

Samenvatting

Samenvatting van hoofdstuk 1

Aan de onderzoekers is de volgende centrale vraag voorgelegd:

‘kan het uitsluiten van de mogelijkheid om gronden aan te voeren die niet strekken tot bescherming van de belangen van de appellant bijdragen aan een doelmatiger gebruik van rechtsbeschermingsprocedures’.

Het onderzoek zou zich met name moeten richten op oneigenlijk gebruik van rechtsbeschermingsmogelijkheden. Als dat zich voordoet dan is dat ongewenst, omdat deze procedures tijd en financiële middelen vergen van openbaar bestuur en rechterlijke colleges, en de uitvoering van bestuursbesluiten vertragen. Maar: wanneer zou van een ‘oneigenlijk gebruik’ moeten worden gesproken? Waar komt dit voor, en in welke omvang? En: welk probleem, of welke problemen, zou men met de introductie van een relativiteitsleer willen oplossen? De volgende mogelijkheden zijn onder ogen gezien:

- introductie van een relativiteitsleer zou het aantal procedures kunnen terugbrengen en/of anderszins kunnen leiden tot vermindering van bestuurslasten, in ruime zin, van ingezette procedures;
- de huidige regeling / heersende leer leidt tot de ongewenste situatie dat de kring van degenen die kunnen opkomen tegen een besluit, afwijkt van de kring van degenen die een civielrechtelijke actie uit onrechtmatige daad hebben;
- de huidige regeling / heersende leer past niet goed in het systeem van de Awb;
- toepassing van de huidige regeling / heersende leer leidt tot ongewenste resultaten, in de zin van: resultaten die ingaan tegen het rechtsgevoel.

Het onderzoek is beperkt tot de vraag naar oneigenlijk gebruik van bezwaar- of beroepsmogelijkheden door ‘*derden*’, dat wil zeggen: anderen dan degene tot wie het aangevallen besluit is gericht (of, volgens de derde had moeten zijn gericht).

Samenvatting van hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2 is onderzocht welk gebruik van een beroepsrecht door derden als oneigenlijk zou kunnen worden aangemerkt. Daartoe werd eerst de heersende leer beschreven. Die komt er op neer dat het voor de beantwoording van de vraag of iemand belanghebbende is, niet van belang is of diens belangen mochten worden meegewogen bij het nemen van het besluit, maar alleen of diens belangen in voldoende mate worden geraakt door de feitelijke gevolgen van het besluit. Bij het in rechte aanvechten van een besluit zal de derde uiteraard aansluiting moeten zoeken bij hetgeen in het betreffende afwegingskader wél relevant is. Bij de aldus aangevoerde argumenten kunnen zich argumenten bevinden waarvan men het als ‘oneigenlijk’ ervaart als zij door derden naar voren mogen worden gebracht.

In paragraaf 2.3 is onderzocht welke categorieën van mogelijk ‘oneigenlijk gebruik’ men zou kunnen onderscheiden. De volgende categorieën werden beschreven:

- a. *een ruime relativiteitsleer*

Een dergelijke leer zou meebrengen dat de derde een besluit alleen in rechte kan aanvechten als het doel van de regeling waar het besluit op berust geacht moet worden mede de strekking te hebben belangen als die van de derde te beschermen.

b. een strikte relativiteitsleer

Deze variant zou meebrengen dat de derde een besluit alleen in rechte kan aanvechten als het concrete voorschrift waarvan de derde stelt dat het geschonden is mede de strekking heeft de belangen van de derde te beschermen.

c. een verbod zich te beroepen op 'contraire belangen'

In een dergelijke leer zou de derde, in vergelijking tot de heersende leer, alleen in zoverre beperkt worden in hetgeen hij kan aanvoeren, dat hij geen schendingen aan de orde kan stellen van normen die specifiek het – aan het belang van de derde tegengestelde – belang van de geadresseerde(n) beschermen.

d. aanscherping van het procesbelang-vereiste

Een vierde mogelijke beperking zou kunnen zijn, dat – scherper dan in de huidige jurisprudentie – wordt bezien of de belangen van de derden werkelijk worden gediend met een vernietiging op de door de derde aangevoerde grond.

e. aanscherping van het causaliteitsvereiste

Een vijfde mogelijke beperking zou kunnen zijn, dat het causaliteitsvereiste wordt aangescherpt. Anders dan in de vorige categorie wordt de aandacht hier niet gericht op de vraag wat het effect van een vernietiging voor de derde zou zijn, maar op de vraag welk effect het bestreden besluit op de belangen van de derde heeft. Als dat besluit op zichzelf die belangen (nog) niet aantast, zou dat (méér dan in de huidige jurisprudentie het geval is) redenen kunnen vormen om de derde niet aan te merken als belanghebbende bij dat besluit.

Deze categorie-indeling is ook in het vervolg van dit onderzoek gehanteerd. Daarbij is de meeste aandacht uitgegaan naar de categorieën a en b, omdat deze een duidelijke breuk met de heersende leer zouden meebrengen, en in hun toepassing gecompliceerder lijken dan de andere opties.

Samenvatting van hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk hebben de categorieën waarin men zou kunnen spreken van 'oneigenlijk gebruik' een plaats gekregen. De heersende leer, zoals die is neergelegd in artikel 1:2 Awb, gaat uit van de gedachte dat degene die feitelijk in voldoende mate door het besluit in zijn belangen is getroffen een aanspraak heeft op een in alle opzichten rechtmatige bevoegdheidsuitoefening door het bestuursorgaan. Deze benadering leidt echter tot situaties die soms worden gekwalificeerd als 'oneigenlijk gebruik'.

Gebleken is dat voor enkele van deze situaties de heersende leer voldoende flexibel is om daaraan het hoofd te bieden. Zo biedt het vereiste van *causaliteit* op zichzelf de mogelijkheid om iemand van beroep uit te sluiten als datgene waar het bestreden besluit betrekking op heeft op zichzelf zijn belangen nog niet schaadt, maar hij slechts last zal ondervinden van het feitelijk gebruik van het vergunde (zie par. 2.3 sub e). En het vereiste van *procesbelang* zou zo kunnen worden uitgelegd dat niet langer belang wordt aangenomen in gevallen waarin de betrokkene met het honoreren van de aangevoerde gronden niets zou opschieten (zie par. 2.3 sub d).

Voor andere situaties zal een veel ingrijpender maatregel – in de zin dat de heersende leer zal moeten worden verlaten – nodig zijn, waarbij de meeste aandacht uitgaat naar de zogenaamde relativiteitsleer. In een strikte variant komt deze er op neer dat een appellant slechts kans op succes heeft voorzover het concrete geschonden voorschrift strekt tot bescherming van zijn belangen (deze valt samen met de in par. 2.3 sub b genoemde categorie). Dit is ook de betekenis die in het Nederlands burgerlijk recht en in het Duitse bestuursrecht aan de relativiteitsleer wordt gegeven. Hiervoor bespraken wij echter dat ook een ruimere variant van de relativiteitsleer denkbaar is. Bepalend is dan niet het concrete doel van het gesteldelijk geschonden voorschrift, maar het algemene doel van de betreffende regeling. Deze benadering valt samen met de situatie dat de belangen van de derde niet mogen worden meegewogen in verband met het specialiteitsbeginsel (zie de in par. 2.3 sub a genoemde categorie van gevallen). Deze (strikte en ruime variant van de) relativiteitsleer moet echter worden onderscheiden van de ‘leer van de contraire belangen’. Wat door velen in de huidige jurisprudentie als meest tenenkrommend lijkt te worden ervaren is dat een burger in staat wordt gesteld (en in zekere zin zelfs wordt ‘gedwongen’) bezwaren aan te voeren die strekken tot bescherming van een belang dat tegengesteld is aan het eigen belang van de betrokkene. Het gaat hier om belangen die per definitie geen bescherming vinden in de beweerdelijk geschonden rechtsnorm. Het verschil met de relativiteitsleer is echter dat andersom lang niet alle belangen die geen bescherming vinden in de concrete geschonden norm ook ‘contraire belangen’ zijn. Invoering van een relativiteitsleer zou leiden tot uitsluiting van meer belanghebbenden (en meer argumenten van belanghebbenden) dan alleen zij die opkomen voor ‘contraire belangen’.

Samenvatting van hoofdstuk 4

In het vierde hoofdstuk is stilgestaan bij de vraag hoe groot de verschillen tussen een relativiteitsleer en de heersende leer in de rechtspraktijk zullen zijn. In onze analyse van deze verschillen hebben wij niet gepoogd aan te geven *hoe vaak* zich bepaalde problemen zullen voordoen, doch slechts in kaart te brengen *wat* zich zoal kan voordoen. Gebleken is dat zich verschillen zullen voordoen tussen beide benaderingen, maar dat deze verschillen mede afhankelijk zijn van het type zaak, het type appellant en het soort gronden. Zo zullen zich grotere verschillen voordoen in zaken waarbij vele derde-belanghebbenden zijn betrokken – zoals in het omgevingsrecht – dan in twee-partijverhoudingen. Ten aanzien van het type appellant kan in dit soort omgevingsrechtelijke zaken worden gezegd dat er wel verschillen zijn te verwachten voor de categorie omwonenden, maar dat introductie van een relativiteitsleer de grootste consequenties zal hebben voor de groep ‘concurrenten’: zij lijken in veel zaken van beroep te worden uitgesloten. Tot slot hebben we er op gewezen dat zich bij invoering van een relativiteitsleer ten aanzien van bepaalde rechtsnormen de vraag zal voordoen of zij überhaupt de strekking hebben aanspreken voor de burger te vestigen. Wij denken hier met name aan ongeschreven normen, beleidsregels, bepaalde procedurele normen, of zelfs meer in het algemeen de in de Awb neergelegde normen.

Het volgende hoofdstuk is wel gewijd aan de vraag hoe vaak zich in de praktijk situaties voordoen die onder een vorm van ‘oneigenlijk gebruik’ gebracht zouden kunnen worden.

Samenvatting van hoofdstuk 5

De volgende vier vragen werden in dit hoofdstuk onderzocht:

1. Hoe vaak komt het voor dat in een procedure bij de bestuursrechter een partij is betrokken die niet door het ter discussie staande besluit is geraakt in een belang dat door het globale doel van de regeling wordt beschermd? Met andere woorden: hoe vaak komt het voor dat een derde bij toepassing van een ruime relativiteitsleer, zoals beschreven in paragraaf 2.3 onder a, buiten de boot zou vallen?
2. Hoe vaak beroept een in de procedure bij de bestuursrechter betrokken partij zich op specifieke rechtsnormen die het bestuur bij de totstandkoming van het bestreden besluit in acht had moeten nemen, maar die niet strekken tot bescherming van een belang waarin die partij door het besluit is geraakt? Met andere woorden: hoe vaak komt het voor dat een derde bij toepassing van een strikte relativiteitsleer, zoals beschreven in paragraaf 2.3 onder b, buiten de boot zou vallen?
3. Hoe vaak zijn de rechtsnormen waar de partij zich op beroept zelfs contrair aan diens belang?
4. Hoe vaak verklaart de bestuursrechter een beroep gegrond door argumenten te honoreren die niet strekken tot bescherming van het belang van de partij die ze heeft aangevoerd (hetzij een contrair belang, hetzij een belang dat bij toepassing van een strikte dan wel ruime relativiteitsleer niet tot succes zou mogen leiden)?

Het eerste dat naar aanleiding van de vier aan het begin van dit hoofdstuk opgeworpen vragen kan worden gezegd, is dat de mate waarin ze in beroepsprocedures bij de bestuursrechter aan de orde *kunnen* zijn, afhankelijk is van de mate waarin derden zijn betrokken bij die procedures. Slechts als in een procedure bij de bestuursrechter, naast het bestuursorgaan en de geadresseerde, ook één of meer derden zijn betrokken, is denkbaar dat de rechter moet oordelen over tegen het besluit aangevoerde argumenten die niet passen bij het belang van de partij die ze aanvoert.

Uit de in dit hoofdstuk bijeengebrachte gegevens is gebleken dat derden in milieuprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak veelvuldig aanwezig zijn (in drie van de vier zaken is sprake van een meerpartijengeschil), terwijl ze in de beroepsprocedures bij de rechtbanken slechts af en toe opduiken (naar schatting in 5 à 10% van de beroepszaken).

Waar de beantwoording van de vier vragen heeft plaatsgevonden aan de hand van procedures waarbij derden betrokken waren, is dit gegeven van belang bij de waardering van de gevonden antwoorden.

Het beeld dat naar voren komt uit de bestudering van 159 beroepszaken waarbij derden betrokken zijn (76 zaken van de Afdeling, 83 van de rechtbanken), is dat het niet heel vaak voorkomt dat de rechter zich moet buigen over tegen het besluit aangevoerde argumenten die geen verband houden met enig belang waarin de partij die ze aanvoert door het ter discussie staande besluit is geraakt.

In steekwoorden: in meer dan 80% van de beroepsprocedures in eerste aanleg in milieuzaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak waarbij derden zijn betrokken, en in 95% van de beroepsprocedures bij de rechtbanken waarbij derden zijn betrokken, is op geen enkele wijze sprake van situaties waarin de derde opkomt voor een belang dat bij hantering van een relativiteitsleer – zelfs als dat een strikte variant is – niet aan bod zou mogen komen.¹

Als de bevindingen van dit hoofdstuk worden geëxtrapoleerd naar het geheel van de afhandeling van beroepszaken door de in eerste aanleg oordelende bestuursrechter, betekent dit voor de milieuzaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak dat situaties waarin een derde opkomt voor een belang dat bij hantering van een strikte relativiteitsleer niet aan bod zou mogen komen, zich in één op de zeven à acht

¹ Zie: tabel 5.4.5, laatste kolom, tweede en derde rij, alsmede tabel 5.5.6, laatste kolom, tweede en derde rij.

procedures voordoen,² en voor de beroepszaken die bij de rechtbank aan de orde zijn in minder dan één op de 250 procedures.³

Voor de milieuzaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak betreft de discrepantie tussen de argumenten die partijen aanvoeren en de belangen waarin ze door het bestreden besluit worden geraakt derhalve een substantieel verschijnsel, voor de beroepsprocedures bij de rechtbanken een verschijnsel van zeer geringe betekenis.

Samenvatting van hoofdstuk 6

In paragraaf 6.2 werd geconcludeerd dat als één of meer middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik zouden worden ingevoerd, eventueel oneigenlijk gebruik in een concrete rechtszaak, in het algemeen zou kunnen worden gedaan door een niet-ontvankelijkverklaring. Met name waar het gaat om een strikte relativiteitsleer of een verbod van contraire belangen is dat niet vanzelfsprekend, maar wel goed mogelijk, en heeft een dictum ‘in zoverre niet-ontvankelijk’ ook de lichte voorkeur van de onderzoekers.

Wat de vraag betreft of wetswijziging nodig is luidt de conclusie van de onderzoekers dat dit het geval is bij keuze voor een ruime of strikte relativiteitsleer; dat dit wellicht niet strikt nodig is bij invoering van een verbod van contraire belangen, maar wel gewenst; en niet nodig waar het gaat om aanscherping van de vereisten van procesbelang dan wel causaliteit.

In paragraaf 6.3 is een opsomming gegeven van punten waar aandacht aan gegeven zou moeten worden als middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik worden overwogen. Uiteraard geldt daarbij dat hoe meer bij die middelen afstand wordt genomen van de huidige leer, des te meer aandacht aan de consequenties van de nieuwe maatregelen moet worden besteed.

Mogelijke internationaalrechtelijke randvoorwaarden werden onderzocht in paragraaf 6.4. De conclusies luiden, dat de risico's van invoering van middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik beperkt lijken; ook als dat middel een ruime of strikte relativiteitsleer is.

De vraag in hoeverre van de besproken middelen een lastenverlichting te verwachten is werd besproken in paragraaf 6.5. De kwantitatieve analyse die in het kader van dit onderzoek werd verricht laat zien dat het aantal zaken waarin oneigenlijk gebruik gemaakt wordt slechts een zeer beperkt aandeel van het totaal aantal zaken uitmaakt. Dat neemt niet weg dat lastenverlichting op zichzelf altijd aantrekkelijk is. Hetgeen in deze paragraaf werd besproken komt er op neer dat als de middelen beperkt zouden blijven tot ‘uitwassen’, of anderszins evidente, duidelijke gevallen, zij kunnen worden ingevoerd zonder dat lastenverzwarende neven-effecten te verwachten zijn. Dat is anders als zou worden getracht intensief en scherp aan relativiteitsvereisten te toetsen. De afstemming met de civielrechtelijke jurisprudentie kwam aan de orde in paragraaf 6.6. Onderschreven werd het standpunt van Scheltema en Scheltema, dat het

² Uit tabel 5.4.5 blijkt dat de genoemde situatie zich in 18% van de beroepszaken waarin derden zijn betrokken, voordoet. Aangezien bij 75% van de beroepszaken derden zijn betrokken, zou, gerekend voor het geheel van de bij de Afdeling bestuursrechtspraak aanhangige milieuzaken, de genoemde situatie zich in 13,5% van de milieuzaken voordoen.

³ Uit tabel 5.5.6 blijkt dat de genoemde situatie zich in 5% van de beroepszaken waarin derden zijn betrokken, voordoet. Aangezien bij 5 à 10% van de beroepszaken derden zijn betrokken, zou, gerekend voor het geheel van de bij de rechtbank aanhangige beroepszaken, de genoemde situatie zich in 0,375% van die zaken voordoen.

ongewenst is, als iemand aan wie een civielrechtelijke actie toekomt, geen toegang zou hebben tot de bestuursrechtelijke voorzieningen. Toch ligt in de afstemming van wie actiegerechtigd is in het civiele en bestuursprocesrecht volgens de onderzoekers niet een groot probleem: het ziet er naar uit dat de civiele rechter de relativiteitsvereisten slechts in uitzonderlijke gevallen aan eisers tegenwerpt; en misschien (er is nog weinig jurisprudentie die de positie van derden betreft) alleen in gevallen waarin men zich kan afvragen of de betreffende derden onder het geldende bestuursrechtelijke regime wel méér mogelijkheden hebben (of, in een casus als die van het arrest Rigter c.s.: hadden moeten krijgen).

In paragraaf 6.7 kwam het argument aan de orde dat de heersende leer niet goed past in het systeem van de Awb. De daar getrokken conclusie komt er op neer dat die stelling goed verdedigbaar is als daarmee wordt bedoeld op de omstandigheid dat, blijkens de wetsgeschiedenis, een weg is ingeslagen waarbij introductie van een relativiteitsleer (en afscheid van de heersende leer) goed zou passen, maar naar de mening van de onderzoekers niet zo uitgelegd mag worden dat de heersende leer als het ware onverenigbaar zou zijn met de (overige) systematiek die in de Awb is neergelegd.

Uit annotaties en andere literatuur over het bestuursprocesrecht komt duidelijk naar voren dat de heersende leer consequenties heeft die door een aantal auteurs als ongewenst worden beschouwd. Zoals in paragraaf 6.8 werd besproken, zou met name invoering van een verbod van het aanvoeren van contraire belangen daaraan tegemoet kunnen komen – eventueel aangevuld met een verbod om andere argumenten waarvan duidelijk is dat zij te maken hebben met normen die niet de bedoeling kunnen hebben gehad de belangen van de derde te beschermen.

Ten slotte werd in paragraaf 6.9 besproken in hoeverre men juist van invoering van relativiteitsvereisten in het bestuursprocesrecht zou kunnen vinden dat dit tot ongewenste resultaten kan leiden. Men kan de stelling betrekken dat een derde die rechtstreeks in zijn belang getroffen wordt als gevolg van een besluit, de mogelijkheid dient te hebben om de rechter te vragen dat besluit te vernietigen, als dat besluit, gelet op de inhoud, alleen met schending van voorschriften kon worden genomen. Ook als de geschonden rechtsregels niet mede ten doel hebben het belang van die derde te beschermen zou de derde zich niet hoeven te laten welgevalen dat zijn belangen worden geschonden door een onrechtmatig besluit.