

## **Herijking van het belanghebbendebegrip**

Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?

**J.C.A. de Poorter en B.W.N. de Waard**

Centrum voor Procesrecht, Universiteit van Tilburg

en

**A.T. Marseille en M.J. Zomer**

Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen

(c) WODC 2004

## Woord vooraf

Dit rapport brengt verslag uit van een onderzoek dat plaatsvond in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. Het werd uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit van Tilburg en de Rijksuniversiteit Groningen. Het hoofdstuk met de kwantitatieve inventarisatie (en de neerslag daarvan in het samenvattende hoofdstuk 7) is geschreven door de Groningse onderzoekers, die op de achtergrond met advies werden ondersteund door prof.mr. L.J.A. Damen en prof.dr. M. Herweijer (beiden RUG). De overige hoofdstukken zijn van de hand van de Tilburgse onderzoekers. De eindverantwoordelijkheid berustte in Tilburg, maar er is sprake van een gezamenlijk Gronings-Tilburgse inspanning, doordat de auteurs over en weer commentaar leverden op elkaars concepten.

Het onderzoek werd begeleid door een commissie onder leiding van prof.mr. J.E.M. Polak. De samenstelling van de commissie is weergegeven in een bijlage, aan het slot van het rapport. De auteurs zijn de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor hun bijdragen. Die bijdragen bestonden niet alleen in een inbreng tijdens de vergaderingen, want daarnaast hebben verschillende leden van de commissie interessant voorbeeldmateriaal aangeleverd.

Bij het Groningse deel van het onderzoek, de kwantitatieve inventarisatie, was de medewerking van diverse personen bij de betrokken rechtbanken en de Raad van State van grote waarde voor het onderzoek. De onderzoekers willen de betreffende personen en instanties graag bedanken voor de plezierige medewerking die zij hebben ondervonden.

Namens de onderzoekers,

B.W.N. de Waard  
projectleider

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Probleemstelling</b>	<b>7</b>
1.1	Inleiding	7
1.2	Probleem- en doelstelling	8
1.3	Opzet van het onderzoek	8
<b>2</b>	<b>'Oneigenlijk gebruik'</b>	<b>10</b>
2.1	Welk gebruik zou moeten worden onderzocht, om te bepalen wat 'oneigenlijk gebruik' is?	10
2.2	De heersende leer: geen relativiteitsleer	11
2.3	Mogelijk 'oneigenlijk gebruik'	15
2.4	Conclusies	22
<b>3</b>	<b>De relativiteitsleer (en andere middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik)</b>	<b>24</b>
3.1	Inleiding	24
3.2	Het <i>feitelijk</i> belanghebbende-begrip zoals dat volgens de heersende leer is neergelegd in artikel 1:2 Awb	24
3.2.1	<i>Inleiding</i>	24
3.2.2	<i>Causaliteit</i>	25
3.2.3	<i>Procesbelang</i>	27
3.3	De relativiteitsleer of Schutznormtheorie	29
3.3.1	<i>Inhoud van de strikte relativiteitsleer of Schutznormtheorie</i>	29
3.3.2	<i>Ruime of strikte relativiteitsleer?</i>	31
3.3.3	<i>Leer van de contraire belangen</i>	32
3.4	Vorm van de invoering van een relativiteitsvereiste	33
3.5	Conclusies	34
<b>4</b>	<b>Differentiatie naar type zaak, type appellant en soort grond</b>	<b>36</b>
4.1	Inleiding	36
4.2	Type zaak	36
4.3	Type appellant	36
4.3.1	<i>Geadresseerde</i>	37
4.3.2	<i>Omwonenden</i>	37
4.3.3	<i>Concurrenten</i>	40
4.3.4	<i>Belangenorganisaties</i>	43
4.4	Soort gronden	44
4.5	Conclusies	46
<b>5</b>	<b>Een kwantitatieve inventarisatie</b>	<b>47</b>
5.1	Inleiding en vraagstelling	47
5.1.1	<i>Algemeen</i>	47
5.1.2	<i>Vier onderzoeksvragen</i>	47
5.1.3	<i>Opbouw van het hoofdstuk</i>	49
5.2	Selectie van beroepsprocedures	49
5.2.1	<i>Algemeen</i>	49
5.2.2	<i>Wat voor soort beroepszaken?</i>	49
5.2.3	<i>Bij welke bestuursrechtelijke colleges?</i>	51
5.2.4	<i>De wijze waarop de selectie van zaken in z'n werk is gegaan</i>	51
5.2.5	<i>Representativiteit</i>	53
5.3	De wijze waarop de geselecteerde beroepszaken zijn geanalyseerd	54
5.3.1	<i>Algemeen</i>	54
5.3.2	<i>De eerste vraag</i>	54

5.3.3	<i>De tweede vraag</i>	54
5.3.4	<i>De derde vraag</i>	56
5.3.5	<i>De vierde vraag</i>	56
5.4	Uitkomsten analyse milieuzaken Afdeling bestuursrechtspraak	56
5.4.1	<i>Algemeen</i>	56
5.4.2	<i>Algemene gegevens over de beroepen</i>	57
5.4.2.1	<i>De mate waarin derden bij milieuprocedures zijn betrokken</i>	57
5.4.2.2	<i>De hoedanigheid van de bij de milieuprocedures betrokken derden</i>	57
5.4.2.3	<i>De uitkomst van de door de derden ingestelde beroepen</i>	58
5.4.3	<i>Beantwoording van de vier vragen</i>	59
5.4.3.1	<i>De eerste vraag: in hoeverre wordt de derde beschermd door het globale doel van de regeling?</i>	59
5.4.3.2	<i>De tweede vraag: in hoeverre strekken de specifieke toepasselijke voorschriften tot bescherming van de derde?</i>	62
5.4.3.3	<i>De derde vraag: hoe vaak worden contraire belangen in het geding gebracht?</i>	64
5.4.3.4	<i>De vierde vraag: hoe vaak leidt het aanvoeren van argumenten die geen betrekking hebben op een norm die beoogt het belang van de derde te beschermen tot een gegrond beroep?</i>	64
5.4.4	<i>De bevindingen samengevat</i>	65
5.5	Uitkomsten analyse beroepszaken rechtbanken	65
5.5.1	<i>Algemeen</i>	65
5.5.2	<i>Algemene gegevens over de beroepen</i>	66
5.5.2.1	<i>De mate waarin derden bij beroepsprocedures zijn betrokken</i>	66
5.5.2.2	<i>Aard van de zaak: reguliere beroepszaak of kortgesloten voorlopige voorziening</i>	66
5.5.2.3	<i>Aard van de zaak: waarover gaat het geschil?</i>	67
5.5.2.4	<i>De hoedanigheid van de bij de beroepsprocedures betrokken derden</i>	68
5.5.2.5	<i>De uitkomst van de door de derden ingestelde beroepen</i>	69
5.5.3	<i>De vier vragen</i>	70
5.5.3.1	<i>De eerste vraag: in hoeverre wordt de derde beschermd door het globale doel van de regeling?</i>	70
5.5.3.2	<i>De tweede vraag: in hoeverre strekken de specifieke toepasselijke voorschriften tot bescherming van de derde?</i>	70
5.5.3.3	<i>De derde vraag: hoe vaak worden contraire belangen in het geding gebracht?</i>	72
5.5.3.4	<i>De vierde vraag: hoe vaak leidt het aanvoeren van argumenten die geen betrekking hebben op een norm die beoogt het belang van de derde te beschermen tot een gegrond beroep?</i>	73
5.5.4	<i>Samenvatting bevindingen</i>	73
5.6	Conclusies	74
<b>6</b>	<b>Aandachtspunten bij de afweging of een middel ter bestrijding van oneigenlijk gebruik zou moeten worden ingevoerd</b>	<b>79</b>
6.1	Inleiding	79
6.2	Middel en vorm	79
6.2.1	<i>'Aan de poort' of 'aan de uitgang'?</i>	79
6.2.2	<i>Wetswijziging vereist of niet?</i>	81
6.3	Mogelijke neveneffecten en andere aandachtspunten	82
6.4	Vormen bovennationale randvoorwaarden een belemmering?	86
6.4.1	<i>Inleiding</i>	86
6.4.2	<i>Verdrag van Århus</i>	86
6.4.3	<i>Het Europees gemeenschapsrecht</i>	88
6.4.4	<i>Artikel 6 EVRM</i>	90

6.5	Zal invoering van een middel tegen oneigenlijk gebruik leiden tot lastenverlichting?	92
6.6	Leidt de heersende leer ertoe dat de afstemming met de civiele rechter niet optimaal is?	94
6.7	Past de heersende leer niet goed in het systeem van de Awb?	97
6.8	Leidt de heersende leer tot resultaten die strijden met het rechtsgevoel?	100
6.9	Ook ongewenste resultaten als gevolg van een relativiteitsleer?	101
6.10	Conclusies	103
<b>7</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>106</b>
<b>8</b>	<b>Summary</b>	<b>113</b>
<b>9</b>	<b>Literatuur</b>	<b>115</b>
<b>10</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>118</b>
	Bijlage I	118
	Zaaknummers van de bestudeerde beroepszaken	
	Bijlage II	121
	Samenstelling begeleidingscommissie	

# 1 Probleemstelling

## 1.1 Inleiding

De vraag of in het Awb-bestuursprocesrecht gewerkt zou moeten worden met een relativiteitsvereiste in een of andere vorm, is buitengewoon intrigerend. Want er is geen onzekerheid over hoe het geldende recht en de heersende leer luiden. De vraag of de belangen waarin de appelland beschermd wil worden deel uitmaken van de belangen die bij het besluit waartegen hij opkomt moeten worden afgewogen, behoort geen rol te spelen bij de beoordeling van de vraag of iemand belanghebbende is. Voldoende voor de ontvankelijkheid is dat iemand feitelijk, voldoende onderscheiden van anderen, in een eigen persoonlijk belang wordt getroffen, zo schreef de regering in de Nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer.<sup>1</sup> In de jurisprudentie wordt dat standpunt ook aangehouden. En toch... komt zeer regelmatig de vraag terug of het niet anders zou moeten. Soms wordt gezegd dat men bij het tot stand brengen van de Awb inconsequent is geweest. Zo schreef bijvoorbeeld Schreuder-Vlasblom, in een aflevering van haar kroniek in het NTB:<sup>2</sup>

‘Nu handhaving van het objectieve recht als primair doel van de bestuursrechtspraak is afgezworen en het in beginsel gaat om beoordeling van de bezwaren van de aanlegger tegen het besluit, valt toch te eisen dat zijn belang enig verband houdt met de aangevoerde bezwaren.’

Konijnenbelt wijst op een andere inconsequentie: bij het tot stand brengen van de Awb is gekozen voor een ‘monochroom’ belanghebbende-begrip, maar volgens Konijnenbelt is het met de ‘*materiële monochromie*’ niet in orde: het belang dat iemand tot ‘belanghebbende’ maakt is niet altijd een belang dat in de besluitvorming mag meewegen.<sup>3</sup> Maar het zijn zeker niet alleen louter juridisch-technische redenen, waarom het bestaande systeem wordt bekritiseerd. Kennelijk vindt men althans sommige consequenties van de huidige systematiek gewoon onbevredigend omdat de redelijkheid ervan aan leken niet valt uit te leggen. Bijvoorbeeld omdat, als consequentie van het geldende systeem, omwonenden die zich verzetten tegen de komst van een woonwagencentrum als argument kunnen aanvoeren dat de woonwagengebouwen geluidsoverlast zouden gaan ondervinden van een nabijgelegen zwembad.<sup>4</sup> Er zijn nogal wat kritische geluiden, én die kritiek kan zeker niet worden afgedaan als kritiek van personen die het vak niet kennen.<sup>5</sup> Daar staat tegenover dat de huidige leer ook nog steeds wordt verdedigd als qua uitgangspunt de beste.<sup>6</sup> Bovendien is het niet eenvoudig om aan te geven hoe een nieuwe leer zou moeten luiden en hoe daaraan praktisch uitwerking gegeven zou moeten worden; of, om te voorspellen of een andere systematiek werkelijk doelmatiger zal zijn.

<sup>1</sup> TK 1990-1991, 21 221, nr. 8; zie PG Awb I, p. 153.

<sup>2</sup> M. Schreuder-Vlasblom, in: *NTB* 1999/9, p. 247. Vgl. ook bijv. Schlössels, *JBPlus* 2001, p. 103.

<sup>3</sup> W. Konijnenbelt, in: *NTB* 1997/8, p. 320-321.

<sup>4</sup> ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 191, vgl. Schreuder-Vlasblom, *NTB* 2003, p. 181.

<sup>5</sup> Vgl., naast de in de vorige noten genoemde publicaties van Schreuder-Vlasblom en Konijnenbelt, onder meer Schueler 2003, en Scheltema & Scheltema 2003, p. 304.

<sup>6</sup> Zie Zijlstra, 2003, p. 166, en J.C.A. de Poorter, 2003, m.n. p. 107 – 108.

## 1.2 Probleem- en doelstelling

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?’

De doelstelling voor het onderzoek heeft dan ook in ieder geval te maken met doelmatigheid. Als een oneigenlijk gebruik van rechtsbeschermingsmogelijkheden wordt gemaakt, 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? Wij hebben de volgende mogelijkheden 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.

Bij het uitwerken van de onderzoeksvragen gaan wij ervan uit dat al deze vier hypothesen aandacht verdienen.

Verder gaan wij er van uit dat het onderzoek beperkt kan blijven 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). Dit, omdat de consequenties van invoering van enigerlei vorm van relativiteitsvereiste toch vooral voor derden voelbaar zullen zijn. Dat introductie van een relativiteitsleer onder bepaalde omstandigheden ook voor de geadresseerde gevolgen kan hebben zullen wij in paragraaf 4.3.1 aan de orde stellen.

## 1.3 Opzet van het onderzoek

De eerste hoofdvraag voor het onderzoek is de vraag wat onder ‘oneigenlijk gebruik’ zou moeten worden verstaan. Aan die vraag is **hoofdstuk 2** gewijd. Daarbij wordt eerst de heersende leer geanalyseerd, om te bezien in welk opzicht deze aan derden de ruimte laat om het hun – onder die heersende leer – toekomende beroepsrecht te gebruiken op een zodanige manier, dat dit gebruik bestempeld zou kunnen worden als ‘oneigenlijk’. Vervolgens worden verschillende varianten van ‘oneigenlijk gebruik’



onderscheiden, die met daarbij passende middelen bestreden zouden kunnen worden.

In het volgende hoofdstuk (**hoofdstuk 3**) wordt nader beschreven wat die middelen zouden kunnen inhouden. Een van die middelen is introductie van een relativiteitsleer, of Schutznormvereiste. Van de genoemde middelen zou invoering van een dergelijke leer zou de sterkste wijziging ten opzichte van de heersende leer meebrengen. Daarom wordt in hoofdstuk 3 de meeste aandacht besteed aan het onderwerp relativiteitsleer. Daarbij zal met name een vergelijking worden getrokken met het (Nederlandse) civiele recht, en met het Duitse bestuursprocesrecht, omdat in die beide rechtssystemen een dergelijke leer wordt gehanteerd.

Zonder uitwerking op verschillende casus die zich in het Nederlandse bestuursrecht voordoen is het moeilijk om te beoordelen welke gevolgen de introductie van een relativiteitsleer (en eventuele andere maatregelen) zou hebben. Daarom wordt aandacht besteed aan verschillende casus. Eerst in theorie (in **hoofdstuk 4**): bij welke typen appellanten of in welke typen zaken is te verwachten dat introductie van de in hoofdstuk 2 besproken middelen verschil zal maken; en hoe zou dat naar verwachting uitpakken? Vervolgens wordt aandacht besteed aan de praktijk (**hoofdstuk 5**). In hoeverre komt 'oneigenlijk gebruik' van beroepsrecht door derden werkelijk voor: wat is de aard en omvang van dit verschijnsel? En hoe wordt daar in de rechtspraak op gereageerd: hoe vaak komt het bijvoorbeeld voor dat de rechter een beroep van een derde gegrond verklaart wegens schending van een norm die niet (mede) de strekking heeft de belangen van die derde te beschermen?

In **hoofdstuk 6** worden de te verwachten gevolgen van het invoeren van een relativiteitsleer (en andere maatregelen die oneigenlijk gebruik zouden moeten tegengaan) besproken. De bespreking van die gevolgen moet uiteraard op wetenschappelijk verantwoorde wijze gebeuren, en dus primair beschrijvend van aard zijn. Een neutrale beschrijving van die gevolgen is tot op zekere hoogte ook mogelijk, vooral waar het gaat om tamelijk technische effecten. Echter, een aantal van de argumenten die pleiten vóór of tegen invoering van een middel om 'oneigenlijk gebruik' tegen te gaan wordt bepaald door rechtspolitieke voorkeuren. Dat dergelijke voorkeuren een rol spelen is al bijna onvermijdelijk waar wordt gewerkt met een term als 'oneigenlijk'. Maar zelfs waar een beroep wordt gedaan op een begrip als 'het systeem van de Awb' komen al gauw elementen aan de orde die te maken hebben met – niet volstrekt neutrale – ideeën over hoe de betreffende schrijver vindt dat het systeem van de Awb moet worden uitgelegd. In de ogen van de onderzoekers kan aan het bezwaar dat bespreking van bepaalde factoren niet altijd neutraal kan geschieden tegemoet worden gekomen door, a) recht te doen aan oordelen die afwijken van hun eigen oordeel, en b) waar hun bespreking gekleurd wordt door een eigen rechtspolitiek oordeel, dit zoveel mogelijk te expliciteren, waardoor dat oordeel voor bestrijding vatbaar wordt.

**Hoofdstuk 7**, tenslotte, biedt een samenvatting, die niets beoogt toe te voegen aan de tekst van de voorgaande hoofdstukken, maar wel de mogelijkheid biedt om – in samenhang met deze inleiding – snel inzicht te krijgen in hetgeen het rapport te bieden heeft.

## 2 'Oneigenlijk gebruik'

### 2.1 Welk gebruik zou moeten worden onderzocht, om te bepalen wat 'oneigenlijk gebruik' is?

In 2001 is de Algemene wet bestuursrecht voor de tweede maal geëvalueerd. Een van de aanbevelingen die daaruit voortvloeit is dat nader onderzoek moet worden gedaan naar de – mogelijke – invoering van een relativiteits- of Schutznormvereiste in relatie tot een doelmatig gebruik van procedures. Het belangrijkste probleem dat de Commissie Evaluatie Awb II (Commissie Boukema) met de introductie van een relativiteitsleer lijkt te willen oplossen is gelegen in de veronderstelling dat de huidige regeling in de Awb leidt tot een 'oneigenlijk gebruik' van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming:

'De Commissie is voorts van oordeel, dat er op onderdelen aanleiding is voor een herbezinning op de invulling van het begrip belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 Awb. Bij de huidige stand van de jurisprudentie is voor de toegang tot de beroepsprocedure voldoende, dat men rechtstreeks in enig belang is geraakt. Vervolgens kan men zich bij de rechter beroepen op alle toepasselijke voorschriften, met inbegrip van voorschriften die in het geheel niet strekken tot bescherming van het belang waarin men is geraakt. Er geldt, met andere woorden, geen relativiteits- of 'Schutznorm'-vereiste. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat derden zich bij een bouwvergunning beroepen op strijd met de technische eisen van het Bouwbesluit, terwijl hun werkelijke belangen van geheel andere aard zijn en niet door deze technische voorschriften worden beschermd. Men kan zich afvragen of aldus niet een enigszins oneigenlijk gebruik van de beroepsprocedure wordt gemaakt.'<sup>7</sup>

Om de vraag te kunnen beantwoorden of een relativiteitsleer zou kunnen bijdragen aan een doelmatiger gebruik van het bestuursprocesrecht – in de zin van: het tegengaan van 'oneigenlijk gebruik' – zal er eerst meer duidelijkheid moeten bestaan over wat onder 'oneigenlijk gebruik' moet worden verstaan.

Als we de term 'oneigenlijk' opvatten in de betekenis die de Van Dale daaraan geeft – namelijk: 'niet in overeenstemming met de bedoeling' – dan lijkt er van oneigenlijk gebruik van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming niet snel sprake. Immers dat degene die als feitelijk gevolg van het bestreden besluit wordt getroffen toegang tot de rechter heeft om dit besluit zowel naar totstandkoming als naar inhoud op rechtmatigheid te laten toetsen, is nu juist wat de Awb-wetgever heeft bedoeld.<sup>8</sup> De term 'oneigenlijk' lijkt door de Commissie Boukema echter veeleer te zijn gebruikt in een andere betekenis: het lijkt niet zozeer te gaan om onbedoelde, maar veeleer om ongewenste gevolgen. Ook in andere publicaties is kritiek geuit op de heersende leer inzake het belanghebbendebegrip.<sup>9</sup> Daarbij wordt niet altijd gesproken in termen van 'oneigenlijk gebruik', maar wordt wel vaak – net als in het bovenvermelde citaat van de Commissie Boukema – de suggestie gedaan dat in het bestuursprocesrecht een vorm van een relativiteitsvereiste ingevoerd zou moeten worden. In het kader van dit

<sup>7</sup> Verslag van de Commissie Evaluatie Awb II, p. 18.

<sup>8</sup> TK 1990-1991, 21 221, nr. 8; zie PG Awb I, p. 153.

<sup>9</sup> Zie o.a., Schreuder-Vlasblom, o.a. 2003b, p. 27 e.v., Schueler 2003, p. 20 e.v.

onderzoek lijkt het goed om bedoelde kritiek te analyseren en rubriceren, omdat de consequenties van verschillende varianten nogal verschillen. Daarom gaan wij vooralsnog uit van een ruim begrip 'oneigenlijk gebruik'. Wij vertalen de problematiek die de Commissie signaleert aldus, dat het probleem is gelegen in de vraag of de huidige regeling leidt tot ongewenste resultaten. Dat kan het geval zijn doordat men van oordeel is dat een andere opvatting beter past in het algemene systeem van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming dat men voorstaat, dan wel doordat men bepaalde consequenties van de huidige heersende leer ervaart als indruisend tegen het rechtsgevoel ('oneigenlijk' in engere zin).

Wij zullen hieronder dan ook een analyse maken van een vijftal verschillende categorieën van gevallen waarin mogelijk sprake is van 'oneigenlijk gebruik'. Als hulpmiddel maken wij gebruik van grafische representaties (plaatjes).

## 2.2 De heersende leer: geen relativiteitsleer

Een eerste categorie van gevallen waaraan we zouden kunnen denken bij de term 'oneigenlijk gebruik' van rechtsbescherming is die, waarbij burgers in rechte opkomen voor een belang dat bij de besluitvorming geen rol mag spelen; dat met andere woorden niet tot weigering van of tot het verbinden van voorwaarden aan het besluit zou kunnen leiden. Onder de huidige regeling wordt iemand reeds als belanghebbende aangemerkt indien hij als feitelijk gevolg van het bestreden besluit in een belang wordt getroffen, ongeacht de vraag of dit belang gelet op het specialiteitsbeginsel (dan wel vanwege andere bijzondere beperkende criteria) in de belangenafweging mag worden betrokken.

Dit neemt echter niet weg dat de vraag of bij de invulling van het belanghebbende-begrip niet eigenlijk zou moeten worden afgestemd op binnen de grenzen van het specialiteitsbeginsel rechtens beschermde belangen, in de jurisprudentie, literatuur en in de parlementaire geschiedenis van de Awb wél aan de orde is geweest.

Zo stelde de Afdeling rechtspraak RvS zich al op het standpunt dat het specialiteitsbeginsel geen rol zou moeten spelen bij de beantwoording van de ontvankelijkheidsvraag. De Afdeling overwoog al in een heel vroege uitspraak:

'Voor de beantwoording van de vraag of een appellante als belanghebbende in de zin van art. 7, eerste lid, voornoemd, beroep kan instellen o.g.v. de Wet A.r.o.b., is niet van gewicht of verweerder i.v.m. de voor hem geldende wettelijke of andere algemeen verbindende bepalingen de vrijheid had om bij het nemen van zijn beschikking met de belangen van appellanten rekening te houden doch slechts of als feitelijk gevolg van de beschikking enig belang van appellanten wordt getroffen.'<sup>10</sup>

Wel heeft de Afdeling rechtspraak incidenteel een formulering gehanteerd die van een andere benadering getuigde. We wijzen hier op een al uit 1979 stammende Prijzenwet-zaak.<sup>11</sup> De Afdeling oordeelde dat appellanten niet rechtstreeks in hun

<sup>10</sup> ARRvS 27 november 1976, AB 1979, 70 ('RSV/MvJ'). Zie ook ARRvS 4 september 1981, tB/S IV nr. 72 ('Paracommerciële horeca').

<sup>11</sup> Prijzenwet-jurisprudentie, ARRvS 27 november 1979, tB/S IV, nr. 42 m.a. J.S. en tB/S ('Camping De Rieters'); Vz ARRvS 20 juli 1981, nr. A-1.0833(1981)/S92, genoemd in

belang waren getroffen, omdat 'gelet op de opzet en de strekking van de Prijzenbeschikking en het systeem van artikel 3 van de Prijzenwet, voor verweerders geen ruimte bestaat om bij het beoordelen van verzoeken tot het verlenen van een ontheffing van het daarin gesteld verbod rekening te houden met de belangen van degenen met wie de verzoeker overeenkomsten aangaat of kan aangaan'. Nadien is (buiten het terrein van de Prijzenwet) echter in beginsel<sup>12</sup> de lijn gevolgd zoals deze in de zojuist genoemde uitspraak 'Paracommerciële horeca' naar voren kwam.

Ook in de parlementaire geschiedenis van de Awb is dit punt aan de orde geweest. Zo schreef de regering in de Nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer:

'Ten aanzien van de toepassing van het 'specialiteitsbeginsel' stellen wij ons op het standpunt, dat de vraag of de belangen waarin de appellant beschermd wil worden deel uitmaken van de belangen die bij het besluit waartegen hij opkomt moeten worden afgewogen, geen rol behoort te spelen bij de beoordeling van de vraag of iemand belanghebbende is. Voldoende voor de ontvankelijkheid is dat iemand feitelijk, voldoende onderscheiden van anderen, in een eigen persoonlijk belang wordt getroffen' (1990-1991, 21 221, nr. 8; zie PG Awb I, p. 153).

Dit, in reactie op het standpunt van de commissies uit de Tweede Kamer (met uitzondering van de leden van de SGP-fractie) dat toepassen van het specialiteitsbeginsel in het kader van de ontvankelijkheidsvraag is af te raden, en dat in hoofdstuk 8 een bepaling zou moeten worden opgenomen die toepassing van het specialiteitsbeginsel binnen de ontvankelijkheidsvraag verbiedt (PG Awb I, p. 152).

Na invoering van de Awb is de Afdeling bestuursrechtspraak de door de Afdeling rechtspraak gekozen lijn blijven volgen.<sup>13</sup>

---

de aantekening van tB/S bij ARRvS 23 juli 1981, tB/S IV, nr. 68 (punt 3 van de aantekening). Overigens speelde bij die uitspraken een rol dat de Afdeling zich niet in het vaarwater van het CBb wilde begeven. NB: het gaat ons om de rol die blijkens de motivering wordt toegekend aan de omstandigheid dat, gelet op het betreffende wettelijk kader, de belangen van de appellerende derde niet meegewogen mogen worden. In de Prijzenwetzaken konden de appellanten kennelijk geen argumenten naar voren brengen die in het afwegingskader een plaats konden krijgen. Dat het voor de appellanten in die Prijzenwetzaken niet uitmaakte of zij er iets mee zouden zijn opgeschoten als zij wél ontvangen zouden zijn, betekent niet dat het slechts van academisch belang is welke rol men toekent aan de vraag of de belangen van de derde mogen worden meegewogen: in gevallen zoals de in de vorige noot genoemde uitspraak 'Paracommerciële horeca' kunnen de appellanten wier belangen geen rol mogen spelen in de besluitvorming toch succes hebben met hun beroep. In dat geval, omdat zij zich erop konden beroepen dat het besluit dat zij aanvochten strijdig was met de Drank- en horecawet.

<sup>12</sup> Dorhout noemt nog twee voorzittersuitspraken die een Schutznorm-achtige formulering kennen: een ongepubliceerde uitspraak, en Vz ARRvS 29 december 1982, *Gst.* no. 6755 m.ns. J.M. Kan; *AB* 1983, 305 m.nt. CLR. Zie L. Dorhout, 'Relativiteit van de onrechtmatigheid, ook iets voor de administratieve rechter?', in: P.J.G. Kapteyn, L. Prakke en H.M. Voetelink (red.), *Non ex regula* (Van der Hoeven-bundel), Deventer: Kluwer 1985, p. 33-44.

<sup>13</sup> ABRvS 30 januari 1997, *JB* 1997/114 m.nt. H.J. Simon; ABRvS 27 juni 1997, *JB* 1997/191 m.nt. Schlössels; ABRvS 20 september 1999, *RAWb* 2000, nr. 18 m.a. Widdershoven.

De heersende leer hanteert derhalve het volgende uitgangspunt:

Degene wiens belang rechtstreeks<sup>14</sup> bij een besluit is betrokken komt een bezwaar- en beroepsrecht toe: dat wil zeggen, dat diegene het recht heeft om aan de orde te stellen of dat besluit naar vorm en inhoud in overeenstemming met het geldende recht is vastgesteld. Dit geldt ook in het geval de belanghebbende een derde is, wiens belangen, gelet op het betreffende wettelijk afwegingskader, bij de besluitvorming niet mochten meewegen.

Zo behoort volgens die leer een persoon die vanuit zijn woning (bijv. in de slaapkamer) last heeft van het schijnsel van een lichtreclame, ontvangen te worden in de procedure waarin hij de vergunning voor die reclame wenst aan te vechten, al kan de betreffende vergunning alleen worden geweigerd als sprake is van ontsiering van het onroerend goed of de omgeving daarvan.<sup>15</sup> En het systeem geldt bijvoorbeeld ook voor personen die nadelige gevolgen ondervinden van een vergunning tot afbraak van een pand (bijvoorbeeld een bewoner of een overbuur), in het kader van de Monumentenwet, ook al is het afwegingskader van die wet beperkt tot het belang van behoud van bouwkundige of archeologische monumenten.<sup>16</sup>

De Afdeling rechtspraak RvS verwoordde de leer, voor zover deze betrekking heeft op de algemene verhouding tussen de beoordeling van de ontvankelijkheid en de beoordeling ten gronde, wel als volgt:

‘Blijkens de overwegingen bij het bestreden besluit hebben verweerders de beantwoording van de vraag of dan wel in hoeverre appellanten door het besluit strekkende tot afgifte van de in geding zijnde verklaringen van geen bezwaar rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen, afhankelijk gesteld van de aard van de daartegen aangevoerde bezwaren.

De Afdeling acht deze wijze van toepassing van artikel 7, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen onjuist.

Bij de toetsing van de ontvankelijkheid aan het criterium van belanghebbende dat in deze bepaling is gegeven, moet worden nagegaan of gelet op het geheel van de zich ter

---

<sup>14</sup> Zoals bekend gaat achter de woorden ‘rechtstreeks belang’ een reeks in jurisprudentie en literatuur ontwikkelde criteria schuil. Zo wordt niet alleen geëist dat het gaat om een ‘rechtstreeks’ belang (eigenlijke rechtstreeksheid, namelijk: geen ‘afgeleid’ belang, voldoende causaal verband), maar ook dat het belang voldoende ‘persoonlijk’, ‘eigen’ en ‘objectief bepaalbaar’ is.

<sup>15</sup> ARRvS 6 januari 1981, *tB/S* IV, nr. 61 (Lichtbak Bloemendaal). Vgl. ook ARRvS 8 maart 1983, *tB/S* 1983 nr. 423 (Lichtbak Leiderdorp). De appellant had last van lichtschijnsel van een reclamebak. Een aan de ontheffing verbonden voorschrift hield in, dat de lichtbak ‘s nachts uit moest zijn. De derde vond dit voorschrift niet ver genoeg gaan. De Afdeling stelde vast dat verweerders het betreffende voorschrift niet hadden mogen stellen, maar de rechter verbond daar geen gevolgen aan, ‘in aanmerking genomen dat de ontheffinghouder ter zake geen voorziening heeft gevraagd’.

<sup>16</sup> Vgl. bijv. ABRvS 3 september 2003, nr. 200205257/1. De zaak betrof een beroep tegen een vergunning tot wijziging van een monument, ingesteld door een derde, die eigenaar was van een buurpand. Ter zitting in hoger beroep erkende de derde dat hij zijn hoofdverblijf elders had, maar voegde daaraan toe dat hij wel regelmatig in het pand verbleef. De Afdeling overwoog: ‘Wat hier ook van zij, reeds omdat hij eigenaar is van dit pand is het belang van [verzoeker] rechtstreeks betrokken bij het verlenen van de onderhavige vergunning tot wijziging van het monument ten behoeve van werkzaamheden, die een ruimtelijke uitstraling hebben voor naastgelegen panden.’

zake voordoende feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de betrokken klager door het aangevochten besluit in enig persoonlijk belang wordt geraakt.

In een geval als het onderhavige kan daartoe van belang zijn of van het op te richten bouwwerk nadelige effecten te verwachten zijn met betrekking tot de woonsituatie van de klager.

De beoordeling van het gewicht van de bezwaren die de klager heeft aangevoerd, behoort eerst aan de orde te komen bij een beslissing op de hoofdzaak van het geschil.<sup>17</sup>

De heersende leer heeft dan ook als consequentie, dat er verschil kan bestaan tussen de factoren die een rol mogen spelen bij het nemen van een besluit en de factoren die iemand tot belanghebbende maken. Om dit verschil in beeld te brengen onderscheiden wij vier categorieën factoren. Van elk van die factoren wordt vervolgens aangegeven wat de relevantie is bij het nemen van een besluit ('afwegingskader') en, in een apart kadertje, wat de relevantie is bij het bepalen of de derde ontvankelijk is ('ontvankelijkheidskader').<sup>18</sup> In het midden van de hieronder opgenomen figuren staan de factoren die bij de afweging in beginsel een rol mogen spelen, namelijk de factoren die in de betreffende regeling worden beschermd (het globale doel van de regeling) en de belangen van degene voor wie het besluit beoogt rechtsgevolgen te hebben (de direct-belanghebbende, zoals de aanvrager van een vergunning). Voor die direct-belanghebbende gebruiken wij ook wel de term 'geadresseerde'.<sup>19</sup> Aan de linkerkant van de figuur plaatsen wij een aparte factor: het kan voorkomen dat het afwegingskader voor een besluit aan nadere criteria is gebonden dan reeds voortvloeien uit het globale doel van de regeling. Dit doet zich voor bij gebonden besluiten. Bovendien kan het voorkomen dat het globale doel van een regeling ruimer is dan het doel van een specifiek voorschrift dat in rechte ter discussie is gesteld. Deze beide situaties duiden wij aan als 'specifieke criteria'. De belangen van de derde, tenslotte, vormen – voor zover deze andere belangen betreffen dan de eerder genoemde factoren – een vierde factor, die in onze plaatjes een plaats krijgt aan de rechterzijde.

De verhouding tussen het afwegingskader en het ontvankelijkheidskader kan dan als volgt worden gepresenteerd:

---

<sup>17</sup> ARRvS 23 juli 1981, *tB/S IV*, nr. 68.

<sup>18</sup> Binnen de figuur van het 'ontvankelijkheidskader' zou verder onderscheiden kunnen worden: zou de betreffende factor bepalend voor de ontvankelijkheid, of bepalend voor de vraag of de derde deze factor in de hoofdzaak mag aanvoeren. Om de figuren niet onnodig te compliceren blijven wij in de verschillende varianten spreken van 'ontvankelijkheidskader'.

<sup>19</sup> In het geval dat iemand verzoekt een besluit tot een ander te richten (bijv. een aanschrijving bestuursdwang), en dat verzoek wordt afgewezen, dan is de vraag wie als 'geadresseerde' moet worden aangemerkt. Wij kiezen ervoor degene tot wie de aanschrijving gericht zou moeten worden als 'de geadresseerde' aan te merken.



De figuur laat zien dat een belangrijk kenmerk van de heersende leer is, dat er **geen koppeling** wordt gemaakt tussen hetgeen iemand tot belanghebbende maakt en hetgeen die persoon kan aanvoeren.

Consequenties daarvan zijn onder meer:

- de derde is gedwongen om argumenten te hanteren die passen in het afwegingskader;
- in veel gevallen zijn dat juist *niet* de belangen waarin hij getroffen wordt;
- bij de in het afwegingskader passende argumenten kunnen argumenten zitten die eigenlijk alleen passen bij de positie van de geadresseerde.

### 2.3 Mogelijk 'oneigenlijk gebruik'

#### a. Ruime relativiteitsleer<sup>20</sup>

**Het (globale) doel van de regeling dient (mede) te strekken tot bescherming van de belangen waar de appellant voor opkomt**

Bij 'oneigenlijk gebruik' kan worden gedacht aan de categorie van gevallen waarbij de betrokkene opkomt voor belangen die geen bescherming vinden in de geschonden norm. Een voorbeeld dat in dit verband vaak wordt genoemd betreft de exploitant van een supermarkt die de aan zijn concurrent verleende bouwvergunning met succes aanvecht wegens strijd met de bouwverordening, terwijl de toegepaste rechtsregels niet dienen ter bescherming van zijn concurrentiebelang. Ook Scheltema en Scheltema wijzen op het voorbeeld van concurrenten in 'bouwzaken':

'Zo kan van de voorschriften van een bestemmingsplan niet gezegd worden dat zij beogen het belang van concurrenten te beschermen. De door hen geleden schade komt dan ook niet voor vergoeding in aanmerking bij toepassing van de relativiteitsleer. Toch kan een concurrent als belanghebbende opkomen tegen een bouwvergunning die

<sup>20</sup> Hierna, in hfdst. 3, par. 3.3, wordt nader ingegaan op het begrip relativiteitsleer.

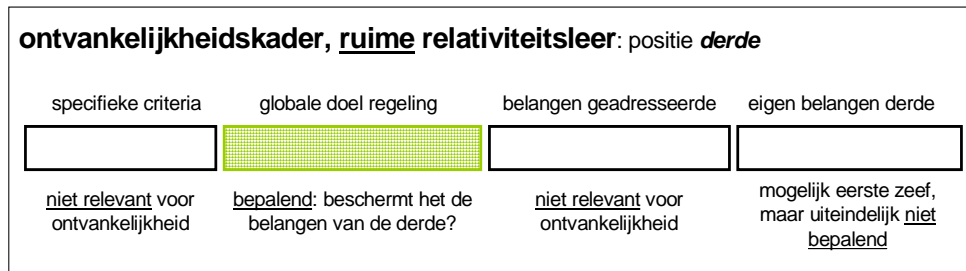
in strijd is met het bestemmingsplan. Daarvan moet gezegd worden dat deze uitkomst niet past in een consistent rechtssysteem.<sup>21</sup>

Het 'oneigenlijke' zit hem in deze gevallen dan niet in de gedachte dat het belang van de burger niet tot weigering van of tot het verbinden van voorwaarden aan het besluit kan leiden (anders gezegd: dat materieel niets met het belang van de burger kan worden gedaan), maar dat er geen voldoende verband bestaat tussen een bepaalde norm van objectief publiekrecht en het belang van de appellant, in die zin dat dit belang geen bescherming vindt in de betreffende rechtsnorm.

Ook Schreuder-Vlasblom lijkt in deze richting te denken:<sup>22</sup> 'Men hoeft niet drager te zijn van een bij het nemen van het besluit mee te wegen en dus binnen de grenzen van het specialiteitsbeginsel rechtens beschermd belang. Op basis van belangen die in de besluitvorming niet moet, wellicht zelfs niet mogen worden meegewogen, kan men toch aanspraak hebben op betrokkenheid bij de besluitvorming en kan men in rechte ageren tegen het resultaat daarvan.' Zij spreekt in dit verband wel van 'disharmonie'.

De hier bedoelde categorie (relativiteitsleer in ruime zin) valt samen met de situatie dat de belangen van de derde niet mogen worden meegewogen i.v.m. het specialiteitsbeginsel.<sup>23</sup> Want, als de regeling er niet (mede) toe strekt de belangen waar een derde voor opkomt te beschermen, dan zijn dat belangen die niet mogen worden meegewogen, en andersom.

Ter illustratie tonen wij – met behulp van een figuur met dezelfde structuur als de vorige figuren – waartoe een op een (ruime) relativiteitsleer gebaseerd ontvankelijkheidskader leidt.



<sup>21</sup> M.W. Scheltema en M. Scheltema, 2003, p. 304. Overigens wijzen zij er op dat dit anders ligt 'indien een bestuursorgaan door onzorgvuldige besluitvorming de concurrentieverhoudingen verstoort, bijvoorbeeld door de een toe te staan wat het de ander ontzegt' (a.w., p. 305-306). Een nuancering als de laatste kan worden gezien als een toepassing van de zogenaamde 'correctie Langemeijer' (een nuancering van de relativiteitsleer), waarover meer hierna, in hfs. 3, par. 3.3.1.

<sup>22</sup> Schreuder-Vlasblom, Kroniek bestuursprocesrecht, *NTB* 2003, p. 175-193, p. 181.

<sup>23</sup> Tenzij voor een bepaald besluit een enger afwegingskader zou bestaan dan voor de regeling als geheel. Dan valt de situatie in de hierna onder b te bespreken categorie waarin *specifieke* criteria bepalend geacht worden. Zie uitvoerig over het specialiteitsbeginsel: R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel. Over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 1998.



De figuur maakt duidelijk dat hantering van een relativiteitsleer de vraag oproept welk voorschrift bepalend zou moeten zijn voor de ontvankelijkheid: Gaat het om het algemene doel van de betreffende regelgeving (wet in formele zin plus eventuele gedelegeerde wetgeving), of om het concrete doel van het gesteldelijk geschonden voorschrift? Zo kan men van de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening zeggen dat de WRO en – wellicht in iets mindere mate – ook de Woningwet mede ertoe strekken de belangen van omwonenden te beschermen. Maar dat geldt niet voor elk mogelijk geschonden voorschrift. De concrete voorschriften waar – via artikel 44 Woningwet – de bouwvergunning aan getoetst dient te worden hebben niet allemaal ten doel alle omwonenden die door de vergunning in hun belangen worden geraakt te beschermen.

Ter toelichting noemen wij een casus die Konijnenbelt eens heeft beschreven.

‘Als bouwvergunning wordt gevraagd voor een café-restaurant dan is degene die zo dicht in de buurt woont dat hij hinder kan hebben van het kabaal dat komende en gaande bezoekers zullen maken (...) op die grond als belanghebbende ontvankelijk in de bezwaarschriftprocedure en in beroep. Maar zijn bezwaren kunnen noch tot weigering van de vergunning leiden, noch tot het verbinden van voorschriften aan de bouwvergunning: ze vallen geheel buiten het beslissingskader dat artikel 44 Woningwet dwingend voorschrijft.’<sup>24</sup>

Beschouwt men het globale doel van de Woningwet als het relevante criterium voor het hanteren van een relativiteitsvereiste, dan voldoen de burens van een café daar wel aan: de Woningwet heeft mede de strekking de omwonenden te beschermen tegen de ‘ruimtelijke uitstraling’ die van gebouwen uitgaat. Het afwegingskader dat artikel 44 Woningwet biedt is echter – daargelaten de situatie dat voor een vergunning een vrijstelling nodig is – veel beperkter.

Valt de overlast die het voorspelbaar gevolg zal zijn van het gebruik van hetgeen op basis van de vergunning is gebouwd, inderdaad buiten de bescherming van artikel 44 Woningwet? Van een op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening gemaakt *bestemmingsplan* kan wél worden gezegd dat het element van overlast door het gebruik van het pand een rol mag spelen, maar dat mag in een tegen een *bouwvergunning* gerichte procedure niet bepalend zijn voor de uitkomst (ook al verwijst artikel 44 Woningwet naar de bestemmingsplanvoorschriften), zolang er geen sprake is van strijd met de bestemmingsplanvoorschriften. In zoverre zou Konijnenbelts omwonende onder het regime van de hier besproken ruim opgevatte relativiteitsleer geen succes kunnen hebben met grieven die op overlast zijn gericht. Toch gaan wij ervan uit dat de omwonende ook als een dergelijke leer wordt toegepast belanghebbend geacht zou kunnen worden. Als dat al niet het geval zou zijn vanwege de mogelijke overlast, dan toch vanwege andere aspecten waarin hij door de Woningwet geacht moet worden beschermd, zoals bijvoorbeeld welstandseisen. Wij gaan ervan uit dat het niet op de weg van de rechter ligt om te oordelen dat het de omwonende in wezen te doen is om de overlast te voorkomen, als hij zijn klachten op andere gronden dan die overlast baseert.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> W. Konijnenbelt, 1997, p. 320-321.

<sup>25</sup> Konijnenbelt acht het denkbaar, zo merkt hij op, dat de jurisprudentie in de toekomst ertoe zal overgaan om alleen haar en hem als belanghebbende te beschouwen als *het*

Maar, is een dergelijke relativiteitsopvatting wellicht te ruim? In een relativiteitsleer is bepalend of *de geschonden norm* tot doel had de belangen te beschermen van degene die de onrechtmatigheid van het bestreden besluit aan de orde heeft gesteld. Welke norm zou dat in de concrete casus moeten zijn: artikel 44 Woningwet of de achterliggende norm? Als de bouwvergunning bijvoorbeeld in strijd is met artikel 44 Woningwet omdat de vereiste vergunning ingevolge de Monumentenwet niet is verleend, dan kan worden gezegd dat dit vereiste niet is gesteld om de belangen van omwonenden te beschermen. Maar als de vergunning strijdt met artikel 44 Woningwet doordat het uiterlijk van hetgeen is aangevraagd zich niet verdraagt met eisen van welstand, dan kan worden betoogd dat 'de geschonden norm' wel degelijk mede de bescherming van omwonenden ten doel heeft. Tenslotte kan het nog voorkomen dat de specifieke geschonden norm er wel degelijk mede toe strekt om de belangen van omwonenden te beschermen, maar dat de appelland van de in het geding zijnde schending geen last heeft (bijvoorbeeld omdat het effect vanuit zijn woning niet zichtbaar is).

Het kan dus tot heel verschillende uitkomsten leiden, of men kiest voor een relativiteitsvereiste waarbij het globale doel van het toegepaste normencomplex beslissend is, dan wel voor een relativiteitsvereiste waarbij de specifieke norm (waarvan de toepassing ter discussie is gesteld) bepalend is. Daarom onderscheiden wij twee varianten, een ruime en een strikte.

**b. Strikte relativiteitsleer**

**De (specifieke) geschonden norm dient (mede) te strekken tot bescherming van het belang waar de appelland voor opkomt**

Konijnenbelt vervolgt zijn voorbeeld met de opmerking dat het 'met de *materiële monochromie* niet in orde' is:

'het belang dat op titel van belanghebbende toegang verschaft tot besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures, is niet altijd een belang dat mee mag wegen. De vraag dringt zich op wat dan de zin is van het toelaten van deze *belanghebbende*, als materieel niets met zijn belang kan worden gedaan.'

Terzijde: als men de heersende leer toepast, kan het antwoord op de vraag naar de zin van het ontvangen van de derde wiens belang niet mag worden meegewogen eenvoudig worden gegeven. Men kan dan wijzen op een uitspraak als de al eerder genoemde uitspraak 'Paracommerciële horeca'.<sup>26</sup> Een dergelijke uitspraak toont, dat de derde wiens belangen niet mogen worden meegewogen kan bereiken dat een besluit dat hem in zijn belangen treft wordt vernietigd als het onrechtmatig is, bijvoorbeeld omdat het strijdig is met een algemeen verbindend voorschrift.

Dat neemt niet weg, dat als men wenst te bereiken dat alleen derden wier belangen werkelijk een rol mogen spelen in de besluitvorming tegen een besluit kunnen opkomen, een ruime relativiteitsleer, als hierboven onder a beschreven, niet voldoet.

---

*belang waar het haar of hem om gaat*, ook bij de besluitvorming een rol kan spelen. Wij gaan er van uit dat de rechter, bij het bepalen van 'waar het de appelland om gaat', zou moeten afgaan op hetgeen de appelland daaromtrent naar voren brengt.

<sup>26</sup> ARRvS 4 september 1981, *tB/S* IV, nr. 72.

Aan het slot van de bespreking van een relativiteitsleer, hierboven onder a, schreven wij dat in een relativiteitsleer bepalend is of *de geschonden norm* het doel heeft de appellant te beschermen. Als een relativiteitsleer wordt gehanteerd waarin de relativiteit wordt gezocht in het oordeel ten gronde (is het bestreden besluit rechtmatig *jegens* de appellant?), dan maakt een voorbeeld waarin sprake is van een gebonden bevoegdheid duidelijk, dat sprake kan zijn van een nadere beperking dan hierboven onder a beschreven. Daar werd *het doel van de toegepaste regeling* als leidraad gekozen. Waar sprake is van een gebonden bevoegdheid is het afwegingskader beperkter, namelijk beperkt tot bijzondere toetsingscriteria binnen dat doel. Want alleen als die bijzondere criteria niet juist zijn toegepast (schending van procedurele normen daargelaten) kan de beslissing onrechtmatig zijn. Pas als dat is vastgesteld komt de vervolgvraag, namelijk of die schending ook onrechtmatig was *jegens de appellant*.

Ook van deze variant maakten wij een plaatje:

ontvankelijkheidskader, <u>strikte</u> relativiteitsleer: positie <i>derde</i>			
specifieke criteria	globale doel regeling	belangen geadresseerde	eigen belangen derde
bepalend: beschermen zij de belangen van de derde?	niet bepalend voor ontvankelijkheid / succes	niet relevant voor ontvankelijkheid	mogelijk eerste zeef, maar uiteindelijk <u>niet</u> <u>bepalend</u>

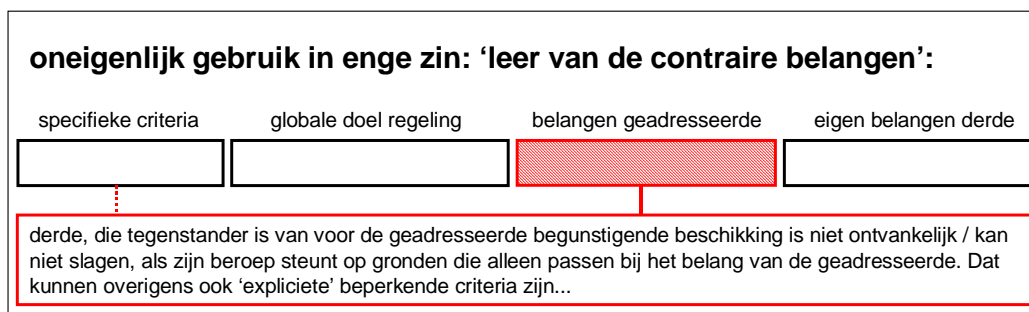
**c. Leer van de contraire belangen**

**De aangevoerde bezwaren mogen niet ‘contrain’ zijn aan het belang van de appellant. Van een contrair belang is sprake als de bezwaren zijn ontleend aan normen die strekken tot bescherming van een belang dat tegengesteld is aan het eigen belang van de appellant.**

Ten derde is het mogelijk dat het op zichzelf nog niet zo erg wordt gevonden dat een burger een beroep doet op een norm die niet tot doel heeft zijn belang te beschermen, maar dat zulks pas ‘tenenkrommend’ wordt gevonden als het gaat om normen die als het ware contrair zijn aan zijn belang. Te denken valt hierbij aan het eerder aangehaalde voorbeeld waarbij omwonenden opkomen tegen een gepland woonwagenveld met als argument dat de bewoners van dat veld te lijden zullen hebben van de geluidsoverlast van een nabij gelegen zwembad of dat de percelen voor de betreffende veldbewoners te klein zijn.<sup>27</sup> Is het bij dit soort regels die strekken tot bescherming van het belang van degenen die door het besluit worden begunstigd niet erg vreemd dat omwonenden die een belang hebben dat tegengesteld is aan dat van de veldbewoners daarop een beroep kunnen doen?

<sup>27</sup> ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 191 m.nt. dG.

Ook hier weer een grafische presentatie:



**d. Een 'procesbelang-probleem': als de aangevoerde bezwaren gehonoreerd zouden worden, zou betrokkene daar niets mee opschieten.**

Een andere casus die men zou kunnen zien als een geval van 'oneigenlijk gebruik' is de situatie waarin een derde bepaalde argumenten inbrengt tegen een besluit, hoewel honorering van die argumenten niet dienstig zou zijn aan de belangen van de derde. Denk aan de ondernemer die klaagt over de aan zijn concurrent verleende bouwvergunning met als argument dat deze in strijd is met de eisen van welstand omdat niet met een witte kalkzandsteen, maar met een rode baksteen zou moeten worden gebouwd. Het is aannemelijk dat het financiële belang van de appellerende ondernemer evengoed wordt getroffen indien het bouwwerk uit rode bakstenen wordt opgetrokken. Zo kunnen we ook denken aan de situatie dat een omwonende, die geen zicht heeft op de achtergevel, zich beroept op schending van een achtergevelrooilijn. De schade aan de zijde van deze omwonende had evengoed bestaan als de achtergevelrooilijn wel in acht zou zijn genomen. In al deze gevallen handelt het om een betrokkene die zich beroept op een belang dat niet als een reflex van de beweerdelijk geschonden rechtsnorm is te beschouwen: hij beroept zich op schending van een rechtsnorm terwijl op voorhand reeds duidelijk is dat hij de schade evengoed zou hebben geleden als de geschonden norm wel in acht was genomen. Voor een ander voorbeeld kan worden gewezen op een zaak waarbij een wijkraad ageerde tegen het verlenen van een bouwvergunning voor 31 wooneenheden met als argument dat de bepalingen uit de bouwverordening die zien op de eisen die moeten worden gesteld aan toilet- en badruimte, aanrecht en opstelplaats voor gasfornuis, zijn geschonden.<sup>28</sup> Het is ook hier aannemelijk dat bij het wel inacht nemen van deze bepalingen het belang van de appellerende wijkraad evengoed was geschonden.

Als men dit soort situaties wil rekenen tot te bestrijden 'oneigenlijk gebruik', kan worden vastgesteld dat introductie van een relativiteitsleer daarvoor niet nodig is. Sterker nog: een relativiteitsleer – althans de ruime variant daarvan – biedt hier niet altijd een oplossing. Om gevallen als deze, waarbij de betrokkene er feitelijk niets mee opschiet als de aangevoerde bezwaren gehonoreerd worden, te voorkomen zou eerder kunnen worden gedacht aan een niet-ontvankelijkverklaring wegens verval van procesbelang. Een aanscherping van de benadering van dit soort gevallen is

<sup>28</sup> ARRvS 10 mei 1984, nr. R03.83.0075 en 0524 (ongepubliceerd).

mogelijk zonder dat daarmee de uitgangspunten van de systematiek van de heersende leer worden verlaten. In een enkele uitspraak lijkt de Afdeling in dergelijke casus ook thans al verval van procesbelang aan te nemen. Het ging daarbij om een met toepassing van artikel 19 WRO verleende bouwvergunning waartegen door appellant voorziening is gevraagd.<sup>29</sup> Daartoe heeft hij aangevoerd dat gebruik had kunnen – en naar zijn inzien had moeten – worden gemaakt van de mogelijkheid om een zogenoemde binnenplanse vrijstelling te verlenen als bedoeld in artikel 15 van de WRO. De Afdeling merkt op dat niet valt in te zien welk belang appellant heeft bij het betoog inzake een binnenplanse vrijstelling, omdat ook bij verlening daarvan vergunning zou zijn verleend voor het bouwplan dat appellant onwelgevallig is.

**e. Causaliteit en belang: datgene waar het bestreden besluit betrekking op heeft schaadt op zichzelf de belangen van betrokkene nog niet: deze zal slechts last ondervinden van het feitelijk gebruik van het vergunde.**

Een andere mogelijkheid waar we bij oneigenlijk gebruik aan zouden kunnen denken zijn situaties als die waarbij men klaagt om een vergunning tegen te houden, terwijl men niet zozeer van het vergunde zelf last zal hebben als wel van het gebruik dat er van zal worden gemaakt. In een aantal uitspraken van de Afdeling rechtspraak RvS inzake subsidiëring is een dergelijke benadering terug te vinden. Bijvoorbeeld een zaak waarin aan de ‘Vereniging Huis Artikel 26’ ten behoeve van de huisvesting van de vereniging een subsidie was toegekend. Het bezwaar van verzoekster lag in het gebruik van het gebouw, en niet in de subsidieverlening zelf.<sup>30</sup> Denkbaar is dat een dergelijke lijn ook in andere situaties die zich daarvoor lenen zou worden gehanteerd. In veel ruimtelijk rechtelijke casus komt men daarmee echter niet ver, omdat het bouwen en gebruik van gebouwen in de betreffende regelgeving sterk met elkaar verweven zijn. Een vergunning voor een bepaalde bouw kan een toestemming voor bepaald gebruik impliceren.<sup>31</sup>

Opmerking: dit is overigens wel een categorie van gevallen die erg dicht aanligt tegen de gevallen waarbij voor schending van het belang nog nadere besluitvorming nodig zal zijn. Neem het geval dat vergunning wordt verleend voor het aanleggen van een loopbrug en een afmeerponten t.b.v. een veerdienst tussen Texel en Den Helder.<sup>32</sup> De concurrent, op dat moment het enige bedrijf dat een dergelijke veerdienst exploiteert, klaagt over deze vergunning. Hij werd ontvankelijk geacht. Toch zouden we kunnen zeggen dat het belang van de concurrent nog niet wordt getroffen door een besluit tot het aanleggen van een afmeerponten en loopbrug, maar pas als daadwerkelijk vergunning wordt verleend voor het onderhouden van een dergelijke veerdienst. Als wij het vereiste van rechtstreeksheid zouden willen beperken volgens een *causa proxima* benadering<sup>33</sup> heeft dit ook consequenties voor categorieën van gevallen als waarbij de problematiek van nadere besluitvorming een rol speelt.

<sup>29</sup> ABRvS 17 april 2002, nr. 200104647/1 (ongepubliceerd).

<sup>30</sup> Vz ARRvS 9 februari 1984, *tB/S* IV nr. 103. Vergelijkbaar: ARRvS 11 december 1980, *tB/S* IV nr. 60.

<sup>31</sup> Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 1 april 1996, *AB* 1996, 321 m.nt. PvB (‘hoefsmid Haaksbergen’; impliciete vrijstelling gebruiksvoorschriften).

<sup>32</sup> ABRvS 27 juni 1997, *JB* 1997/191 m.nt. Schlössels.

<sup>33</sup> Zie over die benadering hierna, hfdst. 3, par. 3.2.2.

## 2.4 Conclusies

In dit hoofdstuk 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 oplossingsrichtingen 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 gezien 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 van 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 zullen wij in het vervolg van dit onderzoek blijven hanteren.

Daarbij zal de meeste aandacht uitgaan 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.

### **3 De relativiteitsleer (en andere middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik)**

#### **3.1 Inleiding**

In hoofdstuk 2 is een vijftal oplossingsrichtingen onderscheiden ter bestrijding van 'oneigenlijk gebruik'. Sommige vormen van 'oneigenlijk gebruik' kunnen alleen worden bestreden door invoering van een relativiteitsleer. Het Nederlandse bestuursprocesrecht hanteert geen relativiteitsleer, maar in andere rechtsgebieden en andere landen gebeurt dat wel. In dit hoofdstuk willen wij nader ingaan op de betekenis van de relativiteitsleer en de verschillen die er bestaan met de heersende leer zoals die is neergelegd in artikel 1:2 Awb. Daarbij zullen ook de overige, in het vorig hoofdstuk onderscheiden oplossingsrichtingen een plaats krijgen.

#### **3.2 Het *feitelijk* belanghebbende-begrip zoals dat volgens de heersende leer is neergelegd in artikel 1:2 Awb**

##### *3.2.1 Inleiding*

In de artikelen 8:1, eerste lid jo. 1:2, eerste lid, Awb heeft de wetgever ervoor gekozen de actie om in beroep tegen een besluit op te komen toe te kennen aan 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Om als belanghebbende in deze zin te kunnen worden aangemerkt volstaat reeds het *feitelijk* in een belang getroffen zijn. Bij de beantwoording van de ontvankelijkheidsvraag is niet van belang, welke bezwaren de appellant tegen het bestreden besluit heeft.<sup>34</sup>

Neem nu het voorbeeld van een kruidenier die opkomt tegen de aan een concurrerende supermarkt verleende bouwvergunning op de grond dat het bouwplan niet voldoet aan een aantal bepalingen uit de bouwverordening. Hoewel het concurrentiebelang waarvoor hij opkomt niet een door de geschonden bouwverordening beschermd belang vormt, moet hij naar geldend recht wel als belanghebbende worden aangemerkt. Datzelfde geldt voor de omwonende die ageert tegen de verlening van een bouwvergunning voor de oprichting van een verkooppunt van motorbrandstoffen met als argument dat geen vergunning had mogen worden verleend omdat de bodem ter plaatse van het perceel sterk is verontreinigd. Voor het antwoord op de vraag of een appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt is derhalve niet relevant of het belang dat hem de status van belanghebbende verschaft kan leiden tot weigering van, of tot het verbinden van voorwaarden aan het bestreden besluit.

Moet een appellant eenmaal als belanghebbende worden aangemerkt, dan levert hem dat naar geldend recht een aanspraak op jegens het bestuursorgaan op inachtneming van alle ten aanzien van de inhoud en de totstandkoming van het besluit relevante rechtsgronden, ongeacht de betrokkenheid daarvan op eigen recht of belang. Dit betekent dus dat de hiervoor genoemde kruidenier, die vanwege

<sup>34</sup> Zie boven, hfdst. 2, par. 2.2, waar onder meer de uitspraak ARRvS 29 december 1976, tB/S IV nr. 3, p. 15 werd aangehaald.



schending van zijn financiële belangen als belanghebbende moet worden aangemerkt, heel goed tegen de verlening van de bouwvergunning aan een concurrerende supermarkt kan aanvoeren dat een aantal technische bepalingen uit de bouwverordening zijn geschonden. Deze benadering vloeit voort uit de visie dat iemand die feitelijk wordt getroffen door de gevolgen van een bestuursbesluit dat rechtens niet genomen had mogen worden zulks niet hoeft te accepteren. Degenen die feitelijk in voldoende mate in hun belang worden getroffen – zo is de gedachte – moeten dus de vraag aan de orde kunnen stellen of de aangevochten rechtsvaststelling rechtmatig was.<sup>35</sup>

### 3.2.2 Causaliteit

Ingevolge artikel 1:2 Awb moet het belang bij het bestreden besluit *betrokken* zijn. Aan deze betrokkenheid worden echter wel eisen gesteld: er moet voldoende causaal verband bestaan tussen het getroffen belang en het bestreden besluit. Wanneer bestaat er causaal verband tussen belang en besluit? Deze vraag laat zich niet zo eenvoudig beantwoorden, omdat er niet zelden tussen het genomen besluit en de gevreesde belangschending nog andere gebeurtenissen zitten. Het probleem dat daardoor ontstaat is dat op het moment dat de rechtstreekse betrokkenheid van het belang bij het besluit moet worden beoordeeld – d.i. het moment waarop het bestreden besluit is genomen – vaak nog niet is vast te stellen of de belangschending wel plaats zal vinden. Bijvoorbeeld omdat daarvoor nog nadere besluitvorming nodig is, of omdat dit – zoals bij de problematiek van het afgeleide belang – nog afhangt van gedragingen van de contractpartner. Dit vraagt dus om een bijzondere benadering van het vraagstuk van causaliteit.

In het civiele recht en in het strafrecht is reeds op ruime schaal ervaring opgedaan met het denken over het causaliteitsvraagstuk. Een aantal van de daar ontwikkelde theorieën brengt ook meer duidelijkheid omtrent het vraagstuk van het ‘rechtstreeks betrokken’ belang in het bestuursrecht. Het meest ruime oorzaakbegrip is de met name uit het strafrecht bekende ‘*conditio sine qua non*’. Deze leer komt hierop neer: een handeling veroorzaakt een gevolg, als zij niet kan worden weggedacht zonder dat het gevolg wegvalt. Alle voorwaarden (oorzaken) worden daarbij als gelijkwaardig beschouwd. Dit is ook meteen een negatieve consequentie van deze theorie: zij heeft weinig onderscheidend vermogen, dat wil zeggen met kan heel ver in het verleden teruggaan. Voor het bestuursrecht zou dit betekenen dat het besluit altijd wel als een voorwaarde kan worden gezien zonder welke de belangschending niet optreedt. Ook al is er sprake van een verwijderd verband tussen belang en besluit. Men heeft in het strafrecht en het civiele recht dan ook pogingen gedaan om aan de causaliteit zekere grenzen te stellen. Een tweetal denkrichtingen is hierbij mogelijk.

<sup>35</sup> Vgl. L. Dorhout, ‘Relativiteit van de onrechtmatigheid. Ook iets voor de administratieve rechter?’, in: J. Van der Hoeven en P.G.J. Kapteyn (red.), *Non ex regula* (Van der Hoeven-bundel), Deventer: Kluwer 1985, p. 40.

### *Causa proxima-leer en theorie van de adequate veroorzaking*

Een eerste denkrichting vormt de in de straf- en civielrechtelijke literatuur beschreven 'causa proxima-leer'.<sup>36</sup> Hierbij wordt getracht een oplossing te vinden voor het causaliteitsvraagstuk door alleen de *laatste* factor van de causale keten relevant te achten. De grondgedachte van deze causa proxima-leer – oorzaak en gevolg moeten niet te ver uit elkaar zijn gelegen – heeft blijkens de jurisprudentie ook bij de beoordeling van het rechtsbelang in het bestuursrecht een zekere invloed. Het beeld dat wordt opgeroepen door de term 'kringen van belanghebbenden' is in dit verband illustratief. Immers, in veel gevallen heeft een besluit het effect als een steen die in stilstaand water wordt geworpen en steeds verder voortkabbelende kringen veroorzaakt.<sup>37</sup> Appellanten die door te ver van het besluit liggende rimpelingen worden geraakt kunnen in de causa proxima-leer niet worden ontvangen. We zien dit met name bij de problematiek van het afgeleid belang; wordt iemand slechts door het besluit getroffen via een contractuele relatie dan kan niet het besluit worden beschouwd als de causa proxima van de belangenschending. Het afgeleide belang wordt dan ook niet geacht rechtstreeks bij het bestreden besluit te zijn betrokken.

Het nadeel van de causa proxima-leer is echter dat deze erg statisch is. Niet zelden is immers een andere factor uit de causale keten meer bepalend voor de belangenschending dan de laatste. Zo is bijvoorbeeld het besluit om een ambtenaar over te plaatsen vaak niet meer dan het in concreto vaststellen van wat reeds uit het achterliggende reorganisatiebesluit voortvloeide. Is het dan nog wel redelijk om – in de causa proxima-gedachte – geen causaal verband aan te nemen tussen het reorganisatiebesluit en het belang van de ambtenaar in kwestie? In het burgerlijk recht en in het strafrecht wordt de causa proxima-leer juist vanwege dit arbitraire karakter van de hand gewezen.<sup>38</sup> Wij zijn er overigens voorstander van dat dit ook in het bestuursrecht zou gebeuren, en denken dan vooral aan de regelmatig bekritiseerde, van een causa proxima-benadering uitgaande, standaardjurisprudentie van de bestuursrechters waarbij een burger met een zogenaamd afgeleid belang niet-ontvankelijk wordt verklaard.<sup>39</sup> Een alternatief, waarmee meer recht wordt gedaan aan de eisen van redelijkheid en billijkheid zou moeten worden gezocht in de in het burgerlijk recht en in het strafrecht ontwikkelde *theorie van de adequate veroorzaking*.<sup>40</sup> Centraal in deze leer staat de voorwaarde dat die handeling als oorzaak (de causa efficiens) kan worden beschouwd *waarvan redelijkerwijs dit gevolg te voorzien is*. Het 'waarschijnlijkheidscriterium' wordt derhalve van doorslaggevende betekenis geacht. In zijn proefschrift 'De belanghebbende. Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht' doet De Poorter het voorstel om ook in het bestuursrecht over de gehele linie de adequatietheorie te hanteren: een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang moet eerder worden aangenomen naarmate de belangenschending waarschijnlijker is.

<sup>36</sup> Zie hierover Hartkamp 2002, p. 345-346 en Hazewinkel-Suringa/Remmelink 1996, p. 176-177.

<sup>37</sup> Aldus De Waard 1987, p. 204.

<sup>38</sup> Zie Hartkamp 2002, p. 345 en Hazewinkel-Suringa/Remmelink 1996, p. 176.

<sup>39</sup> Ook de Commissie Rechtsbescherming VAR staat afwijzend tegenover de leer van het 'afgeleid belang': zie Commissie Rechtsbescherming VAR, par. 4.3.3.4.

<sup>40</sup> Zie Hartkamp 2002, p. 346-348 en Hazewinkel-Suringa/Remmelink 1996, p. 178-180.

### 3.2.3 Procesbelang

Om als beroepsgerechtigde belanghebbende te kunnen worden aangemerkt behoort men niet alleen over een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang (rechtsbelang) te beschikken, maar ook over voldoende procesbelang bij de ingestelde vordering. Het kan dus gebeuren dat iemand, wier belang in voldoende mate binnen de invloedssfeer van het bestreden besluit is gelegen, toch niet-ontvankelijk wordt verklaard, omdat hij processueel belang mist bij hetgeen hij vordert. Het vereiste van voldoende procesbelang betreft, zoals Van Buuren opmerkt,<sup>41</sup> een algemene procesrechtelijke voorwaarde. Ook in het civiele procesrecht komen we deze eis tegen als uitwerking van het aloude adagium 'point d'intérêt, point d'action'.<sup>42</sup> Het vereiste van procesbelang wordt vooral om proceseconomische redenen gesteld: het is niet nodig dat een appelland die geen belang meer heeft bij het ingestelde beroep nog beslag legt op de beperkte capaciteit van de rechterlijke macht. Bovendien wordt hier wel aan toegevoegd dat ook de belangen van de wederpartij in het oog moeten worden gehouden.<sup>43</sup> Het gaat niet aan – zo is de gedachte – deze zonder gegronde reden te noodzaken kosten van verweer te maken.

Wat houdt die voorwaarde van procesbelang nu eigenlijk in? Het vereiste van procesbelang houdt in dat de 'rechtens te erkennen belangen' van de appelland (nog) bij de ingestelde vordering moeten zijn gebaat. Het gaat hier bij 'rechtens te erkennen belangen' uitdrukkelijk niet alleen om het rechtsbelang. Ook als het rechtsbelang niet meer bij de te voeren procedure is gebaat, kan er evenwel sprake zijn van zogenaamde 'restbelangen' die nog voldoende procesbelang opleveren om de procedure te voeren, of voort te zetten.<sup>44</sup> De hoofdregel is dat er nog wel enig geschil moet bestaan tussen partijen om van de rechter een inhoudelijke beoordeling te kunnen vragen. De rechter is alleen tot het beantwoorden van rechtsvragen geroepen als er een geschil is in het kader van een bestuursbesluit. Waar zo'n geschil niet (langer) bestaat, kan van de rechter geen uitspraak worden gevraagd uitsluitend met het oog op de principiële betekenis ervan.<sup>45</sup> Zo wordt bijvoorbeeld aangenomen dat het procesbelang ontbreekt als bij de aangevallen uitspraak geheel aan de wensen van de appelland is tegemoet gekomen; of als door feitelijk handelen datgene dat de appelland wenste te bereiken inmiddels is gerealiseerd;<sup>46</sup> of als vernietiging van het bestreden besluit helemaal niet kan bijdragen aan het doel dat de appellanden met het instellen van beroep hadden;<sup>47</sup> of als de appelland geen eigenaar meer is van het

<sup>41</sup> Van Buuren 1978, p. 156.

<sup>42</sup> Vgl. de naar het adagium genoemde rechtshistorische studie van Van Baars, *'Point d'intérêt, point d'action'*, Amsterdam 1971.

<sup>43</sup> Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male 2002, p. 555.

<sup>44</sup> Vgl. De Waard 1987, p. 209.

<sup>45</sup> Zie bijv. ABRvS 23 maart 1995, *JB* 1995/104; *AB* 1996, 262 m.nt. Van Buuren. ABRvS 21 november 1996, *RAwb* 1997, 76 m.a. BdeW.

<sup>46</sup> Zie bijv. ABRvS 7 november 2000, *JB* 2000/349. In voorlopige voorziening gevraagd dat verweerders verplicht worden om een akoestisch onderzoek te doen verrichten. Een dergelijk onderzoek had inmiddels plaatsgevonden.

<sup>47</sup> Zie bijv. ABRvS 20 maart 2002, *JB* 2002/123. De rechtbank had de aan appellanden verleende vrijstellingen vernietigd, maar hoger beroep tegen die uitspraak diende geen belang, omdat de bouwvergunning inmiddels formele rechtskracht had gekregen. ABRvS 18 mei 2001, *JB* 2001/188. Beroep tegen intrekking van een Hinderwetvergunning kan niet leiden tot hetgeen appellanden wensen te bereiken: vermindering van de verkeersbewegingen van en naar de inrichting. NB: de rechter

object dat hem tot belanghebbende maakte, en het doel dat hij met het beroep wenste te bereiken mede daardoor onbereikbaar is geworden.<sup>48</sup> Ook kan worden gedacht aan de situatie dat het bestreden besluit zijn werking verliest, hetzij uit zichzelf (het houdt op te gelden), hetzij doordat een nieuw besluit in de plaats treedt van het aangevallen besluit. In al deze gevallen is het rechtsbelang niet langer bij de uitkomst van het geding gebaat en ontbreekt *in beginsel* procesbelang bij het voortzetten van de procedure. 'In beginsel', omdat er soms nog een restbelang bestaat aan de zijde van de appelland dat toch een doorprocederen rechtvaardigt. Dat is wanneer er aan het eigenlijke geschil weliswaar een einde is gekomen, maar er nog een restgeschil bestaat. Een restgeschil dat nog betekenis heeft voor de afhandeling van de concrete, door de betreffende partijen gevoerde zaak. Procesbelang bestaat dus niet reeds wanneer de appelland uitsluitend een beslissing wenst met het oog op jurisprudentievorming, of 'vanwege het principiële belang van de zaak'. Evenmin voldoende is het wanneer partijen een uitspraak wensen omdat zij verwachten in toekomstige gevallen opnieuw voor dezelfde rechtsvragen gesteld te worden. In welke gevallen wordt dan nog wél voldoende procesbelang aanwezig geacht om van de rechter een uitspraak te verlangen? Hierbij moet met name worden gedacht aan de afwikkeling van de financiële gevolgen van de onderliggende zaak: zo wordt over het algemeen nog procesbelang aangenomen bij een beoordeling ten gronde in verband met een eventuele schadeclaim.<sup>49</sup> Ook kan men denken aan de situatie dat men globaal gezien weliswaar inmiddels 'gelijk' heeft gekregen, maar het oneens is met een daarbij gehanteerde redenering. Zo wordt bijvoorbeeld aan de zijde van de in het gelijk gestelde burger nog procesbelang bij het ingestelde hoger beroep aangenomen, indien aan de bestreden uitspraak onjuiste, of niet alle in eerste aanleg aangevoerde gronden ten grondslag zijn gelegd.<sup>50</sup>

---

dient voorzichtig te zijn bij het interpreteren van de 'eigenlijke doelen' die de eiser heeft: als de eiser een beroep heeft ingesteld dat hem op zichzelf beschouwd zou kunnen baten, mag natuurlijk worden nagegaan of dat werkelijk is wat hij wenst, maar mag hij niet niet-ontvankelijk worden verklaard op grond van hetgeen hij heeft gezegd over wat hij *verder* nog wenst te bereiken. Zo begrijpen wij tenminste ABRvS 7 augustus 2001, *JB* 2001/250.

<sup>48</sup> Zie bijv. ABRvS 18 juli 2001, *JB* 2001/246. Appellandte was opgekomen tegen een besluit tot intrekking van een subsidie. Nu subsidieverlening op grond van de Verordening afhankelijk was van gereedmelding binnen de door B&W gestelde termijn en die mogelijkheid voor appellandte is komen te vervallen, kan appellandte niet meer aan de voorwaarden voor subsidieverlening voldoen.

<sup>49</sup> ABRvS 1 september 1998, *JB* 1998/239; ABRvS 6 september 1999, *M&R* 2000, 56 en ABRvS 18 juli 2000, E03.98.0420 (ongepubliceerd); CRvB 5 april 1994, *RAwb* 1994, 17 m.nt. Widdershoven; CRvB 16 april 1996, *JB* 1996/117; CRvB 22 april 1997, *JB* 1997/137 en CRvB 11 augustus 1998, *JB* 1998/244.

<sup>50</sup> Vgl. ABRvS 23 maart 1995, *JB* 1995/104; ABRvS 15 januari 1996, *JB* 1996/57 m.nt. R.S.; ABRvS 12 oktober 1998, *JB* 1999/4 en ABRvS 25 januari 2002, *AB* 2002, 152 m.nt. Sew.

### 3.3 De relativiteitsleer of Schutznormtheorie

#### 3.3.1 Inhoud van de strikte relativiteitsleer of Schutznormtheorie

##### *De Schutznormtheorie in het Duitse bestuursrecht*

Een relativiteitsleer of Schutznormtheorie wordt gehanteerd in het Nederlandse burgerlijk recht, en ook in het Duitse bestuursrecht wordt een dergelijke leer gebruikt. In de kern komt deze er op neer dat een appellant jegens zijn wederpartij slechts aanspraak kan maken op inachtneming van die rechtsnormen die mede zijn belang beogen te beschermen. De relativiteitsleer gaat uit van de veronderstelling dat een norm van objectief (publiek)recht slechts bepaalde belangen beoogt te beschermen. De schending van zulk een rechtsnorm kan slechts als onrechtmatige gedraging worden opgevat jegens hen die over een door deze norm beschermd belang beschikken. Voor wat betreft het bestuursrecht betekent zulks dat een burger slechts een aanspraak heeft jegens het bestuur op inachtneming van die rechtsregels die mede tot doel hebben zijn belangen te beschermen. In het geval van onze hiervoor genoemde kruidenier impliceert zulks dat voor hem de weg naar de bestuursrechter niet openstaat.<sup>51</sup> Hoewel hij door de verleende bouwvergunning feitelijk in zijn concurrentiebelang is getroffen, is het niet erg aannemelijk dat dit een belang vormt dat (mede) door de geschonden technische bepalingen uit de bouwverordening wordt geacht te zijn beschermd. Het verschil met het huidige Nederlandse vernietigingsberoep is uiteindelijk, dat niet reeds bij een bevonden objectieve onrechtmatigheid tot vernietiging wordt overgegaan, maar dat daarvoor tevens – als een extra voorwaarde – is vereist dat de betreffende geschonden rechtsnorm mede het belang van de appellant beoogt te beschermen. In zoverre zou kunnen worden gezegd dat bij het hanteren van een relativiteitsleer meer dan in het Nederlandse bestuursprocesrecht de rechtspositie van de appellant een permanent aandachtspunt vormt bij de beoordeling van het geschil. Dat betekent overigens nog niet dat daarmee ook een processuele context wordt gecreëerd waarin de rechter meer dan nu het geval is de rechtspositie van de burger bindend kan vaststellen. Het *primaire* aandachtspunt bij de behandeling van het geschil blijft de vraag of het bestreden besluit rechtmatig is. De ‘belanghebbende’ heeft immers ook in deze relativiteitsleer slechts een aanspraak op inachtneming van (bepaalde) normen van objectief publiekrecht die het bestuursorgaan bij het nemen van zijn besluit in acht dient te nemen. Daardoor treedt de bestuursrechter met zijn rechtsvaststelling, zoals Schreuder-Vlasblom eerder al terecht heeft opgemerkt,<sup>52</sup> onvermijdelijk in een beoordeling van de wijze waarop het bestuur in zijn besluit aan die rechtsregels toepassing heeft gegeven en dus van het besluit in zoverre. Dat is ook precies wat er in Duitsland gebeurt in de met het Nederlandse vernietigingsberoep vergelijkbare Anfechtungsklage. Daar wordt het besluit, gelijk in Nederland het geval is op rechtmatigheid getoetst, doch bij bevonden onrechtmatigheid slechts dan vernietigd

<sup>51</sup> Het ‘niet openstaan van de weg naar de bestuursrechter’ moet hier in ruime zin worden opgevat; zijn beroep zal geen succes hebben. Of dit dan zou moeten resulteren in een niet-ontvankelijkverklaring of een ongegrondverklaring laten wij hier nog in het midden.

<sup>52</sup> M. Schreuder-Vlasblom, ‘Heroriëntatie bestuursrechtspraak’, in: D. Allewijn, P. Nicolaï, M. Schreuder-Vlasblom, *Het nieuwe bestuursprocesrecht* (preadvies Vereniging voor Administratief Recht), Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1994, p. 38.

indien de geschonden rechtsnorm mede beoogt het belang van de appellant te beschermen.

De Schutznormtheorie wordt dan dus niet gebruikt als ontvankelijkheidscriterium. Het resultaat komt echter in zoverre op hetzelfde neer, dat het de derde niet wordt toegestaan een beslissing aan te vechten voor zover hij niet kan aanvoeren dat bepalingen die geacht moeten worden mede zijn belangen te beschermen rechtens onjuist zijn toegepast.

#### *Relativiteitsleer in civielrechtelijke context*

In het Nederlandse civiele recht zijn het mede tegen de overheid ingestelde vorderingen geweest die ertoe hebben geleid dat een relativiteitsleer is ingevoerd. Het eerste arrest waarin een vordering, gebaseerd op de stelling dat eiser aanzienlijke schade had geleden als gevolg van het niet-naleven van een voorschrift door de overheid, werd afgewezen omdat het geschonden voorschrift niet ertoe strekte om zijn belangen te beschermen, was het arrest 'De Marchant et d'Ansembourg' uit 1928.<sup>53</sup> De relativiteitsleer is inmiddels gecodificeerd in artikel 6:163 BW.

Overigens heeft soms nog een ander criterium een rol gespeeld, namelijk de vraag of de geschonden norm het karakter had van een 'waarborgnorm', dan wel slechts het karakter van een 'instructienorm' voor de overheid.<sup>54</sup> Als voor onrechtmatigheid jegens de eiser wordt verlangd dat de geschonden norm een 'waarborgnorm' is, dan is dat een verdergaande eis dan de eis dat de norm ertoe dient te strekken de belangen van de eiser te beschermen. Het aanleggen van het waarborgnorm-criterium komt er op neer dat ook al is aan de overheid behartiging van bepaalde belangen toevertrouwd mede met het oog op de bescherming van de burgers, dat nog niet meebrengt dat individuele burgers het recht horen te hebben de overheid aansprakelijk te stellen als de overheid in de betreffende taak tekortschiet.

De werking van de relativiteitsleer wordt in het privaatrecht verzacht – én gecompliceerd – door de zogenaamde 'correctie Langemeijer'. Deze correctie komt er op neer, dat een handelen in strijd met overheidsvoorschriften wel onrechtmatig kan zijn jegens iemand wiens belangen niet door de geschonden voorschriften worden beschermd, als die persoon aan het ongeschreven recht een aanspraak op naleving van die voorschriften kan ontlenen. De correctie Langemeijer werd uitdrukkelijk aanvaard in het 'Tandartsen-arrest'.<sup>55</sup> Enkele Tilburgse tandartsen stelden dat het onbevoegdlijk uitoefenen van de tandheelkunde door een ander onrechtmatig was jegens hen. Artikel 7 van de Wet Tandheelkunde had niet mede de strekking om die concurrentiebelangen te beschermen. Maar behalve de wettelijke norm kan een ongeschreven norm, die betrokken is op het geschonden belang der tandartsen, geschonden zijn, aldus de Hoge Raad.

Terzijde: een alternatief voor de correctie Langemeijer is, dat de wetgever alsnog uitdrukkelijk verklaart dat de betreffende regeling er mede toe strekt bepaalde

<sup>53</sup> HR 25 mei 1928, *NJ* 1928, p. 1688 m.nt. EMM (ook wel 'Onteigeningsarrest', of 'Onteigende graaf' genoemd).

<sup>54</sup> HR 23 november 1939, *NJ* 1940, 242 m.nt. EMM ('Zuiderhaven'). In de noot gaat Meijers in op het verschil tussen relativiteitsleer en het onderscheid tussen waarborg- en instructienormen. Vgl. ook diss. Lankhorst, p. 93 e.v.

<sup>55</sup> HR 17 januari 1958, *NJ* 1961, 568 ('Tandartsen I'). Vgl. ook Hartkamp 2002, p. 113. Diss. Lankhorst 1992, p. 25 e.v.

– tot dan toe niet genoemde – belangen te beschermen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in de Boswet 1961, waarin werd bepaald dat het kapverbod ook diende ter bescherming van het belang van behoud van natuurschoon. Een casus die onder de Boswet 1922 interessant was, is dientengevolge verouderd. Lankhorst beschrijft de casus als volgt:

‘In strijd met de Boswet kapt pachter Eggink zonder vergunning een aanzienlijk deel van het bomenbestand. Aan de (voormalige) bosrand ligt café-restaurant “De Goudfazant”. De eigenaar vreest een forse omzetzaling nu de rustieke omgeving is verstoord.’<sup>56</sup>

Onder de oude Boswet moest worden geconcludeerd dat de velling niet onrechtmatig kon zijn jegens de eigenaar van ‘De Goudfazant’, omdat het kapverbod slechts strekte tot het instandhouden van het bosareaal.

### 3.3.2 Ruime of strikte relativiteitsleer?

Het komt voor dat een regeling voor de toepassing van een bepaalde bestuursbevoegdheid expliciete criteria bevat die het afwegingskader nader beperken dan het globale doel van de regeling. Hierboven, in hoofdstuk 2, werd het voorbeeld genoemd van de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening. Woningwet en WRO hebben globaal genomen mede de strekking de belangen van omwonenden te beschermen, maar de afwegingskaders voor sommige besluiten zijn strak aan nadere expliciete criteria gebonden (bouwvergunning; aanlegvergunning). Bij hantering van een Schutznormleer die zich richt op de beslissing ten gronde (zoals de Duitse), kan het niet anders dan dat de relativiteit moet worden beoordeeld naar de vraag in hoeverre *die nadere criteria* het oogmerk hebben de appellant te beschermen. Want de inhoudelijke beoordeling mag alleen plaatsvinden op basis van die nadere criteria: alleen schending van die criteria kunnen het besluit onrechtmatig maken. Bij hantering van een relativiteitsleer die zich richt op de beslissing ten gronde moet dan vervolgens de vraag aan de orde komen of schending van die criteria onrechtmatigheid *jegens de appellant* oplevert. (Variant b uit par. 2.3.)

Bij een Schutznormleer die zich richt op de ontvankelijkheidsvraag zou ook een andere benadering kunnen worden gekozen, namelijk een waarbij aan de hand van het *globale, algemene* doel van de *toegepaste regeling* wordt bepaald of dat er mede toe strekt belangen als die waar de appellant voor opkomt te beschermen. Het antwoord op die vraag luidt ontkennend, als die belangen niet mogen worden meegewogen (specialiteitsbeginsel). Neem nu als voorbeeld de bouwvergunning die in strijd is met artikel 44 Woningwet omdat de vereiste vergunning ingevolge de Monumentenwet niet is verleend. In dat geval zouden we – redenerend volgens de hiervoor beschreven strikte relativiteitsleer – kunnen zeggen dat het concrete geschonden voorschrift niet is gesteld om de belangen van omwonenden te beschermen. Ook kan het voorkomen dat de geschonden norm – denk aan de achtergevelrooilijn – er wel toe strekt om de belangen van omwonenden te beschermen, maar dat het belang van een omwonende die geen zicht heeft op de overschrijding van de achtergevelrooilijn in de strikte relativiteitsleer geen

<sup>56</sup> Diss. Lankhorst 1992, p. 137. Het voorbeeld wordt ook beschreven bij Hartkamp 2002, in nr. 96.

bescherming vindt in dit voorschrift. Zouden we echter de 'ruime relativiteitsleer' hanteren – waarbij niet het concrete doel van het *gesteldelijk geschonden voorschrift* bepalend is, maar het algemene doel van de *betreffende regelgeving* – dan zouden genoemde omwonenden wel kans op succes hebben gehad: het systeem van de Woningwet en in het bijzonder artikel 44 daarvan heeft immers strekt er immers mede toe het belang van omwonenden te beschermen. Zouden we deze ruime benadering volgen, dan zou de omwonende als 'belanghebbende' zijn aangemerkt een heeft de belanghebbende vervolgens – gelijk in de huidige in artikel 1:2 Awb neergelegde leer – een aanspraak op een in alle opzichten rechtmatig besluit.

### 3.3.3 *Leer van de contraire belangen*

In paragraaf 2.3 sub c beschreven wij reeds – wat men zou kunnen noemen – oneigenlijk gebruik in enge zin: de leer van de contraire belangen. Het gaat daarbij om situaties waarbij de aangevoerde bezwaren als het ware tegengesteld zijn aan het belang van de appellant.

Hoe moeten deze gevallen nu worden geplaatst ten opzichte van de hiervoor beschreven relativiteitsleer? Met de term 'relativiteitsleer' doelen wij hier op de in paragraaf 2.3 sub b omschreven strikte variant: de derde kan alleen succes hebben als de geschonden norm er (mede) toe strekt diens belangen te beschermen. Zo beschouwd vormt de categorie 'contraire belangen' een deelverzameling van de categorie 'niet door het recht beschermd belangen' in de zin van de relativiteitsleer. De zogenaamde contraire belangen zijn per definitie belangen die geen bescherming vinden in de van toepassing zijnde rechtsnorm, maar andersom zijn niet alle belangen die niet door de geschonden bepaling worden beschermd aan te duiden als 'contraire belangen'.

Neem nu de omwonenden die opkomen tegen een gepland woonwagencamp met als argument dat de bewoners van dat kamp te lijden zullen hebben van de geluidsoverlast van een nabij gelegen zwembad. Hier geldt dat de in geding zijnde bepaling – in termen van relativiteit – niet strekt tot bescherming van het belang van de omwonenden, maar tevens dat het hier gaat om een soort rechtsnorm die juist contrair is aan het belang van de omwonenden. Er zijn echter ook gevallen – en die komen niet zelden voor – dat de geschonden rechtsnorm weliswaar niet strekt tot bescherming van het belang waarin de appellant beschermd wenst te worden, doch dat het geen rechtsnorm betreft die contrair is aan dat belang. Denk aan het geval van de omwonende die opkomt tegen een bouwvergunning met als argument dat de achtergevelrooilijn – waar hij geen zicht op heeft – is overschreden. Het belang van de omwonende vindt – oordelend op basis van een strikte relativiteitsleer – geen bescherming in de beweerdelijk geschonden rooilijnbepaling, maar het gaat hier niet om een rechtsnorm die contrair is aan zijn belang; de rooilijnbepaling beoogt immers de belangen van burgers te beschermen die een belang hebben dat parallel loopt aan dat van hem, namelijk die omwonenden die wel zicht hebben op overschrijding van de achtergevelrooilijn.



### 3.4 Vorm van de invoering van een relativiteitsvereiste

Als wordt overwogen een relativiteitsleer in het bestuursrecht te introduceren, dan werpt dit de vraag op hoe dit procedureel zou moeten worden vormgegeven. Moet dan reeds in het kader van de ontvankelijkheidsvraag worden beoordeeld of er sprake is van een aantasting van een 'recht' van de belanghebbende of pas in de sfeer van de rechterlijke beoordeling ten gronde? Verschillende benaderingen zijn mogelijk.

#### *Een drietal mogelijke benaderingen*

- Een eerste mogelijke benadering bestaat uit wat in Duitsland wel wordt genoemd de 'Schlüssigkeitstheorie'. Deze theorie voorziet er – simpel gezegd – in dat de vraag of sprake is van een door het kader van de betreffende regeling beschermd belang aan de orde dient te komen in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid en dus niet pas bij de beoordeling ten gronde: in het kader van de ontvankelijkheid moet worden vastgesteld of de appelland daadwerkelijk in zijn rechten (in de zin van een door het recht beschermd belang) wordt getroffen, in het geval het bestreden besluit bij de beoordeling ten gronde onrechtmatig blijkt te zijn.<sup>57</sup> In het kader van de ontvankelijkheid moet dus ten volle worden vastgesteld dat het belang in de gestelde vorm bestaat aan de zijde van de appelland, dat dit belang is geschonden en dat het een door de beweerdelijk geschonden rechtsnorm beschermd belang betreft. Of de betreffende norm van objectief publiekrecht ook daadwerkelijk is geschonden komt pas bij de beoordeling ten gronde aan de orde.
- De heersende opvatting in de Duitse literatuur en jurisprudentie steunt echter niet op deze 'Schlüssigkeitstheorie', maar op de zogenaamde 'Möglichkeitstheorie'.<sup>58</sup> In deze benadering wordt in het kader van de ontvankelijkheidsbeoordeling zowel de vraag naar de onrechtmatigheid van het bestreden besluit als die naar de schending van een door het recht beschermd belang *marginaal* getoetst. In de praktijk blijkt dat de beoordeling zich – gelijk in de Schlüssigkeitstheorie – met name toespitst op de vraag of sprake is van schending van een door het betreffende juridisch kader beschermd belang. Het verschil is echter dat deze laatste vraag slechts marginaal wordt getoetst. Een niet-ontvankelijkverklaring wordt slechts uitgesproken, indien: 'offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise subjective Rechte des Klägers verletzt sein können oder die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können'.<sup>59</sup> Dat betekent dat wordt bezien of het gestelde belang in concreto aan de zijde van de appelland bestaat en of dit belang is geschonden. De vraag of het gestelde belang ook daadwerkelijk door de beweerdelijk geschonden rechtsnorm wordt beschermd wordt in het kader van de ontvankelijkheid echter nog

<sup>57</sup> Zie C.H. Ule, *Verwaltungsprozeßrecht*, München: Verlag C.H. Beck 1987, p. 202: 'Eine Schlüssige Behauptung des Klägers, daß er (...) durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt werde, falls sich der Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung als objektiv rechtswidrig erweist'.

<sup>58</sup> Zie hierover onder andere: F.O. Kopp en W.R. Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung*, München: Verlag C.H. Beck 1998, p. 348 en M. Happ, '§ 42 VwGO' in: Eyermann, *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 1998, p. 271.

<sup>59</sup> Vgl. BVerwG 21 oktober 1986, *DVBf.* 1987, 270; BVerwG 26 juli 1989, *DVBf.* 1989, 1097; BVerwG 24 januari 1991, *NwvZ* 1991, 575; BVerwG 10 mei 1993, *DVBf.* 1994, 478.

niet ten volle – aan de hand van een tekstuele, wetshistorische, teleologische en/of systematische interpretatie – beoordeeld; volstaan wordt slechts met een oordeel of zulks *niet absoluut onmogelijk* is. Slechts in die gevallen waarin het evident is dat het belang van de appellant geen bescherming vindt in de van toepassing zijnde regelgeving volgt een niet-ontvankelijkverklaring.

- Een derde mogelijke benadering is gekozen door de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor bestuursrecht VAR. De Commissie denkt – zoals eerder opgemerkt – ook voor het Nederlandse bestuursprocesrecht nadrukkelijk in de richting van een stelsel waarbij de vernietiging van een besluit slechts aan de orde is indien door het bestuursorgaan rechtsnormen zijn overtreden die de specifieke belangpositie van de aanlegger beogen te beschermen. Maar wat betekent dat nu volgens de Commissie voor de kring van beroepsgerechtigden? In haar concept-rapport lezen we dat de Commissie zich op het standpunt stelt dat het relativiteitsvereiste pas in de sfeer van de rechterlijke beoordeling ten gronde moet worden gerealiseerd.<sup>60</sup> Dit betekent – als wij het goed zien – dat het huidige belanghebbendebegrip als ontvankelijkheidsvoorwaarde blijft gehandhaafd, maar dat de belanghebbende met zijn beroep slechts succesvol kan zijn indien zijn belang bescherming vindt in de van toepassing zijnde regelgeving. Reden hiervoor is dat het naar het oordeel van de Commissie niet eenvoudig is om reeds in het kader van de ontvankelijkheidsvraag te beoordelen of er sprake is van een aantasting van een ‘recht’ van een belanghebbende. Dit zou nader inhoudelijk onderzoek van alle aangevoerde bezwaren door de rechter vergen.

### 3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben de oplossingsrichtingen waaraan men zou kunnen denken bij ‘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 paragraaf 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 paragraaf 2.3 sub d).

---

<sup>60</sup> VAR-Commissie Rechtsbescherming, *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 101-102. Een zelfde opvatting wordt verdedigd door Schueler in diens oratie *Het zand in de machine*, p. 21-22. Zie eveneens Pront-Van Bommel 2002.

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 paragraaf 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 paragraaf 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’.

## **4 Differentiatie naar type zaak, type appellant en soort grond**

### **4.1 Inleiding**

In het voorgaande is gebleken dat een relativiteitsleer uitgaat van een principiële andere visie op de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur dan welke in het huidige systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming gangbaar is. In theorie maakt het nogal wat verschil: de feitelijk door het besluit in zijn belang getroffen burger heeft nog slechts een aanspraak jegens het bestuursorgaan op inachtneming van een norm van objectief publiekrecht voorzover deze rechtsnorm (mede) beoogt zijn belang te beschermen. Daarmee is echter nog niet zonder meer gezegd dat de verschillen in de praktijk ook altijd zo groot zullen zijn. Dit zal mede afhankelijk zijn van het type zaken, het type appellanten en het soort gronden dat wordt aangevoerd.

### **4.2 Type zaak**

Zo zal zich het verschil tussen de huidige systematiek en een regeling waarbij een relativiteitsleer wordt gehanteerd niet in elk type zaak in gelijke mate manifesteren. Te verwachten is dat zich een verschil met name zal voordoen in gevallen waar andere belanghebbenden bij een besluit zijn betrokken dan enkel de geadresseerde. Wij denken hierbij vooral aan het domein van het omgevingsrecht. Het gaat daar immers veelal om besluiten die naar hun aard in staat zijn vele en vaak ook diffuse belangen te raken. Dit maakt dat zich uitgerekend daar een sterke spanning doet gevoelen tussen het doel van de regeling en de feitelijke werkingssfeer van het besluit. Deze spanning lijkt zich echter niet in elk type zaak waarin de belangen van derden bij een besluit kunnen zijn betrokken in gelijke mate voor te doen. Als we kijken naar het economisch bestuursrecht – denk bijvoorbeeld aan het mededingingsrecht – dan valt te verwachten dat de feitelijke werkingssfeer van het besluit vaak beperkt zal zijn tot hen wier belang ook bescherming vindt in de betreffende regeling: namelijk concurrenten en consumenten. De minste verschillen tussen de huidige systematiek en een relativiteitsleer vallen echter te verwachten in zogenaamde ‘twee-partijengeschillen’, zoals bijvoorbeeld op het terrein van het sociaal zekerheidsrecht. In dit soort gevallen zal al snel kunnen worden gesproken van een ‘rechtens beschermd belang’ aan de zijde van de geadresseerde van het bestreden besluit.

### **4.3 Type appellant**

Op terreinen waar verschillen zijn te verwachten – wij nemen als voorbeeld het omgevingsrecht – kan voor wat betreft de mate waarin dat verschil zich voordoet worden gedifferentieerd naar type appellant. Met name kan verschil worden gemaakt tussen: de geadresseerde, omwonenden, concurrenten, bestuursorganen en belangenorganisaties.

#### 4.3.1 Geadresseerde

Zo zal de *geadresseerde* in veel gevallen wel kunnen worden gezegd te beschikken over een door het recht beschermd belang, omdat veel rechtsnormen nu eenmaal een afweging tussen een specifiek deel van het algemeen belang en het belang van de geadresseerde mogelijk maken, dan wel zelf reeds het resultaat van een dergelijke afweging vormen. Toch is het niet ondenkbaar dat de gevolgen van de invoering van een relativiteitsleer zich niet alleen uitstrekken tot zogenaamde derdebelanghebbenden, maar ook tot de geadresseerde van het bestreden besluit. Zo kan er ook in het geval van de geadresseerde van het besluit nog wel twijfel ontstaan of deze wel beschikt over een door het recht beschermd belang. Het lijkt dan echter vooral te gaan om gevallen waarbij kan worden betwijfeld of de geschonden rechtsnorm überhaupt de strekking heeft aanspraken voor burgers te vestigen.<sup>61</sup> Neem nu de zaak Grubbenvorst-Caldenbroich.<sup>62</sup> Daarin was door burgemeester en wethouders een bouwvergunning afgegeven zonder daarop de volgens het ter plaatse geldende bestemmingsplan vereiste goedkeuring van GS te hebben gevraagd. De bouwvergunning werd op die grond bij KB vernietigd. De geadresseerde van de bouwvergunning – de besloten vennootschap BV tot Exploitatie van het Recreatieterrein Caldenbroich – vordert in een procedure bij de burgerlijke rechter schadevergoeding uit onrechtmatige daad. De HR overweegt dat het afgeven van een bouwvergunning die door het ontbreken van een daarvoor vereiste goedkeuring van GS aan vernietiging bloot staat in het algemeen ook tegenover degenen aan wie die vergunning wordt verleend onrechtmatig is. Praktisch gezien is deze overweging van de HR goed verdedigbaar: de geadresseerde moet zijn schade toch kunnen verhalen. Maar toch zou hier de vraag kunnen worden opgeworpen of de vereiste goedkeuring nu wel strekt tot bescherming van de geadresseerde van de bouwvergunning.

#### 4.3.2 Omwonenden

Ten aanzien van *omwonenden* – voorzover die onder de huidige regeling standaard als belanghebbenden worden aangemerkt – zal over het algemeen wel kunnen worden gezegd dat zij beschikken over een door omgevingsrechtelijke normen beschermd belang. Zo kan van bestemmingsplanbepalingen en andere relevante voorschriften veelal wel worden gezegd dat zij ten minste mede de strekking hebben om de belangen van omwonenden te beschermen. Er zijn echter situaties denkbaar waarin het belang van omwonenden geen bescherming vindt in de van toepassing zijnde regelgeving.

In de eerste plaats kan worden gedacht aan gevallen waarin de norm niet de strekking heeft het door een omwonende ingeroepen belang te beschermen. Zo heeft de omwonende van het Beekpark te Apeldoorn belang bij het verlenen van een bouwvergunning voor een skatebaan in het park.<sup>63</sup> De bestemmingsplanvoorschriften schrijven voor dat vrijstelling kan worden verleend om een speelwerktuig tot minimaal 5 meter uit het hart van een boom te plaats, mits zulks geen wezenlijk negatieve

<sup>61</sup> Wij komen hierop in paragraaf 4.4 nog uitvoeriger terug.

<sup>62</sup> HR 15 juni 1979, *NJ* 1980, 261 m.nt. M.S.

<sup>63</sup> ABRvS 19 februari 2003, nr. 200203648/1 (ongepubliceerd).

gevolgen heeft voor de vitaliteit van de boom. De appellerende omwonende voert aan dat niet op goede gronden vrijstelling is verleend van de planvoorschriften. Hoewel dit bezwaar inhoudelijk wordt behandeld lijkt het hier niet te gaan om een rechtsnorm die beoogt het belang van omwonenden te beschermen, doch slechts gericht is de vitaliteit van de aanwezige bomenpopulatie te waarborgen. Naast dit soort gevallen is het mogelijk dat de beweerdelijk geschonden rechtsnorm op zichzelf nog wel beoogt een belang van omwonenden te beschermen, maar niet het specifiek ingeroepen belang. Zo heeft een omwonende van vliegveld Seppe belang bij een besluit dat de plaats van de vliegbewegingen boven zijn woonomgeving mede bepaalt. Dat belang is gelegen in geluidoverlast. De van toepassing zijnde Luchtvaartwet strekt echter slechts tot bevordering van de verkeersveiligheid en niet tot normering van de geluidhinder. Het belang van de omwonende vindt dus geen bescherming in de betreffende regeling.<sup>64</sup> Vergelijkbaar is het geval dat een omwonende opkomt tegen het verlenen van een bouwvergunning voor de uitbreiding van een restaurant en daarbij aanvoert dat hij geurhinder ondervindt van het restaurant.<sup>65</sup> Hoewel de Woningwet – waarin de bevoegdheid tot het verlenen van een bouwvergunning zijn grondslag vindt – tot strekking heeft de (planologische) belangen van omwonenden te beschermen, moet van het door deze omwonende ingeroepen belang om beschermd te worden tegen geurhinder worden gezegd dat zulks niet wordt gewaarborgd door de Woningwet.

Daarnaast kan men denken aan gevallen waarin de norm wel strekt tot bescherming van het soort belang dat door de betreffende omwonende wordt ingeroepen, maar dat de kring van omwonenden beperkter is dan die welke onder de huidige regeling als belanghebbende wordt aangemerkt. Zo kan bijvoorbeeld van een achtergevelrooilijn wel worden gezegd dat deze beoogt het belang van omwonenden te beschermen tegen 'zichthinder', maar als omwonende in deze zin kan toch moeilijk ook de buurman worden beschouwd die vanuit zijn woning aan de voorzijde van het op te richten bouwwerk geen zicht heeft op de overschrijding van de achtergevelrooilijn.

Tot slot doen zich wel situaties voor waarbij een omwonende een beroep doet op een norm die als het ware 'contrair' is aan zijn belang: een norm die strekt tot bescherming van een belanghebbende met een aan hem tegengesteld belang. De gevallen waarin zich dit voordoet blijken niet erg divers: het lijkt zich blijkens de jurisprudentie vooral voor te doen bij zaken die betrekking hebben op het plaatsen van woonwagens en asielzoekerscentra. Gewezen kan worden op een aantal uitspraken van de Afdeling rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In dergelijke zaken werd door omwonenden bijvoorbeeld geklaagd over de grootte van de standplaatsen die niet in overeenstemming met de minimumnormen zou zijn,<sup>66</sup> of over de geluidbelasting op de gevelwanden van de te plaatsen woonwagens.<sup>67</sup> Zo werd er zelfs door een in de nabijheid gevestigd bedrijf aangevoerd dat de geluidsbelasting die de woonwagens zullen ondervinden ten

<sup>64</sup> ABRvS 17 augustus 1999, AB 1999, 412 m.nt. MSV.

<sup>65</sup> ABRvS 19 april 2001, AB 2001, 259 m.nt. dG.

<sup>66</sup> ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 191, m.nt. dG.

<sup>67</sup> VzARRvS 12 maart 1992, nr. S03920239 en S03920240 (ongepubliceerd); ABRvS 5 oktober 2000, Gst. 7155, nr. 8 en ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 191 m.nt. dG.

gevolge van de in *dát* bedrijf ontplooidde activiteiten.<sup>68</sup> Ook is er een geval bekend waarin omwonenden ageren tegen de aanwijzing van een terrein als woonwagencentrum met als argument dat de bodem op het onderhavige terrein ernstig zou zijn verontreinigd.<sup>69</sup> Ook in het geval van het beroep tegen een verleende bouwvergunning worden nog wel eens gronden aangevoerd waarvan zou kunnen worden gezegd dat zij als het ware contrair zijn aan het belang van de appelland. Zo wordt nog wel eens aangevoerd dat door de verontreiniging van het terrein schade of gevaar is te verwachten voor de gezondheid van de gebruikers of het milieu.<sup>70</sup> Ook kan men denken aan de situatie dat omwonenden zich verzetten tegen een vrijstelling en bouwvergunning ten behoeve van een aanbouw van een perceel voor onder meer het wijzigen van de hoogte van de op een dakterras aangebrachte balustrade.<sup>71</sup> Omwonenden verzetten zich hiertegen met als argument dat ingevolge de Bouwverordening een balustrade ten minste 1 meter hoog dient te zijn. Deze norm is echter niet gesteld om de privacy van omwonenden te waarborgen, maar juist om de veiligheid van de vergunninghouder te garanderen. Enigszins vergelijkbaar zijn twee gevallen waarin een omwonende opkomt tegen een aan de buurman verleende vergunning met als argument dat het bouwplan niet voldoet aan de eisen die in de Bouwverordening worden gesteld aan een deugdelijke hemelwaterafvoer.<sup>72</sup> Ook van deze bepalingen zou men kunnen zeggen dat zij toch vooral strekken ten behoeve van de vergunninghouder zelf.<sup>73</sup> Een laatste voorbeeld dat wij zouden willen noemen wijkt toch wat af van de hiervoor genoemde. Het gaat om een geval waarin een 'wijkraad' opkomt tegen het verlenen van een verklaring van geen bezwaar en een bouwvergunning voor een aantal wooneenheden.<sup>74</sup> De wijkraad voert daartoe onder meer aan dat het afgeven van de bouwvergunning in strijd is met een bepaling van de gemeentelijke bouwverordening. Genoemde bepaling ziet op eisen die moeten worden gesteld aan toilet- en badruimte, aan het aanrecht en de opstelplaats voor een kooktoestel. Deze gronden worden inhoudelijk behandeld, terwijl de beweerdelijke geschonden bepaling toch vooral lijkt te zijn geschreven met het oog op de belangen van de toekomstige bewoners. Waarom wijkt dit voorbeeld af van de voorgaande? Naar onze mening is dat het geval omdat we hier niet alleen te maken hebben met gronden die contrair zijn aan het belang van de aanlegger, maar tevens onder de in paragraaf 2.3 onder d genoemde categorie 'procesbelang-problemen' valt. Het is immers aannemelijk dat als de aangevoerde bezwaren gehonoreerd zouden worden de betrokken appelland daar niet mee zou opschieten.

---

<sup>68</sup> VzARRvS 30 mei 1989, nr. R03893010/S5794 (ongepubliceerd).

<sup>69</sup> Voorbeeld ontleend aan een zaak die heeft gespeeld bij de Raad van State. De betreffende uitspraak blijkt echter niet meer te achterhalen.

<sup>70</sup> ABRvS 13 juni 1996, *BR* 1996, 820 m.nt. J.W. Weerkamp en ABRvS 15 mei 1998, nr. H01.98.0302/P90 en K01.98.0125 (ongepubliceerd).

<sup>71</sup> Ook dit voorbeeld is ontleend aan een zaak die heeft gespeeld bij de Raad van State en ook hiervan blijkt de uitspraak niet meer te achterhalen.

<sup>72</sup> ARRvS 21 februari 1989, No. R03.89.0266/S5076 (ongepubliceerd) en ARRvS 28 december 1992, nr. S03922695 (ongepubliceerd).

<sup>73</sup> In hiervoor genoemde uitspraak ARRvS 28 december 1992, nr. S03922695 (ongepubliceerd) lijkt de Afdeling een dergelijke relativiteitsbenadering ook op het oog te hebben waar zij opmerkt 'doch deze vrijstelling raakt de belangen van verzoeker niet'.

<sup>74</sup> Ook van deze zaak blijkt de uitspraak niet meer te achterhalen.

### 4.3.3 Concurrenten

Blijkens de jurisprudentie van de bestuursrechter worden concurrenten al snel als belanghebbende aangemerkt. Het gaat dan met name om die gevallen waarbij aan derden een vergunning is verleend of bijvoorbeeld wordt geweigerd jegens een derde handhavend op te treden. Nu is het concurrerende element in het omgevingsrecht veelal gelegen in de situatie dat het bestreden besluit mogelijk schadelijke gevolgen heeft voor de exploitatie van het bedrijf van de appellerende ondernemer.<sup>75</sup> Maar bij 'concurrenten' zou men ook kunnen denken aan situaties waarbij de ander het desbetreffende begunstigende besluit zelf wenst te hebben, zoals bij het besluit tot het toekennen van een subsidie of tot benoeming van een ambtenaar.

Wat betekent de invoering van een relativiteitsvereiste voor concurrenten? Wij wijzen als voorbeeld op ABRvS 27 juni 1997, *JB* 1997/191 m.nt. R.J.N. S., waarin een onderneming die als enige een veerdienst onderhoudt tussen Den Helder en Texel opkomt tegen het besluit tot het verlenen van een vergunning voor het aanleggen van een loopbrug en afmeerponton aan een potentiële concurrent. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat de appellerende ondernemer nadeel zal ondervinden van de eventuele exploitatie van een veerdienst door vergunninghoudster maakt dat hij een belang heeft dat voldoende rechtstreeks bij het besluit tot vergunningverlening is betrokken om hem als belanghebbende aan te merken. Dat de appellerende ondernemer ook in het geval van een relativiteitsvereiste had kunnen klagen is echter erg onwaarschijnlijk. De verleende vergunning vindt immers haar grondslag in regelingen die zijn gebaseerd op de Wet betreffende 's Rijks Waterstaatswerken 1891 die slechts een beperkte doelstelling heeft: het gaat slechts om belangen van waterstaatkundige aard. De financiële belangen van de appellerende ondernemer kunnen dan ook niet worden beschouwd als belangen die deze wet beoogt te beschermen.

Vergelijkbare opmerkingen kunnen worden gemaakt over de zaak die leidde tot ABRvS 30 januari 1997, *JB* 1997/114 m.nt. HJS. In geding was het besluit van burgemeester en wethouders tot acceptatie van een melding op grond van artikel 8:41 Wm jo. artikel 4 Besluit tankstations milieubeheer tot oprichting van een onbemand diesilverkooppunt. Concurrerende tankstations uit dezelfde gemeente kwamen in beroep tegen de acceptatie van de melding en werden als belanghebbenden aangemerkt. Het is echter duidelijk dat de belangen van deze concurrenten niet kunnen worden aangemerkt als door de Wet milieubeheer beschermde belangen. Datzelfde kan worden gezegd ten aanzien van 'Schimmel Tankstation Exploitatie B.V.' dat het bevoegd gezag verzoekt om handhavend op te treden jegens een concurrerend bedrijf vanwege overtreding van de voorschriften 3.1 en 4.3.1 en verder van Bijlage I bij het Besluit LPG-tankstations Milieubeheer.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Vgl. het hiervoor reeds enkele malen aangehaalde voorbeeld van de middenstander die opkomt tegen het verlenen van een bouwvergunning aan concurrent EDAH met als argument dat de vergunning in strijd is met enige technische bepalingen omtrent het bouwen uit de Bouwverordening. Zie VzARRVS 29 december 1982, nr. A-31.7327(1982)/S2185.

<sup>76</sup> ABRvS 30 september 2003, 200305390/1 (ongepubliceerd).



Verzoekster werd in haar beroep ontvangen,<sup>77</sup> terwijl ook hier geldt dat haar concurrentiebelang geen bescherming vindt in de van toepassing zijnde regelgeving. Ook in hun beroep ontvangen werden twee betonproducenten die ageerden tegen het krachtens de Wet milieubeheer verlenen van een vergunning voor het oprichten en in werking hebben van een betonmortelcentrale.<sup>78</sup> Appellanten bestrijden dat verweerders bevoegd waren de bestreden vergunning te verlenen nu ingevolge artikel 8.2, eerste en tweede lid, Wm in samenhang met het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer voor inrichtingen met een dergelijk grote capaciteit niet burgemeester en wethouders, maar gedeputeerde staten het bevoegde gezag zijn. Hoewel het maar de vraag is of de genoemde bepalingen überhaupt de strekking hebben burgers een aanspraak jegens het bestuur te verlenen, is het – indien zulks wel het geval mocht zijn – in ieder geval onwaarschijnlijk dat in deze bepalingen het financiële belang van de concurrerende betonproducenten bescherming vindt. In weer een andere zaak gaat het om de afwijzing van het verzoek van de ‘Vereniging van Ondernemingen van Betonmortelfabrikanten in Nederland’ om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen tegen het gebruik van ongecertificeerde betonmortel door een aannemerscombinatie bij de realisering van de Groene Hart Boortunnel.<sup>79</sup> Hoewel de door de vereniging aangevoerde gronden inhoudelijk worden behandeld kan het concurrentiebelang moeilijk worden aangemerkt als een belang dat bescherming vindt in het van toepassing zijnde Bouwstoffenbesluit. Tot slot kan nog worden gewezen op een zaak waarbij enkele plaatselijke ondernemers ageerden tegen een vergunning tot het onttrekken van een pand aan de woonbestemming ten behoeve van de uitbreiding van een (concurrerend) slagersbedrijf.<sup>80</sup> De concurrerende ondernemers worden weliswaar in hun beroep ontvangen, maar – zo merkt de Afdeling op – hun bedrijfsbelangen kunnen niet bij de afweging die ten grondslag ligt aan het verlenen van een dergelijke vergunning worden betrokken.

Economische belangen van (soorten) bedrijven kunnen bij ruimtelijk rechtelijke besluiten een rol spelen. In bestemmingsplannen kunnen gronden worden gereserveerd voor bepaalde soorten bedrijven (bijvoorbeeld via voorschriften met normen over verkoopvloeroppervlakten, zodat bijvoorbeeld wel detailhandel mogelijk wordt gemaakt, maar geen cash en carry-bedrijven zullen worden toegelaten): distributieplanologische overwegingen kunnen van belang zijn. Dat betekent overigens niet automatisch dat dergelijke voorschriften er mede toe strekken het belang van de ondernemers te beschermen. Verdedigbaar lijkt, dat dergelijke voorschriften strekken tot bescherming van de algemene belangen van de samenleving (waaronder uiteraard consumenten en bedrijven) bij een goede

<sup>77</sup> Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de belanghebbendheid van verzoekster hier was gelegen in de omstandigheid dat het bestreden besluit tot haar is gericht en aanleiding vindt in het door haar gedane verzoek om handhaving, zodat zij belang heeft bij een beoordeling van de afwijzing van dat verzoek. Ingevolge artikel 18.14 Wm heeft ‘een ieder’ de bevoegdheid om tot handhaving te verzoeken en kan bijgevolg ‘een ieder’ wiens verzoek wordt afgewezen als belanghebbende worden beschouwd bij deze afwijzing.

<sup>78</sup> ABRvS 16 maart 1999, E03.95.2006 (ongepubliceerd).

<sup>79</sup> ABRvS 17 september 2003, nr. 200204949/1.

<sup>80</sup> Dit voorbeeld is ontleend aan een zaak die heeft gespeeld bij de Raad van State. De betreffende uitspraak blijkt echter niet meer te achterhalen.

ruimtelijke ordening, maar niet tot bescherming van individuele bedrijven. Maar laten wij er gemakshalve van uit gaan dat een ruim relativiteitsvereiste wordt gehanteerd, zodat een bedrijf dat bij ruimtelijk rechtelijke beschikkingen en (andere appellabele) besluiten erover moet kunnen klagen dat anderen worden bevoordeeld boven het eigen bedrijf.<sup>81</sup> Dan vraagt een casus als die van de bekende Maxis en Praxis-uitspraak de aandacht.<sup>82</sup> In die uitspraak waren bestemmingsplanbepalingen die detailhandel ter plekke niet toelieten aan de orde. Aan concurrent Kwantum werd vrijstelling van die bepalingen verleend. Men zou kunnen zeggen dat een dergelijke vrijstelling op zichzelf nog onvoldoende 'concurrentieverstorend' is om aan te nemen dat Maxis en Praxis belang zouden hebben om deze in een bestuursrechtelijke procedure aan te vechten. In de procedure bij de Afdeling stond die vrijstelling centraal, en de Afdeling oordeelde dat de rechtbank de afweging van de betrokken belangen niet 'onevenredig' had mogen noemen. Maar een belangrijke grond voor het beroep van Maxis en Praxis was, dat de vrijstelling in de gegeven situatie niet had mogen worden verleend, omdat de gemeenteraad (die bezig was met een nieuw bestemmingsplan) dientengevolge voor een fait accompli zou worden gesteld. Ons lijkt dat er ook bij invoering van een relativiteitseis gelegenheid zou moeten zijn dit argument naar voren te brengen. Want het komt er op neer dat het volgens de WRO geëigende orgaan, in de geëigende procedure over een evenwichtige ruimtelijke ordening voor dit gebied had moeten kunnen beslissen, hetgeen de belangen van andere bedrijven dan Kwantum beter tot hun recht zou hebben doen komen.

Over het algemeen zal de conclusie moeten zijn dat invoering van enigerlei vorm van relativiteitsvereiste grote consequenties zal hebben voor de categorie concurrenten. Waar zij nu in beginsel steeds als belanghebbende worden aangemerkt bij een besluit dat mogelijk schadelijke gevolgen heeft voor de exploitatie van hun bedrijf, daar zullen zij bij een relativiteitsleer veelal buiten de boot vallen. In ieder geval lijkt dat te gebeuren op het terrein van het omgevingsrecht. Dit betekent echter nog niet dat zich dit in elk type zaak zal voordoen: op het gebied van het financieel bestuursrecht – denk aan het mededingingsrecht – ligt dit wellicht toch anders. Zo is goed verdedigbaar dat een ondernemer geacht moet worden te beschikken over een door het recht beschermd belang bij het besluit van de dg-NMa, waarbij wordt geweigerd om vanwege misbruik van de economische machtspositie handhavend op te treden tegen een concurrerende onderneming.

Wij wijzen er bovendien op dat het antwoord op de vraag of een concurrent in een relativiteitsbenadering buiten de boot zal vallen, ook nog eens afhankelijk is van waar precies het concurrentiemotief in is gelegen. In gevallen immers waarin dit motief is gelegen in de omstandigheid dat de concurrent de betreffende vergunning zelf wil hebben zou wel eens eerder sprake kunnen zijn van een door het recht beschermd belang. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat aan een bepaald bedrijf een taxivergunning wordt toegekend, waardoor een ander bedrijf 'buiten de prijzen

<sup>81</sup> Vgl. de opmerking van Scheltema en Scheltema, dat concurrenten geen succes zouden moeten kunnen hebben waar de geschonden norm niet raakt aan de concurrentieverhoudingen, maar wel als een besluit de concurrentieverhoudingen verstoort. Scheltema & Scheltema 2003, p. 305-306.

<sup>82</sup> ABRvS 9 mei 1996, *JB* 1996/158 m.nt. Stroink; *AB* 1997, 93, *Gst.* 1997, 7053, 9 m.nt. Teunissen; *RAwb* 1996, 104 m.a. De Waard.

valt'. In dit verband wijzen wij op het Duitse bestuursrecht waarin de zogenaamde 'defensiven Konkurrentenklagen' – procedures door partijen die reeds op de markt actief zijn, maar zich bijvoorbeeld willen weren tegen nieuwe marktdeelnemers – niet wordt toegelaten, maar in situaties als die bij de taxivergunning een aan artikel 12 GG ontleend beroepsrecht wordt aangenomen.<sup>83</sup>

#### 4.3.4 *Belangenorganisaties*

Ten aanzien van belangenorganisaties is onze indruk dat de gevolgen van het invoeren van enigerlei vorm van relativiteitseis wel zullen meevallen. Door de boven-individuele aard van de belangen waarvoor zij in rechte opkomen zullen zij al snel beschikken over een belang dat door de van toepassing zijnde regelgeving wordt beschermd. Dat het soms toch anders kan liggen toont ABRvS 2 juli 2003, nr. 200203096/1. Het ging daarbij om het door de Vereniging Milieudefensie ingesteld beroep tegen het verlenen van vergunning onder voorschriften voor het maken en behouden van een toeristische ontsluitingsweg door de primaire waterkering naar het Kennemerstrand te IJmuiden. De weigering van de vergunning kan blijkens de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken. Het door de appellerende vereniging behartigde milieubelang vormt derhalve geen door de van toepassing zijnde regelgeving beschermd belang; desalniettemin werd de milieuvereniging wel in haar beroep ontvangen. Een vergelijkbare situatie doet zich voor als de Belangenvereniging voor Verwerkingsbedrijven van Organische reststoffen opkomt tegen de acceptatie van een melding een watergang te dumpen met grond, slootbagger, snoeihout, boomtakken en boomstobben.<sup>84</sup> Het gaat appellante om een goede en verantwoorde verwerking van groenafval tot compost en daarmee uitdrukkelijk om een milieubelang. Opmerkelijk in deze zaak is echter dat de Afdeling hier reeds enige vorm van relativiteit lijkt te hanteren en daarmee tot een niet-ontvankelijkverklaring komt. Zij merkt op dat het belang waarvoor de vereniging opkomt wordt bestreken door de milieuwetgeving, met name de Wet milieubeheer, maar dat de in geding zijnde Verordening juist betrekking heeft op natuur- en landschapsbescherming. Het bevorderen van milieuvriendelijke oplossingen voor groenafval is daarmee volgens de Afdeling niet op een lijn te stellen.

Toch zullen dit soort zaken naar onze inschatting eerder uitzondering dan regel zijn. Dit blijkt ook uit het empirisch onderzoek zoals wij dat hebben verricht. In omgevingsrechtelijke geschillen zullen milieuorganisaties – zeker waar zij een beroep doen op milieuregelgeving en ruimtelijke plannen – over het algemeen niet minder snel als belanghebbende kunnen worden aangemerkt in een regeling waarbij een relativiteitsleer wordt gehanteerd, dan in de systematiek waarin zij zouden moeten aantonen belanghebbend te zijn in de zin van artikel 1:2 Awb. Daar komt bij dat er ook in de huidige systematiek ten aanzien van het beroepsrecht van deze belangenorganisaties al duidelijke begrenzingsen bestaan. Zo moet de rechtspersoon wel middels zijn feitelijke werkzaamheden hebben aangetoond een belang te behartigen. En tevens moet het gaan om een belang dat hij 'in het bijzonder' behartigt: de statutaire doelstelling moet voldoende specifiek zijn.

<sup>83</sup> Zie hierover De Poorter 2003, p. 31-32.

<sup>84</sup> Zie ABRvS 18 januari 2001, *JB* 2001/48 m.nt. R.J.N. S.

#### 4.4 Soort gronden

Ten slotte kan ook het soort gronden dat wordt aangevoerd nog van invloed zijn op het antwoord op de vraag of het introduceren van een relativiteitsvereiste daadwerkelijk verschil maakt in vergelijking met de huidige regeling in de Awb. Als wij er in Nederland voor kiezen om over te gaan tot introductie van de relativiteitsdogmatiek, dan zou – zo leert ons het proefschrift van Lankhorst<sup>85</sup> – een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de zogenaamde ‘Schutzzweck’ en de ‘Schutzumfang’. Lankhorst omschrijft dit onderscheid als volgt:

‘De vraag die als een eerste zeef fungeert is dan de ‘Schutzzweck’ of ‘Normzweck’-vraag. Dit is een enkelvoudig begrip, waarvan de minst slechts vertaling ‘beschermingsdoel’ is. Eerder werd betoogd, dat de vraag in dit stadium eigenlijk luidt: kán de norm een schutznorm zijn? Dit duidt er op dat deze vraag een betrekkelijk lage drempelwaarde heeft. Met een meer beladen term zou men van een marginale toetsing kunnen spreken. Schutzumfang is, als vervolg op *de* Schutzzweck, een meervoudig begrip. De vertaling hiervan levert een meer gangbaar woord op: beschermingsbereik of beschermingsomvang.’<sup>86</sup>

Het onderscheid zoals Lankhorst dat maakt laat ons zien dat we voor wat betreft de soort grond die wordt aangevoerd een onderscheid zouden kunnen maken in een tweetal categorieën.

In de eerste plaats is er de categorie van gevallen waarin de geschonden rechtsnorm weliswaar de strekking heeft voor burgers een aanspraak te vestigen, maar waarbij het beschermingsbereik van deze norm tot een beperktere kring van personen leidt die op inachtneming van deze norm een aanspraak heeft dan de kring die naar geldend recht als belanghebbenden zijn aan te merken. Het gaat hier welbeschouwd om de vraag naar – wat Lankhorst noemt – de ‘Schutzumfang’; een vraag die in de voorgaande paragrafen ruim aandacht heeft gekregen. Zo hebben we laten zien dat het kan voorkomen dat een bepaalde categorie van personen überhaupt niet door de geschonden rechtsnorm wordt beschermd. Daarnaast kan het ook gebeuren dat een bepaalde categorie van personen – zoals omwonenden – op zichzelf wel door de betreffende norm wordt beschermd, maar dat de kring van omwonenden wier belang bescherming vindt in die norm beperkter is dan de groep van omwonenden die als feitelijk gevolg van het bestreden besluit in een belang zijn getroffen. Dit kan zijn gelegen in de omstandigheid dat niet elk type belang waarin een omwonende stelt te zijn getroffen in die norm bescherming vindt,<sup>87</sup> dan wel dat de geschonden rechtsregel naar zijn aard slechts een beperkt aantal omwonenden beoogt te beschermen. Voor wat betreft dit laatste geval kan worden gedacht aan de situatie dat bouwvergunning wordt verleend voor het oprichten van een café-restaurant. In die situatie zal niet worden betwist dat een omwonende kan aanvoeren dat het bestemmingsplan geen horeca-vestiging toelaat. Maar twijfel is mogelijk als hij

<sup>85</sup> G.H. Lankhorst, *De relativiteit van de onrechtmatige daad*, Deventer: Kluwer 1992, p. 102 e.v.

<sup>86</sup> Lankhorst 1992, p. 103.

<sup>87</sup> Denk aan het hiervoor aangehaalde voorbeeld van Vliegveld Seppe: ABRvS 17 augustus 1999, AB 1999, 412 m.nt. MSV

aanvoert dat het bouwplan een achtergevelrooilijn overschrijdt waar deze omwonende helemaal geen zicht op heeft. In dat geval brengt de aard van de norm met zich dat de kring van personen die op naleving ervan een beroep kan doen beperkt is.

Waar in het voorgaande echter nog weinig aandacht voor is gevraagd is dat introductie van enigerlei relativiteitsvereiste ons ook voor de vraag plaatst of bepaalde rechtsnormen überhaupt wel de strekking hebben een aanspraak voor de burger te vestigen. Een categorie van gevallen derhalve waar zich problemen voordoen omtrent de 'Schutzzweck'. De minste problemen lijken zich wat dat betreft voor te doen als de geschonden norm (een voorschrift uit) bijzondere wetgeving is. Maar hoe moet met het relativiteitsvereiste worden omgegaan waar sprake is van schending van andere normen? Die vraag kan worden gesteld voor ongeschreven normen, voor beleidsregels, voor bepaalde procedurele normen, of zelfs meer in het algemeen voor in de Awb neergelegde normen.

Om een voorbeeld te geven: kan men überhaupt een aanspraak ontlenen aan een beleidsregel die het bestuursorgaan voor intern gebruik heeft opgesteld omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een aan hem toegekende bevoegdheid? En hoe zit het met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals bijvoorbeeld het motiveringsbeginsel? Zo oordeelde de Afdeling rechtspraak in het begin van de AROB-periode bijvoorbeeld al, dat het een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is, dat niet slechts beschikkingen welke een gehele of gedeeltelijke afwijzing inhouden, doch ook beschikkingen welke naar haar aard voor derden belastend kunnen zijn, op een voor betrokkenen kenbare wijze moeten zijn gemotiveerd.<sup>88</sup> Het motiveringsbeginsel heeft derhalve, althans onder omstandigheden, mede de strekking derden te beschermen. Betekent dit, dat dergelijke derden zich op schending van een dergelijke norm zouden kunnen beroepen in gevallen waarin de betreffende bijzondere wetgeving niet (mede) de strekking heeft hun belangen te beschermen? Of zouden we burgers wier belang bescherming vindt in het globale doel van de bevoegdheidsbepaling – gelijk in Duitsland het geval is – in dit soort situaties een aanspraak moeten toekennen op een 'Ermessensfehlerfreie Entscheidung' en dus op inachtneming van gevoerd beleid en algemene beginselen van behoorlijk bestuur? De consequentie daarvan is echter weer – in de woorden van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor bestuursrecht VAR – dat het begrip 'subjectief recht' (in de zin van: een door het recht beschermd belang) van veel zeggingskracht wordt ontdaan indien in algemene zin een 'recht' op rechtmatige bevoegdheidsuitoefening wordt aangenomen.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> ARRvS 16 maart 1978, AB 1978, 346 ('Hoogspanningslijn Zwolle – Kampen').

<sup>89</sup> VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 99.

Nog weer anders dan bij beleidsregels en algemene beginselen van behoorlijk bestuur die invulling geven aan een discretionaire bevoegdheid, ligt het bij bepaalde procedurele voorschriften. We zouden hierbij kunnen denken aan het niet volgen van voorschriften, zoals het inachtnemen van termijnen of het op voorgeschreven wijze bekendmaken van een besluit. In hoeverre moet een bestuursorgaan hier door eventuele derden aan gehouden kunnen worden? Wellicht dat voor dit type problemen de uit het privaatrecht bekende ‘correctie-Langemeijer’ een uitkomst zou kunnen bieden: alsdan komt de vraag aan de orde of het bestuur niet alsnog kan worden aangesproken op het niet inachtnemen van dergelijke normen, omdat zijn handelwijze tevens strijdt met een tot bescherming van de betreffende burger strekken zorgvuldigheidsnorm. De inhoud van de zorgvuldigheidsnorm wordt dan mede bepaald door het feit dat een geschreven norm is overtreden, ook al beschermde deze het geschonden belang niet; aldus draagt de strijd met de geschreven norm bij tot het oordeel dat een zorgvuldigheidsnorm is overtreden.<sup>90</sup> Het nadeel van deze correctie-Langemeijer is echter dat deze op zichzelf weer aanleiding geeft tot veel lastige vragen. Doch, als een optimale afstemming wordt nagestreefd met de bescherming die de burgerlijke rechter kan bieden, dan lijkt het toch nodig een dergelijke ‘correctie’ mee te nemen.

#### 4.5 Conclusies

In dit 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 appelland 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 appelland 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.

---

<sup>90</sup> Zie hierover uitvoeriger Hartkamp 2002, p. 113.

## 5 Een kwantitatieve inventarisatie<sup>91</sup>

### 5.1 Inleiding en vraagstelling

#### 5.1.1 Algemeen

In de vorige hoofdstukken was te zien dat aan een relativiteitseis in het bestuursrecht op verschillende manieren invulling kan worden gegeven en dat de invoering van een relativiteitseis consequenties kan hebben voor (a) de mate waarin betrokkenen bij een besluit als belanghebbende in procedures bij de bestuursrechter worden toegelaten en/of voor (b) de reikwijdte van de argumenten die degenen die als belanghebbende in de procedure bij de bestuursrechter zijn toegelaten, tegen het ter discussie staande besluit kunnen aanvoeren.

In dit hoofdstuk wordt getracht een globaal beeld te schetsen van de consequenties van de invoering van een relativiteitseis, aan de hand van 159 van in het recente verleden afgehandelde bestuursrechtelijke beroepszaken.

Dat beeld schetsen we aan de hand van vier vragen, die aansluiten op de in de vorige hoofdstukken gemaakte onderscheidingen.

#### 5.1.2 Vier onderzoeksvragen

De vier vragen luiden als volgt:

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 par. 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 par. 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)?

---

<sup>91</sup> Het hoofdstuk is geschreven door mr.dr. A.T. Marseille (RUG). Het daaraan ten grondslag liggende onderzoek werd uitgevoerd door Marseille en mw. drs. M.J. Zomer.

Ter toelichting op de vragen zij het volgende vermeld.

De eerste vraag ziet op de gevolgen van de invoering van een relativiteitseis voor de toegankelijkheid tot de beroepsprocedure. Wat zou, kwantitatief gezien, de consequentie zijn wanneer voor de toelating als belanghebbende tot de procedure bij de bestuursrechter niet langer bepalend is of de betrokkene op enigerlei wijze door het besluit in zijn belang is geraakt, maar of het globale doel van de voor het besluit relevante wettelijke regeling mede het belang van de betrokken partij beschermt?

Een voorbeeld: mensen die aan een water wonen dat is aangewezen als vaargebied voor snelle motorboten (en waar dientengevolge met boten, jetski's en waterscooters harder gevaren mag worden dan 20 km per uur) komen tegen die aanwijzing op, omdat zij overlast vrezen van het lawaai dat het gevolg van die aanwijzing kan zijn. Het doel van de regeling op basis waarvan de aanwijzing is gedaan is echter beperkt tot bescherming van verkeersbelangen (veiligheid op het water; doorstroming).<sup>92</sup>

Een ander voorbeeld biedt het beroep van een supermarkt tegen een aan een concurrent verleende bouwvergunning voor de bouw van een supermarkt, een paar straten verderop. De supermarkt wordt door de vergunning weliswaar geraakt in een belang (concurrentie), maar dat belang kan, gezien de relevante wettelijke regeling (de Woningwet c.a.), bij de vergunningverlening in beginsel geen rol spelen.

De tweede vraag ziet op de consequenties van een relativiteitseis voor de rechtsnormen waar partijen in de procedure bij de bestuursrechter een beroep op kunnen doen. Wat zou, in kwantitatief opzicht, de consequentie zijn wanneer aan iedere rechtsnorm waar een partij in de beroepsprocedure zich op beroept, als eis wordt gesteld dat die er toe strekt het belang van die partij te beschermen? Anders gesteld: in hoeverre passen de door een partij in de procedure bij de bestuursrechter aangevoerde argumenten in een strikte relativiteitsleer?

Een voorbeeld biedt het beroep van een overbuurman tegen een bouwvergunning voor een aan de overkant van de straat te bouwen woning. De overbuurman wordt door het besluit weliswaar in zijn belang geraakt, maar als hij als argument tegen de verleende vergunning aanvoert dat de opbouw van de achtergevel van de woning, waar hij geen zicht op heeft, in strijd is met redelijke eisen van welstand, is sprake van een argument dat geen relatie heeft met een belang waarin hij (de overbuurman) door de vergunning wordt geraakt.

De derde vraag is in zekere zin een specificatie van de tweede vraag (zoals de tweede vraag dat al is ten opzichte van de eerste). Bij de derde vraag gaat het niet louter om argumenten waarvoor in een strikte relativiteitsleer geen plaats zou zijn, maar die bovendien contrair zijn aan diens belang.

Een voorbeeld biedt het beroep van omwonenden tegen een woonwagencamp, waarin als argument wordt aangevoerd dat de bewoners van het kamp te lijden zullen hebben van de geluidsoverlast van het nabijgelegen zwembad.

De vierde vraag richt zich tenslotte op de consequenties van de invoering van een relativiteitseis voor de uitkomst van beroepsprocedures. Hoe vaak worden besluiten van het bestuur vernietigd, omdat de rechter een argument honoreert dat niet strekt

<sup>92</sup> Vgl. ABRvS 18 september 2002, AB 2003, 57 m.nt. BdeW.



tot bescherming van het belang van degene die het heeft aangevoerd (hetzij omdat het niet past in het globale of specifieke doel van de regels, hetzij omdat het een contrair belang betreft)?

Als het hiervoor genoemde beroep van de overbuurman tegen een bouwvergunning voor een aan de overkant van de straat te bouwen woning gegrond wordt verklaard omdat de rechter net als de overbuurman vindt dat de opbouw van de achtergevel van de woning, waar de overbuurman overigens geen zicht op heeft, in strijd is met redelijke eisen van welstand, is sprake van een situatie waarin het beroep gegrond wordt verklaard op basis van een argument dat niet strekt tot bescherming van een belang waarin de overbuurman door de vergunning wordt geraakt.

### 5.1.3 *Opbouw van het hoofdstuk*

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt verantwoord op welke wijze de gegevens zijn verzameld op basis waarvan de vier hiervoor geformuleerde vragen worden beantwoord (paragraaf 5.2). Vervolgens komt aan de orde welke keuzen zijn gemaakt bij de analyse van de verzamelde gegevens (paragraaf 5.3). Daarna worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. In paragraaf 5.4 zijn de milieuprocedures van de Afdeling bestuursrechtspraak aan de orde, in paragraaf 5.5 de bij de rechtbanken gevoerde beroepsprocedures. Tenslotte bevat paragraaf 5.6 een aantal concluderende opmerkingen naar aanleiding van de onderzoeksresultaten.

## 5.2 **Selectie van beroepsprocedures**

### 5.2.1 *Algemeen*

Om de vier hierboven genoemde vragen zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk te kijken naar een representatieve dwarsdoorsnede van door de bestuursrechter behandelde beroepsprocedures. Daartoe zijn in totaal 159 beroepsprocedures bestudeerd. Hieronder wordt beschreven hoe de selectie van die procedures in z'n werk is gegaan en welke keuzes daarbij zijn gemaakt.

### 5.2.2 *Wat voor soort beroepszaken?*

Van belang voor het onderzoek zijn niet alle zaken die bij de bestuursrechter aanhangig zijn gemaakt, maar alleen beroepszaken die aan twee cumulatieve voorwaarden voldoen.

In de *eerste* plaats zijn alleen van belang, beroepsprocedures waarin de bestuursrechter een inhoudelijk oordeel velt over het in beroep ter discussie staande besluit. De reden: vragen over de aard van het belang van bij de procedure bij de bestuursrechter betrokken partijen en de aard van de door hen aangevoerde argumenten, in relatie tot de uitkomst van het beroep, zijn alleen te beantwoorden voor zover een beroepsprocedure leidt tot een inhoudelijke rechterlijke beoordeling van het ter discussie gestelde besluit.

Van belang voor het onderzoek zijn derhalve *niet*, beroepsprocedures waar de rechter zich onbevoegd verklaart, waarin de indiener van het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard<sup>93</sup> of waar de indiener zijn beroep intrekt.

Evenmin van belang zijn beroepsprocedures waarin slechts de vraag aan de orde is of het bestuur in de aan het beroep voorafgegane bezwaarprocedure het bezwaar al dan niet terecht ontvankelijk of juist niet-ontvankelijk heeft verklaard. Tenslotte zijn ook niet van belang, de beroepsprocedures waarin de rechter niet toekomt aan een oordeel over de materiële inhoud van het besluit, omdat hij constateert dat het besluit vernietigd dient te worden op grond van bevoegdheidsgebreken.

In de *tweede* plaats zijn alleen van belang, geschillen waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn.

Bij een bestuursrechtelijk geschil zijn per definitie betrokken, het bestuursorgaan wiens besluit ter discussie staat, en de belangen van degene tot wie dat besluit is gericht of (volgens de aanlegger van de procedure) had moeten zijn gericht. Deze persoon merken wij aan als de geadresseerde van het besluit.<sup>94</sup> Daarnaast kunnen bij een procedure bij de bestuursrechter één of meerdere 'derden' betrokken zijn. Het kan gaan om de buurman van iemand die een bouw- of milieuvergunning heeft verkregen ('ik ben bang voor stank of schaduw'), of om de werkgever van iemand aan wie een arbeidsongeschiktheidsuitkering is verleend ('ik wil geen hogere premie betalen voor een werknemer die volgens mij niet echt ziek is'), maar ook om een ideële organisatie die zich bepaalde belangen heeft aangetrokken ('de verleende bouwvergunning leidt tot ongewenste schaalvergroting in het kwetsbare oude stadscentrum!') of een bestuursorgaan dat wenst op te komen voor belangen die aan hem zijn toevertrouwd.

Voor de beantwoording van de vier hiervoor genoemde vragen zijn alleen beroepsprocedures van belang waarbij derden zijn betrokken.

De reden is dat de vraag naar de aard van het belang en de inhoud van de aangevoerde argumenten met name voor de derden aan de orde is. Immers, voor de geadresseerde geldt – althans in de heersende leer – dat diens belangen altijd mogen worden afgewogen tegen de belangen die het bestuur bij het nemen van het besluit in acht moet nemen.

---

<sup>93</sup> Dat zou anders zijn als die niet-ontvankelijkverklaring zijn grond zou vinden in de vaststelling dat het belang van de aanlegger geen rol mocht spelen in de afweging. Gelet op hetgeen over de heersende leer terzake is opgemerkt (vgl. hfs. 2, par. 2.2 hierboven) zijn wij ervan uitgegaan dat dergelijke niet-ontvankelijkverklaringen verwaarloosbaar weinig voorkwamen (zie ook bij noot 84).

<sup>94</sup> Daarmee knopen wij in dit rapport dus, voor de vraag wie als geadresseerde dan wel als derde wordt aangeduid, aan bij de 'materiële' verhouding. (Als men de procesrechtelijke verhoudingen als uitgangspunt zou kiezen, dan is de vergunninghouder tegen wiens vergunning een buurman opkomt de (processuele) derde.) Wij trekken onze benadering door tot het geval dat iemand aan het bestuur verzoekt om handhavend op te treden tegen een ander: ook als dat verzoek niet wordt gehonoreerd noemen wij de verzoeker de 'derde', en degene tot wie het besluit had moeten worden gericht de 'geadresseerde' (of 'direct-belanghebbende'). Als categorie staat de bij een besluit betrokken 'derde' dan ook tegenover de 'geadresseerde' van het besluit.

Welke consequentie hebben het stellen van de twee voorwaarden voor de selectie van de beroepszaken?

Om aan de *eerste* voorwaarde te kunnen voldoen, is er voor gekozen bij de selectie alleen gebruik te maken van beroepszaken die ter zitting zijn behandeld. De reden is dat beroepen ter zake waarvan de rechter zich onbevoegd verklaart, waar de indiener niet-ontvankelijk wordt verklaard of die worden ingetrokken, alsmede beroepszaken waar geen inhoudelijke beoordeling van het besluit van het bestuur plaatsvindt, veelvuldig niet ter zitting worden behandeld. Derhalve kan worden aangenomen dat voor de overgrote meerderheid van de ter zitting behandelde beroepszaken de eerste beperking *niet* geldt. Andersom geldt dat het slechts sporadisch voorkomt dat beroepszaken die voor de beantwoording van de aan het begin van deze paragraaf genoemde vragen relevant zijn, omdat ze een rechterlijke beoordeling van de materiële inhoud van het besluit inhouden, niet ter zitting worden behandeld, zodat de beperking van de selectie tot die categorie zaken er nauwelijks toe leidt dat voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag relevante zaken buiten de selectie vallen.

Consequentie van de *tweede* voorwaarde is dat slechts ter zitting behandelde beroepszaken worden geselecteerd waar drie of meer partijen bij zijn betrokken.

### 5.2.3 *Bij welke bestuursrechtelijke colleges?*

Bij de selectie van beroepszaken hebben we er voor gekozen ons te richten op de bestuursrechtspraak in eerste aanleg. Immers, wanneer de vraag aan de orde is hoe vaak zich een bepaald verschijnsel in bestuursrechtelijke procedures voordoet, ligt het voor de hand het antwoord daar te zoeken, waar de meeste procedures worden gevoerd, en dat is waar de bestuursrechter in eerste aanleg oordeelt.

In eerste aanleg oordelende bestuursrechters bevinden zich voornamelijk binnen de poorten van de 19 rechtbanken, alsmede bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (milieuzaken, bestemmingsplannen) en bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Vanwege de beperkingen qua tijd en omvang van het onderzoek is er voor gekozen het onderzoek te beperken tot procedures bij rechtbanken en procedures inzake milieugeschillen bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Dat zowel bij de Afdeling bestuursrechtspraak als bij de rechtbanken zaken zijn geselecteerd, heeft als bijkomend voordeel dat vergeleken kan worden tussen een situatie waar op dit moment de hoofdregel van artikel 1:2 Awb geldt (de onderzochte zaken bij de rechtbanken) en een situatie waar, in afwijking van de hoofdregel, op dit moment sprake is van een *actio popularis* en derhalve een ieder beroep kan instellen (de Afdeling bestuursrechtspraak als rechter in eerste en enige aanleg in milieugeschillen).

### 5.2.4 *De wijze waarop de selectie van zaken in z'n werk is gegaan*

Startpunt van de daadwerkelijke selectie van de voor het onderzoek te bestuderen beroepszaken vormen gegevens die zijn verzameld in het kader van een door de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen in 2002 uitgevoerd onderzoek naar de betekenis van de behandeling van het beroep ter

zitting voor de oordeelsvorming door de bestuursrechter.

In het kader van dat onderzoek is bij vijf rechtbanken de behandeling van het beroep ter zitting van zo'n 120 bestuursrechtelijke beroepsprocedures bijgewoond. Tevens is in het kader van dat onderzoek de beschikking gekregen van overzichten waarop voor de periode van juni tot en met september 2002 voor de vijf betrokken rechtbanken staat vermeld op welk moment welke beroepszaken ter zitting worden behandeld.

Dit materiaal is gebruikt als uitgangspunt voor de verdere gegevensverzameling. Zo is er voor gekozen gegevens te verzamelen over de periode vanaf juni 2002 en voorts om – voor zover het bij de rechtbanken te betrekken gegevens betreft – die gegevens niet te verzamelen bij andere rechtbanken dan de vijf die participeerden in het eerdere onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen.<sup>95</sup>

Aan de hand van het reeds beschikbare onderzoeksmateriaal kon worden nagegaan in hoeverre in de periode van juni tot en met september 2002 bij de vijf rechtbanken beroepszaken ter zitting waren behandeld waarbij derde-partijen betrokken waren. Al deze zaken zijn voor het onderzoek geselecteerd.

Onder het reeds beschikbare onderzoeksmateriaal bevindt zich zoals gezegd wel informatie over ter zitting behandelde reguliere beroepszaken, maar niet over voorlopige voorzieningen. Voorlopige voorzieningsprocedures kunnen onder omstandigheden voor het onderzoek van belang zijn. Dat is het geval als de rechter beslist om na de behandeling ter zitting van het verzoek om voorlopige voorziening niet alleen te beslissen op het verzoek, maar ook direct uitspraak te doen in de onderliggende beroepsprocedure ('kortsluiting'). Om die reden is bij de rechtbanken aanvullende informatie verzameld over de behandeling ter zitting (ook weer vanaf juni 2002) van hangende beroep gevraagde voorlopige voorzieningen. Voor zover bij het verzoek om voorlopige voorziening en het daaraan gerelateerde beroep drie partijen waren betrokken, en de behandeling ter zitting resulteerde in kortsluiting van het verzoek met het beroep, zijn deze zaken voor het onderzoek geselecteerd. Al met al zijn bij de vijf rechtbanken 83 beroepszaken geselecteerd, waarvan 33 kortgesloten verzoeken om voorlopige voorziening.

Niet alleen bij rechtbanken, ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn gegevens verzameld. Die gegevens betreffen beroepszaken waarin de Afdeling bestuursrechtspraak als rechter in eerste en enige aanleg oordeelt over milieugeschillen. De selectie van de beroepszaken heeft plaatsgevonden aan de hand van de via internet toegankelijk gemaakte uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. Ten behoeve van het onderzoek zijn alle milieugeschillen geselecteerd waarin (1) een derde is betrokken, die (2) ter zitting zijn behandeld en waarin (3) de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak heeft gedaan in de periode van 4 september tot en met 9 oktober 2002. Het betrof 76 beroepszaken.

---

<sup>95</sup> Daarop is één uitzondering gemaakt. Omdat bij één van de vijf rechtbanken in onvoldoende mate volledige gegevens bleken te zijn verzameld en het om logistieke redenen bezwaarlijk leek aldaar aanvullende gegevens te verzamelen, is een andere rechtbank benaderd voor medewerking aan de gegevensverzameling in het kader van dit onderzoek. Na verkregen toestemming is die rechtbank in het onderzoek betrokken.

Van al deze beroepszaken is de uitspraak bestudeerd en daarnaast, zonodig, het onderliggende procesdossier. Met de Afdeling bestuursrechtspraak en de vijf betrokken rechtbanken zijn afspraken gemaakt over de mogelijkheid inzage te krijgen in de ten behoeve van het onderzoek geselecteerde dossiers. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een groot aantal van de geselecteerde dossiers in kopie aan de onderzoekers doen toekomen. Daarnaast zijn de vijf bij het onderzoek betrokken rechtbanken bezocht voor nader dossieronderzoek.

#### *5.2.5 Representativiteit*

De selectie van beroepszaken heeft er in geresulteerd dat gegevens beschikbaar zijn gekomen over 159 in de tweede helft van 2002 ter zitting van de milieukamer van de Afdeling bestuursrechtspraak en ter zitting van vijf over Nederland verspreide rechtbanken behandelde beroepszaken waarbij drie of meer partijen waren betrokken. Aan de hand daarvan kan een beeld worden verkregen van de aard van het belang van de bij die procedures betrokken derden, van de relatie tussen het belang van de derden en de door hen aangevoerde argumenten, en van de relatie tussen de aangevoerde argumenten en de uitkomst van de beroepsprocedures.

In welke mate kan het aldus te verkrijgen beeld representatief worden geacht voor de bestuursrechtelijke werkelijkheid in Nederland anno 2004? Daarover vallen een paar opmerkingen te maken.

De belangrijkste betreft het verschil tussen de bij de Afdeling bestuursrechtspraak en de rechtbanken verzamelde gegevens. Omdat de Afdeling bestuursrechtspraak al haar ter zitting behandelde beroepszaken via internet toegankelijk maakt, is voor die zaken een nauwkeurige en betrouwbare selectie mogelijk. De 76 bij de Afdeling bestuursrechtspraak geselecteerde zaken vormen daarmee een goede afspiegeling van milieuprocedures waarbij drie of meer partijen zijn betrokken.

Voor de bij de rechtbanken geselecteerde zaken is iets meer voorzichtigheid geboden. In de eerste plaats zijn niet bij alle 19 rechtbanken gegevens verzameld, maar slechts bij 5 van de 19. In de tweede plaats is de gegevensverzameling via een aantal schakels verlopen, wat het gevaar in zich bergt dat hier en daar onnauwkeurigheden optreden. In de derde plaats heeft de selectie van voor het onderzoek relevante zaken plaatsgevonden aan de hand van zittingslijsten, en niet aan de hand van de uitspraken zelf, waardoor niet is uitgesloten dat relevante zaken worden gemist.

Desondanks kan er van uit worden gegaan dat, voor zover er door de wijze van selectie van zaken bij de rechtbank vertekeningen zijn ontstaan, deze in zekere zin willekeurig hebben plaatsgevonden, en daardoor slechts in geringe mate afbreuk doen aan de representativiteit van de geselecteerde beroepszaken. Een en ander neemt niet weg dat, voor zover conclusies worden getrokken op basis van bij de rechtbank verzamelde gegevens, iets meer voorzichtigheid is geboden dan waar het conclusies op basis van de bij de Afdeling bestuursrechtspraak verzamelde gegevens betreft.

## 5.3 De wijze waarop de geselecteerde beroepszaken zijn geanalyseerd

### 5.3.1 Algemeen

Object van analyse is de beroepsprocedure tegen een besluit van een bestuursorgaan waarbij behalve de geadresseerde ook een of meerdere derden zijn betrokken, en die heeft geresulteerd in een inhoudelijke beoordeling van het besluit van het bestuur door de rechter.

### 5.3.2 De eerste vraag

De eerste van de vier vragen luidt als volgt: '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?'

Bij de meeste procedures waarbij behalve de geadresseerde ook derden zijn betrokken, is sprake van één derde-partij. De bovenstaande vraag kan dan gewoon voor die partij worden beantwoord.

Soms zijn echter verschillende derden bij de procedure betrokken. Als dat het geval is, kan zich de situatie voordoen dat de ene derde-partij niet, en voor de andere derde-partij wel geldt dat de rechtsregels die het bestuur bij de totstandkoming van het bestreden besluit in acht heeft moeten nemen, strekken tot bescherming van diens belangen. Is dat het geval, dan wordt de eerste vraag pas bevestigend beantwoord, als voor geen van de derden geldt dat hun belangen worden beschermd door het globale doel van de regeling. De reden: omdat de beroepsprocedure het object van analyse is, gaat het er om te achterhalen of de bij de procedure betrokken derden, in hun totaliteit, aan de (ruime) relativiteitseis voldoen. Zijn er meerdere derden, dan is dat het geval als tenminste één van hen aan die eis voldoet.

### 5.3.3 De tweede vraag

De tweede vraag luidt: '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?'

Bij de beantwoording van de tweede vraag wordt alleen gekeken naar die argumenten, die de rechter *blijkens zijn uitspraak* heeft betrokken bij de beoordeling van het bestreden besluit.

Als voorbeeld kan dienen, het beroep van een kruidenier tegen een bouwvergunning voor een supermarkt bij hem om de hoek. Voor zover de kruidenier betoogt dat de geprojecteerde achterzijde van de supermarkt, in strijd met het bestemmingsplan, te dicht bij zijn perceel ligt, beroept hij zich op een rechtsnorm die strekt tot bescherming van een belang waarin hij door het besluit is geraakt. Maar als hij betoogt dat de

opbouw van de voorgevel (waar hij vanuit zijn winkel geen zicht op heeft) in strijd is met redelijke eisen van welstand, is dat niet het geval.

Bij de beantwoording van de tweede (en derde) van de vier vragen voor deze beroepszaak is relevant of de rechter zich in zijn uitspraak over beide argumenten van de kruidenier uitlaat, of slechts over één van de twee.

Wanneer de rechter in zijn uitspraak overweegt dat de geprojecteerde achterzijde van de supermarkt inderdaad te dicht bij het perceel van de kruidenier ligt, en hij op grond daarvan de bouwvergunning vernietigt, zonder zich in zijn uitspraak uit te laten over de vraag of de voorgevel voldoet aan de redelijke eisen van welstand, kan worden vastgesteld dat de rechter – in reactie op de door de derde naar voren gebrachte argumenten – het besluit slechts heeft getoetst aan rechtsregels die strekken tot de bescherming van een belang waarin de derde door het besluit is geraakt.

Echter, wanneer de rechter vaststelt dat de geprojecteerde achterzijde van de supermarkt voldoende ver verwijderd ligt van het perceel van de kruidenier, en zich vervolgens buigt over de vraag of de opbouw van de voorgevel van de supermarkt voldoet aan redelijke eisen van welstand, is wel sprake van een situatie dat de rechter het besluit zowel toetst aan rechtsnormen die wel, als ook aan rechtsnormen die niet strekken tot de bescherming van een belang waarin de derde door het besluit is geraakt.

Bij de beantwoording van de tweede vraag zal steeds allereerst worden gekeken hoeveel tegen het ter discussie staande besluit aangevoerde argumenten de rechter blijkens zijn uitspraak beoordeelt, en vervolgens in hoeveel van die argumenten een beroep wordt gedaan op rechtsnormen die mede strekken tot de bescherming van het belang waarin de derde door het besluit is geraakt.

Als er meerdere derden zijn die verschillende argumenten aanvoeren, wordt voor het geheel van de in de procedure aangevoerde (en door de rechter beoordeelde) argumenten, per argument bekeken of daarin een beroep wordt gedaan op rechtsnormen die strekken tot de bescherming van het belang waarin tenminste één van de bij de procedure betrokken derden door het besluit is geraakt.

Stel, een bedrijf heeft een bouwvergunning gekregen voor de vestiging van een supermarkt, en zowel de buurman als een twee straten verderop gevestigde kruidenier gaan tegen dat besluit in beroep. Als de rechter blijkens zijn uitspraak het in de procedure aangevoerde argument beoordeelt dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, omdat de achtergevelrooilijn verder naar achter ligt dan blijkens het bestemmingsplan is toegestaan, maakt het voor de kwalificatie van dat argument niet uit of het argument is aangevoerd door de buurman, of door de concurrent-kruidenier; in beide gevallen wordt blijkens het argument en beroep gedaan op een rechtsnorm die strekt tot de bescherming van het belang waarin tenminste één van de bij de procedure betrokken derden (te weten: de buurman) door het besluit is geraakt.

Tegen een besluit aangevoerde argumenten waar de rechter blijkens zijn uitspraak aandacht aan besteedt, hebben in het algemeen betrekking op de rechtmatigheid van het in geding zijnde besluit. Het komt echter ook voor dat in een procedure argumenten naar voren worden gebracht die helemaal geen (causaal) verband houden met het ter discussie staande besluit, en dus niet alleen niet zien op iets wat het bestuur bij het tot stand brengen van het besluit in overweging had moeten

nemen, maar evenmin kunnen gelden als effecten van het besluit die de derde feitelijk in zijn belang treffen.

Als voorbeeld kan dienen, het argument van de kruidenier tegen de aan de supermarkt verleende bouwvergunning, dat de bouwvergunning ten onrechte is verleend omdat van de supermarkt bekend is dat die producten onder de wettelijke minimumprijs verkoopt, of dat de supermarkt een aanzienlijke hoeveelheid illegale buitenlandse werknemers in dienst heeft voor wie geen premies worden afgedragen.

Bij de beantwoording van de tweede van de vier vragen wordt dit soort argumenten buiten beschouwing gelaten, omdat ze buiten de reikwijdte van het besluit vallen, en derhalve niet kunnen worden gecategoriseerd als al dan niet strekkend ter bescherming van een belang waarin de derde door het besluit is geraakt.

#### *5.3.4 De derde vraag*

De derde vraag luidt: 'Hoe vaak zijn de rechtsnormen waar de partij zich op beroept zelfs contrair aan diens belang?'

Bij de beantwoording van de derde vraag wordt, net als bij de tweede, alleen gekeken naar die argumenten, die de rechter *blijkens zijn uitspraak* heeft betrokken bij de beoordeling van het bestreden besluit.

De derde vraag is in zoverre een verbijzondering van de tweede vraag, dat contraire argumenten slechts zijn te vinden binnen de verzameling van argumenten waar bij de beantwoording van vraag 2 van is vastgesteld dat die niet strekken tot de bescherming van het belang waarin de betreffende partij door het besluit is geraakt.

#### *5.3.5 De vierde vraag*

De laatste van de vier vragen luidt: '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)?'

De laatste van de vier vragen kan uit de aard der zaak slechts voor een beperkt deel van de beroepsprocedures worden beantwoord, namelijk alleen voor die procedures die leiden tot de gegrondverklaring van het beroep van de derde. Immers, alleen dan kan de situatie aan de orde zijn dat de gegrondverklaring van het beroep het gevolg is van door de derde aangevoerde argumenten die niet strekken tot bescherming van een belang waarin hij door het besluit is geraakt.

## **5.4 Uitkomsten analyse milieuzaken Afdeling bestuursrechtspraak**

### *5.4.1 Algemeen*

In het kader van het onderzoek zijn 76 beroepszaken bestudeerd die ter zitting zijn behandeld van de Kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak die zich met milieuzaken bezig houdt, en waarin tussen 4 september en 9 oktober 2002 uitspraak



is gedaan.

In paragraaf 5.4.2 worden over die beroepszaken een aantal algemene gegevens vermeld, in paragraaf 5.4.3 worden de vier vragen die in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk zijn gesteld, beantwoord.

#### *5.4.2 Algemene gegevens over de beroepen*

##### *5.4.2.1 De mate waarin derden bij milieuprocedures zijn betrokken*

Bij beroepszaken die over milieugeschillen gaan, zijn veelvuldig derden betrokken. Van de 106 uitspraken die de Milieukamer tussen 4 september en 9 oktober 2002 deed, ging het in 76 gevallen om geschillen waarbij derden waren betrokken. Op grond daarvan kan worden aangenomen dat in zo'n *driekwart* van de door de Milieukamer van de Afdeling bestuursrechtspraak behandelde beroepszaken derden betrokken zijn.

Procedures waarbij derden zijn betrokken, betreffen veelal het beroep van één of meerdere derden tegen het *verlenen* van een milieuvergunning. Daarnaast betreft het zo nu en dan de *weigering* van het bestuur handhavend op te treden. Procedures waarbij geen derden zijn betrokken gaan veelal over de weigering van het bestuur een milieuvergunning te verlenen, of over de ambtshalve beslissing van het bestuur over te gaan tot handhaving.

##### *5.4.2.2 De hoedanigheid van de bij de milieuprocedures betrokken derden*

Verskillende soorten derden zijn te onderscheiden: in de eerste plaats natuurlijke personen en rechtspersonen die voor hun eigen belang opkomen, vervolgens bestuursorganen aan wie een bepaald belang is toevertrouwd en ten slotte ideële organisaties die zich een bepaald belang hebben aangetrokken.

In milieuprocedures komt het regelmatig voor dat meerdere derden van verschillende signatuur bij een beroepsprocedure zijn betrokken. Voor 11 van de 76 procedures (15%) geldt dat daarin derden van verschillende signatuur zijn betrokken (dus bijvoorbeeld zowel een natuurlijke persoon en een ideële organisatie), voor de overige 65 procedures (85%) dat er maar één soort derde procedeedt. In totaal zijn in de 76 procedures 88 verschillende derde-partijen betrokken.

In onderstaande tabel staat aangegeven hoe vaak een bepaalde categorie van derden bij één van de 76 procedures was betrokken.

**Tabel 5.4.1** Hoedanigheid derden<sup>96</sup>

<i>Soort derde die bij de procedure is betrokken</i>	<i>Absolute aantal</i>	<i>Percentage (afgemeten aan 76 procedures)</i>
Natuurlijke en/of rechtspersoon	56	74
Bestuursorgaan	9	12
Ideële organisatie	23	30
<i>Totaal</i>	88	(116)

In de tabel is te zien dat in driekwart van de procedures natuurlijke en/of rechtspersonen als derden zijn betrokken, in 30% van de procedures ideële organisaties en in 12% van de procedures bestuursorganen. Opmerking verdient dat bestuursorganen relatief het vaakst bij procedures zijn betrokken waaraan ook een andere derde-partij deelneemt: in vijf van de negen procedures waarbij een bestuursorgaan als belanghebbende is betrokken, is dat het geval.

#### 5.4.2.3 De uitkomst van de door de derden ingestelde beroepen

Van de 76 beroepen is een ruime meerderheid (59%) gegrond verklaard. In de onderstaande tabel<sup>97</sup> is te zien hoe vaak het beroep van welke categorie derden gegrond is verklaard.

<sup>96</sup> Ter nadere toelichting: het totale percentage komt uit boven de 100. Dat komt doordat het regelmatig voorkomt dat in één zaak derden uit de verschillende hoedanigheids categorieën voorkomen. Verder is het uiteraard zo, dat ideële organisaties die voor hun statutaire belangen opkomen in beginsel rechtspersoonlijkheid bezitten, maar niet zijn meegeteld in de categorie 'natuurlijke en/of rechtspersoon'.

<sup>97</sup> Ter toelichting op deze en volgende tabellen in deze paragraaf zij vermeld dat een bepaalde vraag steeds wordt beantwoord voor de 76 bestudeerde beroepszaken als geheel, als voor een aantal te onderscheiden subgroepen. In de kolom uiterst rechts is de onderverdeling voor de 76 beroepen als geheel te zien. Steeds worden zowel percentages, als absolute aantallen (tussen haakjes geplaatst), gegeven. De opgetelde absolute aantallen zijn steeds in de laatste rij opgenomen.

**Tabel 5.4.2** Uitkomst beroep

<i>Uitkomst van beroepsprocedures waarbij derden zijn betrokken</i>	<i>Categorie derde</i>				
	Alleen natuurlijke / rechts-persoon	Alleen bestuurs-orgaan	Alleen ideële organisatie	Meerdere derden	Totaal
Gegronnd	38% (17)	50% (2)	94% (15)	100% (11)	59% (45)
Ongegrond	62% (28)	50% (2)	6% (1)	0% (0)	41% (31)
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
N =	45	4	16	11	76

De verschillen in uitkomst van de beroepen waarbij verschillende soorten derden betrokken zijn, zijn opmerkelijk. Met name ideële organisaties blijken zeer succesvol in hun beroep. Voorts valt op dat de elf beroepszaken waarin sprake is van door meerdere derden ingesteld beroep, in alle gevallen leiden tot de gegrondverklaring van het beroep.

Als kanttekening dient daarbij wel te worden opgemerkt dat een gegrondverklaring lang niet in alle gevallen betekent dat de rechter het besluit in zijn geheel diskwalificeert. Het komt met grote regelmaat voor dat de rechter uitspreekt dat een beroep gedeeltelijk gegrond is, en de gegrondverklaring aldus slechts betrekking heeft op een bepaald aspect van het besluit. Voorts valt op dat als beroepen gegrond worden verklaard, de reden daarvan nogal eens is dat de rechter het besluit ontoereikend gemotiveerd acht, of vindt dat het niet zorgvuldig genoeg is voorbereid. In veel van deze gevallen zal de vernietiging van het besluit van het bestuur er niet aan in de weg dat uiteindelijk een vergunning wordt verleend die niet of nauwelijks afwijkt van de vernietigde vergunning.

### 5.4.3 *Beantwoording van de vier vragen*

#### 5.4.3.1 *De eerste vraag: in hoeverre wordt de derde beschermd door het globale doel van de regeling?*

Nu een aantal algemene gegevens over de onderzochte beroepen is gepresenteerd, komen we toe aan de eerste van de vier hiervoor geformuleerde vragen. Hoe vaak zijn de bij het beroep betrokken derden niet of juist wel geraakt in een belang dat geacht mag worden beschermd te worden in het globale doel van de regeling? Anders gezegd: hoe vaak zouden zij voor hun belangen mogen opkomen als een ruime relativiteitsleer wordt ingevoerd? Voor alle 76 procedures is dit vastgesteld.

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten te zien.

**Tabel 5.4.3** Ruime relativiteitsleer

Strekt het globale doel van de regeling (mede) tot bescherming van de derde?	Categorie derde				
	Alleen natuurlijke / rechts-persoon	Alleen bestuurs-orgaan	Alleen ideële organisatie	Meerdere derden	Totaal
Ja	91% (41)	25% (1)	100% (16)	91% (10)	89% (68)
Nee	9% (4)	75% (3)	0% (0)	9% (1)	11% (8)
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
N	45	4	16	11	76

Uit de tabel blijkt dat het niet veel voorkomt dat bij het beroep betrokken derden worden geraakt in een belang waarin het globale doel van de betreffende regeling hen niet beschermt.

Acht keer is daar sprake van. In vier van de acht gevallen is een bestuursorgaan bij het beroep betrokken. Om wat voor situaties gaat het daarbij?

In de eerste plaats is er het beroep van B&W Tilburg tegen een door GS Brabant verleende vergunning voor onder meer het opslaan en bewerken van afvalstoffen op een locatie in de gemeente Tilburg.<sup>98</sup>

Vervolgens is er het beroep van B&W Alphen aan den Rijn tegen een door GS Zuid-Holland verleende revisievergunning aan een inrichting voor distributie en handel in oplosmiddelen en chemicaliën.<sup>99</sup>

Dan is er het beroep van B&W Heel tegen een besluit van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat om een vergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren af te geven, voor het storten van onderhoudsspecie in het kanaal Wessems-Nederweert.<sup>100</sup>

Tenslotte is er het gezamenlijke beroep van een projectontwikkelaar en het college van B&W Krimpen aan den IJssel tegen het besluit van het college van B&W Ouderkerk tot het verlenen van een revisievergunning aan een inrichting voor opslag, verwerking en bewerking van hout, plaat en bouwproducten. De projectontwikkelaar heeft, samen met B&W Krimpen aan den IJssel, plannen om naast de inrichting een woonwijk te ontwikkelen, maar is geen eigenaar van de grond, en de plannen zijn nog verre van concreet.<sup>101</sup>

In de eerste drie gevallen geldt dat het bestuursorgaan niet opkomt voor een belang dat aan hem is toevertrouwd, omdat het belang waarvoor het opkomt uitdrukkelijk aan

<sup>98</sup> Zaaknummer 200103914/1.

<sup>99</sup> Zaaknummer 200102095/1.

<sup>100</sup> Zaaknummer 200105366/2.

<sup>101</sup> Zaaknummer 200104118/2.

een ander bestuursorgaan (in alle drie de gevallen: het college van GS) is toevertrouwd.<sup>102</sup>

In het laatste van de vier gevallen (het beroep van B&W Ouderkerk) is van relativiteit nog geen sprake omdat de woningbouwplannen die – in de opvatting van B&W – door het in bedrijf zijn van de nabijgelegen inrichting gefrustreerd zouden kunnen worden, nog onvoldoende concreet zijn.<sup>103</sup>

De natuurlijke personen die als derden opkomen tegen een verleende milieuvergunning blijken bijna zonder uitzondering te wonen in de nabije omgeving van de in geding zijnde inrichting.

In de drie zaken waarbij natuurlijke personen betrokken zijn en waarin van relativiteit geen sprake is, wonen de appellanten te ver van de inrichting waarvoor een vergunning is verleend. Dat geldt zowel voor het beroep van een aantal op grote afstand van een fok- en handelsbedrijf in paarden wonende personen, tegen een door B&W Didam aan dat bedrijf verleende vergunning voor het houden van een veebestand van paarden,<sup>104</sup> als voor het beroep van een aantal natuurlijke personen, wonend in Hengelo, Enschede en Bad Bentheim, tegen door B&W Wierden verleende vergunningen aan een varkensfokkerij en een veehouderij in Wierden.<sup>105</sup>

Voor de ideële organisaties geldt in alle gevallen dat bij de vergunning waartegen zij ageren ook belangen dienen te worden meegewogen die de ideële organisatie zich blijkens haar statuten heeft aangetrokken.

Bij de in tabel 5.4.1 gepresenteerde cijfers over ideële organisaties zijn tenminste twee kanttekeningen te maken.

Een eerste kanttekening betreft het feit dat voor een aantal ideële organisaties die veelvuldig procederen in milieuzaken geldt dat hun statutaire doelstelling tamelijk ruim is geformuleerd. Het gegeven dat voor besluiten in het kader van de Wet milieubeheer de actio popularis geldt, heeft als consequentie dat met betrekking tot deze organisaties op dit moment niet de noodzaak bestaat zorgvuldig te bekijken of het belang waar ze blijkens hun statuten voor opkomen niet dermate ruim is, dat moeilijk is in te zien dat de besluiten waar ze tegen procederen, betrekking hebben op exact het belang dat zij zich blijkens hun statuten hebben aangetrokken.

Een tweede kanttekening is dat het soms voorkomt dat een organisatie die is gevestigd in het ene deel van het land, opkomt tegen een besluit van een bestuursorgaan elders in Nederland.

Wanneer een van deze situaties aan de orde was, is van de betreffende ideële organisatie desondanks aangenomen dat sprake was van relativiteit tussen de doelstelling en het aangevochten besluit, juist omdat kan worden aangenomen dat ook wanneer een relativiteitseis in het bestuursprocesrecht zou gaan gelden, dergelijke organisaties – door aanpassing van hun statutaire doelstellingen, of door een zorgvuldiger afstemming tussen enerzijds (het onderdeel van) de organisatie die

<sup>102</sup> Zie ook: ABRvS 5 maart 1999, AB 1999, 418 (Weerselo).

<sup>103</sup> Overigens moet worden opgemerkt dat, voor zover in de elf procedures waar meerdere derden bij betrokken zijn één van die derden een bestuursorgaan is, ook daar van dat bestuursorgaan niet kan worden gezegd dat het opkomt voor een belang dat hem is toevertrouwd.

<sup>104</sup> Zaaknummer: 200200680/1.

<sup>105</sup> Zaaknummer: 200201109/1 en 200201110/1.

beroep instelt en anderzijds het aan te vechten besluit – er in zullen slagen als belanghebbende te worden aangemerkt bij soortgelijke besluiten als die ze nu aanvechten.

#### 5.4.3.2 De tweede vraag: in hoeverre strekken de specifieke toepasselijke voorschriften tot bescherming van de derde?

De tweede vraag is hoe vaak een derde zich, blijkens de argumenten die hij in de procedure bij de rechter aanvoert, beroept op rechtsregels die het bestuur bij de totstandkoming van het bestreden besluit in acht had moeten nemen, maar niet strekken tot bescherming van de belangen waarin hij door het besluit is geraakt. Anders gezegd: in hoeverre voeren derden argumenten aan die bij invoering van een strikte relativiteitsleer aanvaardbaar zouden zijn?

In onderstaande tabel is te zien hoe vaak het voorkomt dat de derde (1) alleen maar argumenten aanvoert die in een strikte relativiteitsleer aanvaardbaar zouden zijn, (2) deels wel en deels niet aanvaardbare argumenten aanvoert, (3) in het geheel geen argumenten aanvoert die in een strikte relativiteitsleer zouden passen, of (4) in het geheel geen argumenten aanvoert die zien op het ter discussie staande besluit.

**Tabel 5.4.4** Strikte relativiteitsleer

In hoeverre heeft de derde argumenten aangevoerd passend zijn in een strikte relativiteitsleer?	Categorie derde				
	Alleen natuurlijke / rechts-persoon	Alleen bestuurs-orgaan	Alleen ideële organisatie	Meerdere derden	Totaal
Alleen maar passende argumenten	71% (32)	25% (1)	100% (16)	91% (10)	78% (59)
Zowel passende als niet passende argumenten	16% (7)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	9% (7)
Alleen maar niet passende argumenten	7% (3)	75% (3)	0% (0)	9% (1)	9% (7)
Geen argumenten m.b.t. het bestreden besluit	7% (3)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	4% (3)
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
N	45	4	16	11	76

Uit de tabel komt naar voren dat de rechter in *tien* van de 76 procedures in het geheel geen argumenten te beoordelen krijgt die in een strikte relativiteitsleer aanvaardbaar zouden zijn (zeven keer gaat het om een situatie dat alle aangevoerde argumenten niet passend zijn, drie keer om de situatie dat er geen enkel argument wordt aangevoerd dat op het bestreden besluit betrekking heeft).

Daarbij moet worden opgemerkt dat de mate waarin een derde in staat is om passende argumenten aan te voeren, bepaald wordt door de vraag of hij door het besluit is geraakt in een belang dat het bestuur bij het nemen van het besluit had moeten betrekken. Het is daarom interessant om de resultaten van toepassing van

een strikte en een ruime relativiteitsleer met elkaar te vergelijken, voor wat betreft het soort argumenten dat derden aanvoeren.

De resultaten zijn in de onderstaande tabel te zien.

**Tabel 5.4.5** Strikte en ruime relativiteitsleer

<i>In hoeverre heeft de derde argumenten aangevoerd die passend zijn in een strikte relativiteitsleer?</i>	<i>Categorie derde</i>		
	Derden die bij een ruime relativiteitsleer niet toegelaten zouden worden	Derden die bij een ruime relativiteitsleer wel toegelaten zouden worden	Totaal
Alleen maar passende argumenten	0% (0)	87% (59)	78% (59)
Zowel passende als niet passende argumenten	0% (0)	10% (7)	9% (7)
Alleen maar niet passende argumenten	87,5% (7)	0% (0)	9% (7)
Geen argumenten mbt het bestreden besluit	12,5% (1)	3% (2)	4% (3)
Totaal	100%	100%	100%
N	8	68	76

De meest linkse kolom met getallen betreft de groep van *acht* derden wier argumenten bij hantering van een ruime relativiteitsleer niet in de beoordeling zouden kunnen worden betrokken. Logischerwijs is het voor deze groep onmogelijk tegen het besluit argumenten aan te voeren die bij hantering van een strikte relativiteitsleer aanvaardbaar zouden zijn.

In zekere zin is de tweede kolom interessanter. Daar gaat het om de groep van 68 derden die bij hantering van een ruime relativiteitsleer zouden worden toegelaten. Voor de overgrote meerderheid van deze groep (87%) geldt dat tegen het besluit louter argumenten worden aangevoerd die ook in een strikte relativiteitsleer aanvaardbaar zouden zijn.

Voor een minderheid (10%) geldt dat naast in een dergelijke leer passende ook niet passende argumenten worden aangevoerd.

Een voorbeeld biedt het beroep van een natuurlijke persoon en een bedrijf tegen een milieuvergunning, verleend aan een vlak bij hen in de buurt gelegen varkenshouderij. Voorzover de appellanten stankhinder als argument aanvoeren tegen de verleende vergunning, betreft het een argument dat passend is in een strikte relativiteitsleer, maar dat is niet het geval voor wat betreft het argument dat de natuurwaarden in een verderweg gelegen natuurgebied zullen worden aangetast.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Zaaknummer: 200105184/2.

Tenslotte blijkt dat het in het geheel niet voorkomt dat als een derde procedeert tegen een besluit dat hem raakt in een door het globale doel van de regeling beschermd belang, hij tegen dat besluit louter argumenten naar voren brengt die *geen* verband houden met dat belang.

#### 5.4.3.3 De derde vraag: hoe vaak worden *contraire* belangen in het geding gebracht?

In de onderzochte zaken zijn geen voorbeelden gevonden van het naar voren brengen van argumenten die *contrair* zijn aan het eigen belang van de derde.

#### 5.4.3.4 De vierde vraag: hoe vaak leidt het aanvoeren van argumenten die *geen* betrekking hebben op een norm die beoogt het belang van de derde te beschermen tot een *gegrond beroep*?

De vierde vraag is hoe vaak het beroep van de derde *gegrond* wordt verklaard omdat de rechter door de derde aangevoerde argumenten honoreert die niet strekken tot bescherming van de belangen waarin hij door het besluit is geraakt (hetzij een *contrair* belang, hetzij een belang dat bij toepassing van een strikte dan wel ruime relativiteitsleer niet tot succes zou mogen leiden). In de onderstaande tabel is te zien hoe vaak dat het geval is.

**Tabel 5.4.6** Invloed op de uitkomst van het beroep

<i>Beroep gegrond verklaard op basis van argumenten die niet strekken tot bescherming van de belangen waarin de derde door het besluit is geraakt?</i>	<i>Soort derde</i>				
	Alleen natuurlijke / rechts-persoon	Alleen bestuurs-orgaan	Alleen ideële organisatie	Meerdere derden	Totaal
Ja	0% (0)	50% (1)	0% (0)	9% (1)	4% (2)
Nee	100% (17)	50% (1)	100% (15)	91% (9)	96% (43)
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
N	17	2	15	11	45
Niet van toepassing (beroep niet gegrond)	28	2	1	0	31

Uit de tabel blijkt dat het zelden voorkomt dat een beroep *gegrond* wordt verklaard op basis van door de derde aangevoerde argumenten die geen relatie hebben met een belang waarin deze door het besluit wordt geraakt. Onder de 45 *gegrond* verklaarde beroepen bevinden zich er slechts *twee* waar dit het geval was.

De eerste zaak waar het beroep *gegrond* werd verklaard op basis van het honoreren van argumenten die niet passend zouden zijn in een strikte relativiteitsleer betrof het



eerdergenoemde beroep van de projectontwikkelaar B&W Krimpen aan den IJssel, tegen de aan een inrichting in de zin van de Wm verleende vergunning.<sup>107</sup>

De tweede zaak waarin sprake was van een gegrond beroep op basis van dergelijke niet passende argumenten, betrof het beroep van B&W Alphen aan den Rijn tegen een door GS Zuid-Holland verleende revisievergunning aan een inrichting voor distributie en handel in oplosmiddelen en chemicaliën.<sup>108</sup>

In het beroep dat B&W Haelen (samen met een aantal anderen) instelde tegen het besluit van GS Limburg om een vergunning te verlenen aan een in de gemeente Haelen gevestigde inrichting voor de verwerking, bewerking, opslag en overslag van metaalproducten, was een bijzondere situatie aan de orde. Op grond van een door het college van B&W (die door het besluit niet was geraakt in een hem toevertrouwd belang) aangevoerd argument ('er is onvoldoende rekening gehouden met de in het gebied waar de inrichting is gelegen redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen'), dat niet aansloot bij het aan B&W toevertrouwde belang, maar wel bij dat van de andere appellanten, werd het beroep gegrond verklaard.<sup>109</sup>

#### 5.4.4 De bevindingen samengevat

De bevindingen van deze paragraaf kunnen als volgt worden samengevat.

1. Van de 76 bij de Afdeling bestuursrechtspraak onderzochte beroepszaken is er bij 68 sprake van dat het belang van de derde wordt beschermd door het globale doel van de regeling; bij *acht* beroepszaken is dat niet het geval. Bij die *acht* beroepszaken heeft de derde in de beroepsprocedure uit de aard der zaak ook geen argumenten tegen het besluit aangevoerd die passend zouden zijn in een strikte relativiteitsleer.
2. Bij de 68 beroepszaken waar het belang van de derde wel wordt beschermd door het globale doel van de regeling, heeft de derde *twee* keer geen enkel in een strikte relativiteitsleer passend argument aangevoerd, en 66 keer (deels) argumenten die daarin wel zouden passen.
3. Van de 45 gegronde beroepen is de gegrondverklaring *twee* keer het gevolg van het honoreren van argumenten die bij hantering van een strikte relativiteitsleer niet passend zouden zijn geweest.

## 5.5 Uitkomsten analyse beroepszaken rechtbanken

### 5.5.1 Algemeen

In het kader van het onderzoek zijn 83 beroepszaken bestudeerd die ter zitting zijn behandeld bij vijf verschillende Nederlandse rechtbanken en waarin uitspraak is gedaan in de tweede helft van 2002. In 50 gevallen ging het om een reguliere beroepszaak, 33 keer ging het om een kortgesloten voorlopige voorziening.

<sup>107</sup> Zaaknummer: 200104118/2.

<sup>108</sup> Zaaknummer: 200102095/1.

<sup>109</sup> Zaaknummer: 200102166/1.

In paragraaf 5.5.2 worden over die beroepszaken een aantal algemene gegevens vermeld, in paragraaf 5.5.3 worden de vier vragen die in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk zijn gesteld, beantwoord.

### 5.5.2 Algemene gegevens over de beroepen

#### 5.5.2.1 De mate waarin derden bij beroepsprocedures zijn betrokken

Anders dan bij de door de Afdeling bestuursrechtspraak behandelde milieuzaken zijn in de beroepsprocedures bij de rechtbanken niet vaak derden betrokken. Voor wat betreft de ter zitting van de rechtbank behandelde reguliere beroepszaken is daarvan een tamelijk nauwkeurige indruk te verkrijgen

Uit een overzicht van 381 in juni 2002 bij vijf rechtbanken ter zitting behandelde reguliere beroepszaken, komt naar voren dat in niet meer dan 15 (4%) van die zaken drie of meer partijen betrokken zijn.

Hoe vaak zijn derden betrokken bij kortgesloten voorlopige voorzieningen? Ook ten behoeve van de beantwoording van die vraag zijn gegevens verzameld, zij het dat daaruit een minder nauwkeurig beeld is af te leiden dan voor de reguliere beroepszaken. De verzamelde gegevens betreffen de bij twee rechtbanken (Assen en Utrecht) in de periode van juni tot en met november 2002 gehouden zittingen waarop verzoeken om voorlopige voorziening zijn behandeld. Daaruit komt naar voren dat in ruim 30% van de ter zitting behandelde verzoeken om voorlopige voorzieningen meer dan twee partijen betrokken zijn.

Uit lopend onderzoek naar de afdoening van beroepsprocedures door de bestuursrechter is bekend dat van het totaal aantal beroepszaken die de bestuursrechter afhandelt, tussen de 5% en de 10% kortgesloten verzoeken om een voorlopige voorziening betreft.<sup>110</sup>

Al die gegevens bij elkaar genomen, kan er – voorzichtig geschat – van worden uitgegaan dat in 5 à 10% van de door de rechtbanken behandelde beroepszaken derden betrokken zijn.<sup>111</sup> Dat is maar liefst tien keer zo weinig als bij de milieuprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

#### 5.5.2.2 Aard van de zaak: reguliere beroepszaak of kortgesloten voorlopige voorziening

Zoals gezegd betreffen de bestudeerde beroepszaken deels reguliere beroepszaken, deels beroepszaken waarin hangende het beroep een voorlopige voorziening is gevraagd die heeft geresulteerd in de beslissing van de rechter om de hoofdzaak tezamen met het verzoek om voorlopige voorziening af te doen.

In de onderstaande tabel is te zien hoe veel beroepszaken bij de verschillende

<sup>110</sup> Het onderzoek vindt plaats binnen de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen; de betreffende gegevens zijn nog niet gepubliceerd.

<sup>111</sup> Als we er van uitgaan dat bij 7,5% van de beroepszaken gaat om kortgesloten verzoeken om voorlopige voorzieningen betreft, en bij 92,5% om reguliere beroepszaken, en als we er daarnaast van uitgaan dat bij 30% van de kortgesloten voorlopige voorzieningen derden zijn betrokken, en bij 4% van de reguliere beroepszaken, dan zijn in bijna 6% van het totaal van de bestuursrechtelijke procedures derden betrokken. Immers, bij 30% van 7,5% is 2,25%; 4% van 92,5% is 3,7%; samen is dat 5,95%.

rechtbanken zijn bestudeerd, en hoe vaak het daarbij gaat om een reguliere beroepszaak of om een kortgesloten verzoek om voorlopige voorziening.

**Tabel 5.5.1** Soort beroepszaak

Soort beroepszaak	Rechtbank					
	Assen	Breda	Groningen	Leeuwarden	Utrecht	Totaal
Reguliere Beroepszaak	73% (8)	68% (15)	63% (10)	64% (7)	43% (10)	60% (50)
Kortgesloten voorlopige voorziening	27% (3)	32% (7)	37% (6)	36% (4)	57% (13)	40% (33)
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	11	22	16	11	23	83

De verhouding tussen het aantal geselecteerde reguliere beroepszaken waarbij derden zijn betrokken en het aantal geselecteerde kortgesloten voorlopige voorzieningen waarbij dat het geval is, komt redelijk overeen met de werkelijke verdeling.<sup>112</sup>

#### 5.5.2.3 Aard van de zaak: waarover gaat het geschil?

Bij wat voor soort beroepszaken zijn derden betrokken? Om daar iets over te kunnen zeggen, is een indeling in vier categorieën gemaakt: 'sociale zekerheid', 'ambtenaren', 'bouw' en 'overige'. In de categorie 'ambtenaren' bleken zich geen beroepszaken te bevinden. In de andere drie categorieën wel. Hoe veel zaken zich in welke categorie bevonden, is – uitgesplitst naar rechtbank – in de onderstaande tabel te zien.

<sup>112</sup> Op basis van de in de vorige noot genoemde verhouding tussen het aantal reguliere beroepszaken waarin derden zijn betrokkene en het aantal verzoeken om voorlopige voorziening waarin derden zijn betrokken, zouden, op basis van 83 bestudeerde dossiers, 31,4 in plaats van 33 kortgesloten verzoeken om voorlopige voorziening te verwachten zijn geweest, en 51,6 in plaats van 50 reguliere bodemzaken.

**Tabel 5.2** Soort beroepszaak

Soort beroepszaak	Rechtbank					
	Assen	Breda	Groningen	Leeuwarden	Utrecht	Totaal
Sociale zekerheid	27% (3)	23% (5)	13% (2)	0% (0)	9% (2)	14% (12)
Bouw	64% (7)	59% (13)	56% (9)	73% (8)	65% (15)	63% (52)
Overig	9% (1)	18% (4)	31% (5)	27% (3)	26% (6)	23% (19)
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	11	22	16	11	23	83

Het blijkt dat meer dan 60% van de beroepszaken waarbij derden betrokken zijn, bouwzaken betreft. Bij de categorie 'overige' gaat het om uiteenlopende zaken, zoals kapvergunningen (vier keer), bestuursdwang (vier keer), invalidenparkeerplaatsen (twee keer), de wijziging van een tracé van een hoofdwatgang, een vergunning voor het houden van rondvaarten, een naamswijziging, het verlenen van toestemming om een stoffelijk overschot op te graven, het verlenen van een vergunning voor het beoefenen van de artsenijbereidkunst, de ontheffing aan een vergunninghouder (van een standplaats) om op zijn standplaats aanwezig te zijn, een aanwijzing, inhoudend dat de voorgenomen verkoop van huurwoningen geen doorgang kan vinden, een ontheffing met betrekking tot geluidsnormen ten behoeve van het verrichten van werkzaamheden voor de Hoge Snelheidslijn en een vergunning voor een in- en uitrit.

#### 5.5.2.4 De hoedanigheid van de bij de beroepsprocedures betrokken derden

Verschillende soorten derden zijn te onderscheiden: natuurlijke personen en rechtspersonen die voor hun eigen belang opkomen, bestuursorganen aan wie een bepaald belang is toevertrouwd en ideële organisaties die zich een bepaald belang hebben aangetrokken. Hoe vaak komen welke derden in de onderzochte procedures voor?

In beroepsprocedures bij de rechtbanken waarin derden zijn betrokken, komt het – anders dan bij de door de Afdeling bestuursrechtspraak behandelde milieuzaken – nauwelijks voor dat er verschillende derden bij dezelfde beroepsprocedure zijn betrokken. In welgeteld één van de 83 procedures was dit het geval. Het ging om een natuurlijk persoon en een ideële organisatie.

In onderstaande tabel staat aangegeven hoe vaak een bepaalde categorie van derden bij één van de 83 procedures was betrokken.

**Tabel 5.5.3** Hoedanigheid derden

<i>Soort derde die bij de procedure is betrokken</i>	<i>Aantal</i>
Natuurlijke en/of rechtspersoon	80
Bestuursorgaan	1
Ideële organisatie	3
<i>Totaal</i>	<i>84</i>

Uit de tabel blijkt dat, ook weer anders dan bij de milieuzaken, ideële organisaties en bestuursorganen nauwelijks als derde bij beroepsprocedures bij de rechtbank zijn betrokken. De derden zijn zo goed als altijd natuurlijke of rechtspersonen.

#### 5.5.2.5 De uitkomst van de door de derden ingestelde beroepen

Van de 83 beroepen is een meerderheid ongegrond verklaard, zo is in de onderstaande tabel te zien.

**Tabel 5.5.4** Uitkomst beroep

<i>Uitkomst van beroepsprocedures waarbij derden zijn betrokken</i>	<i>Soort beroepszaak</i>			
	Sociale zekerheid	Bouw	Overig	Totaal
Ongegrond	75% (9)	56% (29)	53% (10)	58% (48)
Gegrond	25% (3)	42% (22)	42% (8)	40% (33)
Beroep geadresseerde, na bezwaar derde, is gegrond	0% (0)	2% (1)	5% (1)	2% (2)
Totaal	100%	100%	100%	100%
N =	12	52	19	83

Uit de tabel blijkt dat ongeveer 60% van de door de rechtbank behandelde beroepen ongegrond is verklaard.

Ter toelichting op de tabel zij het volgende vermeld. Onder de ongegronde beroepen zijn ook gerekend, beroepen waarin toepassing is gegeven aan art. 8:72 lid 3 Awb.<sup>113</sup> Het dictum van de uitspraak luidt in dat geval weliswaar 'gegrond', maar omdat tevens is bepaald dat de rechtsgevolgen van het – als consequentie van het gegrond verklaarde beroep – vernietigde besluit in stand blijven, is – materieel gezien – sprake van een ongegrond beroep.

In de tabel is als aparte categorie opgenomen, '*Beroep geadresseerde, na bezwaar derde, is gegrond*'. Het betreft hier de situatie dat het bezwaar van de derde gegrond is verklaard en dat de geadresseerde van het oorspronkelijke besluit in beroep komt tegen dat besluit op bezwaar. Wordt diens beroep gegrond verklaard, dan betekent dat voor de derde dat de beroepsprocedure ongunstig voor hem eindigt (in beginsel net zo

<sup>113</sup>

Dit deed zich eenmaal voor (zaaknummer: 01/1896 (rechtbank Utrecht)).

ongunstig als in de situatie dat zijn beroep tegen het ongegrond verklaren van zijn bezwaar ongegrond wordt verklaard).

### 5.5.3 De vier vragen

#### 5.5.3.1 De eerste vraag: in hoeverre wordt de derde beschermd door het globale doel van de regeling?

Nu een aantal algemene gegevens over de onderzochte beroepen is gepresenteerd, komen we toe aan de beantwoording van de eerste van de vier hiervoor geformuleerde vragen voor de bij de rechtbank behandelde beroepszaken: hoe vaak zijn de bij het beroep betrokken derden niet of juist wel geraakt in een belang dat geacht mag worden beschermd te worden in het globale doel van de regeling? Anders gezegd: hoe vaak zouden zij voor hun belangen mogen opkomen als een ruime relativiteitsleer wordt ingevoerd. Voor alle 83 procedures is dat vastgesteld. In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten te zien.

**Tabel 5.5.5** Ruime relativiteitsleer

Strekt het globale doel van de regeling (mede) tot bescherming van de derde?	Soort beroepszaak			
	Sociale zekerheid	Bouw	Overig	Totaal
Ja	92% (11)	96% (50)	94% (18)	95% (79)
Nee	8% (1)	4% (2)	5% (1)	5% (4)
Totaal	100%	100%	100%	100%
	12	52	19	83

Uit de tabel blijkt dat de bij de procedure bij de bestuursrechter betrokken derden in bijna alle gevallen opkomen voor belangen die worden beschermd door het globale doel van de regeling. Slechts in vier van de 83 beroepszaken was dat niet het geval.

Bij de vier gevallen waar daarvan geen sprake is, gaat het twee keer om het beroep van een concurrent van een bedrijf dat een bouwvergunning heeft verkregen,<sup>114</sup> één keer om het beroep van een omwonende tegen het besluit om aan een standplaatshouder ontheffing te verlenen persoonlijk aanwezig te zijn op zijn standplaats<sup>115</sup> en één keer om het beroep van een werkgever tegen de weigering een uitkering toe te kennen aan een van zijn werknemers.<sup>116</sup>

#### 5.5.3.2 De tweede vraag: in hoeverre strekken de specifieke toepasselijke voorschriften tot bescherming van de derde?

De tweede vraag is hoe vaak een derde zich, blijkens de argumenten die hij in de

<sup>114</sup> Zaaknummers: 01/828 (rechtbank Groningen) en 02/273, 02/296, 02/1676, 02/1705, 02/1903 (rechtbank Utrecht).

<sup>115</sup> Zaaknummer: 01/35 (rechtbank Groningen).

<sup>116</sup> Zaaknummer: 01/2217 (rechtbank Utrecht).

procedure bij de rechter aanvoert, beroept op rechtsregels die het bestuur bij de totstandkoming van het bestreden besluit in acht had moeten nemen, maar niet strekken tot bescherming van de belangen waarin hij door het besluit is geraakt. Anders gezegd: in hoeverre voeren derden argumenten aan die bij invoering van een strikte relativiteitsleer aanvaardbaar zouden zijn?

In onderstaande tabel is te zien hoe vaak het voorkomt dat de derde (1) alleen maar argumenten aanvoert die passend zouden zijn in een strikte relativiteitsleer, (2) deels passende en deels niet passende argumenten aanvoert, (3) in het geheel geen argumenten aanvoert die in een strikte relativiteitsleer zouden passen, of (4) in het geheel geen argumenten aanvoert die zien op het ter discussie staande besluit.

**Tabel 5.5.6** Strikte relativiteitsleer

Argumenten die tegen het bestreden besluit naar voren zijn gebracht	Soort beroepszaak			
	Sociale Zekerheid	Bouw	Overige	Totaal
Alleen maar passende argumenten	83% (10)	86% (45)	83% (16)	86% (71)
Zowel passende als niet passende argumenten	0% (0)	4% (2)	0% (0)	2% (2)
Alleen maar niet passende argumenten	0% (0)	4% (2)	0% (0)	2% (2)
Geen argumenten mbt het bestreden besluit	17% (2)	6% (3)	16% (3)	10% (8)
Totaal	100%	100%	100%	100%
N	12	52	19	83

Uit de tabel komt naar voren dat de rechter in *tien* van de 83 procedures in het geheel geen argumenten te beoordelen krijgt die niet zouden passen in een strikte relativiteitsleer (twee keer gaat het om een situatie dat alle aangevoerde argumenten niet passend zijn, acht keer om de situatie dat er geen enkel argument wordt aangevoerd dat op het bestreden besluit betrekking heeft).

Zoals eerder al is opgemerkt (onder tabel 5.4.4), wordt de mate waarin een derde in staat is om passende argumenten aan te voeren, bepaald door de vraag of hij door het besluit is geraakt in een belang dat het bestuur bij het nemen van het besluit had moeten betrekken. Het is daarom interessant om de resultaten van toepassing van een strikte en een ruime relativiteitsleer met elkaar te vergelijken, voor wat betreft het soort argumenten dat derden aanvoeren. De resultaten zijn in de onderstaande tabel te zien.

**Tabel 5.5.7** Strikte en ruime relativiteitsleer

<i>In hoeverre heeft de derde argumenten aangevoerd die passend zijn in een strikte relativiteitsleer?</i>	<b>Categorie derde</b>		
	Derden die bij een ruime relativiteitsleer niet toegelaten zouden worden	Derden die bij een ruime relativiteitsleer wel toegelaten zouden worden	Totaal
Alleen maar passende argumenten	0% (0)	90% (71)	86% (71)
Zowel passende als niet passende argumenten	0% (0)	3% (2)	2% (2)
Alleen maar niet passende argumenten	50% (2)	0% (0)	2% (2)
Geen argumenten mbt het bestreden besluit	50% (2)	8% (6)	10% (8)
Totaal	100%	100%	100%
N	4	79	83

De meest linkse kolom met getallen betreft de groep van vier derden die niet aan de eisen van een ruime relativiteitsleer voldoen. Logischerwijs is het voor deze groep van vier onmogelijk tegen het besluit argumenten aan te voeren die bij hantering van een strikte relativiteitsleer aanvaardbaar zouden zijn.

De tweede kolom is de interessantste van de tabel. Daar gaat het om de groep van 79 derden die wel voldoen aan de eisen van een ruime relativiteitsleer. Voor een overgrote meerderheid van deze groep (90%) geldt dat tegen het besluit louter argumenten worden aangevoerd die ook aanvaardbaar zouden zijn in een strikte relativiteitsleer.

Voor een zeer kleine minderheid (3%) geldt dat naast argumenten die in een strikte relativiteitsleer zouden passen ook argumenten die daar niet in zouden passen worden aangevoerd.

Daarnaast komt het soms voor dat enkel argumenten worden aangevoerd die geen verband houden met de belangen die het bestuur bij het besluit in overweging had moeten nemen.

Tenslotte komt het in het geheel niet voor dat als een derde procedeert tegen een besluit dat hem raakt in een belang dat wordt beschermd door het globale doel van de regeling, hij tegen dat besluit louter argumenten naar voren brengt die wel zien op het besluit, maar niet zien op het belang waarin hij door het besluit is geraakt.

Kort en goed: wie door een besluit in een belang is geraakt dat wordt beschermd door het globale doel van de regeling, zoekt in de argumenten die hij tegen het besluit aanvoert, bijna altijd aansluiting bij dat belang.

### 5.5.3.3 De derde vraag: hoe vaak worden *contraire* belangen in het geding gebracht?

In de onderzochte zaken deed het zich twee keer voor dat een derde een argument naar voren bracht dat *contrair* zijn aan diens eigen belang.



Het eerste geval betrof een beroep tegen het verlenen van een bouwvergunning voor een carport. De buurman die in beroep was gekomen, bracht tegen het besluit niet alleen naar voren dat de bouw van de carport op zijn eigen perceel tot een verminderde daglichttoetreding zou leiden, maar ook dat dit zou gelden voor de daglichttoetreding in de woning van de vergunninghouder.<sup>117</sup>

Het tweede geval betrof het beroep tegen een vergunning voor het vestigen van een asielzoekerscentrum. De indiener van het beroep, wonend in de directe nabijheid van de plek waar het asielzoekerscentrum zou moeten worden gevestigd, brengt onder meer naar voren dat geen vergunning kan worden verleend, omdat de plek ongeschikt is voor de vestiging van een asielzoekerscentrum (de asielzoekers zullen veelvuldig een drukke weg moeten oversteken), en dat de huisvesting in stacaravans inhumain is.<sup>118</sup>

#### *5.5.3.4 De vierde vraag: hoe vaak leidt het aanvoeren van argumenten die geen betrekking hebben op een norm die beoogt het belang van de derde te beschermen tot een gegrond beroep?*

De vierde vraag is hoe vaak het beroep van de derde gegrond wordt verklaard omdat de rechter door de derde aangevoerde argumenten honoreert die niet strekken tot bescherming van de belangen waarin hij door het besluit is geraakt (hetzij een contrair belang, hetzij een belang dat bij toepassing van een strikte dan wel ruime relativiteitsleer niet tot succes zou mogen leiden).

Het blijkt dat dit zich in geen van de 33 gegrond verklaarde beroepen voordoet. Als een beroep gegrond wordt verklaard en het aangevochten besluit wordt vernietigd, gebeurt dit steeds op grond van argumenten die passen in een strikte relativiteitsleer (en dus ook in een ruime relativiteitsleer) en die niet contrair zijn aan de belangen van de derde.

#### *5.5.4 Samenvatting bevindingen*

De bevindingen van deze paragraaf kunnen als volgt worden samengevat.

1. Van de 83 bij de rechtbanken onderzochte beroepszaken is er bij 79 sprake van dat het belang van de derde voldoet aan de eisen van een ruime relativiteitsleer; bij vier beroepszaken is dat niet het geval.
2. Bij die vier beroepszaken heeft de derde in de beroepsprocedure uit de aard der zaak geen argumenten tegen het besluit aangevoerd die passend zijn in een strikte relativiteitsleer. Bij de 79 beroepszaken waarin wel wordt voldaan aan de eisen van een ruime relativiteitsleer, heeft de derde zes keer geen enkel argument aangevoerd dat passend is in een strikte relativiteitsleer, twee keer deels passende argumenten en 73 keer louter passende argumenten.
3. Van de 33 gegronde beroepen is de gegrondverklaring geen enkele keer het gevolg van het honoreren van argumenten die niet passend zijn in een strikte relativiteitsleer (en dus ook niet van argumenten die niet zouden passen in een ruime relativiteitsleer, en evenmin van contraire argumenten).

<sup>117</sup> Zaaknummer: 02/1321, 02/1322 (rechtbank Breda).

<sup>118</sup> Zaaknummer: 01/217 (rechtbank Leeuwarden).

## 5.6 Conclusies

Hoe vaak komt het voor dat zich ten aanzien van een in de procedure bij de bestuursrechter betrokken derde relativiteitsproblemen voordoen? In dit hoofdstuk is geprobeerd deze vraag van een antwoord te voorzien.

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, 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.<sup>119</sup>

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 procedures voordoen,<sup>120</sup> en voor de beroepszaken die bij de rechtbank aan de orde zijn in minder dan één op de 250 procedures.<sup>121</sup>

<sup>119</sup> Zie: tabel 5.4.5, laatste kolom, tweede en derde rij, alsmede tabel 5.5.6, laatste kolom, tweede en derde rij.

<sup>120</sup> 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.

<sup>121</sup> 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

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.

Resultaten van onderzoek worden altijd mede bepaald door hoe de werkelijkheid wordt gecategoriseerd. De werkelijkheid van de hoedanigheid van bij de bestuursrechtelijke beroepsprocedures betrokken derden en van de door hen aangevoerde argumenten vormde in dit onderzoek object van categorisering. Achter de hier gepresenteerde resultaten, die mede de consequentie zijn van categorisering, schuilt de gewone werkelijkheid, waarin elke beroepszaak zijn eigen unieke karakter heeft en waarin op elke keuze wel iets valt af te dingen. Ter relativering en verrijking van de hiervoor verwoorde cijfermatig conclusies vermelden we tot slot van dit hoofdstuk nog iets over enkele categorieën betrokkenen bij beroepsprocedures waarvoor geldt dat de keuze om de door hen aangevoerde argumenten te kwalificeren als juist wel of juist niet passend in een strikte relativiteitsleer wel iets valt af te dingen.

Het betreft (1) bestuursorganen in de milieuprocedure, (2) concurrenten van de houder van een bouwvergunning en (3) appellanten tegen kapvergunningen en invalidenparkeerkaarten.

#### *ad 1) bestuursorganen in de milieuprocedure*

In de 76 onderzochte milieuprocedures was negen keer sprake van een bestuursorgaan dat opkwam tegen een besluit van een ander bestuursorgaan. Vijf keer was het bestuursorgaan niet de enige appellant. In geen van die gevallen was de vraag aan de orde of het bestuursorgaan door het bestreden besluit al dan niet was geraakt in een belang waar het, gelet op het tweede lid van artikel 1:2 Awb, voor mocht opkomen. Op die vraag hoefde niet te worden ingegaan, in verband met de *actio popularis* – een beroepsrecht voor ‘eenieder’ – zoals die thans nog in milieuzaken geldt. Men zou kunnen zeggen dat de Awb voor bestuursorganen in artikel 1:2 lid 2 al een soort relativiteitsvereiste heeft neergelegd, maar dat dit thans in zaken waar een *actio popularis* bestaat nog niet geldt.

In de vier procedures waarin het bestuursorgaan als enige derde betrokken was, ging het drie keer om een college van B&W en één keer om de inspecteur voor de ruimtelijke ordening. Bij de beantwoording van de vraag of van de colleges van B&W en de Inspecteur kon worden gezegd dat zich hier relativiteitsproblemen konden voordoen, hebben we ons georiënteerd op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 maart 1999 (AB 1999, 418), waarin wordt uitgesproken dat het college van GS niet, maar de Inspecteur ruimtelijke ordening wel belanghebbende is bij het besluit van het college van B&W Weerselo om niet met bestuursdwang op te treden tegen een aannemersbedrijf waar zonder bouwvergunning een betonmenginstallatie aanwezig was en op het terrein opslag van grondstoffen en gereed product plaatsvond. De reden dat de Afdeling het college van GS niet als belanghebbende aanmerkt, is dat een andere opvatting zou betekenen dat de

---

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.

bevoegdheidsverdeling tussen gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders, zoals de wetgever die in de WRO heeft neergelegd, zou worden doorkruist. De Inspecteur wordt wel als belanghebbende aangemerkt, omdat het in geding zijnde besluit van B&W Weerselo bij uitstek ziet op een belang dat aan de Inspecteur is toevertrouwd.

Met die Weerselo-uitspraak in gedachten hebben we geredeneerd dat als een college van B&W opkomt tegen een besluit van het college van GS over een milieuvergunning op basis van de Wet Milieubeheer, sprake is van een situatie waarin de wetgever de bevoegdheid tot het verlenen van de milieuvergunning uitdrukkelijk heeft toegekend aan het college van GS, en niet aan het college van B&W. Het college van B&W komt dientengevolge niet op voor een hem toevertrouwd belang; de taak om de belangen die betrokken zijn bij de betreffende vergunningverleningsprocedure tegen elkaar af te wegen, is nu juist aan het college GS toevertrouwd. Onze conclusie was derhalve dat het college van B&W niet door het besluit van het college van GS is geraakt in een belang dat bij het besluit had moeten worden betrokken.

Echter, ook een andere redenering is denkbaar. Je zou kunnen zeggen dat, alleen al omdat de vergunningverlening betrekking heeft op een inrichting die gelegen is de betreffende gemeente, het bestuur van de gemeente, als hoeder van de belangen van haar inwoners, door het betreffende besluit geraakt is in een hem toevertrouwd belang, en dat om die reden sprake is van relativiteit tussen het belang van het college van B&W en de belangen die het college van GS bij het nemen van het besluit diende te betrekken.

Was in dit onderzoek deze laatste redenering gevolgd, dan zou dat hebben betekend dat het aantal milieuzaken waarvan was geconstateerd dat van relativiteit geen sprake was, kleiner zijn geweest, en hetzelfde had gegolden voor het aantal milieuzaken waarvan was geconstateerd dat de daarbij betrokken derde geen met zijn belang congruente argumenten tegen het besluit had aangevoerd. Tenslotte zou ook het aantal milieuzaken waarvan is geconstateerd dat het beroep van de derde gegrond is verklaard op basis van argumenten die niet passend zijn in een strikte relativiteitsleer kleiner zijn geweest.

Dan laten wij nog daar, of bestuursorganen nog wel zo vaak zullen trachten besluiten van andere organen in rechte te bestrijden, als de *actio popularis* is afgeschaft.

#### *ad 2) de concurrent bij bouwvergunningen*

In twee van de 83 bij de rechtbanken bestudeerde beroepszaken was een beroep van een derde tegen een aan concurrent verleende bouwvergunning aan de orde. Voor beide zaken is vastgesteld dat de derde door de bouwvergunning niet is geraakt in een belang dat het bestuur bij het nemen van dat besluit had moeten betrekken en dat geen van de door hen in het kader van de beroepsprocedure aangevoerde argumenten ziet op een belang waarin zij door het besluit zijn geraakt. De reden: concurrentiebelangen kunnen blijkens de Woningwet geen rol spelen bij het verlenen van een bouwvergunning.

Toch zou voor beide zaken ook kunnen worden geredeneerd dat (tenminste) denkbaar is dat bepaalde door de concurrenten tegen de door hen bestreden besluit aan te voeren argumenten zien op een belang waarin zij zijn geraakt en dat het bestuur bij zijn besluit had moeten betrekken. Als dat al niet zo zou zijn op basis van de

omstandigheid dat distributieplanologische argumenten in althans sommige ruimtelijke besluiten een rol mogen spelen, dan wellicht op basis van een soort 'correctie Langemeijer'.<sup>122</sup>

Bij de eerste van de twee zaken is de reden dat het gaat om een situatie waarin nog maar enkele plekken op een bedrijventerrein te vergeven zijn.<sup>123</sup> De concurrent komt hier op tegen een vergunning die als consequentie kan hebben dat voor hem geen plaats meer is op het bedrijventerrein.

Bij de tweede zaak gaat het om het beroep van meerdere bedrijven tegen de vestiging van een concurrent op een bedrijventerrein waar de betrokken bedrijven reeds gevestigd zijn.<sup>124</sup> Ook hier is denkbaar dat de reeds op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven argumenten aanvoeren die zowel zien op een belang waarin zij door het besluit zijn geraakt, als ook op een belang dat het bestuur bij het nemen van het besluit had moeten betrekken. Een voorbeeld van zo'n argument is dat bouwvergunning is verleend voor de bouw van een detailhandelbedrijf waarvan het vloeroppervlak groter is dan het bestemmingsplan toestaat. De achterliggende gedachte: hoewel de reeds op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven moeten accepteren dat ze er een concurrent bij krijgen (de in de Woningwet opgenomen rechtsregels staan nu eenmaal niet toe dat met hun belang als concurrent rekening wordt gehouden), hoeven ze niet te accepteren dat ze er een concurrent bij krijgen die hen in sterkere mate kan gaan beconcurreren dan het bestemmingsplan toestaat.

Zou voor de twee hier beschreven beroepszaken zijn aangenomen dat de door de derde-partijen tegen het besluit aangevoerde argumenten wel betrekking hadden op een belang waarin zij door het besluit waren geraakt, dan was het aantal door de rechtbanken behandelde beroepszaken waarvan wij hadden geconstateerd dat geen sprake was van in een strikte relativiteitsleer passende argumenten, nog kleiner geweest.

### *ad 3) appellanten tegen kapvergunningen en invalidenparkeerkaarten*

Hiervoor waren twee situaties aan de orde waarvan denkbaar is dat een soepeler beoordeling had plaatsgevonden van de relativiteit van het belang van de derde. Onder de onderzochte beroepszaken bevonden zich echter ook enkele zaken waarvan juist denkbaar was dat de beantwoording van de vraag naar de relativiteitseisen strenger had plaatsgevonden dan in het onderzoek is gebeurd.

Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan twee procedures waarbij derden opkwamen tegen een besluit om aan iemand een invalidenparkeervergunning te verlenen.<sup>125</sup> Dat de derden (in beide gevallen burens) door het globale doel van het vereiste van de parkeervergunning werden beschermd, kon zonder veel problemen worden aangenomen. Zo viel in de gemeentelijke verordeningen op basis waarvan besluiten over het verlenen van parkeervergunningen werden genomen, te lezen dat de 'parkeerdruk' (naast, onder meer, de medische situatie van de aanvrager) een belang is waarmee door het bestuur bij de besluitvorming rekening moest worden gehouden. De buurman in één van de twee procedures bracht tegen de vergunning mede naar

<sup>122</sup> Zie hierboven, hfs. 2, par. 2.3 onder a, noot 23 (waar Scheltema & Scheltema 2003 worden aangehaald), en hfs. 3, par. 3.3.1.

<sup>123</sup> Zaaknummer: 01/828 (rechtbank Groningen).

<sup>124</sup> Zaaknummer: 02/273, 02/296, 02/1676, 02/1705, 02/1903 (rechtbank Utrecht).

<sup>125</sup> Zaaknummer: 01/1896 (rechtbank Utrecht) en 02/446, 02/446 (rechtbank Leeuwarden).

voren dat het bestuur de medische situatie van de aanvrager van de vergunning onjuist (dat wil zeggen: te negatief) had ingeschat.<sup>126</sup> Wij zijn van oordeel dat dit argument ook bij hantering van een strikte relativiteitsleer aanvaardbaar zou zijn. Immers, als de vergunning op onjuiste gronden is verleend, levert dat schending op van een voorschrift dat mede ten doel heeft de belangen van omwonenden te beschermen. Enige twijfel is echter mogelijk, omdat het bestuurlijke oordeel van de medische situatie van de aanvrager strikt genomen los staat van enig belang van de aanvrager.<sup>127</sup>

Méér twijfel is mogelijk ten aanzien van procedures waarin omwonenden opkomen tegen een kapvergunning. Er is sprake van relativiteit, zodra in de betreffende verordening te lezen valt de 'leefbaarheid' een belang is dat betrokken moet worden bij de beslissing om al dan niet een kapvergunning te verlenen. Maar als een omwonende aanvoert dat de vergunning niet verleend had mogen worden, omdat het bestuur ten onrechte heeft aangenomen dat de boom geen cultuurhistorische waarde vertegenwoordigt, dan is discutabel of het een argument betreft dat passend is bij het belang van de omwonende.

Onder de 83 bij de rechtbank behandelde beroepszaken bevonden zich er twee waar een derde procedeerde tegen een kapvergunning.<sup>128</sup> Ook hier hebben we de argumenten die zagen op andere belangen dan de leefbaarheid als passend aangemerkt, en ook hier geldt weer dat, hadden we dat niet gedaan, wij voor iets meer zaken hadden geconstateerd dat door de derde-partij behalve passende, ook in een strikte relativiteitsleer niet passende argumenten naar voren waren gebracht.

De hier gegeven beschrijving van beslissingen die zijn genomen in het kader van de beoordeling van de 159 bestudeerde beroepszaken op aspecten van relativiteit, laat zien dat er steeds een bepaalde categorie beroepszaken is waarbij de toepassing van beslissingscriteria die in de vier aan het begin van dit hoofdstuk geformuleerde vragen verscholen liggen, niet eenduidig leiden tot toedeling aan de ene of de andere categorie, maar ook dat het aantal beroepszaken waar zich dit probleem voordoet, relatief klein is. Waar twijfel bestond over de vraag hoe de hoedanigheid van een derde, of de door die derde aangevoerde argumenten precies moesten worden gekwalificeerd, sloeg de balans ongeveer even vaak door naar de ene kant ('voldoet wel aan de ruime relativiteitseis'; 'wel sprake van een in een strikte relativiteitsleer passend belang') als naar de andere kant ('voldoet niet aan de ruime relativiteitseis'; 'geen sprake van een in een strikte relativiteitsleer passend belang').

---

<sup>126</sup> Zaaknummer: 01/1896 (rechtbank Utrecht).

<sup>127</sup> Denkbaar is ook nog dat het antwoord luidt: soms passend. De redenering is dan dat het argument van de buurman dat de medische situatie van de parkeervergunninghouder alleen dan passend is, als vaststaat dat het verlenen van de vergunning een negatieve invloed heeft op de parkeerdruk.

<sup>128</sup> Zaaknummers: 02/1267, 02/1266 en 02/1427, 02/1428 (beide rechtbank Utrecht).

## **6 Aandachtspunten bij de afweging of een middel ter bestrijding van oneigenlijk gebruik zou moeten worden ingevoerd**

### **6.1 Inleiding**

Waar dient rekening mee te worden gehouden, bij de afweging of een of meer van de in dit rapport besproken middelen dienen te worden ingevoerd? Het antwoord hangt er mede van af op welk middel wordt gedoeld, en van de vorm waarin dat middel wordt gegoten. Daarom begint dit hoofdstuk met een aantal opmerkingen over dat punt (par. 6.2).

Daarna zullen de (neven-) effecten worden beschreven die van invoering van de middelen te verwachten zijn (par. 6.3). Daarbij zal ook bezien worden of er ingevolge EG-rechtelijke of andere internationale verplichtingen randvoorwaarden zijn die aan invoering in de weg staan (par. 6.4).

Vervolgens komt de vraag aan de orde of invoering gewenst is. De eerste deelvraag die in dat kader van belang is, is de vraag in hoeverre invoering zal leiden tot lastenverlichting (par. 6.5). In hoofdstuk 1 van dit rapport is al aangegeven dat een eventuele lastenverlichting niet de enige reden kan zijn om één of meer van de besproken middelen ter beperking van oneigenlijk gebruik in te zetten: men zou daar ook voor kunnen kiezen als men het argument van een eventuele lastenverlichting niet doorslaggevend vindt, omdat men van oordeel is dat:

- 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 (par. 6.6);
- de huidige regeling / heersende leer niet goed past in het systeem van de Awb (par. 6.7);
- toepassing van de heersende leer leidt tot ongewenste resultaten, in de zin van: resultaten die ingaan tegen het rechtsgevoel (par. 6.8).

Tenslotte dient de vraag onder ogen te worden gezien in hoeverre invoering van een middel tegen oneigenlijk gebruik zelf tot ongewenste resultaten zou leiden (par. 6.9).

### **6.2 Middel en vorm**

#### *6.2.1 'Aan de poort' of 'aan de uitgang'?*

Ten aanzien van een aantal in dit onderzoek behandelde middelen die oneigenlijk gebruik van een beroepsrecht zouden moeten tegengaan kan nog een nadere keuze worden gemaakt: zou het betreffende vereiste een rol moeten spelen bij de ontvankelijkheidsbeoordeling dan wel in het afwegingskader: 'aan de poort' of 'aan de uitgang'?

Hoe ligt dit vraagstuk ingeval de *ruime relativiteitsleer* wordt ingevoerd? Invoering van een dergelijke leer betekent, dat een derde alleen met succes gebruik kan maken van een beroepsmogelijkheid, als de belangen van de derde een rol

mogen spelen in het afwegingskader. In die leer heeft het voor de derde wiens belangen niet mogen worden meegewogen geen enkele zin om aan het proces deel te nemen, omdat er voor hem op geen enkele wijze iets te winnen valt. Vanuit het gezichtspunt van de rechter bezien: het is niet nodig de inhoud van de klachten van de derde te bezien, als vaststaat dat, gelet op het doel van de regeling, geen belangen van de derde geschonden kunnen zijn. Het ligt dan erg voor de hand de betreffende derde al in de ontvankelijkheidsfase uit te sluiten, en daarmee niet te wachten tot de beslissing ten gronde: dat kan alle bij het proces betrokkenen kosten en moeite besparen, vooral als deze derde de enige appellant is. En het past ook wel in een theorie over waar een ontvankelijkheidsbeoordeling over hoort te gaan. Men zou kunnen zeggen dat bij die beoordeling wordt uitgemaakt wie er recht heeft op een beoordeling ten gronde. In wezen komt invoering van een ruime relativiteitsleer er op neer dat de derde wiens belangen niet door de betreffende regeling worden beschermd, geen recht heeft op een dergelijke beoordeling.

In een *strikte relativiteitsleer* ligt het daarentegen veel minder voor de hand om de derde uit te sluiten bij de ontvankelijkheidsbeoordeling. In een dergelijke leer hangt alles immers af van de vraag welke (specifieke) norm precies geschonden wordt geacht. In het kader van een strikte relativiteitsleer hangt het er van af welke normschending(en) door de derde worden aangevoerd. Het kan voorkomen dat sommige (beweerdelijke) defecten aan een besluit te maken hebben met voorschriften die mede de strekking hebben de derde te beschermen, en andere niet. Ervan uitgaande dat het betreffende wettelijke kader althans sommige belangen van de derde beschermt, kan de rechter de aangevoerde argumenten niet (ongeacht de inhoud daarvan) terzijde leggen. Dan zou men nog steeds dezelfde redenering kunnen volgen als werd beschreven bij de bespreking van de ruime relativiteitsleer: de derde heeft recht op een beoordeling ten gronde, voorzover hij zich beroept op kwesties die geregeld worden door bepalingen die mede moeten worden geacht de belangen van die derde te beschermen, maar hij heeft dat recht niet, waar de ingeroepen rechtsnormen die strekking niet hebben. Een andere redenering is eveneens mogelijk: de derde is *ontvankelijk* (als hij dat op basis van de heersende leer is; eventueel aangevuld met de vaststelling dat het globale doel van de regeling hem beschermt), maar het concrete bezwaar moet worden *afgewezen*, omdat het niet is gebaseerd op een norm die hem beschermt.

Ook bij invoering van een strikte relativiteitsleer zou dus gekozen kunnen worden voor het oordeel (in zoverre) niet-ontvankelijk, zoals ook met betrekking tot de ruime leer werd geconcludeerd.<sup>129</sup> Dit past niet in de klassieke aanpak die de Afdeling rechtspraak RvS destijds hanteerde<sup>130</sup> en die de hoger beroepskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak RvS thans nog steeds volgt, maar is wel een methode die de milieukamer van de Afdeling bestuursrechtspraak gebruikt.<sup>131</sup> Wij hebben een

<sup>129</sup> Zie voor een ander oordeel het rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor bestuursrecht VAR, paragraaf 4.2.5.1.

<sup>130</sup> Vgl. de in hfs. 2, par. 2.2 geciteerde uitspraak ARRvS 23 juli 1981, *tB/S* IV, nr. 68.

<sup>131</sup> Een willekeurig recent voorbeeld uit de jurisprudentie: ABRvS 20 augustus 2003, *AB* 2003, 391 m.nt. RW. Vgl. ook de titel van de bijdrage van B.J.W. Walraven, "In zoverre niet-ontvankelijk", of hoe de Afdeling paal en perk stelde aan de rechtsbescherming in het milieurecht', in: Addink e.a. (red.), *De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter*, Preadvies Vereniging voor Milieurecht, 2002-1, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002.



lichte voorkeur voor 'in zoverre niet-ontvankelijk', omdat het er op neer komt dat de rechter zich niet uitspreekt over de vraag of de klacht, op zichzelf genomen, gegrond is. Echter, of het oordeel 'in zoverre niet-ontvankelijk', dan wel 'in zoverre ongegrond' wordt uitgesproken, lijkt een technische kwestie, die weinig betekenis heeft voor de belasting van rechter of partijen. Immers, in beide gevallen dient de rechter de aangevoerde gronden te beoordelen op de vraag in hoeverre zij passend zijn in de strikte relativiteitsleer.

Vergelijkbare opmerkingen als werden gemaakt over de strikte relativiteitsleer kunnen worden gemaakt ten aanzien van de leer van de *contraire* belangen. Ook bij het verbod van het aanvoeren van *contraire* belangen geldt, dat de derde alleen bepaalde argumenten niet naar voren mag brengen.

De laatste twee middelen (uitsluiten wegens gebrek aan procesbelang, of wegens gebrek aan causaal verband) zijn beide middelen die in de huidige jurisprudentie over het belanghebbendebegrip, als factor die bepalend is voor de ontvankelijkheid, worden gehanteerd. Als deze instrumenten worden aangescherpt teneinde oneigenlijk gebruik tegen te gaan, dan lijkt het niet nodig daar een andere vorm voor te kiezen dan thans, in de ontvankelijkheidsbeoordeling.

### 6.2.2 *Wetswijziging vereist of niet?*

Is voor invoering van de middelen een wetswijziging vereist? Als het gaat om invoering van een ruime of strikte relativiteitsleer dan zou men kunnen stellen van niet. Men zou daarbij kunnen wijzen op de introductie van de relativiteitsleer in het civiele onrechtmatigedaadsrecht: die heeft ook via jurisprudentiewijziging plaatsgevonden. Toch lijkt ons dat het zonder meer aangewezen is dat niet zonder een wettelijke basis tot introductie van een dergelijke leer wordt overgegaan. Het gaat om een tamelijk ingrijpende wijziging van principiële aard op een punt waar jarenlange vaste jurisprudentie over bestaat en waarover ook de Awb-wetgever zich expliciet heeft uitgesproken.

Ook als wordt gekozen voor een verbod van het aanvoeren van *contraire* belangen lijkt ons een wettelijke basis gewenst. Men kan de leer van de *contraire* belangen zien als een vorm van een relativiteitsvereiste, en waar dergelijke belangen in het verleden in procedures bij de bestuursrechter zijn aangevoerd zijn zij in principe aanvaard. Men zou kunnen zeggen dat introductie van een dergelijk verbod via de jurisprudentie in het verleden wel mogelijk was geweest. Daartoe kan men wijzen op het proefschrift van Van Buuren, uit 1978. Van Buuren stelde dat er geen incongruentie zou mogen bestaan tussen bezwaar en hoedanigheid. Hij lijkt daarmee ongeveer dezelfde categorie op het oog gehad te hebben als in dit rapport werd beschreven onder de noemer: leer van de *contraire* belangen.<sup>132</sup> De jurisprudentie (uitspraken van de Kroon daaronder begrepen) wees niet altijd in dezelfde richting.

<sup>132</sup> Van Buuren, 1978, p. 88 e.v. De parallelie is niet volledig, want Van Buuren noemt in de betreffende paragraaf ook het voorbeeld van een bedrijf dat opkomt tegen een aan een concurrent verleende bouwvergunning. Als een dergelijke appellant welstandsbezwaren aanvoert, past dat wel bij een omwonende, maar niet bij de hoedanigheid van concurrent, aldus Van Buuren (a.w., p. 90). Voor het overige ging het ook Van Buuren om uitzonderlijke gevallen. Hij schrijft: 'De (voorgestelde) incongruentieregel wil slechts uitwassen bestrijden en moet daarom met voorzichtigheid worden gehanteerd' (a.w., p. 90).

Echter, er was toen nog weinig algemeen bestuursrechtelijke jurisprudentie voorhanden. Nu er inmiddels veel uitspraken zijn waarin contraire argumenten zijn aanvaard, zou het beter zijn een eventueel verbod om dergelijke belangen aan te voeren niet zonder wettelijke basis in te voeren.

Net als in de vorige subparagraaf is onze conclusie anders, waar het betreft de twee als laatste genoemde middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik. Wij gaan er daarbij van uit dat het toepassingsgebied van de criteria 'procesbelang' en 'causaliteit' niet leidt tot een spectaculaire stijging van het aantal gevallen waarin derden niet-ontvankelijk worden verklaard. Verder gaat het om een meer graduele verandering: een aanscherping van criteria die al in de huidige jurisprudentie worden gehanteerd.

### **6.3 Mogelijke neveneffecten en andere aandachtspunten**

Wij hebben getracht te voorzien welke neveneffecten zich zouden kunnen voordoen waar rekening mee zou moeten worden gehouden. Wij stippen de punten die in dat verband naar voren gebracht kunnen worden slechts aan. Een verder doordenken ervan lijkt pas opportuun als een keuze is gemaakt in hoe op 'oneigenlijk gebruik' gereageerd dient te worden.

#### *Mogelijke verschuiving van argumenten?*

Bij sommige vormen van relativiteitseisen komt het voor dat derden weliswaar mogen 'meedoen' in de procedure, maar daarin niet alle aspecten die een besluit onrechtmatig kunnen maken mogen aanvoeren (strikte relativiteitsleer). Dan zou het kunnen voorkomen dat een verschuiving plaatsvindt in de argumenten die derden in bestuursrechtelijke procedures naar voren zullen brengen. Net zoals zij zich thans soms beroepen op normen die alleen strekken ter bescherming van hun 'tegenpartij', omdat alleen schending van die normen in de afweging een rol mag spelen, zullen zij in een nieuwe situatie zoeken naar gronden waarmee zij succes kunnen hebben. Dat zouden dan bepalingen kunnen zijn die thans in de schaduw staan, omdat er meer voor de hand liggende normen zijn. Globaal gesproken zou men kunnen denken aan een verschuiving van meer specifieke, uit bijzondere regeling afkomstige normen, naar meer algemene normen, uit de Awb of – mede in het licht van een mogelijke 'correctie Langemeijer' – normen van ongeschreven aard. Ook is een verschuiving denkbaar naar argumenten van buiten het nationale recht, zoals artikel 6 EVRM en de rechten waarop met name bedrijven zich zouden kunnen beroepen via artikel 10 van het EG-verdrag.

#### *Een vlucht naar de civiele rechter als restrechter?*

In de hiernavolgende paragraaf 6.6 zullen wij nog uitgebreid aandacht besteden aan de vraag of er meer congruentie zou moeten bestaan tussen de jurisprudentie van de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. We doen dit dan vanuit de vraagstelling of het wel zo gelukkig zou zijn als de bestuursrechter een ruimere leer blijkt te hanteren dan zijn civiele collega. We hebben het dan dus over de situatie dat een belanghebbende die bij de bestuursrechter de vernietiging van een bestuursbesluit

kan vragen, maar vervolgens bij de burgerlijke rechter geen vergoeding van de door dat besluit geleden schade kan vorderen.

Waar bij introductie van met name de strikte relativiteitsleer in het bestuursrecht voor gewaakt zou moeten worden, is de omgekeerde situatie. Namelijk: dat de bestuursrechter onder omstandigheden aan de (strikte) relativiteitsleer niet een engere uitleg geeft dan de burgerlijke rechter. Zou hij dat wel doen, dan ontstaat de weinig gelukkige situatie dat in het bestuursrechtelijk discours niet toegelaten belanghebbenden hun toevlucht zouden kunnen zoeken tot de burgerlijke rechter.<sup>133</sup> En daarmee dat de burgerlijke rechter geroepen wordt te oordelen in geschillen die, gelet op de bestaande competentieverdeling, eigenlijk bij de bestuursrechter thuishoren.

#### *Ontduiking van relativiteitsproblemen door vereniging in een belangenorganisatie?*

Een volgende vraag is of eventuele beperkingen ook op andere wijze zouden kunnen worden 'ontdoken'. Zou in het milieurecht niet het risico bestaan dat individuele belanghebbenden zich in rechtspersonen – met zoonodig aan de nieuwe eisen aangepaste statuten – zullen verenigen, om zo de actiemogelijkheden te verruimen? Nu kan men daartegen inbrengen dat het recht ook wel enige grenzen stelt aan dit soort 'oneigenlijk gebruik' van het collectieve actierecht. Zo moet een rechtspersoon, blijkens artikel 1:2, derde lid, Awb, door bijvoorbeeld 'feitelijke werkzaamheden' hebben laten zien dat zij een bepaald belang behartigt. De gedachte hierachter is nu juist om ad hoc, naar aanleiding van een concreet probleem opgerichte belangenorganisaties niet zonder meer toegang tot de procedure te verlenen. Toch is 'ontduiking' niet ondenkbaar. We moeten daarbij niet alleen denken aan de weg van het collectieve actierecht, maar mogelijk ook aan het inschakelen en ondersteunen van andere wél belanghebbende partijen. Denk aan een concurrerende ondernemer die omwonenden inschakelt om in bezwaar tegen een verleende bouwvergunning op te komen, of die de inspecteur voor de ruimtelijke ordening inseint dat er bouwactiviteiten plaatsvinden die indruisen tegen de bepalingen uit het bestemmingsplan.

#### *Hoe moet worden omgegaan met regels van openbare orde?*

Met name voor die vormen van relativiteitseisen waarin derden weliswaar mogen 'meedoen' in de procedure, maar daarin niet alle aspecten die een besluit onrechtmatig kunnen maken mogen aanvoeren (strikte relativiteitsleer), is nog van belang hoe met regels van openbare orde moet worden omgegaan. Kan schending van dergelijke regels dan door de derde naar voren worden gebracht, of door de rechter ambtshalve worden beoordeeld? Zo ja, geldt dat dan altijd, of moet een uitzondering worden gemaakt voor regels die niet de strekking hebben de derde te beschermen? Van Buuren heeft zich op het standpunt gesteld dat bezwaren die schending van regels van openbare orde inhouden 'nimmer als incongruent zijn te beschouwen'; iedere beroepsgerechtigde, voor welk belang hij ook staat, zou zich

<sup>133</sup> Zie in dit verband HR 20 november 1987, NJ 1988, 843 (Montenegro).

steeds op deze regels mogen beroepen.<sup>134</sup> Dit is tegenwoordig minder vanzelfsprekend dan in 1978, gelet op de gewijzigde houding als het gaat om de vraag welke aspecten de bestuursrechter ambtshalve mag of moet controleren. Zou een derde bijvoorbeeld aan de orde mogen stellen dat de vergunninghouder in de bezwaarprocedure ten onrechte is ontvangen, omdat deze de daarvoor geldende termijn heeft overschreden? Of, dat het bestreden besluit onrechtmatig is omdat daarbij een toetsing aan een op dat moment niet geldende regeling heeft plaatsgevonden (of dat die regeling onverbindend was)?<sup>135</sup>

*Zouden de middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik zich moeten uitstrekken tot de bezwaarfase?*

Van sommige middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik ligt het voor de hand dat, als zij gelden in de procedure bij de rechter, zij ook zullen gelden in een daaraan voorafgaande bezwaarschriftfase. Dit geldt – althans op het eerste gezicht – in ieder geval voor middelen waarbij de derde onder omstandigheden geheel wordt uitgesloten (niet-ontvankelijkheid; bijvoorbeeld als de derde niet wordt beschermd door het globale doel van de regeling; of bij het ontbreken van procesbelang of voldoende causaliteit). Want anders zou het – zo ‘monochroom’ bedoelde – begrip belanghebbende in de Awb, dat dient als ontvankelijkheidscriterium, een verschillende inkleuring krijgen. Stel bijvoorbeeld het geval dat, onder een nieuw regime, een derde niet zou mogen meeproceduren omdat zijn belangen niet worden beschermd door het globale doel van de regeling (denk bijvoorbeeld aan het al vaker genoemde voorbeeld van degenen die wonen aan een traject voor snelle motorboten),<sup>136</sup> maar in de bezwaarschriftfase zou de derde wél mogen participeren (evenals onder de heersende leer). Gesteld dat de derde in bezwaar terecht naar voren brengt dat in het bestreden besluit de geldende regels onjuist zijn toegepast. Als het in bezwaar oordelende orgaan verplicht zou zijn dit argument te beoordelen, maar het (ten onrechte) verwerpt, dan zou de derde dit niet in rechte aan de orde kunnen stellen. Dan lijkt het bevredigender om één lijn te trekken: wie in een procedure bij de rechter niet mee mag doen, mag dat ook niet in de bezwaarfase.

Een andere benadering is ook mogelijk, waarin wordt geaccepteerd dat sommige personen die wel het recht hebben om het bestuur om heroverweging te vragen, geen recht hebben om het betreffende besluit aan de rechter voor te leggen. In het geval van de omwonenden van een traject voor snelle motorboten zou dit dan voor de omwonenden het voordeel hebben dat het bestuur gehouden is zich naar aanleiding van een bezwaar van de omwonenden bijvoorbeeld te buigen over de vraag waarom niet een traject is aangewezen dat enkele kilometers verderop ligt – waar veel minder woonhuizen staan. Men neemt dan voor lief dat *de derde* vervolgens niet bij de rechter kan klagen als hij meent dat bij het primaire besluit of bij

<sup>134</sup> Van Buuren 1978, p. 90.

<sup>135</sup> Volgens Schreuder-Vlasblom 2003b, p. 196, valt een dergelijke toetsing buiten de categorie van de ‘het geschil overstijgende ambtshalve toetsing’. Maar het zijn wel aspecten die de rechter ambtshalve hoort te controleren in het kader van het aanvullen van de rechtsgronden (art. 8:69 lid 2 Awb).

<sup>136</sup> ABRvS 18 september 2002, AB 2003, 57 m.nt. BdeW, zie hfs. 5, par. 5.1.2. Het voorbeeld is tamelijk willekeurig gekozen. Men zou ook een zaak als die van de ‘paracommerciële horeca’ (ARRvS 4 september 1981, tB/S IV nr. 72; zie hfs. 2, par. 2.2) als voorbeeld kunnen nemen.

het behandelen van en beslissen op zijn bezwaar rechtsregels zijn geschonden.<sup>137</sup>

Maar ook in gevallen waarin het middel ter bestrijding van oneigenlijk gebruik de derde alleen belet om *bepaalde* normschendingen aan de orde te stellen, zal een standpunt moeten worden bepaald over de vraag of dit ook dient te gelden voor de bezwaarfase. Het bezwaar dat twee verschillende invullingen ontstaan van het begrip belanghebbende als ontvankelijkheidsvereiste geldt dan in ieder geval niet, als de nieuwe eisen alleen voor de fase van het beroep bij de rechter worden gesteld: er ontstaat dan alleen een verschil in de aard van de argumenten die door de derde kunnen worden ingebracht. Ook in het verband van deze middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik kan men twee kanten op redeneren:

- a. wat oneigenlijk wordt gevonden wordt niet voor niets als zodanig aangemerkt (dit geldt het sterkst voor de leer van de *contraire* argumenten). Er is geen goede reden om dergelijke argumenten in bezwaar wel te aanvaarden; vooral niet omdat de rechter de behandeling van die argumenten door de bezwaarinstantie niet op verzoek van de derde kan beoordelen; of
- b. de keur aan argumenten die in bezwaar naar voren kan worden gebracht verschilt ook in de huidige situatie met de in de fase van rechtspraak aanvaardbare argumenten, doordat men in bezwaar zogenaamde 'doelmatigheidsargumenten' naar voren mag brengen, en in de fase van rechtspraak alleen argumenten die te maken hebben met rechtmatigheidskwesaties. Het zou vreemd zijn als een derde wel 'doelmatigheidsargumenten' naar voren zou mogen brengen, maar geen aspecten die de rechtmatigheid van het bestreden besluit betreffen. In deze laatste benadering neemt men dan voor lief dat de rechter de wijze waarop de bezwaarinstantie de betreffende argumenten heeft afgedaan niet op verzoek van de derde kan toetsen.

#### *Dienen ook aan geadresseerden relativiteitseisen te worden gesteld?*

Als met betrekking tot derden vergaande relativiteitseisen worden aangelegd, dient zich de vraag aan of onder omstandigheden ook aan geadresseerden vergelijkbare eisen moeten worden gesteld. Van de meeste voorschriften – ook procedurele – kan zonder meer worden gesteld dat deze mede beogen de belangen van de geadresseerde te beschermen. Maar dat is niet altijd zo duidelijk het geval. Wij denken daarbij aan casus als die van de arresten *De Marchant et d'Ansembourg*<sup>138</sup> en *Caldenbroich / Grubbenvorst*.<sup>139</sup> Het kan dus zo zijn, dat bij invoering van een relativiteitsleer zelfs de geadresseerde – die in de heersende leer *zonder meer* belanghebbend wordt geacht – onder omstandigheden buiten de boot dreigt te vallen.

#### *Een extra taak voor de wetgever?*

Aandacht verdient nog dat, als een relativiteitsleer wordt geïntroduceerd die verder gaat dan het bestrijden van uitwassen, het belangrijk is dat de wetgever heel duidelijk dient te maken welke belangen de betreffende regels beogen te beschermen. Dat

<sup>137</sup> Terzijde: als de bezwaarinstantie de klacht van de derde erkent, kan de *geadresseerde* dat wél aan de rechter voorleggen, maar de derde zou zich in de discussie bij de rechter niet mogen mengen, nemen wij aan.

<sup>138</sup> HR 25 mei 1928, *NJ* 1928, p. 1688 m.nt. EMM, besproken in hfs. 3, par. 3.3.1.

<sup>139</sup> HR 15 juni 1979, *NJ* 1980, 261 m.nt. M. Scheltema. Het arrest komt hieronder, in par. 6.6 nog aan de orde.

geldt uiteraard bij het tot stand brengen van nieuwe regels, maar eigenlijk zouden ook bestaande regelingen moeten worden nagelopen op de vraag of een bepaling omtrent de door de regeling beschermde belangen dient te worden toegevoegd of gewijzigd.

Men zou kunnen stellen dat hier eigenlijk geen sprake is van een extra taak die het gevolg zou zijn van invoering van een relativiteitseis, omdat helderheid over de af te wegen belangen ook onder het geldende juridische regime al welkom is, met name met het oog op de vraag welke belangen mogen worden afgewogen (specialiteitsbeginsel). Maar, bij invoering van een relativiteitseis lijkt de kwestie nog iets scherper te komen te liggen. Zo is bijvoorbeeld duidelijk dat distributieplanologische overwegingen bij het opstellen van bestemmingsplannen een rol mogen spelen, maar daarmee staat nog niet vast dat de betreffende (voorschriften in) bestemmingsplannen geacht mogen worden er mede toe te strekken de belangen van (individuele) bedrijven te beschermen. Tot nog toe was het in het ruimtelijk recht en het overige milieurecht nog niet zo nodig om daar aandacht aan te besteden. Voldoende was, dat duidelijk was welke *algemene* belangen een rol mogen spelen. Door afschaffing van de *actio popularis*, in combinatie met invoering van een relativiteitseis, zou daar verandering in komen. Dit kan zeker waar er sprake is van implementatie van internationale regelgeving voor een forse wetgevingsoperatie zorgen.

## **6.4 Vormen bovennationale randvoorwaarden een belemmering?**

### *6.4.1 Inleiding*

De inrichting van het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht zijn in eerste instantie en in zeer overwegende mate een nationaalrechtelijke aangelegenheid. Dit geldt dus ook voor het vraagstuk van de invoering van enigerlei vorm van relativiteitsleer. Toch kunnen het Europees en het internationale recht ook hier van betekenis zijn en de vrije keuzemogelijkheden van de wetgever dan wel de interpretatieruimte van de rechter enigszins beperken. Hieronder willen wij ingaan op de mogelijke invloed die het Europese recht stelt aan het procesrecht van de nationale lidstaten en op de gevolgen van het in ECE-verband gesloten Verdrag van Århus.

### *6.4.2 Verdrag van Århus*

Het Verdrag van Århus, waarbij Nederland partij is, heeft betrekking op de toegang tot milieuinformatie, rechten op participatie in het besluitvormingsproces in milieuzaken en toegang tot de rechter in milieuzaken. De bepalingen omtrent de toegang tot een onafhankelijke rechter in milieuzaken zijn opgenomen in het omvangrijke artikel 9 van de Verdrag. Het tweede lid van deze bepaling luidt, voor zover hier relevant, als volgt:

- 'Each Party shall,  
within the framework of its national legislation, ensure that members of the public concerned
- a) having a sufficient interest or, alternatively,

b) maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires as a precondition, have access to a review procedure before a court of law and/of another independent and impartial body established by law, to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of article 6 and, where so provided for under national law and without prejudice to paragraph 3 below, of other relevant provisions of this Convention.'

'What constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention. To this end, the interest of any non-governmental organization meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose of subparagraph a) above. Such organizations shall also be deemed to have rights capable of being impaired for the purpose of subparagraph b) above.'

Wat leert bovenstaande verdragsbepaling?<sup>140</sup> Artikel 9, tweede lid bevat een recht op toegang tot de rechter na het doorlopen van een vergunningenprocedure als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag. Indien een dergelijke vergunning wordt verleend moet ingevolge artikel 9, tweede lid 'the public concerned' (het betrokken publiek) toegang hebben tot een onafhankelijke rechter teneinde een oordeel te krijgen over de rechtmatigheid van deze vergunningverlening. Dit begrip 'het betrokken publiek' wordt in artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag als volgt gedefinieerd:

"'The public concerned" means the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.'

Bovendien wordt in artikel 9, tweede lid van het Verdrag een recht op rechtsbescherming slechts toegekend aan 'het betrokken publiek' dat ofwel een 'voldoende belang' heeft (een benadering die erg sterk lijkt op het Nederlandse belanghebbende-begrip), dan wel stelt dat sprake is van aantasting van een 'subjectief recht'. De definitie van schending van een subjectief recht lijkt sterk overeen te stemmen met een benadering zoals we die kennen uit het Duitse bestuursrecht en die ook voorwerp is van het voorliggend onderzoek: de (strikte) relativiteitsleer of Schutznormtheorie. De verdragstekst lijkt zich derhalve niet te verzetten tegen een koppeling van het beroepsrecht in milieurechtelijke aangelegenheden aan een relativiteitsleer, zoals dat in Duitsland het geval is. Iets meer twijfel zou kunnen bestaan over de vraag of het Verdrag aan een lidstaat de ruimte laat om een eenmaal gehanteerde *actio popularis* of belanghebbende-begrip als neergelegd in artikel 1:2 Awb *te wijzigen* door in plaats daarvan een relativiteitsleer voor te schrijven. In dit verband merkt de Implementation Guide Århus op p. 129 op:

'The added requirement that "sufficient interest" should be determined "consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of

<sup>140</sup> Zie hierover ook: W.J. Mesters en H.A. Oldenziel, 'Openbaarheid van milieu-informatie

this Convention” indicates that Parties should interpret the application of their national law requirements within the light of the general obligations of the Convention as found in articles 1, 2 and 9. Paragraph 2 (b) was devised for those countries with legal systems that require a person’s rights to be impaired before he or she can gain standing. Considering the clause’s purpose, it is not an invitation for Parties to introduce such a fundamental legal requirement where it does not already exist, and to do so would in any case run foul of article 3, paragraph 6’.

Of artikel 3, zesde lid van het Verdrag wel zo’n harde norm is kan overigens worden betwijfeld.<sup>141</sup> Genoemde bepaling luidt: ‘This Convention shall not require any derogation from existing rights of access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters’. Het geeft in samenhang met het vijfde lid in ieder geval uitdrukking aan de gedachte dat het Verdrag slechts een minimum-standaard inhoudt, doch of het zich ook daadwerkelijk *verzet* tegen een beperking van het beroepsrecht door middel van het introduceren van een relativiteitsleer is niet zonder meer duidelijk.

Wat in ieder geval wel duidelijk is dat – of men nu kiest voor het huidige belanghebbende-begrip of voor een relativiteitsleer – ingevolge het Verdrag onder belanghebbende in die zin dan wel ook milieuorganisaties moeten worden gerekend. Het volledig schrappen van het beroepsrecht voor belangenorganisaties, zoals voorgesteld in een op 17 december 2002 aangenomen motie van de Kamerleden Spies (CDA), Klein Molenkamp (VVD) en Alblas (LPF), lijkt ons – waar het gaat om milieurechtelijke aangelegenheden – dan ook niet in overeenstemming met het Verdrag.<sup>142</sup>

#### 6.4.3 *Het Europees gemeenschapsrecht*

Ook het Europees gemeenschapsrecht beïnvloedt de inrichting van ons nationaal bestuursprocesrecht en daarmee de vraag naar de toegang tot de rechter. Ingevolge het in artikel 10 EG-Verdrag neergelegde beginsel van gemeenschapstrouw stelt het Hof van Justitie aan het nationaal procesrecht een tweetal randvoorwaarden; de zogenaamde eisen van non-discriminatie en effectiviteit.<sup>143</sup> Met name dit laatste vereiste is voor dit onderzoek van belang. Ingevolge het vereiste van effectiviteit mogen de regels van nationaal procesrecht in geen geval zodanig zijn dat de uitoefening van de aan het primaire en secundaire EG-recht ontleende rechten praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt. Uit de rechtspraak blijkt dat in dat kader niet alleen eisen worden gesteld aan een bestaande nationaalrechtelijke procesgang, maar dat hieruit tevens de aanspraak voortvloeit om een zaak waarin wordt geklaagd over schending van een aan het EG-recht ontleend recht überhaupt

---

na Aarhus’, *NTB* 2003, nr. 7, p. 221-230.

<sup>141</sup> Overtuigd van de ‘hardheid’ van deze bepaling is in ieder geval F.A. de Lange, ‘Beyond Greenpeace, Courtesy of the Aarhus Convention’, in: H. Momsen e.a. (ed.), *The Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press 2004, p. 241.

<sup>142</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28600 XI, nr. 73, p. 10-12. Zie hierover J.C.A. de Poorter 2004, paragraaf 4.3.3.

<sup>143</sup> Het Hof heeft deze twee voorwaarden aan de toepassing van het nationale procesrecht voor het eerst geformuleerd in de arresten Rewe en Comet; HvJEG 16 december 1976, zaak 33/76, Rewe, Jur. 1976, p. 1989 en HvJEG 16 december 1976, zaak 45/76, Comet, Jur. 1976, p. 2043.



aan een rechter te kunnen voorleggen.

Wanneer moet er nu ingevolge artikel 10 EG-Verdrag een recht op toegang tot de rechter bestaan? In de eerste plaats is dat het geval indien er sprake is van een direct aan het EG-recht ontleent subjectief recht. Hierbij kan worden gedacht aan de vier in het EG-Verdrag neergelegde vrijheden.<sup>144</sup> We zouden deze kunnen beschouwen als klassieke EG-grondrechten. Maar ook zouden we kunnen wijzen op subjectieve rechten die op directe wijze uit het secundaire EG-recht voortvloeien. Zoals bijvoorbeeld het door de Europese richtlijn 76/207 toegekende recht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen.<sup>145</sup>

Moeilijker wordt het als een norm van objectief EG-recht niet op onmiddellijke wijze een subjectief recht creëert voor de appellerende burger. Hierbij valt met name te denken aan richtlijn-bepalingen die primair tot de Lid-Staten gerichte verplichtingen behelzen zonder dat op voorhand duidelijk is wie op de naleving hiervan een aanspraak kan maken. In de rechtspraak van het Hof lijkt zich – zij het heel voorzichtig – een lijn af te tekenen waarbij voor de toegang tot de rechter een door de betreffende norm van objectief EG-recht beschermd belang is vereist. Nog niet geheel duidelijk was dit in de zaak Verholen.<sup>146</sup> Het Hof oordeelde daar dat een justitiabele voor de nationale rechter een beroep kan doen op bepalingen van de richtlijn inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen, indien niet hijzelf maar zijn echtgenote het slachtoffer is van een discriminerende nationale bepaling. Het Hof oordeelt dat niet valt uit te sluiten dat ook andere personen er rechtstreeks belang bij kunnen hebben dat het non-discriminatiebeginsel jegens de beschermde personen in acht wordt genomen. Onduidelijk is echter of het Hof hiermee doelt op een feitelijk rechtstreeks belang of op een rechtens (indirect) beschermd belang. Meer duidelijkheid lijkt de zaak T.A. Luft te bieden.<sup>147</sup> Het ging hierbij om de wijze van implementatie door de Bondsrepubliek Duitsland van een richtlijn betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes. Het Hof overweegt in deze zaak dat de in artikel 2 van de richtlijn verankerde verplichting voor de Lid-Staten om grenswaarden vast te stellen is ingevoerd ‘ter bescherming van met name de gezondheid van de mens’. Dit betekent, aldus het Hof, dat de betrokkenen zich in alle gevallen waarin de overschrijding van de grenswaarden de gezondheid van de mens kan bedreigen, op dwingende bepalingen moeten kunnen beroepen om hun rechten te kunnen doen gelden. Hoewel dit praktisch gesproken neerkomt op een aan een actio popularis grenzend beroepsrecht, lijkt de theoretische grondslag voor het beroepsrecht hier toch te worden gezocht in de ‘Schutznormbenadering’. Namelijk: wie vallen er onder het beschermingsbereik van de betreffende bepaling.<sup>148</sup> Wij wijzen er nog op dat

<sup>144</sup> Zie bijvoorbeeld HvJEG 15 oktober 1987, zaak 222/86, Heylens, Jur. 1987, p. 4097 en HvJEG 7 mei 1991, zaak C-240/89, Vlassopoulou, Jur. 1991, p. I-2357.

<sup>145</sup> Zie bijvoorbeeld 15 mei 1986, zaak 222/84, Johnston, Jur. 1986, p. 1651 e.v.

<sup>146</sup> HvJEG 11 juli 1991, gevoegde zaken C-87/90, C-88/90 en C-89/90, Verholen, Jur. 1991, p. I-3757, SEW 1993, p. 163-169, m.nt. Prechal.

<sup>147</sup> Zie HvJEG 30 mei 1991, zaak 361/88, Commissie tegen Duitsland, Jur. 1991, p. I-02567. In gelijke zin: HvJEG 20 september 1988, zaak 31/87, Beentjes tegen Nederland, Jur. 1988, p. 4635.

<sup>148</sup> In die richting lijkt ook de conclusie van de Advocaat-Generaal Stix-Hackl te gaan bij HvJEG 11 september 2003, zaak C-13/01, Safalero, AB 2004, 18 m.nt. A.J.C. de Moor-Van Vugt en J.C.A. de Poorter. Het Hof kiest echter voor een erg pragmatische

inmiddels met richtlijn 2003/35/EG is voorzien in een aanpassing van het Gemeenschapsrecht op het terrein van het milieurecht aan het Verdrag van Århus. Ook daar zien we de beide criteria uit artikel 9, tweede lid van het Verdrag weer terug:

‘De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die: a) een voldoende belang hebben, dan wel b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt, in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan (...).’<sup>149</sup>

Hoewel er nog geen sprake is van een uitgekristalliseerde jurisprudentie op dit punt lijkt voorzichtig de conclusie te mogen worden getrokken dat het introduceren van een relativiteitsvereiste in het Nederlands bestuursrecht niet onmiddellijk op gespannen voet staat met de eisen die het Europees recht op dat punt aan ons nationaal bestuurs(proces)recht stelt.<sup>150</sup> Dit vooropgesteld dat het begrip niet zodanig inelastisch wordt dat het een richtlijn- of een verdragsconforme interpretatie onmogelijk maakt.

#### 6.4.4 Artikel 6 EVRM

Als de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens wordt bezien, dan blijken daar veelal zaken aan de orde te zijn geweest waarin geadresseerden van een bestuursbesluit hebben geklaagd dat artikel 6 EVRM geschonden was. In enkele gevallen is er geprocedeerd door een derde. Wat leert de jurisprudentie van het Europees Hof?

Denkbaar is dat bij invoering van een relativiteitseis zullen klagen dat artikel 6 EVRM (eventueel in verbinding met artikel 13 EVRM) is geschonden. Zo'n klacht lijkt kansloos, als gezegd kan worden dat de belangen van de derde door het litigieuze besluit niet echt worden geschaad. Dus, als het Nederlandse bestuursrecht derden buitensluit door het stellen van een streng causaliteits- of procesbelangvereiste, dan lijkt dat niet problematisch in het licht van het EVRM. Hetzelfde kan worden beweerd, als *bepaalde* argumenten van de derde terzijde worden gelegd met de overweging dat het geschonden voorschrift niet het oogmerk heeft de betreffende belangen te beschermen. Daarvoor lijkt hetzelfde te gelden, althans voorzover de schending van de betreffende norm de belangen van de derde niet werkelijk treft. (Bijvoorbeeld, als een concurrent aanvoert dat welstandseisen niet zijn nageleefd: een dergelijk voorbeeld ligt in hetzelfde vlak als een causaliteits- of procesbelangvereiste.)

Iets minder stellig zijn wij over een situatie waarin de derde kan betogen dat een onrechtmatig bestuursbesluit zijn burgerlijke rechten schendt, en hij dat besluit niet in rechte heeft kunnen aanvechten. Als voorbeeld noemen wij de casus dat iemand een vergunning voor een tegenover zijn woning geprojecteerd asielzoekerscentrum wenst aan te vechten met de stelling dat bij het verlenen van die vergunning

---

oplossing en laat hier een kans liggen om een principiële uitspraak te doen over de toegang tot de rechter in nationale procedures.

<sup>149</sup> Zie artikel 4 van richtlijn 2003/35/EG.

<sup>150</sup> Zie hierover ook De Poorter 2003, hoofdstuk 4.

dwingendrechtelijke voorschriften, die afgifte van een vergunning op die lokatie verbieden – zoals geluidszoneringsvoorschriften – niet in acht zijn genomen. Die persoon zou kunnen stellen dat hij als gevolg van het bestuursbesluit in het genot van zijn eigendom wordt beperkt. Hoe zou het Hof hierover oordelen? De bottleneck voor een dergelijke klacht zal zijn, of dat bestreden besluit gezien moet worden als een vaststelling van de burgerlijke rechten van die derde. Een voorbeeld van een zaak waarin door een derde werd geprocedeerd naar aanleiding van een tot een ander gericht besluit vormt de zaak Zander tegen Zweden.<sup>151</sup> Het ging hierbij om een hernieuwde vergunningverlening aan het vuilverwerkingsbedrijf VAFAB. Omwonenden, waaronder Zander, eisten van het bestuur, nu aan de vergunde activiteit het risico kleefde van een (verdere) vervuiling van hun eigen (grond)waterbronnen, dat aan de vergunning de voorwaarde zou worden verbonden dat VAFAB hun geheel kosteloos van drinkwater zou voorzien. Gaat het hier nu om een recht 'which can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law'? Het Hof lijkt hiertoe voldoende te achten dat Zander over een door de publiekrechtelijke regeling beschermd belang beschikt:

'The Court observes that the claim made by the applicants to the administrative authorities was based on section 5 of the 1969 Act. This provision lays down certain obligations incumbent upon a person who engages or intends to engage in an environmentally hazardous activity, without however specifying who is the beneficiary of those obligations'.<sup>152</sup>

Het Hof lijkt hier te zoeken naar een antwoord op de vraag wie een door de van toepassing zijnde regelgeving beschermd belang heeft. Onder andere uit de omstandigheid dat het vergunningverlenend orgaan ook nu reeds bepaalde voorwaarden aan de vergunning heeft verbonden die dienen ter bescherming van de belangen van omwonenden leidt het Hof vervolgens af dat Zander 'could arguably maintain that they were entitled under Swedish law to protection against the water in their well being polluted as a result of VAFAB's activities on the dump'. Ook in de zaken van Balmer-Schafroth en Athanassoglou tegen Zwitserland lijkt een vergelijkbare lijn te worden gevolgd als in de zaak Zander.<sup>153</sup> In beide zaken ging het om de verlening van een vergunning tot het in bedrijf houden van een kerncentrale. Wonend in de nabijheid van de betrokken kerncentrale stelden appellanten te worden getroffen in hun recht op lichamelijke integriteit en, in de zaak van Athanassoglou tevens het recht op bescherming van hun eigendom. Het Hof overweegt in beide zaken ten aanzien van de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM dat inderdaad sprake is van 'rights recognised under domestic law':

'The court considers that this right is recognised in Swiss law, as is apparant in particular form section 5 (1) of the Nuclear Energy Act – to which both the applicants and the Federal Council expressly referred – and form the constitutional right to life, on which Federal Council commended in its decision'.<sup>154</sup>

<sup>151</sup> EHRM 25 november 1993, Zander tegen Zweden, Series A, vol. 279-B.

<sup>152</sup> Zie paragraaf 24 van deze uitspraak.

<sup>153</sup> EHRM 26 augustus 1997, Balmer-Schafroth en anderen tegen Zwitserland, RJ&D 1997-IV en EHRM 6 april 2000, Athanassoglou en anderen tegen Zwitserland, RJ&D 2000-IV.

<sup>154</sup> Zie EHRM 26 augustus 1997, Balmer-Schafroth en anderen tegen Zwitserland, RJ&D 1997-IV, par. 34 en EHRM 6 april 2000, Athanassoglou en anderen tegen Zwitserland,

Ook hier lijkt de benadering te zijn dat het gaat om de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen nu kan worden vastgesteld dat het belang zoals dat door appellanten is gesteld (schending van de lichamelijke integriteit en in het geval van Athanassoglou tevens het recht op bescherming van eigendom) bescherming vindt in de in dit concrete geval van toepassing zijnde nationale regelgeving.

Wat betekent dit nu voor de hierboven genoemde omwonende van het asielzoekerscentrum; kan het bestreden besluit worden gezien als de vaststelling van de burgerlijke rechten van deze omwonende als hij stelt dat hij als gevolg van dat besluit in het genot van zijn eigendom wordt beperkt? Daarbij lijkt in de eerste plaats van belang of dit eigendomsrecht bescherming vindt in het algemene doel van de toegepaste regeling. Dat is bij een vergunningverlening voor het plaatsen van een asielzoekerscentrum niet zonder meer onmogelijk. Verder bestaat wel de kans dat wordt geoordeeld dat de derde dan wel degelijk gebruik kan maken van een recht om de zaak aan een onafhankelijke rechter voor te leggen, maar dat die rechter een dergelijke klacht kennelijk op – in diverse van de verdragslanden gebruikelijke – materieelrechtelijke overwegingen afwijst. Wij verwachten dan ook dat een klacht wegens schending van het EVRM ook in een dergelijke casus niet snel gegrond zal worden geacht, maar zijn daar, als gezegd, minder stellig over dan als het gaat om beperkingen van beroepsmogelijkheden wegens causaliteits- of procesbelangproblemen.

## **6.5 Zal invoering van een middel tegen oneigenlijk gebruik leiden tot lastenverlichting?**

Uit de kwantitatieve analyse waarvan in het vorige hoofdstuk verslag werd gedaan, kan worden afgeleid dat het aantal zaken waarin sprake is van oneigenlijk gebruik, gezien in verhouding tot de totale hoeveelheid zaken die aan de bestuursrechter wordt voorgelegd, *betrekkelijk klein* is voor zover het gaat om door de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste aanleg behandelde milieugeschillen, en *verwaarloosbaar klein* waar het gaat om de door de rechtbanken behandelde beroepszaken. Daarbij dient te worden bedacht dat vooral type zaken werden onderzocht waarin de meeste voorbeelden van oneigenlijk gebruik verwacht mochten worden. Niettemin: ieder argument waarop de rechter (en andere partijen dan de derde) wordt geacht te reageren is er één. En iedere zaak die met een eenvoudige motivering terzijde kan worden gelegd brengt lastenverlichting mee.

Of per saldo werkelijk lastenverlichting zal worden bereikt hangt er mede van af of men erin slaagt heldere maatstaven te vinden. Wij durven de paradoxale stelling te verdedigen dat een grotere lastenverlichting te verwachten is naarmate het ter bestrijding van oneigenlijk gebruik ingezette middel minder vaak wordt gebruikt: namelijk alleen ter bestrijding van de meest evidente verschijningsvormen van

---

RJ&D 2000-IV, par. 44: "The terms of the earlier objections lodged on 28 april 1992 under section 48(a) of the Federal Administrative Proceedings Act which refers to the protection of 'people, the property of others and important rights' (...), bear out that such concerns did indeed underlie the applicants' opposition to the renewal of the licence (...).

oneigenlijk gebruik. Daartoe zijn in ieder geval te rekenen de gevallen waarin een *contraire belang* wordt aangevoerd (dat is 'evident', in de zin van gemakkelijk herkenbaar, en – afhankelijk van de rechtspolitieke voorkeuren die men heeft – ook 'evident' in de zin dat het hier gaat om 'uitwassen' die weinig bevredigend zijn voor het rechtsgevoel).

Verder lijkt ook de *strikte relativiteitsleer* onder omstandigheden te leiden tot resultaten die voldoende helder zijn. Wij denken dan met name aan voorbeelden die ook zouden passen in een soort procesbelang-benadering: de omwonende die geen zicht heeft op een bepaald element van een vergund bouwwerk zou niet mogen klagen over schending van voorschriften die daarop betrekking hebben (vooral niet als die voorschriften er niet aan de weg staan dat datgene waar de derde last van heeft tóch wordt gerealiseerd); de concurrent zou niet mogen klagen over schending van welstandsbepalingen.

Wat de *ruime relativiteitsleer* betreft: het is niet altijd zo duidelijk of een wettelijke regeling (mede) beoogt belangen van derden te beschermen. Ook hier geldt dat, als toepassing van het middel tegen oneigenlijk gebruik beperkt wordt tot de gevallen waarin voldoende zekerheid bestaat dat het (globale) doel van de regeling er *niet* toe strekt de belangen van de derden mee te wegen, er minder controverse over de toepassing van een dergelijke leer te verwachten is. Als voorbeeld kan opnieuw worden gewezen op de casus van de snelle motorboten: het mag voor de betrokken omwonenden moeilijk te begrijpen of te verteren zijn geweest dat hun belangen geen rol mochten spelen bij de vaststelling van het traject, maar gelet op de wetsgeschiedenis bestond daarover geen twijfel.<sup>155</sup>

Over de aanscherping van het vereiste van *procesbelang* en het vereiste van *causaliteit* kan worden opgemerkt dat inzet van deze middelen, waar het gaat om lastenverlichting, waarschijnlijk niet veel zoden aan de dijk zou zetten: naar onze verwachting is het aantal zaken waarin het verschil zou maken dat deze eisen zijn aangescherpt daarvoor te klein.

Op het vlak van lastenverlichting zijn veel minder positieve resultaten te verwachten, als getracht zou worden op grote schaal relativiteitscriteria aan te leggen. Lankhorst schrijft:

'De strekking van een rechtsregel blijkt bij uitstek geschikt te zijn om over van mening te verschillen'.<sup>156</sup>

Ook studie van het Duitse bestuursrecht leert, dat de vraag of in een concreet geval sprake is van een door het recht beschermd belang vaak een zeer bewerkelijke toetsing vergt.<sup>157</sup> De rechter zal zich bij het vinden van een antwoord op de vraag of de betreffende norm van objectief publiekrecht mede beoogt het belang van de appellant te beschermen moeten bedienen van verschillende gereedschappen, zoals de wetsgeschiedenis, de wettekst, het systeem, de ratio, rechtsbeginselen, analogie, rechtsverfijning, extensieve en restrictieve interpretatie. Bovendien is het gevaar dat

<sup>155</sup> ABRvS 18 september 2002, AB 2003, 57 m.nt. BdeW, zie hfs. 5, par. 5.1.2 en dit hoofdstuk, par. 6.3.

<sup>156</sup> Lankhorst 1992, p. 138.

<sup>157</sup> Zie over de Schutznormtheorie in het Duitse bestuursrecht hoofdstuk 2 van het proefschrift van De Poorter, 2003.

deze gereedschappen soms in uiteenlopende richtingen wijzen, zodat hij zal moeten afwegen en kiezen. Bovendien geldt dat waar het bij algemeen verbindende voorschriften in *bijzondere wetgeving* vaak al niet eenvoudig is te zeggen of er sprake is van een door het recht beschermd belang, het nog lastiger wordt als het gaat om andersoortige regels. Wij verwijzen daarbij naar hetgeen wij opmerkten in hoofdstuk 4, par. 4.4, over bepalingen uit de Awb, en meer in het algemeen normen van meer procedurele aard; over beleidsregels; en over normen van ongeschreven recht. Bij het behandelen van deze problemen kan de bestuursrechter weliswaar leren van de ervaringen in de civiele rechtspleging en in het Duitse recht, maar desondanks mag de werklust die introductie van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht (zeker in de beginperiode) met zich zal brengen, indien men zich niet beperkt tot de evidente gevallen, niet worden onderschat. Te verwachten is dat de vragen die deze moeilijke gevallen oproepen aanleiding zullen vormen voor weer nieuwe procedures en daarmee voor een verzwaring van de lasten.

## 6.6 Leidt de heersende leer ertoe dat de afstemming met de civiele rechter niet optimaal is?

Een reden om introductie van een relativiteitsvereiste te bepleiten komt voort uit de gedachte dat de huidige regeling leidt tot de ongewenste situatie dat de kring van degenen die bij de bestuursrechter kunnen opkomen tegen een besluit, afwijkt van de kring van personen die een civielrechtelijke actie uit onrechtmatige daad hebben. Het heeft Scheltema en Scheltema ertoe gebracht te pleiten voor meer congruentie op dit punt tussen de civiele en de bestuursrechter:

‘(...) het is onlogisch om een onderscheid te maken tussen degenen die als belanghebbende bij de bestuursrechter tegen een besluit kan opkomen, en degenen die de door dat besluit veroorzaakte schade vergoed kunnen krijgen. Met andere woorden, het moet niet zo zijn dat degene die wel een recht op schadevergoeding heeft, toch niet tegen het besluit kan opkomen,<sup>158</sup> of dat degene die wel beroep kan instellen en daarmee ook succes heeft, toch zijn schade niet vergoed kan krijgen.’<sup>159</sup>

Bij dit citaat willen wij enkele opmerkingen maken.<sup>160</sup>

De eerste kanttekening betreft de vraag of het werkelijk ‘onlogisch’ is om onderscheid te maken tussen degenen die als belanghebbende bij de bestuursrechter tegen een besluit kunnen opkomen en degenen die de door dat besluit veroorzaakte schade vergoed te krijgen. Wij zijn het volstrekt eens met het standpunt dat degene die (volgens de civiele rechter) een recht op schadevergoeding heeft, in een bestuursrechtelijke procedure tegen het schadeveroorzakende besluit niet *een gebrek aan belang*<sup>161</sup> zou moeten worden tegengeworpen. Maar het tweede deel van de slotzin van het citaat vinden wij niet vanzelfsprekend. Wij kunnen ons wel

<sup>158</sup> Zie hierover HR 20 november 1987, *NJ* 1988, 843 (Montenegro).

<sup>159</sup> Scheltema & Scheltema 2003, p. 303.

<sup>160</sup> Zie voor een bespreking van dit citaat eveneens: De Poorter 2004, p. 3.4.1.4.

<sup>161</sup> Onze opmerking houdt dus niet in dat het schadeveroorzakende besluit *altijd* in een bestuursrechtelijke rechtsgang *appellabel zou moeten zijn*: de kwestie dat bepaalde besluiten, zoals de in art. 8:2 Awb uitgezonderde besluiten, niet appellabel zijn, blijft hier derhalve buiten de discussie.

voorstellen dat er situaties zijn waarin geoordeeld kan worden dat er goede redenen zijn om aan iemand in het bestuursrecht een beroepsrecht toe te kennen, zonder dat die persoon aanspraak zou moeten kunnen maken op schadevergoeding in het geval het besluit onrechtmatig is. Onder de vigerende bestuursrechtelijke en civielrechtelijke regimes is dit in ieder geval goed denkbaar. Het geldende bestuursrechtelijke systeem gaat ervan uit dat aan iemand een beroepsrecht toekomt als diens belangen zullen worden geschonden door een jegens een ander genomen onrechtmatig besluit. De vraag, dan of aan die persoon bovendien een recht op schadevergoeding moet toekomen kan heel wel worden gezien als een *vervolg*vraag. De tekst van de in boek 6 BW opgenomen regeling presenteert de relativiteitsvraag ook als een vraag die aan de orde komt nadat onrechtmatigheid is vastgesteld: artikel 6:162 BW behandelt de vraag wanneer sprake is van een onrechtmatige daad, terwijl artikel 6:163 daar aan toevoegt dat geen verplichting tot vergoeding van schade (vanwege de gepleegde onrechtmatige daad) bestaat, indien de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.<sup>162</sup>

Een tweede opmerking naar aanleiding van het citaat behelst geen kritiek op het daarin ingenomen standpunt, maar betreft de vraag of uit de jurisprudentie van de civiele rechter opgemaakt kan worden dat het zich inderdaad regelmatig voordoet dat er verschil is tussen degenen die succes kunnen hebben in een civielrechtelijke dan wel een bestuursrechtelijke procedure. De hoofdregel lijkt te zijn dat de civiele rechter zich in gevallen dat iemand een bestuursrechtelijk beroepsrecht heeft niet erg bekommert over relativiteitsvragen. Het relativiteitsvereiste heeft in de civielrechtelijke jurisprudentie over gevallen waarin een bestuursrechtelijke procedure aan de schadevordering vooraf ging (of kon gaan) tot op heden opvallend weinig in de weg gestaan aan toewijzing van een schadevordering. De Hoge Raad heeft in het arrest Grubbenvorst / Caldenbroich wel beslist dat na vernietiging van een besluit door de bestuursrechter in ieder geval onrechtmatig is gehandeld jegens degene ten opzichte van wie het besluit is genomen.<sup>163</sup> Terwijl in dat geval toch twijfel had kunnen rijzen over de vraag of het geschonden wettelijke voorschrift wel de strekking had het belang van Caldenbroich te beschermen. De vergunning werd vernietigd omdat de gemeente Grubbenvorst had nagelaten de vereiste goedkeuring aan GS te vragen. Die bestuurlijke fout vertoont overeenkomst met de procedurefout die was gemaakt in het arrest De Marchant et d'Ansembourg (waarin was verzuimd de onteigeningsplannen ter inzage te leggen), terwijl in dat arrest nou juist de relativiteitsleer werd geïntroduceerd.

Is de Hoge Raad kritischer, als het derde-belanghebbenden zijn die om schadevergoeding verzoeken? Scheltema en Scheltema noemen, ter ondersteuning van hun kritiek dat er sprake is van een gebrekkige afstemming tussen het begrip belanghebbende en het relativiteitsvereiste uitsluitend het arrest Rigter / Laren.<sup>164</sup> Het

<sup>162</sup> Dat men over die tekst kritisch kan zijn leert het proefschrift van Lankhorst (p. 38 e.v.). Eén van de punten van kritiek is, dat men uit deze tekst niet kan afleiden dat iemand wiens belangen niet worden beschermd door de geschonden norm niet alleen geen schadevergoeding kan vragen, maar evenmin een rechterlijk verbod of bevel. Voor ons is echter niet vanzelfsprekend dat een verbod of bevel in zo'n situatie niet mogelijk zou (moeten) zijn.

<sup>163</sup> HR 15 juni 1979, *NJ* 1980, 261 m.nt. M. Scheltema.

<sup>164</sup> HR 14 juni 1991, *AB* 1992, 291 m.nt. FHvdB en *NJ* 1991, 693.

ging daarin om het verzoek van Rigter c.s. tot vergoeding van geleden schade doordat de gemeente aan een van hen – naar de Afdeling rechtspraak van de Raad van State had uitgemaakt – in strijd met het recht een bouwvergunning had onthouden. Rigter c.s. waren allen door de Afdeling ontvankelijk geacht in hun beroep tegen het besluit tot weigering van de bouwvergunning aan een van hen. Hun belang was gelegen in de omstandigheid dat de weigering van de gemeente als te verwachten gevolg heeft dat het ook voor Rigter c.s. – respectievelijk eigenaren van een aantal, aaneenliggende, onbebouwde percelen grond – niet mogelijk is de betreffende kavels als bouwgrond te verkopen. De Hoge Raad overwoog over het verzoek tot vergoeding van geleden schade als volgt:

‘Aldus beslissende heeft het hof niet blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, ook niet in zoverre het heeft overwogen dat de omstandigheid dat de Afdeling rechtspraak Rigter c.s. allen ontvankelijk heeft geacht in hun beroep, aan ‘s hofs oordeel niet afdoet, immers dat Rigter c.s. door de Afdeling rechtspraak ontvankelijk zijn geacht in hun beroep berust op de opvatting dat zij rechtstreeks in hun belang zijn getroffen in de zin van artikel 7 Wet Arob, hetgeen niet noodzakelijk meebrengt dat het door de Afdeling met de wet strijdig geachte besluit tot weigering van de vergunning jegens hen allen een onrechtmatige gedraging oplevert.’

Inderdaad *lijkt* het alsof de Hoge Raad zich hier op het standpunt stelt dat de omstandigheid dat iemand (derde-)belanghebbende is bij de bestuursrechter nog niet betekent dat het in die procedure vernietigde besluit ook onrechtmatig is jegens de desbetreffende belanghebbende. Maar wij zijn er niet zeker van of dit betekent dat de civiele rechter regelmatig aanleiding zal zien om te oordelen dat derden vanwege een relativiteitsprobleem geen schadevergoeding kunnen vorderen. Met name niet omdat het hier een nogal a-typische zaak betreft. Zo zouden we ons namelijk kunnen afvragen of Rigter c.s. door de bestuursrechter wel terecht als belanghebbenden zijn aangemerkt: is hun belang wel rechtstreeks betrokken bij de weigering om een derde een vergunning te verlenen? Het standpunt is verdedigbaar dat zij – als zij vreesden voor de status van hun perceel – zelf maar bouwvergunning hadden moeten aanvragen. Juist de omstandigheid dat zij zulks hebben nagelaten zou bovendien voor de Hoge Raad wel eens aanleiding kunnen zijn geweest om de weigering aan de heer Smit een bouwvergunning te verlenen niet onrechtmatig te achten jegens Rigter c.s. Een dergelijke benadering levert geen spanning op met de wijze waarop de bestuursrechter aankijkt tegen de vraag of belanghebbenden die niet – in hun eigen zaak – de nodige bestuursrechtelijke stappen hebben ondernomen aanspraak kunnen maken op schadevergoeding. In dat verband kan de uitspraak ‘De Drieban Transport’ worden genoemd.<sup>165</sup> De aan het transportbedrijf verleende vergunning werd vernietigd, nadat omwonenden daartegen beroep hadden ingesteld. Het bedrijf stelde schade te hebben geleden, doordat het verplicht was geweest zijn activiteiten te beperken, als gevolg van een voorwaarde die achteraf onrechtmatig bleek. De Afdeling overwoog:

‘Anders dan appellante meent, kan de omstandigheid dat de Afdeling het gehele besluit (...) heeft vernietigd met inbegrip van het voorschrift op grond waarvan het was verboden de weegbrug in de avond- en nachtperiode te gebruiken, niet leiden tot de

<sup>165</sup> ABRvS 5 oktober 2000, *JB* 2000/324.



gevolgtrekking dat het opnemen van dit voorschrift reeds daarom ook ten opzichte van appellante, die geen beroep heeft ingesteld tegen dit voorschrift, een onrechtmatige daad oplevert.<sup>166</sup>

Wij zijn er dan ook nog niet zonder meer van overtuigd dat het arrest Rigter c.s. betekent dat derden met tegengesteld belang aan dat van de aanvrager bij de civiele rechter in het algemeen rekening zouden moeten houden met relativiteitsproblemen. Misschien heeft de Hoge Raad de in het arrest gebruikte formulering alleen gehanteerd om een veiligheidsklep te hebben voor bijzondere gevallen als de casus in Rigter c.s. (een veiligheidsklep die ook bruikbaar is in een – al even uitzonderlijke – casus als die van ‘De Drieban’).

## 6.7 Past de heersende leer niet goed in het systeem van de Awb?

De heersende leer maakt het mogelijk dat een derde die met betrekking tot een bepaald besluit als belanghebbende aangemerkt kan worden in een bestuursrechtelijke procedure tegen dat besluit *alle* gronden kan aanvoeren die tot het oordeel kunnen leiden dat aan het betreffende besluit – naar inhoud of wijze van totstandkoming – juridische gebreken kleven. ‘Alle gronden’: de derde hoeft zich niet te beperken tot gronden die aan zijn hoedanigheid, zijn eigen belangen of zijn eigen rechten zijn ontleend. In de literatuur is de vraag opgeworpen of deze benadering onder het systeem van de Awb nog wel passend is. Daarbij wordt naar voren gebracht dat aan het Awb-procesrecht de gedachte ten grondslag ligt dat de primaire functie van bestuursrechtspraak is gelegen in het bieden van individuele rechtsbescherming en niet langer in de handhaving van het objectieve recht. ‘Individuele rechtsbescherming’ zou betekenen dat de rechter, vanwege diens positie als onpartijdige beoordelaar, zich dient te beperken tot een beoordeling van ‘het recht’ van de aanlegger.

De wijze waarop in de Awb aan het stelsel van procesrecht gestalte is gegeven zou met de genoemde wijziging van doelstelling niet in overeenstemming zijn. En wel omdat de structuur van dit procesrecht in hoofdzaak nog steeds wordt bepaald door hetgeen voorwerp is van de rechterlijke beoordeling: niet de rechtsverhouding tussen partijen, maar het bestuursbesluit dat door de bestuursrechter op rechtmatigheid wordt beoordeeld en bij bevonden onrechtmatigheid wordt vernietigd. Zo’n vernietiging kan, gelet op artikel 8:1 jo. 1:2 Awb, worden uitgesproken op vordering van een derde, al kan die derde zich er niet op beroepen dat de geschonden rechtsnorm strekt tot bescherming van zijn belang. De derde eist dan op basis van dat eigen belang dat het objectieve recht wordt gehandhaafd.<sup>167</sup> Daarmee zou de bestuursrechtspraak nog steeds in overwegende mate de kenmerken vertonen van een ‘recours objectif’ (een voorziening waarbij de rechter vanuit het perspectief van

<sup>166</sup> Voor de goede orde: de Afdeling beschouwde de schade (terecht) niet als een gevolg van de omstandigheid dat de vergunning onrechtmatig was gebleken, maar als gevolg van de omstandigheid dat het bedrijf na de vernietiging min of meer gedwongen werd zich te houden aan het in de vergunning opgenomen belastende voorschrift. De uitspraak kan dan ook worden gezien als een geval waarin het afwijzende oordeel gebaseerd was op het ontbreken van causaliteit.

<sup>167</sup> Schreuder-Vlasblom 2003b (Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure), p. 26.

het algemeen belang bij rechtmatig bestuursoptreden een controle van dat optreden verricht). Door het hanteren van een relativiteitsvereiste zou daarentegen de rechtsverhouding tussen partijen meer centraal worden gesteld, in plaats van de rechtmatigheid van het besluit in het geding, en zou meer recht worden gedaan aan het uitgangspunt van de individuele rechtsbescherming.

Soms gaat de argumentatie, waarom een relativiteitsleer invoering verdient, nog verder dan alleen een beroep op de wijziging van doelstelling in de Awb.

Schreuder-Vlasblom schrijft:

‘Dat het bestuur aan het recht moet worden gehouden, staat niet meer ter discussie; de onpartijdigheid van daartoe strekkende rechtspraak evenmin. Die onpartijdigheid verdraagt echter alleen dat de rechter zich op voorhand schaart aan de zijde *van recht* van de aanlegger. Treedt de rechter daarbuiten door ook te toetsen aan ander recht dan dat wat strekt tot bescherming van de aanlegger, dan rijst toch de vraag of hij dat doen kan, uitsluitend voor zover dit het belang van de aanlegger dient. Ik betwijfel dat’.<sup>168</sup>

In een passage als zojuist geciteerd heeft het standpunt dat de rechter zich ingeval van een beroep van een derde zou moeten beperken tot het beoordelen van argumenten die ontleend zijn aan normen die strekken tot bescherming van de derde, te maken met een visie op de positie die de onafhankelijke, onpartijdige rechter hoort in te nemen.

Over een dergelijke visie is discussie mogelijk, door deze te confronteren met andere visies. Wij komen daar hieronder op terug, in par. 6.9. In deze paragraaf willen wij ons beperken tot een enkele opmerking over hoe de stelling dat de heersende leer niet past in het systeem van de Awb, zou moeten worden opgevat. Als die stelling wordt opgevat als een pleidooi om afstand te nemen van de heersende leer, en daarbij aansluiting te zoeken bij een ontwikkeling die bij de totstandkoming van de Awb in gang is gezet, dan is daar niets op aan te merken. De stelling mag echter niet worden opgevat als een stelling die erop neerkomt dat de Awb als het ware een technische onvolkomenheid bevat, die door onnadenkendheid niet is weggenomen. Want de wetsgeschiedenis laat veel te veel onzekerheid over de vraag in hoeverre de ontwerpers afstand hebben willen nemen van de voordien geldende systematiek.

Op punten is in de parlementaire geschiedenis zelfs expliciet gezegd dat het te vroeg is voor ingrijpende koerswijziging (zoals het loslaten van het ‘besluit’, als centrale factor in het bestuursprocesrecht), en andere elementen die passen bij de klassieke doelstellingen van het bestuursprocesrecht zijn eveneens gehandhaafd (zoals het zoeken naar ‘de materiële waarheid’). Op basis van de wetsgeschiedenis kan dan ook niet worden gezegd dat duidelijk is dat de wetgever met de keuze voor individuele rechtsbescherming als primaire doelstelling van bestuursrechtspraak heeft willen kiezen voor een ‘recours subjectief’. Het ging de wetgever niet om een *door het nieuwe procesrecht te bewerkstelligen* breuk met het verleden: er werd aangesloten bij een ontwikkeling, waarover de memorie schrijft in de *voltooid verleden tijd*:

‘Wij signaleren, dat als gevolg van de hiervoor kort geschetste ontwikkeling, in de

<sup>168</sup> Schreuder-Vlasblom, 2003b, p. 27.

afgelopen jaren het primaat van de functie van het handhaven van het objectieve publiekrecht heeft plaatsgemaakt voor het primaat van de rechtsbeschermingsfunctie' (PG Awb II, p. 174).

De doelstelling handhaving van het objectieve recht is naar de achtergrond gedrongen,<sup>169</sup> maar het gaat ver om te zeggen dat die doelstelling is 'afgezworen',<sup>170</sup> al schrijft de memorie van toelichting dat die handhavingsfunctie 'niet langer een zelfstandige, laat staan de primaire, doelstelling van het bestuursprocesrecht kan zijn' (PG Awb II, p. 174).

Wat wél vaststaat is dat in het nieuwe bestuursprocesrecht is gekozen voor een op *geschillenbeslechting* gerichte procesvariant.<sup>171</sup> Gedoeld is op een ontwikkeling van een procesmodel waarbij de bestuursrechter het gehele besluit op rechtmatigheid toetst naar een procesvorm waarin hij zich (in beginsel) beperkt tot die onderdelen van het bestreden besluit die tussen partijen in geding zijn. Als iemand bijvoorbeeld in beroep komt tegen een aanschrijving om gebruik van een pand als pension te staken, waarbij een dwangsom wordt opgelegd, dan zal de rechter, als de aangeschrevene slechts stelt dat de juridische basis voor de aanschrijving ontbreekt, zich in zijn beoordeling moeten beperken tot dit aangevoerde aspect, en niet ongevraagd een oordeel mogen uitspreken over de vraag of een dwangsom mocht worden opgelegd.<sup>172</sup> Deze keuze voor een primair op geschillenbeslechting gerichte procedure is met name neergelegd in het bepaalde in artikel 8:69 Awb, waaruit volgt dat het de rechter niet is toegestaan 'ultra petita' te gaan en (als species van het genus 'ultra petita' gaan) tot een 'reformatio in peius' te komen. De gedachte is derhalve dat het bestuursprocesrecht veel meer dan voorheen het geval was een adequaat kader behoort te bieden voor het bindend beslechten van een rechtsgeschil in de verhouding tussen burger en bestuur. Deze verschuiving gaat gepaard met een ontwikkeling van een overwegend inquisitoir naar een meer contradictoir procesrecht met een daarbij behorende meer autonome rol voor partijen. Deze ontwikkeling betekent op zichzelf echter nog niet dat beoogd is het bestuursrecht in de sleutel van subjectieve, uit het publiekrecht voortvloeiende rechten te zetten.<sup>173</sup> Het primaat van geschillenbeslechting zegt immers op zichzelf nog niet zonder meer iets over de vraag wie, onder welke voorwaarden, zijn geschil met een bestuursorgaan aan een rechter moet kunnen voorleggen. Met het antwoord op de vraag of in de toekomst een 'subjectivering' van het rechtsbeschermingstelsel noodzakelijk is kan dan ook niet worden gesteund op de destijds door de Awb-wetgever gemaakte keuze voor individuele rechtsbescherming.

<sup>169</sup> De memorie van toelichting schrijft: 'Een en ander betekent, dat die kenmerken van de bestaande regelingen van bestuursprocesrecht die uitsluitend dienstbaar kunnen zijn aan het verwezenlijken van het handhaven van het objectieve publiekrecht, in de nieuwe opzet niet terugkeren' (PG Awb II, p. 174).

<sup>170</sup> Schreuder-Vlasblom 2003b, gebruikt dit woord, o.a. op p. 25.

<sup>171</sup> Aldus ook Schreuder-Vlasblom 2003b, zelfde pagina.

<sup>172</sup> Vgl. ABRvS 4 november 1996, RAwb 1997, 48 m.a. Widdershoven ('Illegaal pension Leiden').

<sup>173</sup> Vgl. in die zin ook: J.C.A. de Poorter 2004, par. 2.3.

## 6.8 Leidt de heersende leer tot resultaten die strijden met het rechtsgevoel?

In de zojuist besproken benadering staat centraal dat, gelet op het uitgangspunt dat de Awb alleen *rechten* van belanghebbenden beoogt te beschermen, de belanghebbende alleen argumenten zou mogen aanvoeren die aansluiten bij aan hem door de wetgever verschaftte rechten. Dat wil zeggen dat de derde alleen argumenten mag aanvoeren, voorzover die ontleend zijn aan voorschriften waarvan aangenomen mag worden dat de wetgever bij het opstellen daarvan de belangen van de derde heeft willen beschermen. Een volgend bezwaar dat tegen de heersende leer wordt ingebracht is daarmee verwant, maar minder algemeen en minder verstrekkend. Het beoogt alleen bepaalde consequenties van de heersende leer te bestrijden die men als 'uitwassen' zou kunnen betitelen. Hét voorbeeld van een dergelijke uitwas is de situatie dat een derde die een besluit aanvecht waarbij een ander wordt begunstigd, daarbij stelt dat het besluit onrechtmatig is, omdat het bestuursorgaan onvoldoende oog heeft gehad voor het belang van de begunstigde van de beslissing, terwijl dat belang juist tegengesteld is aan het belang van appellerende derde. Op die situatie heeft de hierboven beschreven leer van de *contraire belangen* betrekking: die leer houdt in dat het een derde die een tot een ander gericht begunstigend besluit ongedaan gemaakt wil zien niet wordt toegestaan zich daarbij te baseren op argumenten die alleen het belang dienen van de geadresseerde van het besluit (of althans het belang van degenen die geacht worden voordeel te ondervinden van dat besluit, zoals asielzoekers die huisvesting behoeven, of woonwagenebwoners die een standplaats nodig hebben). Het is een extreem voorbeeld van het aanvoeren van argumenten die niet in verband staan met de factoren die de derde de hoedanigheid van belanghebbende verschaffen. Overigens wijzen wij erop dat de gevallen waarin zich de problematiek van de *contraire belangen* voordoet niet erg divers zijn: het lijkt om enkele voorbeelden te gaan die met name betrekking hebben op de vestiging van asielzoekers of woonwagenebwoners.

Een minder extreme variant is overigens denkbaar. Men zou een relativiteitsvereiste zo kunnen formuleren dat niet noodzakelijk is dat komt vast te staan dat de wetgever, bij het uitvaardigen van de voorschriften waarop de derde zich beroept, het oogmerk heeft gehad de belangen van derden te beschermen, maar een grens kunnen stellen bij het geval dat duidelijk is dat die voorschriften niet de bedoeling *kunnen* hebben gehad het belang waaraan de derde de hoedanigheid van belanghebbende ontleent te beschermen. Dat zou bijvoorbeeld meebrengen dat een concurrent die een aan een collega verleende bouwvergunning aanvecht, geen welstandsbezwaren naar voren mag brengen.<sup>174</sup>

Invoering van een verbod van het aanvoeren van *contraire belangen*, eventueel uitgebreid met de zojuist genoemde aanvulling, zou naar ons oordeel kunnen plaatsvinden zonder dat daarvan substantiële rechtsonzekerheid het gevolg is.<sup>175</sup>

<sup>174</sup> Vgl. Van Buuren 1978, p. 90.

<sup>175</sup> Overigens kan over invoering van de leer van de *contraire belangen* ook anders worden gedacht. Zie hierna par. 6.9.

## 6.9 Ook ongewenste resultaten als gevolg van een relativiteitsleer?

Na het overzicht van de argumenten vóór een relativiteitsleer en de bespreking daarvan in het voorgaande, past het, iets te zeggen over de vraag of (uitwerkingen van) een relativiteitsleer ook zelf tot ongewenste resultaten kunnen leiden. In de eerste plaats is er in de Nederlandse literatuur door verschillende auteurs niet enthousiast gereageerd op een mogelijke 'subjectivering' van het belanghebbende-begrip, omdat men vreest dat de handhaving van het objectieve recht erbij zal inschieten. Zo merkt van Male bijvoorbeeld op:

'In het tweede geval rijst de vraag of het aanvaardbaar is dat geen rechterlijk toezicht wordt uitgeoefend op het in acht nemen van die publiekrechtelijke rechtsnormen waaraan geen subjectieve rechten ontleend kunnen worden. Ik ben geneigd die vraag ontkennend te beantwoorden. Het moet rechtsstatelijk gezien onjuist worden geacht een sfeer te creëren waarin de handhaving van het objectieve recht door het bestuur niet behoorlijk gewaarborgd is.'<sup>176</sup>

Naast de omstandigheid dat de handhaving van het objectieve recht in de knel dreigt te komen, noemen wij de consequentie dat met een relativiteitsleer mogelijk ernstig door het besluit getroffen burgers van rechtsbescherming worden uitgesloten. Die situatie kan zich voordoen als een ruime of strikte relativiteitsleer wordt gehanteerd, maar onder omstandigheden ook als een verbod geldt tot het aanvoeren van contraire belangen. (Bij aanscherping van het vereiste van procesbelang of causaliteit speelt dit bezwaar niet, omdat men dan moet zeggen dat de belangenschending ook zou ontstaan als het besluit wél conform de voorschriften was genomen, of dat die belangenschending dan niet het rechtstreeks gevolg is van het bestreden besluit.)

Wij brengen in herinnering de casus van café-restaurant 'De Goudfazant', die in de civielrechtelijke literatuur wordt beschreven.<sup>177</sup> Stel, dat de kap van de tegenover het café-restaurant nog niet heeft plaatsgevonden. Laten we verder, eenvoudigheidshalve, twee gegevens aannemen: ten eerste dat de eigenaar van het bedrijf alleen in die hoedanigheid door het kappen van de bomen zou worden getroffen (hij is niet tevens omwonende); en ten tweede dat vaststaat dat de betreffende bestuursrechtelijke voorschriften *niet* de ruimte laten om de belangen van de eigenaar van het café-restaurant mee te wegen.<sup>178</sup> Mag de eigenaar van het horecabedrijf dan bij de civiele rechter vragen om een verbod om de betreffende bomen te kappen, als de vereiste vergunning ontbreekt? En mag hij, als die vergunning wel verstrekt is, de vergunning bij de bestuursrechter aanvechten? Als

<sup>176</sup> Zie R.M. Van Male 1992, p. 28 e.v. i.h.b. p. 32; P.J.J. Van Buuren, 'Belanghebbende en de Algemene wet bestuursrecht', *NJB* 1992/19, p. 609. Meer recent: S.E. Zijlstra, 'Rechtsbescherming en de kwaliteit van het overheidsbestuur', in: F.J. van Ommeren en S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 269 e.v.

<sup>177</sup> Door Lankhorst 1992, p. 137, en bij Hartkamp 2002, in nr. 96. Wij brachten de zaak aan de orde in hfs. 3, aan het slot van par. 3.3.1.

<sup>178</sup> In de civielrechtelijke literatuur wordt gesteld dat een dergelijke actie onder de Boswet van 1961 wél mogelijk zou zijn, omdat bij die wet (anders dan voorheen) expliciet is vermeld dat daarmee ook behoud van het natuurschoon wordt beoogd. Strikt genomen gaat het de eigenaar van De Goudfazant echter alleen onrechtstreeks om dat belang: het belang waarin hij wordt getroffen is primair een financieel-economisch belang.

een ruime dan wel strikte relativiteitsleer wordt aangehouden, dan is het antwoord op beide vragen negatief. Dat zou alleen anders zijn als een 'correctie Langemeijer' toepasselijk werd geacht. In de civiele context zou dat betekenen dat het kappen zonder vergunning onrechtmatig zou zijn, in verband met de jegens de restauranthouder in acht te nemen zorgvuldigheid. Moeilijk te beantwoorden is dan de vraag, *waarom* het kappen zonder vergunning jegens de restauranthouder onzorgvuldig zou zijn. Als het antwoord op die vraag zou luiden: omdat de ondernemer in een wezenlijk belang wordt geschaad, hetgeen meebrengt dat hij niet hoeft te accepteren dat dit zou gebeuren door een daad die, bestuursrechtelijk gezien, onrechtmatig is, dan is men via een omweg ongeveer op het uitgangspunt van de heersende leer over het belanghebbendeschap in het bestuursrecht. Civielrechtelijke jurisprudentie op basis van de gecorrigeerde relativiteitsleer en bestuursrechtelijke jurisprudentie met toepassing van het belangvereiste zouden dan tot hetzelfde resultaat leiden. Een vergaande toepassing van een relativiteitsleer zou kunnen inhouden dat de ondernemer geen recht heeft op een rechterlijk oordeel ten gronde, omdat de ondernemersbelangen niet mogen meewegen in een beslissing over een kapvergunning. Een dergelijk resultaat zou men ongewenst kunnen noemen.

Als men in een dergelijke casus vasthoudt aan de heersende leer, om te betogen dat het feitelijk belang van de derde bepalend hoort te zijn voor de vraag of hij een rechtsschending aan de orde mag stellen, keert men dan terug tot een – bij het totstandbrengen van de Awb verlaten – opvatting die alleen verdedigbaar is als het bestuursprocesrecht 'handhaving van het objectieve recht' als primair doel zou hebben? Naar onze mening is dat niet het geval, omdat via het belangvereiste wel degelijk een serieuze beperking van de kring van beroepsgerechtigden wordt aangelegd.

Veel gevoeliger dan de Boswet-casus liggen zaken waarin derden besluiten aanvechten die toestemming voor de vestiging van een asielzoekers- of woonwagencentrum inhouden, als de derden daarbij schendingen naar voren brengen van normen die een belang beschermen dat tegengesteld is aan het eigen belang van de derde. Als men wenst vast te houden aan het standpunt dat invoering van een relativiteitsvereiste tot ongewenste resultaten leidt, zou men – afgezien van de mogelijkheid tot '*amending*' van de heersende leer, bijvoorbeeld door invoering van een verbod van contraire argumenten – dan nog onderscheid kunnen maken tussen verschillende situaties:

- als de bestuursrechtelijke regels in de weg staan aan de vestiging van een dergelijk centrum, zou de derde dat naar voren moeten kunnen brengen, ook al gaat het om schending van norm die niet mede de strekking heeft de belangen van de derde te beschermen, want de leer houdt nu eenmaal in dat de derde zich moet kunnen verzetten tegen een onregelmatig resultaat dat hem in zijn belangen treft;
- maar argumenten van de derde die inhouden dat het bestuur onvoldoende oog heeft gehad voor de belangen van degenen die door het besluit worden begunstigd mogen terzijde worden gelegd als aannemelijk is dat zij geen effect hoeven te hebben op het resultaat.

Bij een beoordeling van de vraag of een relativiteitsleer tot ongewenste resultaten leidt, dient nog te worden bedacht, dat zich – tenminste incidenteel – misstanden zouden kunnen voordoen, als gevolg van een ‘één-tweetje’ tussen bestuur en de geadresseerde van een besluit. Daarmee doelen wij op situaties waarin een bestuursorgaan er de ogen voor sluit dat het met een bepaald besluit rechtsregels schendt, in de wetenschap dat alleen de begunstigde geadresseerde die rechtsschending aan de orde zou kunnen stellen. Dit lijkt ons een risico dat zich niet alleen kan realiseren als het Nederlands openbaar bestuur op grote schaal corrupt zou zijn: wij denken aan meer alledaagse situaties, waarin bijvoorbeeld aan een bedrijf een ondoordachte toezegging is gedaan, en de overheid zich gehouden voelt die na te komen – al dan niet uit vrees voor schadeclaims.

## 6.10 Conclusies

Aan de onderzoekers werd de volgende vraag gesteld:

*‘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?’*

De doelstelling van het onderzoek had dus in ieder geval te maken met doelmatigheid. Als een ‘oneigenlijk gebruik’ van rechtsbeschermingsmogelijkheden wordt gemaakt, 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 is er sprake van oneigenlijk gebruik en in welke omvang komt dit voor? Welke oplossingsrichtingen zijn denkbaar en welke effecten en bijwerkingen zijn er daarvan te verwachten?

### *Ruime en strikte relativiteitsleer*

In hoofdstuk 2 werden verschillende categorieën van mogelijk oneigenlijk gebruik onderscheiden en werd een vijftal oplossingsrichtingen aangedragen. De twee meest vergaande oplossingen vormen de zogenaamde strikte en ruime relativiteitsleer. In paragraaf 6.2 werd geconcludeerd dat als een van deze twee middelen wordt ingevoerd ter bestrijding van oneigenlijk gebruik, eventueel oneigenlijk gebruik in een concrete zaak in het algemeen zou kunnen worden tegengegaan door een niet-ontvankelijkverklaring. Waar het gaat om een strikte relativiteitsleer is dat niet helemaal vanzelfsprekend, maar wel goed mogelijk en heeft een dictum ‘in zoverre niet-ontvankelijk’ ook de lichte voorkeur van de onderzoekers. Duidelijk is dat bij een keuze voor een ruime of strikte relativiteitsleer een wetswijziging noodzakelijk is. Maar *mag* de wetgever gelet op mogelijke internationaalrechtelijke randvoorwaarden een dergelijke wetswijziging doorvoeren? In paragraaf 6.4 werd deze vraag onderzocht en werd geconcludeerd dat de risico’s van invoering van een ruime of strikte relativiteitsleer beperkt lijken. Het is naar ons oordeel niet zonder meer zo, dat het Europees en internationaal recht zich tegen invoering van een dergelijke leer verzetten.

Op basis van de in hoofdstuk 2 onderscheiden categorieën van ‘oneigenlijk gebruik’ werd in hoofdstuk 5 een kwantitatief onderzoek verricht. Daarbij werd met

name aandacht besteed aan de gevolgen van invoering van een ruime of strikte relativiteitsleer. De analyse van dit onderzoek laat zien dat het aantal zaken waarin sprake is van oneigenlijk gebruik – in de zin van: gebruik van de rechtsbeschermingsmogelijkheden door personen die in een strikte of ruime relativiteitsleer buiten de boot waren gevallen – slechts een zeer beperkt aandeel van het totaal aantal zaken uitmaakt. Dat neemt niet weg dat (ook een geringe) lastenverlichting op zichzelf altijd aantrekkelijk is. Daartoe werd ook onderzocht welke lastenverzwarende neven-effecten van de beide middelen zijn te verwachten. Hetgeen in paragraaf 6.5 werd besproken komt er op neer dat de lastenverzwarende neveneffecten toenemen naarmate scherper en meer intensief aan een relativiteitsvereiste zou worden getoetst. Bovendien is in paragraaf 6.3 een opsomming gegeven van punten waar aandacht aan gegeven zou moeten worden als middelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik worden overwogen. Hiervoor geldt dat hoe meer bij die middelen afstand wordt genomen van de heersende leer – zoals het geval is bij de ruime en strikte relativiteitsleer – des te meer aandacht aan de consequenties van de nieuwe maatregelen moet worden besteed. Onze conclusie is derhalve dat er op het punt van lastenverlichting niet zoveel winst te verwachten valt van invoering van een strikte of ruime relativiteitsleer. Een lastenverzwaring achten wij – zeker in de eerste jaren – zelfs niet uitgesloten.

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de vraag welke andere problemen men met het invoeren van een (strikte of ruime) relativiteitsleer zou willen oplossen. In dit verband is stil gestaan bij twee op de systematiek van het (proces)recht betrekking hebben argumenten.

Het ene systematisch probleem betrof de veronderstelde gebrekkige afstemming met de civielrechtelijke jurisprudentie (paragraaf 6.6). De heersende leer omtrent het belangvereiste in het bestuursprocesrecht vormt volgens de onderzoekers niet een groot probleem, waar het betreft de afstemming van wie actiegerechtigd is in het civiele en het bestuursprocesrecht. 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).

Het andere systematische probleem kwam in paragraaf 6.7 aan de orde, namelijk het argument dat de heersende leer niet goed past in het systeem van de Awb. De daar getrokken conclusie komt er op neer dat die stelling nog wel 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. Echter, naar de mening van de onderzoekers kan niet worden volgehouden dat de heersende leer onverenigbaar zou zijn met de (overige) systematiek die in de Awb is neergelegd.

Blijft nog te bespreken, de vraag in hoeverre de heersende leer – dan wel het verlaten daarvan – leidt tot resultaten die onbevredigend zijn voor het rechtsgevoel. Omdat de vanuit dit oogpunt op de heersende leer geuite kritiek zich lijkt toe te spitsen op de 'extreme gevallen', bespreken wij deze vraag bij het verbod om 'contraire belangen' aan te voeren.



### *De leer van het verbod van de contraire belangen*

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. Met name de categorie van gevallen waarin bezwaren worden aangevoerd die als het ware contrair zijn aan hun eigen belangen lijkt als het meest aanstootgevend te worden ervaren. Zoals in paragraaf 6.7 werd besproken, zou 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. Ook ten aanzien van deze leer van de contraire belangen werd in paragraaf 6.2 geconcludeerd dat een dictum ‘in zoverre niet-ontvankelijk’ heel goed mogelijk is en ook de lichte voorkeur van de onderzoekers geniet. Wat betreft de vraag of een wetswijziging nodig is bij invoering van een verbod van contraire belangen luidt de conclusie dat dit niet strikt noodzakelijk is, maar wel gewenst.

Ten aanzien van de vraag of introductie van de leer van de contraire belangen leidt tot een lastenverlichting laat de analyse van het kwantitatieve onderzoek in hoofdstuk 5 zien, dat het in de onderzochte zaken niet of nauwelijks tot verschil zou leiden met de heersende leer. De lastenverzwarende neveneffecten en overige risico's van invoering van de leer van de contraire belangen lijken beperkt, doordat de verschillen met de heersende leer beperkt blijven tot ‘uitwassen’, of anderszins evidente, duidelijke gevallen.

Invoering van het verbod op contraire belangen lijkt dus een relatief eenvoudig te hanteren middel om de door sommigen als meest tenenkrommende gevallen te filteren. Daarbij moet echter wel de kanttekening worden gemaakt dat men ook van dit verbod kan betogen dat het 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; en dat de derde zich niet hoeft te laten welgevalen dat zijn belangen worden geschonden door een onrechtmatig besluit: ook als de geschonden rechtsregels niet mede ten doel hebben het belang van die derde te beschermen.

### *Procesbelang- en causaliteitsvereiste*

Deze beide middelen brengen de minste wijziging ten opzichte van de heersende leer. Beide vormen een aanscherping van het huidige belanghebbende-begrip, waarmee eventueel oneigenlijk gebruik zou kunnen worden tegengegaan door een niet-ontvankelijkverklaring. Naar het oordeel van de onderzoekers is voor invoering van beide oplossingsrichtingen een wetswijziging dan ook niet nodig.

Hoewel beide middelen slechts in zeer spaarzame gevallen een wijziging ten opzichte van de huidige benadering zullen inhouden, bieden zij – en dan met name aanscherping van het procesbelangvereiste – een oplossing voor enkele, als ongewenst ervaren effecten van de heersende leer.

## 7 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 gezien 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) reden 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 paragraaf 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 paragraaf 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 paragraaf 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 paragraaf 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 appelland 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 appelland 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 aanspraken 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 par. 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 par. 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 meerpartijengeschild), 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.<sup>179</sup>

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 procedures voordoen,<sup>180</sup> en voor de beroepszaken die bij de rechtbank aan de orde zijn in minder dan één op de 250 procedures.<sup>181</sup>

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.

---

<sup>179</sup> Zie: tabel 5.4.5, laatste kolom, tweede en derde rij, alsmede tabel 5.5.6, laatste kolom, tweede en derde rij.

<sup>180</sup> 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.

<sup>181</sup> 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.

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 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 onvereenigbaar 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.

Tenslotte 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.



## 8 Summary

In Dutch administrative law, the plaintiff must have a sufficient interest in the proceedings. If the plaintiff does not have the required interest, his case will be dismissed on the ground that the plaintiff does not have standing. The prevailing case law and doctrine hold that the decisive criterion for sufficient interest is whether the decision challenged by the plaintiff is injurious to the interests of the plaintiff. Article 1:2, paragraph 1, of the General Administrative Law Act (*Algemene wet bestuursrecht*) reflects this. Article 1:2 reads:

### ‘Article 1:2

1. “Interested party” means a person whose interest is directly affected by an order.

2. As regards administrative authorities, the interests entrusted to them are deemed to be their interests.

3. As regards legal entities, their interests are deemed to include the general and collective interests which they particularly represent in accordance with their objects and as evidenced by their actual activities.’

If a person has a sufficient interest, he has a right to lodge an appeal against the administrative order concerned. The doctrine further holds that if the court finds that the administrative order is in violation of statutory requirements, the court should quash the order, *regardless of whether the statutory requirements have the intention to protect the interest of the plaintiff*. It has been argued that this could lead to an ‘improper use’ of the right to lodge an appeal – at least, under certain circumstances.

This study investigates the central question of whether there are good reasons to introduce a standard that holds that, if an order is in violation of a statutory requirement, a (third-party) plaintiff only has a right to have that order quashed if the violated statutory requirement has the intention to protect the interests of that plaintiff. Such a provision exists in German administrative law (*Schutznorm* theory), as well as in Dutch private law.

There were good reasons to contemplate introducing such a standard:

- on grounds of efficiency, if it is expected to lead to reduction of the caseload of courts and administrative bodies;
- the argument that it would create more harmony between Dutch administrative law and Dutch private law;
- the argument that it would link up with recent developments in Dutch administrative law, acknowledged in the GALA, more adequately than the present doctrine;
- the argument that, in some cases, the present doctrine leads to unsatisfactory results (results that conflict with people’s ‘sense of justice’).

Five different ways (variants of the *Schutznorm* theory, or alternative solutions) to combat the improper use of the right of appeal were distinguished and investigated.

The study shows, as far as the element of efficiency is concerned, that, generally speaking, there is only a rather small number of cases that could be

dismissed if a *Schutznorm* theory was introduced. As regards considerations of harmonising within Dutch administrative law or with Dutch private law the researchers argue that these considerations do not provide conclusive arguments in favour of introducing a *Schutznorm* theory.

Considering that some of the ways to fight the improper use of the right to appeal will bring about new complications, the conclusion is that efficiency advantages of introducing of a *Schutznorm* theory can only be expected if the theory is restricted, so that it would exclude only a small category of complaints put forward by third parties: application of the theory should be restricted to cases in which it is obvious that the regulation concerned is not meant to protect any interest of the third party concerned. This is, for instance, the case if a third party alleges that there has been a violation of a legal provision, while that legal provision clearly was not intended to protect the interests of the third party but, on the contrary, only the – opposite – interests of the addressee of the order. It can be argued that applying such a version of a *Schutznorm* theory could satisfy the sense of justice. Arguing on the basis of a sense of justice, however, could also lead to opposing even such a solution: it could be argued that a third party whose interests will be injured as a result of a faulty administrative order should have the right to ask the court to quash the order.

## 9 Literatuur

*Asser-Hartkamp*: zie *Hartkamp 2002*

*Van Baars 1971*

John van Baars, *Point d'intérêt, point d'action*, Amsterdam: Buijten en Schipperheijn, 1971

*Van Buuren 1978*

P.J.J. van Buuren, *Kringen van belanghebbenden; in het bijzonder in procedures tegen de overheid* (diss. RUG), Deventer: Kluwer 1978

*Van Buuren 1992*

P.J.J. van Buuren, 'Belanghebbende en Algemene wet bestuursrecht', *NJB* 1992/19, p.608-611

*Commissie Evaluatie Awb II*

Commissie Evaluatie Awb II (Commissie Boukema), *Algemeen bestuursrecht 2001. Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002

*Dorhout 1985*

L. Dorhout, 'Relativiteit van de onrechtmatigheid, ook iets voor de administratieve rechter?', in: P.G.J. Kapteyn, L. Prakke en H.M. Voetelink (red.), *Non ex regula* (Van der Hoeven-bundel), 1985, p. 33-44

*Hartkamp 2002*

A.S. Hartkamp, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Verbintenissenrecht, deel III, De verbintenis uit de wet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 11<sup>e</sup> druk 2002 (m.n. p. 106 – 124)

*Hazewinkel-Suringa/Remmelink 1996*

D. Hazewinkel-Suringa/ J. Remmelink, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1996.

*Konijnenbelt 1997*

W. Konijnenbelt, 'Eenkleurige belanghebbenden ('Verwachting')', in: *NTB* 1997, afl. 8, p. 320-321

*De Lange 2004*

F.A. de Lange, 'Beyond Greenpeace, Courtesy of the Aarhus Convention', in: H. Momsen e.a. (ed.), *The Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press 2004, p. 241.

*Lankhorst 1992*

G.H. Lankhorst, *De relativiteit van de onrechtmatige daad*, diss., Deventer: Kluwer, 1992

*Van Male 1992*

R.M. van Male, *Enkele aspecten van het begrip belanghebbende in de Algemene wet bestuursrecht*, VAR-reeks 108, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1992

*Mesters en Oldenziel 2003*

W.J. Masters en H.A. Oldenziel, 'Openbaarheid van milieu-informatie na Aarhus', *NTB* 2003, nr. 7, p. 221-230.

*PG Awb I*

E.J. Daalder, G.R.J. de Groot, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht. Eerste tranche*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1993

*PG Awb II*

E.J. Daalder, G.R.J. de Groot, J.M.E. van Breugel, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht. Tweede tranche*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1994

*De Poorter 2003*

J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende; Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbendebegrip in het bestuurs(proces)recht* (diss. UvT), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003

*De Poorter 2004*

J.C.A. de Poorter, 'Het belangvereiste in bestuursrechtelijke procedures', in: E.C. Pietermaat en J.C.A. de Poorter, *Toegang tot de rechter: processuele openbaarheid en belang* (JongeVAR-reeks 2), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004.

*Pront-van Bommel 2002*

S. Pront-Van Bommel, *Bestuursrechtspraak. Voorstellen voor modernisering van de bestuursrechtspraak*, diss. UvA, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002

*Rapport: zie Commissie*

*Scheltema & Scheltema 2003*

M.W. Scheltema en M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht, Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer, 2003

*Schlössels 1998*

R.J.N. Schlössels, Het specialiteitsbeginsel. Over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid (diss. Maastricht). Den Haag: Sdu Uitgevers 1998

*Schlössels 2001*

R.J.N. Schlössels, 'Het specialiteitsbeginsel; Een verkenning van recente rechtspraak', in: *JBplus* 2001, Afl. 1, p. 33-47

*Schreuder-Vlasblom 1994*

M. Schreuder-Vlasblom, 'Heroriëntatie bestuursrechtspraak', in: D. Allewijn, P. Nicolai, M. Schreuder-Vlasblom, *Het nieuwe bestuursprocesrecht* (preadvies Vereniging voor Administratief Recht), Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1994

*Schreuder-Vlasblom 2001*

M. Schreuder-Vlasblom, Kroniek Bestuursprocesrecht, in: *NTB* 2001, p. 126-127

*Schreuder-Vlasblom 2003a*

M. Schreuder-Vlasblom, Kroniek Bestuursprocesrecht, in: *NTB* 2003, p. 175-193

*Schreuder-Vlasblom 2003b*

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Monografieën Awb A-3, Deventer: Kluwer 2003

*Schueler 2003*

B.J. Schueler, *Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*, oratie UvA, Deventer: Kluwer 2003

*VAR-Commissie Rechtsbescherming*

VAR-Commissie Rechtsbescherming, *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

*De Waard 1987*

B.W.N. de Waard, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging, met name in het administratief procesrecht*, diss. RUU, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1987

*Walraven*

B.J.W. Walraven, "In zoverre niet-ontvankelijk", of hoe de Afdeling paal en perk stelde aan de rechtsbescherming in het milieurecht', in: Addink e.a. (red.), *De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter*, Preadvies Vereniging voor Milieurecht, 2002-1, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002.

*Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male 2002*

Willem Konijnenbelt en Ron M. van Male, *Prof.mr. H.D. van Wijk, Hoofdstukken van bestuursrecht*, Dan Haag: Elsevier juridisch, 12<sup>e</sup> druk, 2002

*Zijlstra 2003*

S.E. Zijlstra, 'De toekomst van de rechtsbescherming; Het conceptrapport van de VAR-commissie Rechtsbescherming kritisch besproken', in: *NTB* 2003, p. 158-167

*Zijlstra 2003*

S.E. Zijlstra, 'Rechtsbescherming en de kwaliteit van het overheidsbestuur', in: F.J. van Ommeren en S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003

## **10 Bijlagen**

### **Bijlage I**

#### **Zaaknummers van de bestudeerde beroepszaken**

##### **Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State**

200105364/1  
200200212/1  
200102129/1  
200101829/1  
200200988/1  
200201043/1  
200201048/1  
200200480/1  
200105839/1  
200102166/1  
200003057/2  
200103914/1  
200200285/1  
200105411/1  
200106125/1  
200202243/1  
200201843/1  
200201092/1  
200200403/1  
200200217/1  
200200779/1  
200200780/1  
200200458/1  
200200671/1  
200105184/2  
200105175/1  
200005456/2 en 200101989/1  
200200750/1  
200101314/1  
200104810/1  
200201113/1  
200104118/2  
200200358/1  
200200722/1  
200102409/1  
200000110/2  
200100893/1  
200106012/1  
200101842/2  
200100618/1  
200104192/1  
200100632/1  
200104573/1  
200104531/1  
200102095/1  
200100031/1  
200200052/1  
200105366/2  
200200925/1  
200201179/1  
200001304/1  
200102090/2

200200513/1  
200200680/1  
200200950/1  
200201102/1  
200201107/1  
200201109/1  
200201110/1  
200201363/1  
200201416/1  
200202196/1  
200202500/1  
200203374/1  
200202696/1  
200201729/1  
200200844/1  
200200089/1  
200106310/1  
200105742/1  
200104845/1  
200104793/1  
200103719/1  
200103410/2  
200102867/1  
200102116/2

#### **Rechtbank Leeuwarden**

99/1160  
01/555  
01/213  
01/217  
02/72  
01/749  
01/764  
02/403 en 02/404  
02/446 en 02/447  
02/609 en 02/610  
02/489 en 02/592

#### **Rechtbank Groningen**

01785 en 01/804  
01/828  
01/36  
01/443  
02/880 en 02/881  
02/758 en 02/824  
02/887 en 02/888  
02/529 en 02/530  
02/900 en 02/901  
02/583 en 02/769  
01/846  
99/736  
01/392  
00/1029  
01/117  
01/35

#### **Rechtbank Utrecht**

01/737  
01/1836

01/2024  
01/1896  
01/1662  
01/1744  
01/1966  
01/2217  
01/2246  
02/605 en 01/947  
02/583 en 01/1976  
02/1101 en 02/1102  
02/0920 en 02/1114  
02/958, 02/970, 02/1103, 02/1153  
02/1265 en 02/1264  
02/1267 en 02/1266  
02/1427 en 02/1428  
02/2221, 02/1429, 02/1478  
02/1660 en 02/1316  
02/1991 en 02/1992  
02/273, 02/296, 02/1676, 02/1705, 02/1903  
02/2009 en 02/2010  
02/1818, 02/2077, 02/2031, 02/2030, 02/116 en 02/2115

#### **Rechtbank Breda**

02/123  
01/1655 en 01/1972  
01/2150  
02/1436 en 02/1704  
01/528  
01/867  
01/1139  
01/1709 en 01/1710  
01/1914  
01/1995  
01/2089  
01/2092  
01/2100  
02/33  
02/658 en 02/1001  
02/1057 en 02/1058  
02/1239 en 02/1240  
02/1296 en 02/501  
02/1298 en 02/1299  
02/1321 en 02/1322  
01/1383 en 01/1384  
02/1584 en 02/1585

#### **Rechtbank Assen**

00/228  
01/118  
01/919  
01/938 en 01/991  
02/57  
02/149  
02/210  
02/335  
02/488 en 02/489  
02/609 en 02/610  
02/699 en 02/700



## **Bijlage II**

### **SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE**

- Prof. mr. J.E.M. Polak (voorzitter), Universiteit Leiden en Raad van State
- Mr. T.C. Borman, Ministerie van Justitie
- Mr. dr. M.L. van Emmerik, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. B.J. van Etekoven, Raad van State
- Mw. mr. H. Lobbe, Ministerie van VROM
- Mw. mr. Y. Visser, Ministerie van Justitie-WODC
- Mr. B.J.W. Walraven, Houthoff Buruma advocaten