van de monumentale waarden van als beschermd monument aangewezen panden. Het belang van appellant is een commercieel belang dat niet valt onder de bescherming van de Monumentenwet.

5. Natuurbeschermingswet 1998

In de uitspraak van 29 januari 2014 geeft de Afdeling een oordeel over het relativiteitsvereiste in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Appellant^[36], heeft naast de gronden ten aanzien van de Monumentenwet ook aangevoerd dat bij de vaststelling van het plan geen rekening is gehouden met het nabijgelegen Natura 2000-gebied 'Waddenzee'. De Afdeling overweegt dat de bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 met name ten doel hebben om het algemene belang van natuur en landschap te beschermen. Volgens de Afdeling is het feitelijk belang van appellant om als huurder van de loods haar werkzaamheden ongestoord te kunnen blijven uitoefenen, geen belang is dat valt onder het beschermingsbereik van de normen uit de Natuurbeschermingswet 1998.^[37]

De uitspraak van 28 augustus 2013^[38] heeft betrekking op het beroep van appellanten tegen het vastgestelde bestemmingsplan 'De Del'. Het plan voorziet in de juridisch planologische regeling van maximaal 68 woningen en bijbehorende voorzieningen op de voormalige voetbalvelden aan De Del 6 en het voormalig squash- en tennispark aan De Del 10 te Rozendaal. Appellanten hebben zich in beroep op het standpunt gesteld dat de plannen inbreuk maken op de goede kwaliteit van hun leefomgeving waarvan het Natura 2000-gebied deel uitmaakt. De Afdeling overweegt dat de bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 met name tot bescherming van het algemene belang van natuur en landschap strekken. Volgens de Afdeling zijn de belangen van de appellanten zodanig verweven met de algemene belangen van de belangen die de Natuurbeschermingswet 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen kennelijk niet (mede) strekken tot bescherming van hun belangen. In de uitspraak van 17 oktober 2012^[39] (Chw) leiden de beroepsgronden niet tot vernietiging van het besluit. Appellant heeft beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan en de verlening van de vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet. Volgens appellant is er geen deugdelijke passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor een Natura 2000 gebied. De Afdeling overweegt dat de regeling inzake de passende beoordeling in de Natuurbeschermingswet 1998 primair ten doel heeft om het belang van de natuurbescherming te dienen. Naar het oordeel van de Afdeling strekken de ingeroepen normen van de Natuurbeschermingswet 1998 kennelijk niet tot bescherming van de bedrijfseconomische belangen van appellant en anderen bij het behoud van de huidige agrarische functie van hun percelen, die in het plangebied, maar buiten het Natura 2000-gebied zijn gelegen. Aangezien appellant niet in het plangebied of in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied woont, bestaat er geen verwevenheid met zijn belangen en de belangen die de Natuurbeschermingswet 1998 beoogt te beschermen.

6. Geluidhinder

Geluidhinder bestemmingsplan

Een belanghebbende die een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan aanvecht dat de oprichting mogelijk maakt van een of meer woningen in de nabijheid van zijn woning, kan zich ter fine van vernietiging van dat besluit in beginsel niet succesvol beroepen op het niet in acht nemen van de normen van de Wet geluidhinder voor zover het betreft de geluidsbelasting op de op te richten woningen.^[40] Het is van belang dat de rechtzoekende in de nieuwe woningen zal gaan wonen. De uitspraak van 18 januari 2012 had betrekking op het beroep van appellant tegen het vastgestelde bestemmingsplan 'Kloosterzande Oost'. Het bestemmingsplan maakt de bouw van een aantal woningen mogelijk. Appellant is van mening dat er geen duidelijkheid bestaat over de vraag of het binnenniveau in de voorziene woningen na het aanbrengen van geluidsisulerende voorzieningen aan de wettelijke eisen zal voldoen. De Afdeling overweegt dat deze beroepsgrond niet kan leiden tot vernietiging van het besluit nu appellant niet woonachtig zal zijn in de te realiseren woningen. Deze uitspraak is voortgezet in de uitspraak van 15 januari 2014. In deze uitspraak gaat het om het beroep

dat appellant heeft ingesteld tegen het vastgestelde bestemmingsplan 'Alphen, Melkstraat 2b'. Appellant stelt zich op het standpunt dat ter plaatse van de voorziene woning wat betreft het aspect geluid geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gegarandeerd. Volgens de Afdeling bedoelt appellant dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening omdat het plan zal leiden tot geluidhinder ter plaatse van de voorziene woning. Gelet op artikel 8:69a van de Awb kan deze beroepsgrond niet meegenomen worden aangezien appellant in de omgeving van het plangebied woont en niet is gebleken dat hij rechten heeft met betrekking tot de gronden ter plaatse van de voorziene woning in het plangebied.^[41] Het beroep van appellant tegen het vastgestelde bestemmingsplan 'De Lingewaarden' ten aanzien van de geluidsbelasting wordt door de Afdeling wél meegenomen.^[42] Het plan voorziet in de mogelijkheid om 11 woningen te realiseren. Appellant kan zich hiermee niet verenigen omdat hij vreest dat het plan negatieve gevolgen heeft voor de bestaande bedrijfsvoering en de uitbreidingsmogelijkheden van zijn bedrijf. Daarnaast garandeert het plan geen goed woon- en leefklimaat ter plaatse van de voorziene woningen.

De ontwikkelaar van het plan voert vervolgens aan dat deze beroepsgrond niet kan leiden tot vernietiging van het besluit omdat de bepalingen waarop het bedrijf zich beroept, de belangen van de nieuwe bewoners beschermen. De Afdeling gaat hier niet in mee. De door het bedrijf ingeroepen bepalingen van de Wet geluidhinder beogen zowel de belangen van de omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat als de belangen van bedrijven bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening te waarborgen. Deze bepalingen strekken dan ook mede tot bescherming van de belangen van het bedrijf, nu dat door de bouw van de woningen mogelijk geconfronteerd zal worden met klachten over geluidhinder.

Besluit tot vaststellen hogere waarden

Op grond van afdeling II van hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan de waarden omtrent geluidsbelasting in acht genomen te worden. Een bekend voorbeeld is een weg die nabij woningen wordt aangelegd. In dat geval mogen de maximale waarden niet worden overschreden. Als beschermingsniveau geldt in beginsel de waarde die voor de betrokken woning is vastgelegd in de wet. Indien deze waarde niet wordt gehaald, is het mogelijk om voor de betrokken woning een ander beschermingsniveau te bepalen door middel van het bij besluit vaststellen van hogere waarden. Indien beroep wordt aangetekend tegen het betreffende besluit, dient de rechtsnorm het belang van de appellant te beschermen. Dat betekent dat de appellant wel woonachtig moet zijn in de woning.

De uitspraak van 28 augustus 2013^[43] heeft betrekking op het beroep van appellanten tegen een besluit tot het vaststellen van hogere waarden ten aanzien van nieuw te realiseren woningen bij een bestaande weg. De woning van appellant en anderen stonden in de omgeving van de betreffende woningen. De Afdeling oordeelde dat appellanten niet woonachtig waren in de woningen waarop het besluit zag waardoor de beroepsgronden ingevolge artikel 1.9 van de Chw niet meegenomen werden. De ingeroepen rechtsnorm zag namelijk alleen op bewoners van de nieuw te realiseren woningen.

In de uitspraak van 24 januari 2014 komt de Afdeling tot het oordeel dat Afdeling 4.2 van het Besluit geluidhinder een soortgelijke regeling bevat ter zake van de geluidbelasting vanwege een spoorweg. De regelingen in artikel 83 van de Wet geluidhinder en artikel 4.10 van het Besluit geluidhinder strekken ertoe dat bij besluit wordt vastgesteld welke geluidbelasting – na het zo mogelijk treffen van maatregelen – bij de te bouwen woningen vanwege de weg onderscheidenlijk de spoorweg maximaal mag optreden. Deze regelingen strekken daarmee tot bescherming van de bewoners van de te bouwen woningen. De appellant in kwestie was, evenals de appellant in de uitspraak van 28 augustus 2013, niet woonachtig in een woning waarop het besluit betrekking had waardoor het relativiteitsvereiste in de weg stond.^[44]

7. Flora- en faunawet

In de uitspraak van 5 februari 2014^[45] gaat het om het relativiteitsvereiste ten aanzien van beroepsgronden in het kader van de Flora- en faunawet. De appellant stelde zich op het standpunt dat het plan niet uitvoerbaar zou zijn. Volgens appellant worden door het plan de vaste verblijfplaatsen van vleermuissoorten verstoort en vernield. Daarnaast zou het plan zorgen voor vernieling van beschermde nesten van vogels en vernieling van beschermde plantensoorten. De Afdeling overweegt dat het beroep van appellant ertoe strekt dat het plan niet uitvoerbaar is omdat het in strijd is met de Flora- en faunawet. De ingeroepen normen uit de Flora- en faunawet strekken tot bescherming van de genoemde plant- en diersoorten en hun nesten en vaste rust- en verblijfplaatsen. Het daadwerkelijke belang waar appellant volgens de Afdeling dreigt te worden geraakt is zijn bedrijfsbelang. Dat wil echter niet zeggen dat het inroepen van normen uit de Flora- en faunawet kansloos is. De Afdeling verwijst naar negen uitspraken van 19 juni 2013^[46] waarin zij heeft overwogen dat niet in alle gevallen op voorhand uitgesloten kan worden geacht dat de Flora- en faunawet met de bescherming van diersoorten tevens bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving van omwonenden. Er is een direct verband nodig tussen de kwaliteit van de directe leefomgeving van appellanten en de te beschermen vogels en vleermuizen. Is daar sprake van, dan is het mogelijk dat een succesvolle beroepsgrond kan leiden tot vernietiging van het besluit.

Conclusie

Door de inwerkingtreding van de WAB is het relativiteitsvereiste vastgelegd in artikel 8:69a Awb. Doel van de WAB was en is om het bestuursrecht slagvaardiger en gestroomlijnder te maken. De vraag is of deze doelen door middel van de invoering van het relativiteitsvereiste worden behaald. Naar mijn mening valt dat zeer te betwijfelen. De bestuursrechter zal namelijk een oordeel geven over de vraag of de ingeroepen rechtsnorm strekt tot de bescherming van het belang van de appellant. Dat betekent een extra taak voor de bestuursrechter en een nieuw discussiepunt in de procedure bij de bestuursrechter. Ik vraag me dan ook af of de invoering van het relativiteitsvereiste bijdraagt aan een gestroomlijnd bestuursprocesrecht.

Ten aanzien van de vraag of het bestuursprocesrecht door de invoering van het relativiteitsvereiste slagvaardiger wordt heb ik ook mijn twijfels. Door de invoering van het relativiteitsvereiste kunnen een aantal beroepsgronden niet meer leiden tot vernietiging van het besluit. Betekent dat daardoor het bestuursprocesrecht slagvaardiger wordt? Naar mijn mening niet. Er zijn slechts een aantal gronden die voorheen tot vernietiging zouden kunnen leiden maar door het relativiteitsvereiste daar niet langer aan kunnen bijdragen. Daarbij merk ik op dat het risico bestaat dat door het wegdrukken van gronden die tot vernietiging zouden leiden, de taak van de bestuursrechtspraak (controle op rechtmatigheid van het besluit) wordt weggedrukt.^[47]

Hoe dan ook, feit is dat in artikel 8:69a Awb het relativiteitsvereiste is opgenomen en dat de bestuursrechter daar in de praktijk een oordeel over zal moeten geven. Door de toepassing van het relativiteitsvereiste is het niet langer mogelijk om gronden aan te voeren die zien op de belangen van derden of op algemene belangen.^[48] Het doel van deze beroepsgronden is immers om een bestemmingsplan of een ander besluit te vernietigen waardoor bijvoorbeeld woningbouw wordt tegen gehouden. Door de inwerkingtreding van het relativiteitsvereiste is het alleen mogelijk om gronden aan te voeren die betrekking hebben op 'je eigen huis en tuin'. Gaat het om belangen van derden of algemene belangen en dus 'andermans tuin', dan kunnen die gronden niet leiden tot vernietiging van het besluit.

De jurisprudentie ten aanzien van het relativiteitsvereiste op grond van artikel 8:69a Awb (en deels artikel 1.9 Chw) is over het algemeen duidelijk. Het inroepen van normen met betrekking tot het woon- en leefklimaat is veelal problematisch aangezien de gronden meestal gericht zijn op de bescherming van derden. Andersom kan een bedrijf dat als gevolg van een woonwijk verwacht te maken te krijgen met klachten van de nieuwe bewoners in verband met betrokken eigen belang juist wél weer een beroep doen op het goed woon- en leefklimaat. Ook beroepsgronden ten aanzien van de VNG milieuzonering zijn slechts succesvol indien de normen betrekking hebben op jouw 'eigen huis en tuin'. Beroepsgronden die betrekking hebben op de Monumentenwet 1988 zullen enkel meespelen indien de gronden zien op het behoud van de monumentale waarden. Hoewel de Natuurbeschermingswet 1998 ziet op het algemene belang van bescherming van natuur en landschap, is het mogelijk dat de belangen van burgers dusdanig

verweven zijn met deze belangen dat de beroepsgronden meegenomen kunnen worden door de bestuursrechter. Hetzelfde geldt voor de Flora- en faunawet waar eveneens sprake is van algemene belangen. Indien het belang van de rechtzoekende dusdanig verweven is met dit belang, kan een beroepsgrond door het relativiteitsvereiste komen.

Hoewel de jurisprudentie duidelijk is over de strekking van de genoemde normen lijkt de Afdeling nog zoekende in de praktische hoek. Zo is niet duidelijk of eerst de beroepsgronden en daarna het relativiteitsvereiste aan bod moet komen, of juist andersom. Ten aanzien van de volgorde sluit ik me aan bij de toepassing van het relativiteitsvereiste onder de werking van artikel 1.9 Chw. Pas op het moment dat de gronden besproken zijn door de bestuursrechter, kom je toe aan de vraag of de grond wel of niet tot vernietiging van het besluit kan leiden. Daarmee ontstaat er een zuivere behandeling van het beroep. Indien het beroep niet tot vernietiging leidt, komt de bestuursrechter ook niet toe aan de vraag of het relativiteitsvereiste van toepassing is. Daarnaast bestaat er geen duidelijkheid over de rol van het relativiteitsvereiste in de voorlopige voorzieningsprocedure. Dit zal wellicht in de rechtspraak nog nader worden uitgewerkt.

Tot slot stel ik me de vraag wat dit nu betekent voor de positie van de appellant. Is de appellant nu in een slechtere positie terecht gekomen? Ik ben van mening dat deze vraag met 'ja' beantwoord moet worden. Denk aan de fictieve situatie dat de appellant wordt geconfronteerd met bebouwing in de directe nabijheid van zijn woning. In de situatie voor de invoering van het relativiteitsvereiste kon hij allerlei juridische tools uit zijn juridische 'gereedschapskist' halen om het besluit wat voor hem nadelig was, te laten vernietigen. Dezelfde situatie maar dan met de invoering van het relativiteitsvereiste zorgt ervoor dat diezelfde appellant met ofwel te maken krijgt met een lege gereedschapskist ofwel een zeer beperkt gevulde gereedschapskist. De invoering van het relativiteitsvereiste zorgt er immers voor dat niet alle ingeroepen rechtsnormen meer kunnen leiden tot vernietiging van het besluit.

Feit is wel dat advocaten en adviseurs in het kader van de informatieverstrekking aan hun cliënt een extra taak erbij hebben gekregen. Voorafgaand aan de procedure zullen zij met de cliënt aan de tafel moeten gaan zitten om de gronden tegen het besluit door te bespreken. Een advocaat of adviseur zal zijn cliënt daarbij moeten wijzen op de momenten waarop hij bepaalde gronden nog aan kan voeren en wanneer hij geremd wordt door het relativiteitsvereiste. Kortom, voldoende redenen om de jurisprudentie over het relativiteitsvereiste in 2014 scherp in het vizier te houden en over een jaar wederom te kijken naar de stand van de rechtspraak ten aanzien van de hiervoor genoemde, naar mijn mening interessante, onderwerpen.

Voetnoten

Voetnoten

- [1] In dit artikel is de jurisprudentie over artikel 8:69a Awb betrokken t/m 5 februari 2014. Met latere rechtspraak is geen rekening gehouden.
- [2] Niels Crooijmans is advocaat bij Goorts + Coppens te Helmond.
- [3] *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3.
- [4] B.J. Schueler, 'Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht' (boekbespreking), *M en R 2013/1*, p. 11.
- [5] *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, p. 54.
- [6] *Kamerstukken II 2009 /10*, 32 450, nr. 3, p. 21.
- [7] Ik merk hierbij op dat het relativiteitsvereiste in het privaatrecht ziet op de voorwaarde dat de geschonden norm moet strekken tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Het is niet de bedoeling om de aansprakelijkheid voor de schade te begrenzen. In het bestuursrecht eist het relativiteitsvereiste een verband tussen een beroepsgrond en de werkelijke reden om een besluit aan te vechten.
- [8] *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, p. 18.
- [9] o.a. S. Pront – Van Bommel, *Bestuursprocesrecht* (diss. UvA), Den Haag: BJu, 2002 en J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende* (diss. Tilburg), Den Haag: BJu, 2003.
- [10] J.C.A. de Poorter e.a. *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-*

- procesrecht?*, Den Haag: WODC, 2004, 121 p.
- [11] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 20.
- [12] *Kamerstukken II* 2009 /10, 32 450, nr. 3, p. 20.
- [13] ABRvS 25 februari 2013, nr. 201301173/1/A3
- [14] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 059, nr. 3.
- [15] ABRvS 4 juli 2012, nr. 201106253/1/R4.
- [16] ABRvS 29 januari 2014, nr. 201207404/1/R2.
- [17] ABRvS 23 mei 2012, nr. 201106139/1/R2.
- [18] ABRvS 14 september 2011, *JB* 2011, 252, m.nt. Schlössels.
- [19] ABRvS 11 december 2013, nr. 201302023/1/R1 & ABRvS 29 januari 2014, nr. 201303446/1/R1.
- [20] ABRvS 11 december 2013, nr. 201306563/1/R6 en ABRvS 25 september 2013, nr. 201303689/1/R2.
- [21] ABRvS 19 januari 2011, *AB* 2011/47, m.nt. A.A.J. de Gier en B.W.N. de Waard.
- [22] ABRvS 25 september 2013, nr. 201303689/1/R2 en ABRvS 22 januari 2014, nr. 201303531/1/R1.
- [23] A.C.A. Wit, 'Het relativiteitsvereiste: een helder begrip', *PB*, 2012/2, p. 12.
- [24] ABRvS 29 november 2013, nr. 201308657/2/R2.
- [25] ABRvS 2 augustus 2013, nr. 201305295/2/R2 en ABRvS 13 december 2013, nr. 201308160/2/R2.
- [26] ABRvS 6 november 2013, nr. 201302022/1/R4.
- [27] ABRvS 22 januari 2014, nr. 201306727/1/R3.
- [28] ABRvS 1 juni 2011, nr. 201011172/1/R2 en eerder al ABRvS 16 maart 2011, nr. 201009223/1/T1/R3.
- [29] ABRvS 11 december 2013, nr. 201210815/1/A1.
- [30] ABRvS 30 oktober 2013, nr. 201302023/1/R1.
- [31] ABRvS 1 augustus 2012, nr. 201200975/1/R1; zie ook: ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006426/1/R2.
- [32] ABRvS 29 januari 2014, nr. 201303446/1/R1.
- [33] ABRvS 29 november 2013, nr. 201308657/2/R2.
- [34] ABRvS 30 november 2011, nr. 201012799/1/R2 (Chw).
- [35] ABRvS 18 juli 2012, nr. 201113488/1/A2.
- [36] Zie onder nummer 3 van dit artikel het beroep van appellant ten aanzien van de Monw 1988.
- [37] ABRvS 29 januari 2014, nr. 201303446/1/R1.
- [38] ABRvS 28 augustus 2013, nr. 201302265/1/R6.
- [39] ABRvS 17 oktober 2012, nr. 201204708/1/R4.
- [40] ABRvS 18 september 2013, nr. 201301721/1/R6; zie ook: ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006426/1/R2.
- [41] ABRvS 15 januari 2014, nr. 201211760/3/R2.
- [42] ABRvS 15 januari 2014, nr. 201306392/1/R2.
- [43] ABRvS 28 augustus 2013, nr. 201301970/1/R3.
- [44] ABRvS 24 januari 2014, nr. 201306940/1/R6.
- [45] ABRvS 5 februari 2014, nr. 201306797/1/R6.
- [46] ABRvS 19 juni 2013, nr. 201210708/1/A4 e.v.
- [47] T. Barkhuysen en M. Claessens, 'Naar een 'slagvaardiger' bestuursrecht met de Wet aanpassingbestuursprocesrecht?', *Ars Aequi*, februari 2012, p.86.
- [48] het laatste behoudens het geval van een algemeen belang actie ex artikel 1:2 lid 3 Awb.