

MASTER'S THESIS

Voldoet het relativiteitsvereiste in de Awb in de praktijk aan de doelstelling die men had bij de invoering hiervan?

Anoniem

Award date:

2022

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 25. Jun. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



Voldoet het relativiteitsvereiste in de Awb in de praktijk aan de doelstelling die men had bij de invoering hiervan?

Naam: xxxxxx
Studentnummer: 850271334
Begeleider: Dhr. mr. dr. S.D.P. Kole
Examinator: Mw. mr. dr. C.L.G.F.H. Albers
Aantal woorden: 13492
Inleverdatum: 26 juni 2022
Cursuscode RM9906162114M

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: aanleiding en vormgeving.....	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Argumenten voor en tegen invoering van het relativiteitsvereiste	6
2.2.1	Argumenten voor een relativiteitsvereiste	6
2.2.2	Argumenten tegen een relativiteitsvereiste	7
2.3	Ambtshalve toetsing.....	7
2.4	Geen ontvankelijkheidsvereiste	7
2.5	Niet van toepassing in de bestuurlijke besluitvorming	8
2.6	Volgorde	8
2.7	Strikt relativiteitsvereiste	8
2.8	Kennelijkheidsvereiste	9
2.9	Parallele belangen en verwevenheid	9
2.10	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de correctie Widdershoven.....	10
3	Jurisprudentieonderzoek.....	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Enkele voorbeelden van zaken waarbij beroepsgronden aan het relativiteitsvereiste worden getoetst	13
3.3	Aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt.....	14
3.4	De volgorde van toetsing: eerst een inhoudelijke toetsing of eerst de gronden toetsen aan het relativiteitsvereiste.	16
3.5	Hoe vaak wordt met succes een beroep op het relativiteitsvereiste gedaan.....	20
4	Beschermingsbereik aan de hand van jurisprudentie.....	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Belangen van natuurlijke personen.....	22
4.2.1	Belangen van natuurlijke personen bij het behoud van de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving en gebiedsbescherming.....	22
4.2.2	Belangen van natuurlijke personen bij behoud van kwaliteit van hun woon- en leefomgeving en soortenbescherming.....	24
4.3	Bedrijfseconomische belangen	27
4.3.1	Bedrijfseconomische belangen en gebiedsbescherming	27
4.3.2	Bedrijfseconomische belangen en soortenbescherming	28
4.4	Belangen van rechtspersonen	29
4.4.1	Belangen van rechtspersonen en gebiedsbescherming.....	29
4.4.2	Belangen van rechtspersonen en soortenbescherming.....	31

5	Conclusies en aanbevelingen	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Conclusies en aanbevelingen	33
	Literatuurlijst	37
	Jurisprudentie.....	41

1 Inleiding

Per 1 januari 2013 is het relativiteitsvereiste opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb). Artikel 8:69a van de Awb luidt: *“De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept”*.¹

Het doel van het relativiteitsvereiste is dat het zou moeten leiden tot een slagvaardiger bestuursprocesrecht: binnen een redelijke periode maakt de bestuursrechter duidelijk wat de rechtspositie van belanghebbenden is en daar waar mogelijk worden de geldigheid van besluiten en geschillen daarover definitief beslecht.² Als vanwege het relativiteitsvereiste een besluit in stand kan blijven dan is daarmee het geschil definitief beslecht; er hoeft geen nieuw besluit te worden genomen.³

Los van het beoogde doel bij de invoering in 2013 is het vermeldenswaard dat door een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: ABRvS of de Afdeling) naar aanleiding van het zogenoemde ‘Varkens in Nood’-arrest van het Hof van Justitie in Luxemburg het relativiteitsvereiste de komende tijd een grotere rol zal gaan spelen in de Nederlandse rechtspraak.⁴ Omdat door deze uitspraak meer niet-belanghebbenden toegang tot de bestuursrechter krijgen, zal het relativiteitsvereiste vaker de reden zijn dat het bestreden besluit niet vernietigd zal worden.

Het relativiteitsvereiste blijkt vooral een rol te spelen in het omgevingsrecht bij beroepen van omwonenden en concurrenten.⁵ Het speelt dan vooral een rol in drie- of meerpartijenverhoudingen zoals bij bestemmingsplannen. Bij besluiten waarbij naast het bestuursorgaan en de appellant geen derde-belanghebbenden zijn betrokken, ligt het niet voor de hand dat door de appellant een beroep zou worden gedaan op de normen die hem niet beogen te beschermen. In zaken waar wel derden bij betrokken zijn en hun belangen meegewogen moeten worden, komt dit veel sneller voor.⁶

Het is niet zo dat artikel 8:69a van de Awb de bestuursrechter verplicht te beginnen met de inhoudelijke bespreking van de beroepsgrond en daarna pas een oordeel te geven over de toepassing van het relativiteitsvereiste. Dit kan ook in de omgekeerde volgorde. Vervolgens heeft de bestuursrechter de mogelijkheid de beroepsgrond inhoudelijk te bespreken en alleen te toetsen aan het relativiteitsvereiste als de beroepsgrond slaagt, net zoals het ook mogelijk is dat de rechter niet aan een inhoudelijke beoordeling toekomt als de toetsing aan het relativiteitsvereiste niet slaagt.⁷ Interessant is daarom om na te gaan hoe dit in de praktijk uitpakt.

¹ Artikel 8:69a Awb.

² Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3, p. 18-20.

³ Beijen, *JB Select* 2019, nr. 19, p. 330.

⁴ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL: RVS:2021:953.

⁵ Nijmeijer e.a. 2015, p. 1.

⁶ Beijen, *JB Select* 2019, nr. 19, p. 331.

⁷ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706.

De centrale onderzoeksvraag van deze scriptie luidt:

“Voldoet het relativiteitsvereiste in de Awb in de praktijk aan de doelstelling die men had bij de invoering hiervan?”

De centrale onderzoeksvraag zal ik aan de hand van de volgende deelvragen proberen te beantwoorden:

1. Wat was de aanleiding voor het invoeren van het relativiteitsvereiste in de Awb?
2. Hoe vaak wordt in rechtszaken rond de vaststelling van bestemmingsplannen getoetst aan het relativiteitsvereiste?
3. In welke fase van de behandeling van een beroep door de bestuursrechter wordt aan het relativiteitsvereiste getoetst?
4. Hoe vaak wordt een beroep afgewezen omdat niet aan het relativiteitsvereiste wordt voldaan?
5. Hoe gaat de bestuursrechter om met het bepalen van het beschermingsbereik van de rechtsregel waar de appelland zich op beroept?

De eerste deelvraag zal ik proberen te beantwoorden aan de hand van literatuuronderzoek naar rechtswetenschappelijke literatuur.

De andere deelvragen zal ik beantwoorden door jurisprudentieonderzoek te doen naar recente uitspraken van de ABRvS. Omdat dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van een afstudeerscriptie heb ik mij beperkt tot uitspraken waarbij de Wet Natuurbescherming en haar voorlopers een rol spelen. Om dezelfde reden zal ik mij beperken tot uitspraken van de ABRvS over besluiten van gemeenteraden inzake de vaststelling van bestemmingsplannen, en wel vanaf 1 januari 2014.

Ik zal de eerste deelvraag in het volgende hoofdstuk behandelen en daarbij ook ingaan op de manier waarop het relativiteitsvereiste in de Awb is vormgegeven. De tweede, derde en de vierde deelvraag behandel ik in het hoofdstuk jurisprudentieonderzoek. De vijfde deelvraag komt aan de orde in een apart hoofdstuk: het beschermingsbereik aan de hand van jurisprudentie. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: aanleiding en vormgeving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding voor het invoeren van het relativiteitsvereiste besproken. Er is vóór de invoering heel veel discussie geweest over het wel of niet invoeren van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht en de vorm waarin het gegoten moest worden. Om de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie te beantwoorden is het echter niet nodig deze discussie uitgebreid weer te geven. Ik beperk mij tot een verkorte weergave van de voor- en nadelen van de invoering van het relativiteitsvereiste zoals die in de literatuur werden opgetekend in de jaren voordat de implementatie heeft plaatsgevonden. Daarna volgt een puntsgewijze uitleg van hoe de implementatie van het relativiteitsvereiste is vormgegeven.

Middels de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is met ingang van 1 januari 2013 artikel 8:69a Awb in werking getreden.⁸ Artikel 8:69a Awb luidt: *“De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept”*. De strekking van dit artikel is dat het de bestuursrechter niet is toegestaan een besluit te vernietigen als de geschonden rechtsnorm duidelijk niet de belangen beschermt van degene die de norm inroept.⁹ Dit komt overeen met het in het privaatrecht (art. 6:163 BW) al langer bestaande relativiteits- of Schutznormvereiste.

De invoering van het relativiteitsvereiste in de Awb is voorafgegaan door artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet (verder: Chw), een vrijwel identieke bepaling. Deze trad in werking op 31 maart 2010. De bedoeling van deze wet was om de Nederlandse economie te stimuleren door het opstarten van economisch belangrijke projecten juridisch te vergemakkelijken. De Chw bevatte daarom bepalingen om de besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures voor die projecten te bespoedigen. Het toepassingsbereik van de Chw beperkt zich tot bepaalde soorten besluiten en projecten, voornamelijk in het domein van het omgevingsrecht, waarbij de regering er van uitging dat de bespoediging daarvan de economie weer op gang zou brengen. Artikel 1.9 Chw is slechts toegepast op onderdelen van het omgevingsrecht¹⁰ en is ingevolge de Wet aanpassing bestuursrecht per 1 januari 2013 komen te vervallen.¹¹ Om goed duidelijk te maken wat met het relativiteitsvereiste wordt bedoeld, wordt het volgende klassieke voorbeeld vaak gebruikt. Bewoners van een villawijk stellen beroep in tegen het besluit dat de vestiging van een woonwagenkamp in hun omgeving mogelijk maakt, met als beroepsgrond dat in het woonwagenkamp de geluidsnormen worden overschreden vanwege een nabijgelegen zwembad.¹² Die norm is echter niet bedoeld om de belangen van de bewoners van de villawijk te beschermen, maar ter bescherming van de woonwagenbewoners. De bewoners van de villawijk kunnen zich daarom niet op een schending van deze norm beroepen.

Het relativiteitsvereiste moet bijdragen aan een slagvaardiger bestuursprocesrecht en leidt tot een (verdere) subjectivering van het bestuursprocesrecht. Met subjectivering van het bestuursrecht wil men aangeven dat ook al wordt het recht objectief gezien geschonden, het bestreden besluit toch in

⁸ Wet van 20 december 2012, Stb. 2012, 682.

⁹ Borman, 2021.

¹⁰ Nijmeijer e.a. 2015, p. 11.

¹¹ *Kamerstukken II 2009/10, 32450, nr.2, deel B, artikel 1, onderdeel C.*

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

stand gehouden moet worden als de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van de eiser. De invoering van het relativiteitsvereiste zou moeten bijdragen aan de doelstelling van finale geschilbeslechting uit artikel 8:41a van de Awb. Als vanwege het relativiteitsvereiste een besluit niet vernietigd hoeft te worden, hoeft er immers ook geen nieuw besluit genomen te worden en is daarmee het geschil finaal beslecht.¹³

2.2 *Argumenten voor en tegen invoering van het relativiteitsvereiste*

Voordat het relativiteitsvereiste werd ingevoerd is er een jarenlange discussie gevoerd waarin de voor- en nadelen van dit beginsel tegen elkaar werden afgewogen. Hierna volgen de belangrijkste voor- en nadelen.¹⁴

2.2.1 *Argumenten voor een relativiteitsvereiste*

1. Uitkomsten die maatschappelijk ongewenst zijn - Zonder een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht komen er rechterlijke uitspraken die maatschappelijk ongewenst zijn.¹⁵ Men wil 'oneigenlijk gebruik' van de beroepsprocedure tegengaan.¹⁶ Het eerdergenoemde arrest over de villabewoners is hier een voorbeeld van. Het zou tegen het rechtsgevoel van veel mensen ingaan. Ook het imago van het bestuursrecht zou hieronder leiden.¹⁷
2. Past in de tendens van subjectivering van het bestuursrecht - Het relativiteitsvereiste past in een tendens van subjectivering van het bestuursrecht.¹⁸ Met de invoering van de Awb in 1994 is de handhaving van het objectieve recht (recours objectif) ondergeschikt gemaakt aan het bieden van subjectieve rechtsbescherming (recours subjectif). Het relativiteitsvereiste sluit hier goed bij aan.
3. Privaatrecht - Een meer systematisch argument is dat het privaatrecht al jaren een relativiteitsvereiste kent. Het valt volgens sommige voorstanders van invoering van het relativiteitsvereiste niet te begrijpen waarom het bestuursrecht op dit punt van het privaatrecht zou moeten verschillen.¹⁹ Tegenstanders pareren dit soms met het argument dat het maar sporadisch voorkomt dat rechtspraak van de civiele rechter en de bestuursrechter problematisch uiteenlopen.²⁰
4. Snellere besluitvorming - Omdat vernietiging moeilijker wordt zullen besluiten sneller onherroepelijk worden. Het is namelijk gebleken dat vernietiging enorm vertragend is in het besluitvormingsproces.²¹

¹³ Beijen, *JB Select 2019*, nr. 19, p. 330.

¹⁴ Voor een uitgebreider overzicht: Wiggers-Rust 2011, p. 13-14 en p. 176; Jurgens 2010, p. 83-89.

¹⁵ De voorstanders van de Commissie-Scheltema 2007, p. 9.

¹⁶ Baart 2012, p. 13.

¹⁷ De voorstanders van de Commissie-Scheltema 2007, p. 9; Schueler 2003, p. 17-20.

¹⁸ Baart 2012, p. 13.; Schueler 2009, p. 10.; Schueler 2010, p. 38.

¹⁹ Vgl. bijvoorbeeld de voorstanders van de Commissie-Scheltema 2007, p. 9.

²⁰ De Waard 2007, p. 12.

²¹ Heijsman 2011, p. 11.

2.2.2 Argumenten tegen een relativiteitsvereiste

1. Een besluit dat in ieder opzicht rechtmatig is - Burgers hebben altijd recht op een rechtmatige besluitvorming door de overheid.²² Waarom zouden de villabewoners in het eerdergenoemde voorbeeld moeten dulden dat hun woningen minder waard worden door de vestiging van een woonwagenstandplaats die er volgens de wet niet mag komen? In de literatuur is overigens al vroeg op de mogelijkheid gewezen dit nadeel te ondervangen met de invoering van een 'correctie' op het relativiteitsvereiste. Er zou dan niet alleen getoetst moeten worden aan het beschermingsbereik van de wettelijke regeling maar ook subjectieve fundamentele rechten (zoals hier het eigendomsrecht) zouden bij het beoordelen moeten worden meegenomen.²³
2. Bepalen beschermingsbereik - Het zou voor de rechter vaak een moeilijke en tijdrovende klus zijn het precieze beschermingsbereik van een wettelijke norm te bepalen.²⁴ Behalve een verhoging van de werkdruk brengt dat ook meer rechtsonzekerheid met zich mee.

2.3 Ambtshalve toetsing

De bepaling is imperatief geformuleerd, het is niet vrijblijvend. Omdat het antwoord op de vraag of bepaalde wettelijke regelingen strekken tot bescherming van diegenen die zich op die regelingen beroepen, een directe invloed heeft op de omvang van het geschil, is het relativiteitsvereiste een aspect van openbare orde. Daarom moet de bestuursrechter hier ambtshalve aandacht aan besteden. Een facultatieve formulering – de bestuursrechter *kan* toetsing van het bestreden besluit aan een geschreven of ongeschreven rechtsregel achterwege laten – zou mogelijk rechtsongelijkheid met zich mee kunnen brengen, en daarmee ook de kans kunnen vergroten dat er meer in hoger beroep zou worden gegaan. De vraag zou dan zijn of de bestuursrechter het relativiteitsvereiste wel of niet redelijkerwijs had moeten toepassen.²⁵

2.4 Geen ontvankelijkheidsvereiste

Artikel 8:69a van de Awb is geen ontvankelijkheidsvereiste. Het relativiteitsvereiste is geen beperking van de toegang tot de rechter, maar is slechts een beperking van de toetsing van de rechter. De toegang tot de rechter wordt bepaald door artikel 8:1 van de Awb. Het relativiteitsvereiste heeft ook geen invloed op de invulling van het belanghebbendenbegrip uit artikel 1:2 van de Awb. Interessant is wel dat door een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar aanleiding van het zogenoemde 'Varkens in Nood'-arrest van het Hof van Justitie in Luxemburg, het relativiteitsvereiste de komende tijd een grotere rol zal gaan spelen in de Nederlandse rechtspraak. Omdat door deze uitspraak meer niet-belanghebbenden toegang tot de bestuursrechter

²² De tegenstanders van de Commissie-Scheltema 2007, p. 2-3 en p. 10.

²³ Albers 2011, paragraaf 3.6.; Schlössels 2007, p. 246-247.

²⁴ Albers 2011, paragraaf 3.6; Commissie-Scheltema 2007, p. 10; Jurgens 2010, p. 143-144.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3, p. 53.

krijgen, zal het relativiteitsvereiste logischerwijs vaker de reden zijn dat het bestreden besluit niet vernietigd zal worden.²⁶

2.5 *Niet van toepassing in de bestuurlijke besluitvorming*

Artikel 8:69a van de Awb geeft de bestuursrechter opdracht het relativiteitsvereiste toe te passen en geldt in de fasen van beroep en hoger beroep. Het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb is in de bestuurlijke besluitvorming - zoals de zienswijzenfase, de bezwaarfase of de fase van administratief beroep – niet van toepassing.²⁷ Dit blijkt ook uit de plaatsing in hoofdstuk 8 van de Awb over beroep bij de rechter.

2.6 *Volgorde*

Uit artikel 8:69a van de Awb volgt niet in welke volgorde de relativiteitsvraag en de beroepsgrond moeten worden behandeld.²⁸ Het is de bestuursrechter toegestaan om de beroepsgrond eerst inhoudelijk te beoordelen en pas aan het relativiteitsvereiste te toetsen als de beroepsgrond slaagt. De Awb verhindert niet dat in het geval een beroepsgrond niet slaagt, er geen beoordeling plaats vindt over de toepassing van het relativiteitsvereiste op deze beroepsgrond.²⁹ Ook houdt de Awb de mogelijkheid open dat als een beroepsgrond de toetsing aan het relativiteitsvereiste niet doorstaat en het besluit daarom niet vernietigd kan worden, de bestuursrechter er van af ziet de beroepsgrond toch nog inhoudelijk te beoordelen.³⁰ Al in 2014 heeft de Afdeling zich hierover uitgelaten: de bestuursrechter is er niet aan gehouden een oordeel te geven of de ingeroepen rechtsregel is geschonden als het bestreden besluit toch niet vernietigd kan worden omdat die ingeroepen rechtsregel geen bescherming biedt aan het belang van de appellante.³¹ Het is dus ook niet zo dat wanneer een bestreden besluit niet vernietigd kan worden omdat artikel 8:69a Awb daarvoor in de weg staat, de bestuursrechter toch de aangevoerde beroepsgrond inhoudelijk moet beoordelen met het oog op de toepassing van artikel 8:75 van de Awb.³² Dit laatste artikel gaat over de proceskostenveroordeling. Het is dus niet zo dat de appellante recht heeft op een inhoudelijke beoordeling van zijn gronden omdat hij er voor betaald zou hebben.

2.7 *Strikt relativiteitsvereiste*

Het is de bedoeling van de wetgever geweest om met de invoering van artikel 8:69a Awb een zogenoemd strikt relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht te introduceren. Bij de invoering van het relativiteitsvereiste moest de wetgever een keuze maken tussen drie door De Poorter³³

²⁶ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL: RVS:2021:953.

²⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3, p. 20-21.*

²⁸ Beijen, *JB Select 2019*, nr. 19, p. 333.

²⁹ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706.

³⁰ ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL: RVS:2020:847.

³¹ ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL: RVS:2014:75.

³² ABRvS 25 maart 2014, ECLI:NL: RVS:2014:1155.

³³ De Poorter, 2004, p. 15.

onderscheiden varianten, namelijk de ruime relativiteitsregel, de strikte relativiteitsregel en het verbod om zich te beroepen op contraire belangen.³⁴

In de leer van de ruime relativiteitsregel kan een belanghebbende een besluit slechts in rechte aanvechten als de regeling waarop het bestreden besluit berust ook de belangen van de eisende partij beschermt. De bestuursrechter dient hier aan de hand van het globale doel van de regeling als geheel de vraag te beantwoorden welke belangen worden beschermd.

In de leer van de strikte relativiteitsregel kan een belanghebbende alleen met succes een beroepsgrond indienen als het betreffende voorschrift dat volgens de appellant is geschonden, mede strekt tot bescherming van de belangen van die appellant. De beantwoording van de vraag welke belangen worden beschermd, dient de bestuursrechter hier niet aan de hand van de regeling als geheel, maar per afzonderlijk voorschrift te beantwoorden.

In de leer van het verbod om zich te beroepen op contraire belangen wordt een belanghebbende alleen in die mate beperkt in hetgeen hij kan aanvoeren, dat hij geen schendingen naar voren kan brengen van normen die specifiek het – aan het belang van appellant tegengestelde – belang van anderen beschermen.³⁵

De keus is gevallen op invoering van een strikte relativiteitsregel. Dit zou de principiële gedachte achter het relativiteitsvereiste het meest benaderen. Ook zou de strikte variant aan de ene kant effectiever zijn dan het verbod om zich te beroepen op contraire belangen, en aan de andere kant meer mogelijkheden bieden tot maatwerk dan de ruime relativiteitsregel. De manier waarop het artikel geformuleerd is schept ook voldoende mogelijkheden om het soms ruime beschermingsbereik van normen van Europese oorsprong in acht te nemen en aldus strijd met het Europese recht of het Verdrag van Århus te voorkomen.

2.8 Kennelijkheidsvereiste

De bestuursrechter kan en moet, net als in de Crisis- en herstelwet, alleen van vernietiging afzien als de geschonden norm *kennelijk* - dat wil zeggen: evident - niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich er op beroept. De reden hiervoor is dat het soms moeilijk is om het beschermingsbereik van een norm vast te stellen en dat de invoering van het relativiteitsvereiste de werkdruk voor de rechter anders zou verhogen. Het verhoedt ook dat er regelmatig prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moeten worden gesteld bij normen van Europese oorsprong. Dit zou dan weer voor flinke vertraging van de procedure kunnen zorgen. Men ging er van uit dat het relativiteitsvereiste in deze vorm maar weinig extra werklust voor de rechter met zich mee zou brengen.³⁶

2.9 Parallele belangen en verwevenheid

De werking van het relativiteitsvereiste wordt voor een deel afgezwakt doordat de rechter soms oordeelt dat belangen van appellanten parallel lopen aan de door het wettelijk voorschrift

³⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3, p. 52.*

³⁵ *Vgl. Den Hollander, 2012, p. 449.*

³⁶ *Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3, p. 20.*

beschermde belangen of dat hun belangen zodanig verweven zijn met de door een regeling beschermde algemene belangen dat die ook onder de bescherming van die bepaling vallen. Het is niet zo dat een norm die tot bescherming van een algemeen belang dient, automatisch ook het belang waarvoor een natuurlijke persoon in rechte opkomt beschermt. Een natuurlijke persoon kan namelijk niet in rechte opkomen voor een algemeen belang. Toch kan in bepaalde gevallen worden aangenomen dat er sprake is van verwevenheid van het belang van een natuurlijke persoon met het algemene belang dat een rechtsnorm beoogt te beschermen. Er kan dan niet gesteld worden dat de rechtsnorm kennelijk niet beoogt het belang van deze natuurlijke rechtspersoon (mede) te beschermen. Zo kan een natuurlijke persoon zich niet beroepen op normen uit een provinciale omgevingsverordening die strekken tot bescherming van de (natuur-) waarden van een bepaald gebied bij een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan. Hij beroept zich dan op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte op kan komen. Zou deze persoon nu in de directe omgeving van dit gebied wonen of werken, dan zou het daadwerkelijke belang waarin deze persoon meent te zullen worden geraakt als gevolg van het plan, het belang zijn bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving.³⁷ Soms kan dus niet geoordeeld worden dat de betrokken normen van een bepaalde regeling kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van omwonenden, omdat belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving verweven kunnen zijn met de algemene belangen bij het voorkomen van de aantasting van een vanuit natuur of landschappelijk oogpunt waardevol gebied. Deze situatie kan zich daadwerkelijk voordoen als het betreffende gebied een deel is van de leefomgeving van de appelland.

Een voorbeeld waarin de rechter oordeelde dat belangen van appellandten parallel lopen aan de door het wettelijk voorschrift beschermde belangen is de uitspraak *Elzenbos Brummen*.³⁸ In deze uitspraak wordt gesteld dat een belanghebbende een beroep op bijvoorbeeld geluidsnormen kan doen als aannemelijk is dat die normen in zijn directe omgeving worden overschreden en dit ook nadelige effecten zal hebben op zijn woonsituatie. Het is dus niet noodzakelijk dat de geluidsnormen ook bij zijn eigen woning worden overschreden.

*2.10 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de correctie *Widdershoven**

Bij de invoering van het relativiteitsvereiste was niet geheel duidelijk wat dit vereiste zou betekenen bij een beroep op de schending van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.³⁹ Uit vaste rechtspraak van de Afdeling blijkt dat aan formele beginselen van behoorlijk bestuur voor het relativiteitsvereiste geen zelfstandige betekenis toekomt. Het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm is daarvoor bepalend.⁴⁰ Als dus een beroep op een wettelijke bepaling niet tot vernietiging van een besluit kan leiden vanwege een gebrek aan relativiteit, dan geldt dat ook voor een beroep op een formeel beginsel dat daarmee samenhangt. Een beroep op bijvoorbeeld het motiveringsbeginsel of het zorgvuldigheidsbeginsel is dus alleen mogelijk als de materiële norm waarop het besluit gebaseerd is strekt tot bescherming van de belangen van de appelland. Ook voor een algemene rechtszekerheidscorrectie is geen ruimte. Wettelijke voorschriften beogen per definitie onder meer de rechtszekerheid te dienen, maar het is niet de bedoeling dat het

³⁷ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706.

³⁸ ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:2011: BP1352.

³⁹ Beijen, JB Select 2019, nr. 19, p. 334.

⁴⁰ ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL: RVS:2014: BX1859.

relativiteitsvereiste op deze manier voor een groot deel van zijn werking zou kunnen worden ontdaan.⁴¹ De betekenis van de formele beginselen van algemeen bestuur bij de toepassing van het relativiteitsvereiste was vrij snel duidelijk. Dit gold niet voor de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.⁴² Al bij de totstandkoming van het relativiteitsvereiste werd gewezen op de in het privaatrecht bestaande zogenaamde correctie Langemeijer.⁴³ Die correctie komt er op neer dat een handeling die strijdig is met een geschreven rechtsregel die niet de belangen van de eiser beschermt, tegelijkertijd strijdig kan zijn met een ongeschreven zorgvuldigheidnorm die wél de belangen van de eiser beschermt. Zij is door de Hoge Raad toegepast in het bekende Tandartsenarrest.⁴⁴ In 2015 heeft de Afdeling aan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven gevraagd om een conclusie te schrijven over of het mogelijk is om een bestuursrechtelijke variant van de correctie Langemeijer toe te passen bij het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht.⁴⁵ Widdershoven concludeerde dat dit inderdaad onder omstandigheden mogelijk zou moeten zijn, maar dat uitsluitend het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel zich daarvoor lenen.⁴⁶ De Afdeling heeft deze conclusie overgenomen in haar uitspraak.⁴⁷ Deze oplossing staat bekend als “de correctie Widdershoven”.

⁴¹ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3, p. 54.

⁴² De Graaf & Van der Veen, *NTB* 2016/23, p. 2.

⁴³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 3, p. 54.

⁴⁴ HR 17 januari 1958, NJ 1961, 568.

⁴⁵ Beijen, *JB Select* 2019, nr. 19, p. 335.

⁴⁶ ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL: RVS:2015:3680.

⁴⁷ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL: RVS:2016:732.

3 Jurisprudentieonderzoek

3.1 Inleiding

Voor het onderdeel ‘jurisprudentieonderzoek’ zijn uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geanalyseerd. Lagere rechters volgen doorgaans de lijnen die de ABRvS uitzet in zijn jurisprudentie. Om die reden zijn de uitspraken van ‘gewone’ bestuursrechters buiten beschouwing gelaten.

Het doel van het onderzoek is om de toepassing van het relativiteitsvereiste binnen de rechtspraak in kaart te brengen. Omdat dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van een afstudeerscriptie en de beschikbare tijd beperkt is, beperk ik mij tot uitspraken waarbij de Wet Natuurbescherming en haar voorlopers, de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet een rol spelen. Een verdere beperking om dezelfde reden is dat ik alleen uitspraken van de ABRvS meegenomen heb over besluiten van gemeenteraden inzake de vaststelling van bestemmingsplannen en dan vanaf 1 januari 2014.

Voor dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van de website van de ABRvS. Er zijn steeds drie zoektermen ingevoerd, waarbij in ieder geval altijd de term ‘bestemmingsplan’ gebruikt werd. De tweede zoekterm was ofwel ‘relativiteitsvereiste’ ofwel ‘8:69a’. Het bleek namelijk dat de zoekresultaten van deze ogenschijnlijk min of meer synonieme begrippen niet dezelfde waren. Als derde zoekterm werd ofwel ‘Wet Natuurbescherming’, ofwel ‘Natuurbeschermingswet 1998’, ofwel ‘Flora- en Faunawet’, ofwel ‘Boswet’ gebruikt. Als er overlap voorkwam heb ik de betreffende uitspraak slechts één keer meegenomen. Ik heb dit voor ieder jaar vanaf 2014 afzonderlijk gedaan om te kijken of er zich in de tijd misschien een bepaalde trend voordoet in de rol die het relativiteitsvereiste speelt. Het jaar 2022 is tot 1 juni onderzocht omdat ik de scriptie wil afronden.

Ik heb per jaar bijgehouden hoe vaak het relativiteitsvereiste een rol speelde in de uitspraken. Vervolgens heb ik gekeken binnen deze uitspraken wat de volgorde was: werd de zaak eerst inhoudelijk besproken en werd daarna pas beoordeeld of bepaalde beroepsgronden op basis van het relativiteitsvereiste buiten beschouwing gelaten moesten worden, of werd juist eerst gekeken of die beroepsgronden op basis van het relativiteitsvereiste buiten beschouwing gelaten moesten worden en werd daarna pas de zaak inhoudelijk beoordeeld.

Voordat ik de uitkomsten bespreek van het uitgevoerde jurisprudentieonderzoek geef ik eerst nog een paar voorbeelden van gevallen waarin een beroep op het relativiteitsvereiste wel of niet slaagt om te concretiseren in welke gevallen dit beginsel aan de orde kan zijn.

3.2 Enkele voorbeelden van zaken waarbij beroepsgronden aan het relativiteitsvereiste worden getoetst

Een voorbeeld van een zaak waarbij een beroepsgrond toetsing aan het relativiteitsvereiste niet doorstaat is een zaak uit 2020.⁴⁸ De gemeenteraad van de gemeente Waterland heeft een bestemmingsplan vastgesteld dat het onder meer mogelijk maakt dat het grotendeels leegstaande bedrijventerrein het Galgeriet en de jachthaven worden (her)ontwikkeld tot een gemengd

⁴⁸ ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL: RVS:2020:1402.

woongebied. De ligplaatsen van de jachthaven moeten deels worden verplaatst. Gedeeltelijk eigenaar Holland Yacht Equipment komt op tegen het plan vanwege de natuur, de bodem en schaarse rechten. Holland Yacht Equipment doet in dat kader onder meer een beroep op de Wnb.

De rechtsregels in de Wnb over het beoordelen van plannen die effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden strekken volgens de bestuursrechter ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Verder stelt de bestuursrechter dat Holland Yacht Equipment een bedrijfseconomisch belang heeft en dat de bepalingen in de Wnb er niet zijn om de belangen van een optimale bedrijfsvoering van omliggende bedrijven te behartigen. Ook staat volgens de bestuursrechter niet vast dat de bedrijfseconomische belangen van Holland Yacht Equipment zijn verweven met het belang bij bescherming van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. De bestuursrechter concludeert dat de bepalingen van de Wnb in dit geval kennelijk niet strekken tot bescherming van Holland Yacht Equipment en laat het betoog van deze appelland daarom verder buiten bespreking.

Een voorbeeld waarbij een beroepsgrond de toets aan het relativiteitsvereiste wel doorstaat komt eveneens uit 2020.⁴⁹ De gemeenteraad in de gemeente Beverwijk heeft een bestemmingsplan vastgesteld dat beoogt te voorzien in de herontwikkeling voor de kern Wijk aan Zee en het nabijgelegen strand. Kampeervereniging Aardenburg en anderen betogen dat de gevolgen van stikstofuitstoot van de voorziende plannen voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied niet op de juiste wijze in kaart zijn gebracht, wat in strijd is met de Wnb.

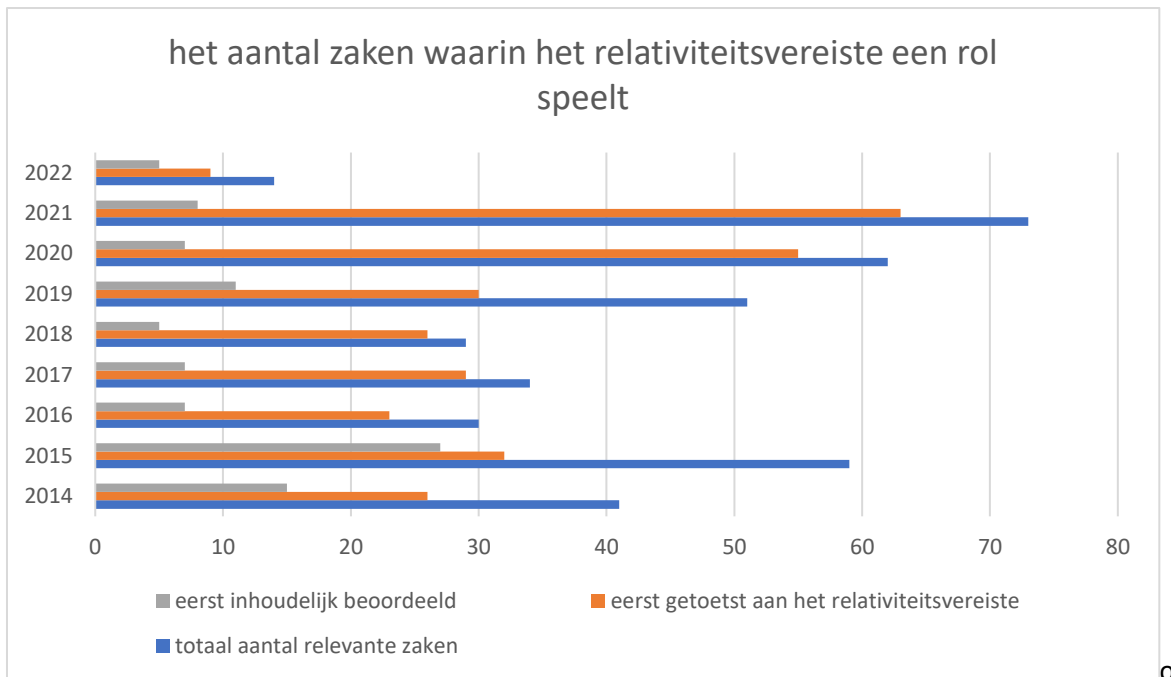
De gemeenteraad stelt dat de door de Kampeervereniging Aardenburg genoemde bepalingen hier niet strekken tot bescherming van de belangen van de vereniging. De bedrijfsbelangen van Kampeervereniging Aardenburg zijn niet verweven met het belang dat de Wnb beoogt te beschermen. De Afdeling overweegt echter anders: de bedrijfsbelangen van Kampeervereniging Aardenburg en anderen bestaan uit het bieden van recreatiemogelijkheden op een stuk grond dat grenst aan het Noordhollands Duinreservaat. Hun belang is dat de kwaliteit van dit natuurgebied niet slechter wordt, omdat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de recreatiemogelijkheden van de gebruikers van het kampeerterrein. De Afdeling komt om die reden tot het oordeel dat de belangen van Kampeervereniging Aardenburg wel zijn verweven met de belangen die de Wnb beoogt te beschermen. De Afdeling neemt de beroepsgrond met betrekking tot de stikstofdepositie daarom wel in behandeling.

3.3 Aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt

Nadat we in de vorige paragraaf enkele concrete voorbeelden gezien hebben van zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol heeft gespeeld, komen we nu bij het eigenlijke onderzoek aan.

Er is per jaar geturfd in hoeveel zaken, die aan de voorwaarden voldoen zoals vermeld in de inleiding van deze paragraaf, het relativiteitsvereiste een rol heeft gespeeld. De resultaten staan weergegeven in figuur 1:

⁴⁹ ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL: RVS:2020:683.



Figuur 1 Het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt.⁵⁰

In figuur 1 is het aantal rechtszaken per jaar waarin het relativiteitsvereiste een rol heeft gespeeld in het blauw aangegeven. Vervolgens is in het grijs het aantal zaken weergegeven waarin eerst de gronden inhoudelijk beoordeeld zijn. In het oranje staat het aantal zaken weergegeven waarin de gronden eerst getoetst zijn aan het relativiteitsvereiste.

Zoals te zien in figuur 1 is er niet een eenduidige trend waar te nemen in het aantal zaken waarin aan het relativiteitsvereiste getoetst is. In 2015 leek het aantal zaken toe te nemen maar in 2016 en 2017 nam dit weer wat af waarna het aantal zaken vervolgens weer opliep.

Om een eventuele verschuiving in het aantal relevante rechtszaken door de jaren heen te verklaren, is het goed te realiseren dat er in principe drie actoren zijn: de rechter, bestuursorganen die behoren tot de gemeente en de appellant.

Omdat het toetsen aan het relativiteitsvereiste een voorschrift van openbare orde is en de rechter vanaf de invoering van het relativiteitsvereiste verplicht is die toetsing uit te voeren, kunnen we uitsluiten dat de rechter van invloed is op het aantal relevante uitspraken door de jaren heen. Ook al kiest de rechter er voor om eerst de beroepsgrond inhoudelijk te toetsen, dan nog zal hij in de uitspraak melden dat hij aan het toetsen aan het relativiteitsvereiste niet is toegekomen. Een voorbeeld hiervan is een tekst uit een uitspraak uit 2019: *“Nu de beroepsgronden tegen de vergunning en de ontheffing die zijn verleend op grond van de Wnb falen laat de Afdeling zich niet uit over de vraag of aan appellanten het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb kan worden tegengeworpen”*.⁵¹ Het is niet zo dat de rechter eerst een paar jaar heeft moeten ‘wennen’ aan de mogelijkheid van toetsing aan het relativiteitsvereiste. Een eventuele verschuiving van het aantal zaken per jaar waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt zal daarom niet aan de rechter liggen.

⁵⁰ 2022 is tot 1 juni onderzocht.

⁵¹ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL: RVS:2019:1258, r.o. 43.

De tweede actor betreft de bestuursorganen die behoren tot de rechtspersoon gemeente. Omdat de gemeente in rechtszaken waarin relativiteit een rol speelt meestal de verweerder is, zal zij niet snel met gronden komen die de toetsing aan het relativiteitsvereiste niet kunnen doorstaan. Het zijn immers de gemeenten die de besluiten nemen die eventueel negatieve rechtsgevolgen hebben voor derden. Die derden kunnen zich dan bij de rechter beroepen op regelgeving die niet hun belangen beschermt en zo te maken krijgen met het relativiteitsvereiste. In het geval dat de gemeente in hoger beroep gaat, kan het zeker wel voorkomen dat men ter verdediging aangeeft dat een argument van de tegenpartij af zou moeten stuiten op het relativiteitsvereiste, maar dit zou de rechter ambtshalve ook al zelf moeten doen. Het ligt daarom niet voor de hand dat de gemeenten een belangrijke oorzaak zijn voor een toename of afname van het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt.

De derde actor is de appelland. Dat is vaak een partij die niet veelvuldig een rechtszaak aanspant. Omdat in het bestuursrecht procesvertegenwoordiging niet verplicht is, zou je kunnen veronderstellen dat zo'n partij door onwetendheid gronden indient die bij voorbaat kansloos zijn omdat ze de toetsing aan het relativiteitsvereiste niet zullen doorstaan. In het evaluatieonderzoek van Nijmeijer e.a. wordt vermeld dat vanuit een geïnterviewde gemeente wordt aangegeven dat burgers die zelf procederen zich niet veel beroepen op normen die niet zien op de bescherming van hun belangen. Ook professionals zouden deze gronden doorgaans in beroep niet aanvoeren omdat ze deze van tevoren al als kansarm zouden inschatten. Het relativiteitsvereiste zou in de praktijk eigenlijk niet spelen.⁵² De cijfers uit figuur 1 geven echter een ander beeld. Het was wellicht mogelijk geweest dat de invoering van het relativiteitsvereiste tijd nodig had om bij een groter publiek bekend te worden. Dit had dan kunnen leiden tot een afname van het indienen van bij voorbaat kansloze gronden die de toetsing aan het relativiteitsvereiste niet kunnen doorstaan.⁵³ Deze theorie wordt echter niet gestaafd door de grafiek: er is eerder een toename dan een afname te zien van het aantal gevallen waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt. Een bijzondere groep van appellanden wordt nog gevormd door belangenorganisaties in de zin van artikel 1:2, derde lid Awb. Ik heb deze groep in mijn onderzoek niet apart gehouden waardoor ik geen uitspraken kan doen of deze groep wellicht oorzaak is van de toename van het aantal rechtszaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt.

3.4 De volgorde van toetsing: eerst een inhoudelijke toetsing of eerst de gronden toetsen aan het relativiteitsvereiste.

Er is ook onderzocht of er mogelijk in de loop der jaren een verschuiving heeft plaatsgevonden in de volgorde die de bestuursrechter pleegt te hanteren: eerst de beroepsgrond inhoudelijk beoordelen of eerst de beroepsgrond toetsen aan het relativiteitsvereiste. De bestuursrechter dient deze keus te maken nadat hij eerst enkele kwesties van openbare orde heeft beoordeeld. Hieronder vallen onder meer bevoegdheidskwesties zoals de bevoegdheid van bestuursorganen en de bevoegdheid van de rechter zelf. Ook de ontvankelijkheid is een kwestie van openbare orde. Indien de appelland geen belanghebbende is volgens artikel 1:3 lid 1 Awb dan dient volgens artikel 8:1 Awb de zaak niet-ontvankelijk te worden verklaard.

⁵² Nijmeijer e.a. 2015, p. 58.

⁵³ Jurgens 2010, p. 84.

Uit de gegevens weergegeven in figuur 1 is te berekenen wat per jaar het percentage is van de voor ons relevante zaken waarin de gronden eerst getoetst worden aan het relativiteitsvereiste in plaats van eerst inhoudelijk te toetsen. De resultaten zijn weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Het percentage zaken waarin eerst aan het relativiteitsvereiste getoetst wordt.⁵⁴

In figuur 2 is per jaar het percentage zaken weergegeven waarin de beroepsgrond eerst getoetst is aan het relativiteitsvereiste. Uit figuur 2 valt op te maken dat de rechters er vanaf 2014 meteen al voor kiezen om in meer dan de helft van de gevallen de beroepsgronden eerst te toetsen aan het relativiteitsvereiste. Met uitzondering van 2019 is dit vanaf 2017 uitgegroeid tot meer dan 80 %. Waarom er in 2019 een dip zit, kan ik niet verklaren. Het jaar 2022 is slechts tot 1 juni onderzocht; het is daarom te vroeg om te stellen dat er weer van een daling sprake is. Sterker nog, een stijging lijkt waarschijnlijker.

Dat de rechter er in de meeste gevallen voor kiest de gronden eerst te toetsen aan het relativiteitsvereiste suggereert op zijn minst dat dit proceseconomisch het meest gunstig is. Dit lijkt in tegenspraak met de bevindingen van Nijmeijer e.a.⁵⁵ Zij vonden dat uit jurisprudentie en uit interviews met diverse direct betrokkenen niet kon worden afgeleid dat het relativiteitsvereiste het bestuursprocesrecht efficiënter heeft gemaakt, waardoor procedures sneller verlopen. Ook gaf een rechter er de voorkeur aan zaken eerst inhoudelijk te behandelen omdat dit zou bijdragen tot het begrip bij partijen.⁵⁶ Weer een andere rechter gebruikt het relativiteitsvereiste om het conflict 'te pellen' en door te dringen tot de kern. Dit past goed bij de Nieuwe Zaaksbehandeling. Dit houdt in dat de focus van de bestuursrechter vooral ligt op de ware aard van het conflict, ook als dat het juridische geschil overstijgt. Het bestuursproces vormt zich hierdoor tot een proces met een

⁵⁴ 2022 is tot 1 juni onderzocht.

⁵⁵ Nijmeijer e.a. 2015, p. 2.

⁵⁶ Nijmeijer e.a. 2015, p. 53.

zaaksgerichte aanpak waarin definitieve geschilbeslechting en zaaksdifferentiatie een grote rol spelen.⁵⁷

In het algemeen is het schijnbaar toch minder bewerkelijk en tijdrovend de gronden te toetsen aan het relativiteitsvereiste dan de zaak inhoudelijk te beoordelen. De vrees voor flinke vertragingen in de besluitvorming, zoals door sommigen verwoord⁵⁸ tijdens de discussie voor de invoering van het relativiteitsvereiste, lijkt achteraf ongegrond. Het strookt ook met de bedoeling van de wetgever: de invoering van het relativiteitsvereiste zou immers moeten leiden tot een slagvaardiger bestuursprocesrecht.⁵⁹ Een verklaring voor de toename van het eerst toetsen van de gronden aan het relativiteitsvereiste in de loop der jaren, is wellicht dat het beschermingsbereik van de wet- en regelgeving die in de betreffende zaken in het geding is, duidelijker is geworden. Na verloop van tijd is er meer rechtspraak ontstaan die duidelijkheid gaf over het beschermingsbereik van bestaande regelgeving. Ook is het mogelijk dat de wetgever het beschermingsbereik duidelijker heeft aangegeven bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving omdat dit na de invoering van het relativiteitsvereiste van groter belang is.⁶⁰

Op basis van het onderzoek kan ook worden geconcludeerd dat er eigenlijk nooit onnodig dubbel getoetst wordt: indien de rechter van mening is dat een beroepsgrond de toets van het relativiteitsvereiste niet doorstaat dan wordt deze beroepsgrond niet alsnog inhoudelijk beoordeeld. Het tegenovergestelde is evenmin het geval: als de rechter na een inhoudelijke beoordeling tot de conclusie komt dat een beroepsgrond slaagt dan wordt niet meer beoordeeld of het relativiteitsvereiste aan een inhoudelijke beoordeling in de weg staat. In theorie kan het voorkomen dat de rechter eerst de gronden inhoudelijk beoordeelt en tot de conclusie komt dat die gronden slagen en daarna pas vaststelt dat die gronden de toetsing aan het relativiteitsvereiste niet doorstaan. Ik heb echter geen zaak gevonden waarin dit het geval was. Je kunt daaruit concluderen dat de rechters goed in staat zijn in te schatten wat in het concrete geval de snelste en meest efficiënte manier is om tot een uitspraak te komen: eerst het besluit inhoudelijk beoordelen of juist eerst toetsen of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een eventuele vernietiging van het besluit. Het is voor een goed begrip misschien nuttig hier te stellen dat er in een zaak meerdere beroepsgronden ingediend kunnen worden die ieder apart aan het relativiteitsvereiste moeten voldoen. Het kan zijn dat één of meer beroepsgronden de toets aan het relativiteitsvereiste niet doorstaan en door de rechtbank verder onbehandeld blijven, maar dat andere beroepsgronden wel slagen waardoor het besluit alsnog vernietigd wordt.

Wat ook voorkomt is dat meerdere appellanten ageren tegen een besluit van de gemeenteraad in dezelfde rechtszaak, waarbij de gronden van de ene appellant de toetsing aan het relativiteitsvereiste wel doorstaan en de gronden van de andere appellant niet. De zaak wordt dan toch inhoudelijk behandeld. Ter illustratie een korte samenvatting van een rechtszaak uit 2018.⁶¹

In Ermelo voorziet een bestemmingsplan in de herontwikkeling van bepaalde gronden met in totaal 62 appartementen in een aantal gebouwen. In de bestaande situatie staat in het plangebied een oud schoolgebouw dat gesloopt dient te worden voordat het plan wordt uitgevoerd. Bij het vaststellen van het plan ging de raad er van uit dat in het schoolgebouw geen nesten of vaste rust- of verblijfplaatsen van beschermde soorten aanwezig zijn. Na de vaststelling van het plan zijn in het dak

⁵⁷ Nijmeijer e.a. 2015, p. 53 en 54.

⁵⁸ Jurgens 2010, p. 87; de tegenstanders van de Commissie-Scheltema 2007, p. 10.

⁵⁹ Beijen, *JB Select 2019*, nr. 19, p. 330.

⁶⁰ Beijen, *JB Select 2019*, nr. 19.

⁶¹ ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL: RVS:2018:1836.

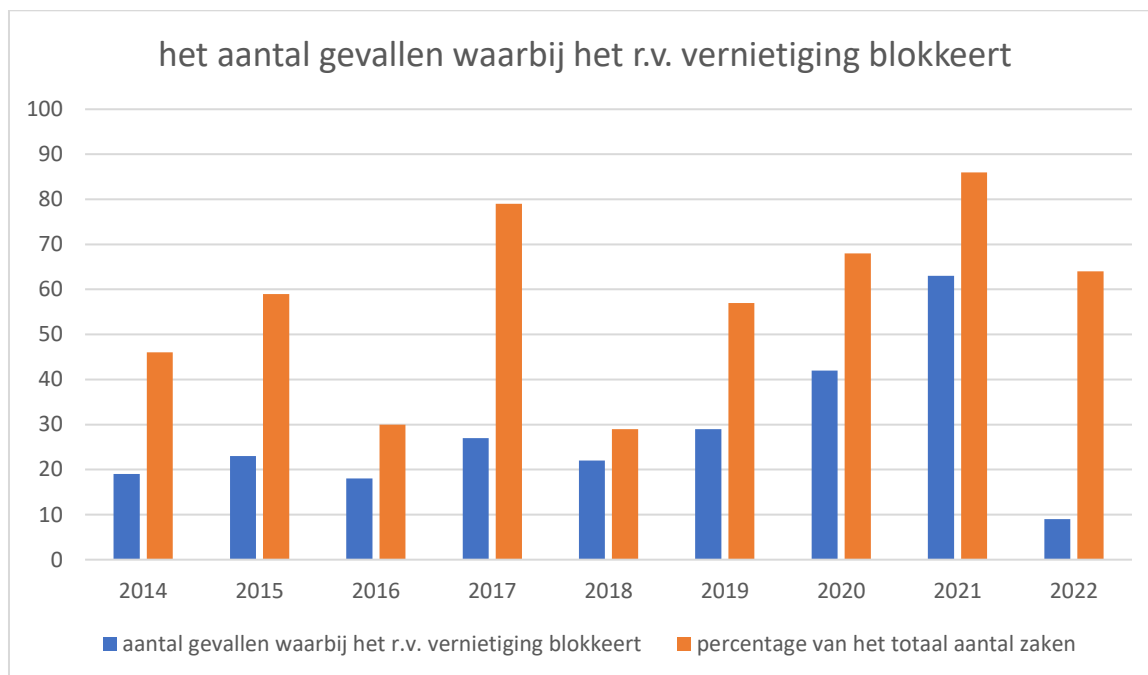
van het schoolgebouw nesten van de huismus aangetroffen. Deze nesten zijn het hele jaar door beschermd. Appellant 1 en anderen stellen nu dat de sloop van het schoolgebouw leidt tot een overtreding van artikel 3.1 van de Wnb. De gemeenteraad is van mening dat de beroepsgrond van appellant 1 en anderen inzake de gevolgen van de sloop van het schoolgebouw, op grond van het relativiteitsvereiste niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Het terrein waarop het voormalige schoolgebouw staat, is volgens de gemeente geen onderdeel van de directe woon- en leefomgeving van appellant 1 en anderen. Om kort en goed te gaan bepaalt de rechter dat van twee appellanten die op een perceel wonen op 25 meter afstand van de nestlocatie de leefomgeving wel degelijk verweven is met de belangen die de Wnb beoogt te beschermen. De afstanden van de woningen van de andere appellanten tot de nestlocatie zijn te groot om van verwevenheid te kunnen spreken. Het betoog van appellant 1 dat het plan niet uitvoerbaar is vanwege de gevolgen daarvan voor beschermde nesten van de huismus wordt hierna toch inhoudelijk besproken.

Inmiddels lijkt het vaste jurisprudentie dat in zaken waarbij de beroepsgronden van één van de appellanten namens wie een beroepschrift is ingediend, toetsing aan het relativiteitsvereiste doorstaat, de rechter niet voor de overige appellanten gaat beoordelen of het relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen.⁶² De beroepsgrond wordt dan meteen inhoudelijk beoordeeld.

⁶² ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL: RVS:2010:1836283; ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL: RVS:2016:2753; ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL: RVS:2015:983.

3.5 Hoe vaak wordt met succes een beroep op het relativiteitsvereiste gedaan.

Verder is onderzocht welk percentage van de beroepsgronden de toetsing aan het relativiteitsvereiste niet heeft doorstaan. De resultaten zijn weergegeven in figuur 3.



Figuur 3 Het aantal gevallen per jaar waarbij met succes een beroep op het relativiteitsvereiste is gedaan en het percentage daarvan gerelateerd aan het totaal aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol heeft gespeeld.⁶³

In figuur 3 is in blauw het aantal gevallen per jaar weergegeven waarin met succes een beroep op het relativiteitsvereiste is gedaan. In oranje is het percentage zaken per jaar weergegeven waarin beroepsgronden toetsing aan het relativiteitsvereiste niet hebben doorstaan: het aantal zaken weergegeven in de blauwe kolom gedeeld door het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste überhaupt een rol heeft gespeeld.

Uit figuur 3 is niet een duidelijke trend af te leiden: in de jaren 2016 en 2018 zakt het percentage naar rond de 30%, de overige jaren ligt het percentage rond of boven de 50% met uitschieters van boven de 80%. Hoewel er mijns inziens geen sprake is van een duidelijke trend, maakt de figuur wel inzichtelijk dat de invoering van het relativiteitsvereiste een succes is: immers, er is een substantieel aantal zaken verkort omdat aangevoerde gronden de toets aan het relativiteitsvereiste niet hebben doorstaan. Dit was ook precies wat de wetgever heeft beoogd met de invoering van artikel 8:69a van de Awb.

⁶³ 2022 is tot 1 juni onderzocht.

4 Beschermingsbereik aan de hand van jurisprudentie

4.1 Inleiding

Zoals eerder gesteld is het de taak van de bestuursrechter beroepsgronden van appellanten te toetsen aan het relativiteitsvereiste. De rechter moet in dat kader beoordelen of een rechtsregel of rechtsbeginsel waarop de appellant zich beroept wel strekt tot bescherming van de belangen van die appellant. Hier komen we op het punt van de afbakening van de te beschermen belangen. Men spreekt dan ook wel over het beschermingsbereik van de rechtsregels of rechtsbeginselen waarop de appellant zich beroept.

Van groot belang hierbij is dat publiekrechtelijke regels in principe slechts ten doel hebben algemene belangen te beschermen en ook dat het bij de wetgever geen gewoonte is om tijdens het vaststellen van regelgeving het beschermingsbereik te definiëren.⁶⁴ De doelstellingen van de afzonderlijke wetten zijn soms niet op dezelfde manier opgezet waardoor de bestuursrechter bij de ene wet een iets andere invulling geeft aan het relativiteitsvereiste dan bij de andere wet. Als voorbeeld neem ik hier de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het hoofddoel van de Wro is te streven naar een “goede ruimtelijke ordening”. Dit is een open norm die de vraag oproept of iedereen die belang heeft bij een goede ruimtelijke ordening zich daar met succes op kan beroepen, ook als hij stelt dat er belangen niet goed zijn afgewogen die niet zijn eigen belang zijn. In de rechtspraak is dit opgelost door er van uit te gaan dat het veelomvattende belang van de goede ruimtelijke ordening een groot aantal, vaak conflicterende, deelbelangen omvat.⁶⁵ Het bestuursorgaan dient deze deelbelangen zorgvuldig af te wegen. Het beroep van een individuele belanghebbende heeft betrekking op de bescherming van het deelbelang waaraan hij zijn belanghebbendheid ontleent. Als dat deelbelang getroffen wordt doordat de norm van “een goede ruimtelijke ordening” wordt geschonden, dan staat het relativiteitsvereiste er niet aan in de weg dat deze belanghebbende zich daarop beroept.⁶⁶ Daar waar bij de toepassing van de Wro allerlei deelbelangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, ligt het bij de toepassing van de Wnb wat dat betreft iets eenvoudiger. Het doel van deze wet is het beschermen van natuurgebieden en diersoorten. Hier hoeven dus niet allerlei individuele belangen tegen elkaar afgewogen te worden, het belang van de natuurgebieden en de diersoorten staat voorop. Wat wel voor kan komen, is dat individuele belangen kunnen “meeliften” (de al eerdergenoemde mogelijkheid van verwevenheid) met de belangen die de Wnb beoogt te beschermen. De bestuursrechter let hierop bij de toepassing van het relativiteitsvereiste.

Zoals in hoofdstuk 2 al is besproken kan een individu in principe niet opkomen voor algemene belangen⁶⁷, tenzij zijn individuele belangen parallel lopen met het door een publiekrechtelijke norm beschermd algemeen belang. Bij de door mij onderzochte natuurbeschermingswetgeving is hier niet snel sprake van. Wat bij natuurbeschermingswetgeving wel vaak aan de orde is, is de reeds eerder ter sprake gekomen mogelijke verwevenheid van een individueel belang bij het behoud van een goed woon- en leefklimaat met een algemeen belang van natuur en landschap.

De belangen in zaken waarbij het relativiteitsvereiste met betrekking tot de Wnb een rol spelen zijn grofweg in 3 categorieën in te delen. Allereerst belangen van natuurlijke personen bij behoud van

⁶⁴ Nijmeijer e.a. 2015, p. 30.

⁶⁵ Nijmeijer e.a. 2015, p. 34.

⁶⁶ Nijmeijer e.a. 2015, p. 34.

⁶⁷ Zie ook ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL: RVS:2019:3322.

kwaliteit van hun woon- en leefomgeving, ten tweede bedrijfseconomische belangen en ten derde belangen van rechtspersonen.

Ik zal de categorieën hierna bespreken. Er zal veel verwezen worden naar de overzichtsuitspraak van de Afdeling⁶⁸, een uitspraak waarin de Afdeling meer helderheid verschaft over de wijze waarop zij het relativiteitsvereiste toepast in uitspraken over bijvoorbeeld bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. In analogie met die overzichtsuitspraak van de ABRvS zal ik onderscheid maken tussen zaken die handelen over gebiedsbescherming en zaken waarbij soortenbescherming een rol spelen. Hier zien we nog de erfenis van het feit dat de vroegere Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zijn opgegaan in de Wnb.

4.2 *Belangen van natuurlijke personen*

4.2.1 *Belangen van natuurlijke personen bij het behoud van de kwaliteit van hun woon-en leefomgeving en gebiedsbescherming*

Ter illustratie geef ik eerst een voorbeeld van een rechtszaak waarbij een natuurlijke persoon voor het behoud van de kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving bescherming zoekt in de Wnb. De vraag dient zich daarbij aan of het behoud van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving wel onder het beschermingsbereik van de Wnb valt en of daarmee het relativiteitsvereiste in de weg staat tot een geldig beroep op de Wnb.

In 2020 heeft de gemeente Oostzaan een bestemmingsplan vastgesteld dat voorziet in de bestemming “Woongebied”. Het maakt 17 nieuwe woningen mogelijk.⁶⁹ Twee appellanten die allebei in de onmiddellijke omgeving van het plangebied wonen, voeren meerdere beroepsgronden tegen het bestemmingsplan aan, waaronder de vrees voor negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Ze vinden dat de gemeenteraad niet behoorlijk in beeld heeft gebracht wat qua luchtverontreiniging de gevolgen zullen zijn van de werkzaamheden voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied Ilperveld, Varkensland, Oostzanderveld & Twiske. De Afdeling beslist dat, omdat de afstand tussen de percelen van de appellanten en de Natura 2000-gebieden ongeveer 900 meter bedraagt, deze Natura 2000-gebieden geen deel uitmaken van hun woon- en leefomgeving. Er wordt daarom geen verwevenheid aangenomen tussen de belangen van de appellanten bij het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving en de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen.

Zeker na het verschijnen van de overzichtsuitspraak uit 2020 plegen rechters te verwijzen naar eerdere uitspraken waarbij ze dan ook dezelfde bewoordingen gebruiken. Ik zal in dit hoofdstuk deze min of meer standaardbewoordingen uit de overzichtsuitspraak citeren. Het is niet zo dat in elke uitspraak precies letterlijk deze teksten gebruikt worden, er zit wat variatie in. Zo kan er bijvoorbeeld in een uitspraak in plaats van de term “natuurlijke persoon” ook de term “een burger” of “de appellant” staan. Ik citeer in dit hoofdstuk veel letterlijk uit de overzichtsuitspraak, omdat het bepalen van het beschermingsbereik van de Wnb door de Afdeling een proces is geweest van enkele jaren en ik de lezer de pure tekst wil geven om eventuele betekenisveranderingen, die bij

⁶⁸ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706.

⁶⁹ ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL: RVS:2021:1373.

parafrasering zouden kunnen optreden, te voorkomen. De standaard bewoording, zoals die in de overzichtsuitspraak is te zien luidt als volgt:

“Een natuurlijke persoon kan in rechte niet opkomen voor een algemeen belang. Indien een natuurlijke persoon zich beroept op de bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied, beroept hij zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen.”⁷⁰

De volgende tekst wordt dan gebruikt om dit te relativeren:

“De individuele belangen van een natuurlijke persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, kunnen echter zo verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen.”⁷¹

Nu volgt de invulling van het concrete geval:

“Deze situatie doet zich concreet voor ingeval het betreffende gebied deel uitmaakt van de leefomgeving van appellant. In dat geval raakt de aantasting van het gebied immers ook zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving.”⁷²

De volgende tekst gaat om het kennelijkheidsvereiste:

“Bij het ontbreken van duidelijk verwevenheid kan worden aangenomen dat de betrokken normen van de Wnb in zoverre kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van appellant.”⁷³

Naar mijn idee komt nu het meest interessante tekstdeel, namelijk de criteria die gebruikt worden om wel of geen verwevenheid aan te nemen:

“Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor [onder 10.51] bedoeld kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van de appellant, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appellant en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke directe zicht vanuit de woning op het gebied.”⁷⁴

Het valt op dat, met bovenstaande criteria, de beoordeling van de vraag of er wel of niet sprake is van verwevenheid, behoorlijk casuïstisch van aard is. Ik heb in mijn onderzoek daarom gekeken naar de afstanden tot de beschermde gebieden waarbij de rechter nog wel oordeelde dat er van verwevenheid met de eigen woon- en leefomgeving sprake was. In verreweg de meeste uitspraken

⁷⁰ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.51; zie ook ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706 waarmee dit wordt onderbouwd.

⁷¹ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.51; onderbouwd met: ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL: RVS:2020:283; ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL: RVS:2013:CA3666; ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL: RVS:2019:1947, ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL: RVS:2019:3655; ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL: RVS:2011:BR1412.

⁷² ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706; onderbouwd met ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL: RVS:2019:3322.

⁷³ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.51; onderbouwd met ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL: RVS:2020:222; ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL: RVS:2020:221; ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL: RVS:2019:4210.

⁷⁴ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.52; ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL: RVS:2020:1110; ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL: RVS:2019:1947.

was sprake van afstanden van meer dan 1 kilometer tot het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied en dan oordeelde de Afdeling dat er geen sprake was van verwevenheid. De meeste uitspraken waarbij wel verwevenheid werd aangenomen waren zaken waarin de woning van de appellant direct grensde aan het beschermde natuurgebied. De grootste afstanden waarbij nog wel verwevenheid werd aangenomen worden genoemd in uitspraken uit 2015. Hier werden nog afstanden geaccepteerd van 500 meter⁷⁵, 440 meter⁷⁶, 225 meter⁷⁷ en 200 meter⁷⁸. Deze uitspraken werden gedaan toen de Natuurbeschermingswet 1998 nog van kracht was, maar dit kan beschouwd worden als de voorloper van de Wnb als het gaat om gebiedsbescherming. Van latere datum zijn nog noemenswaardig een uitspraak waarbij een afstand van 180 meter met een open ruimte tot het natuurgebied nog als verweven met de eigen woon- en leefomgeving werd gezien⁷⁹, en een uitspraak waarbij 80 meter genoeg was om verwevenheid aan te nemen.⁸⁰

Het is jammer dat de overzichtsuitspraak niet wat meer voorspelbaarheid creëert over de toepassing van afstandscriteria in dit soort gevallen. Ook de mate waarin andere factoren, zoals wat er zich bevindt tussen het plangebied en het Natura 2000-gebied en of er wel of geen vrij zicht op het Natura 2000-gebied is, meewegen bij de beoordeling of er sprake is van verwevenheid blijft wat onduidelijk. Die beoordeling blijft daarom casuïstisch van karakter.

4.2.2 Belangen van natuurlijke personen bij behoud van kwaliteit van hun woon- en leefomgeving en soortenbescherming

Een voorbeeld van een zaak waarbij bepaald moet worden of het belang van een goede woon- en leefomgeving van een natuurlijke persoon verweven is met het belang van soortenbescherming in de zin van de Wnb, is een zaak uit 2018.⁸¹ De gemeenteraad van Terneuzen heeft een bestemmingsplan vastgesteld voor de herontwikkeling van een voormalig zorgcomplex. De appellant heeft meerdere beroepsgronden ingediend. Eén daarvan is dat hij de gemeenteraad verwijt geen nader onderzoek te hebben uitgevoerd naar de aanwezigheid van beschermde diersoorten. Volgens de gemeenteraad heeft de appellant geen belang bij het beroep over het aspect flora en fauna. Omdat de afstand tussen de woning van de appellant en het Natura 2000-gebied Westerschelde slechts ongeveer 93 meter bedraagt, concludeert de Afdeling dat het belang van de appellant bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving in dit geval zo verweven is met de algemene belangen die de bepalingen over soortenbescherming in de Wnb beogen te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belang.

Ook hier verwijst ik naar de overzichtsuitspraak die de standaardbewoordingen van de bestuursrechter weergeeft:

“Als een natuurlijke persoon zich beroept op de bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van plant- en diersoorten beroept hij zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen. Niet in alle gevallen behoeft echter op voorhand uitgesloten te worden geacht

⁷⁵ ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL: RVS:2015:283:2639.

⁷⁶ ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL: RVS:2015:992; ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL: RVS:2015:1001.

⁷⁷ ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL: RVS:2015:983.

⁷⁸ ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL: RVS:2015:248.

⁷⁹ ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL: RVS:2020:1129.

⁸⁰ ABRvS 14 oktober 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2439.

⁸¹ ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL: RVS:2018:4197.

dat de Wnb met de bescherming van plant- en diersoorten ook bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving van natuurlijke personen. De belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving kunnen zo verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.”⁸²

Nu volgen de criteria die gebruikt worden bij de soortenbescherming, net iets anders geformuleerd dan bij de gebiedsbescherming:

“Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor [onder 10.66] bedoeld kan worden aangenomen, wordt in het bijzonder rekening gehouden met de afstand tussen de woning van appellant en het plangebied, of in voorkomend geval, de locatie waarop het in een omgevingsvergunning voorziene project, dan wel andere handelingen worden uitgevoerd.”⁸³

Wat opvalt is dat in tegenstelling tot de criteria die genoemd worden bij de gebiedsbescherming het schijnbaar niet relevant is of er tussen het bestemmingsgebied en de te beschermen diersoort bebouwing, wegen of anderszins obstakels staan en ook wordt het aspect van uitzicht niet genoemd. Opmerkelijk, want in de uitspraak van 28 oktober 2020 (vlak voor de overzichtsuitspraak) wordt in een zaak over een dassenburcht niet alleen de afstand van 440 meter tussen de woning van de appellant en die dassenburcht meegenomen. Het was ook van belang dat er zich verscheidene woningen bevonden tussen de dassenburcht en de woning van de appellant.⁸⁴ Toch lijkt het er vooral om te gaan dat de betreffende flora of fauna zelfstandig de directe leefomgeving van de appellant kan weten te bereiken.

In het onderstaande citaat wordt de minimale afstand die nodig is om verwevenheid aan te nemen geconcretiseerd:

“In een geval waarin een besluit voorziet in de realisering van een nieuw woon- of bedrijfsgebouw op een perceel waarop uit hoofde van de Wnb beschermde diersoorten voorkomen en de afstand van de woning van de betrokken appellant tot die gronden hemelsbreed meer dan 100 meter bedraagt, zal in zijn algemeenheid niet zo’n verwevenheid worden aangenomen. De kwaliteit van de directe leefomgeving van appellant houdt dan onvoldoende verband met de bescherming van de volgens hem op de gronden, waar de ruimtelijke ontwikkeling is voorzien, levende diersoorten.”⁸⁵

Er zijn ook veel rechtszaken die gaan over de soortenbescherming en bestemmingsplannen waarin windturbines gebouwd zullen worden. De tekst in de overzichtsuitspraak luidt als volgt:

“In een geval waarin een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voorziet in de realisering van windturbines en de afstand tussen de woning van de betrokken appellant en de meest nabijgelegen windturbine meer bedraagt dan de ashoogte van deze windturbine, is het in zijn algemeenheid niet aannemelijk dat negatieve gevolgen van de nieuwe windturbine voor vleermuizen

⁸² ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.66; onderbouwd met ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL: RVS:2020:283; ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL: RVS:2013:CA3666.

⁸³ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.67; onderbouwd met ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL: RVS:2020:375; ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL: RVS:2018:4197; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL: RVS:2018:1146; ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL: RVS:2018:616; ABRvS 10 mei 2017, ECLI: NL: RVS:2017: 1234.

⁸⁴ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2563.

⁸⁵ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.67; onderbouwd met ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL: RVS:2020:1830; ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL: RVS:2018:4197; ABRvS 10 mei 2017, ECLI: NL: RVS:2017: 1234.

en vogels enige ruimtelijke uitstraling zullen hebben op de woning van de betrokken appellant en daarmee invloed zal hebben op de kwaliteit van diens directe woon- en leefomgeving. De belangen van deze appellant bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving zijn daarom niet of onvoldoende verweven met het algemene belang dat de in de Wnb opgenomen bepalingen over de soortenbescherming beogen te beschermen. De omstandigheid dat vleermuizen en vogels die aanvaringslachtoffer kunnen worden van de voorziene windturbines voorkomen in de omgeving, omdat zij daar vliegen of foerageren dan wel nesten bouwen, is daarvoor onvoldoende.”⁸⁶

Bij de soortenbescherming heeft de bestuursrechter dus wel een concrete afstand aangegeven (100 meter) waarbinnen nog wel verwevenheid wordt aangenomen. Wat de passage over windturbines betreft heb ik gevonden dat op dit moment de gemiddelde ashoogte van windturbines 100 meter is met een trend naar grotere hoogten, wat wil zeggen naar zo’n 150 meter.

Toch heb ik in mijn onderzoek ook met betrekking tot de soortenbescherming enkele uitzonderingen gevonden waarbij die grenswaarde van 100 meter opgerekt werd naar grotere afstanden waarbij nog verwevenheid werd aangenomen. Ook hier geldt dat de Wnb nog niet van kracht was; hier was de voormalige Flora- en faunawet de vigerende wetgeving. In de uitspraak van 6 mei 2015 werd de afstand tussen de woning van een appellant en een windturbine van 400 meter kort genoeg geacht om verwevenheid aan te nemen.⁸⁷ In een andere zaak uit 2015 is de afstand tussen een te bouwen helihaven en de woning van een appellant 418 meter.⁸⁸ De bestuursrechter achtte het niet uitgesloten dat er ganzen en andere vogelsoorten in de directe leefomgeving van de woning van appellant voorkomen, die ook gevolgen zouden kunnen ondervinden van de helihaven.

Ik heb geen rechtszaken van na 2015 kunnen vinden waarbij die grenswaarde van 100 meter overschreden wordt. Daarom denk ik dat de normen genoemd in de overzichtsuitspraak voorlopig door de bestuursrechter gehanteerd zullen worden. Ook in de overzichtsuitspraak staat dat als de afstand van de woning van de appellant tot gronden waarop uit hoofde van de Wnb beschermde diersoorten voorkomen meer dan 100 meter bedraagt, er in zijn algemeenheid geen verwevenheid wordt aangenomen.⁸⁹

Als curiositeit haal ik ook nog even een uitspraak uit 2020 aan waarin het college van burgemeester en wethouders van Katwijk betoogt dat ook al is er slechts een afstand van 20 meter tussen de woning van appellant en de ter discussie staande gronden, er toch geen sprake van verwevenheid kon zijn omdat de afmeting van de betreffende soort (hier de platte schijfhoorn, een soort slak) te klein zou zijn. De voorzieningenrechter vond hier geen grondslag voor en nam toch aan dat er sprake was van verwevenheid.⁹⁰

⁸⁶ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.67; onderbouwd met ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL: RVS:2020:375; ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL: RVS:2018:616; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL: RVS:2018:1146.

⁸⁷ ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL: RVS:2015:1001.

⁸⁸ ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL: RVS:2020:3643.

⁸⁹ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706.

⁹⁰ ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2790.

4.3 *Bedrijfseconomische belangen*

4.3.1 *Bedrijfseconomische belangen en gebiedsbescherming*

De vraag in hoeverre bedrijfseconomische belangen beschermd worden door de Wnb in het kader van gebiedsbescherming doet zich ook nogal eens voor. Ik begin weer met het geven van een voorbeeldcasus, deze keer uit 2019.

De raad van de gemeente Bergen op Zoom heeft het bestemmingsplan “Poortgebied Bergsche Heide en ontsluitingsweg” vastgesteld. Deze grondgebieden worden onder meer bestemd voor fastfoodrestaurants en een hotel. De appellant heeft een aardbeienteeltbedrijf dat deels aan het plangebied grenst en deels vlak bij het Natura 2000-gebied Brabantse Wal ligt. Hij betoogt dat doordat zijn bedrijfsactiviteiten afhankelijk zijn van verschillende insecten en van vleermuizen ter bestrijding van de fruitvlieg, hij een belang heeft. Ook stelt hij dat hij belang heeft bij een gezonde en veilige werkomgeving. Een toename van stikstofdepositie met als gevolg dat de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied worden aangetast, zal ook gevolgen hebben voor zijn bedrijfsvoering en werkomgeving. De Afdeling stelt vervolgens dat de bepalingen in de Wnb zijn geschreven om de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden te beschermen en niet om eventuele belangen van bedrijven in de omgeving te beschermen. Bovendien is geen sprake van verwevenheid van de bedrijfseconomische belangen van de appellant met het belang bij bescherming van de natuurwaarden in het gebied Brabantse Wal. Verder bleken de door de appellant genoemde insecten en vleermuizen geen soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Omwille van het relativiteitsvereiste heeft de Afdeling deze beroepsgrond niet verder besproken.⁹¹

Het moge duidelijk zijn dat de Wnb niet primair is ingevoerd om bedrijfseconomische belangen te beschermen. De Afdeling verwoordt dat als volgt:

“De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen, projecten of andere handelingen, die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, strekken kennelijk niet tot bescherming van bedrijfseconomische belangen, waaronder het concurrentiebelang.”⁹²

In de overzichtsuitpraak worden diverse voorbeelden genoemd van bedrijfseconomische belangen die niet onder het beschermingsbereik van de Wnb vallen. Ik beperk mij hier tot de boven aangehaalde uitspraak van de aardbeienteler uit Bergen op Zoom. Net als bij het bepalen van het beschermingsbereik van de Wnb met betrekking tot belangen van natuurlijke personen in het kader van hun woon- en leefomgeving, heeft de Afdeling ook bij sommige bedrijfseconomische belangen afstand genomen van een strikte toepassing van het relativiteitsvereiste en de mogelijkheid van een verwevenheid met het algemeen belang ingevoerd:

“De bedrijfseconomische belangen van een appellant kunnen echter zo verweven zijn met het algemeen belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van het betrokken Natura 2000-gebied, een belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat er geen aanleiding bestaat voor het

⁹¹ ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL: RVS:2019:4448.

⁹² ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.53; onderbouwd met ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL: RVS:2014:1884.

*oordeel dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van deze appelllant.*⁹³

De weinig verhelderende tekst die aangeeft wanneer er dan sprake is van verwevenheid luidt als volgt:

*“De omstandigheid dat appelllant eigenaar of gebruiker is van gronden, gelegen binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied, kan, in aanmerking genomen de wijze van gebruik van deze gronden, bijdragen aan het oordeel dat van zodanige verwevenheid sprake is.”*⁹⁴

Een voorbeeld van verwevenheid met een bedrijfseconomisch belang is die van een omstandigheid van een mosselkweker. Zijn mosselpercelen liggen binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied. Het staat niet ter discussie dat de opbrengst van deze percelen mede afhankelijk is van de staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied. Simpel gezegd: hoe schoner het water, hoe beter de mossel het heeft. Omdat de mosselkweker dus een bedrijfseconomisch belang heeft bij de bescherming van het Natura 2000-gebied, oordeelt de rechter dat hier sprake is van verwevenheid met het belang dat de Wnb beschermt.⁹⁵ Je kunt je bij deze uitspraak echter wel afvragen of het wel de bedoeling van een natuurbeschermingswet is om de mosselkweker te helpen zoveel mogelijk mossels, die daar als “typische soort van het habitatype” beschouwd worden, uit het water te halen. Daar moet wel bij gezegd worden dat die mosselkweker zelf ook weer mosselzaad uitzet.

Een uitspraak die wat onduidelijk lijkt, komt uit 2019. Segesta is eigenaar van gronden in de nabijheid van een Natura 2000-gebied, waarop zij woningen en appartementen wil bouwen. Zij heeft hiermee een bedrijfseconomisch belang. De Afdeling is echter van mening dat het belang van toekomstige bewoners van deze woningen en appartementen hooguit indirect doorwerken in dit bedrijfseconomische belang. Verwevenheid wordt daarom niet aangenomen.⁹⁶ Vreemd omdat het toch aannemelijk lijkt dat Segesta hier bedrijfseconomische schade lijdt.

Ook nu voert het te ver om met meer voorbeelden te komen van zaken waarin wel of niet sprake is van verwevenheid maar ik concludeer dat de beoordeling van casuïstische aard is.

4.3.2 Bedrijfseconomische belangen en soortenbescherming

In 2016 diende een zaak waarin de appelllant bescherming zocht in de Ffw in het kader van soortenbescherming. De gemeenteraad van Eindhoven heeft het bestemmingsplan “Brainport Industries Campus (cluster 1)” vastgesteld. In dit plangebied zal onder meer een campus voor kennisintensieve bedrijven gebouwd worden. Enkele appellanten voeren aan dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Zo is het plangebied een belangrijk foerageergebied van vele soorten vleermuizen en zijn er vaste vliegroutes. De Afdeling overweegt dat de ingeroepen normen uit de Ffw strekken tot bescherming van die vleermuizen. Het doel van het beroep van de appellanten is echter het voorkomen van het bouwen van een bedrijventerrein voor concurrenten in hun omgeving waardoor er op hun bedrijventerrein leegstand kan ontstaan. De ingeroepen normen

⁹³ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.54; onderbouwd met ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL: RVS:2019:349.

⁹⁴ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.54; onderbouwd met ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL: RVS:2019:3839.

⁹⁵ ABRvS 30 juni 2015, ECLI:NL: RVS:2015:2174.

⁹⁶ ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL: RVS:2019:3839.

uit de Ffw strekken derhalve kennelijk niet tot bescherming van het belang van de appellanten. Deze beroepsgrond wordt daarom niet inhoudelijk besproken.⁹⁷

De standaardbewoording van de Afdeling met betrekking tot het beschermingsbereik van bedrijfseconomische belangen en soortenbescherming luidt als volgt:

“Indien een appellant zich beroept op schending van de bepalingen in de Wnb over de bescherming van soorten in verband met de aanwezigheid van een beschermde soort in het plangebied, ontbreekt de [onder 10.66 bedoelde] verwevenheid, wanneer het belang van appellant is gelegen in diens bedrijfseconomische belangen, waaronder diens concurrentiebelang en het belang bij het voortzetten van de bedrijfsactiviteiten, en de door deze appellant ontplooiende bedrijfsactiviteiten niet worden beïnvloed door de instandhouding van een populatie binnen het plangebied.”⁹⁸

In de overzichtsuitpraak wordt geen melding gemaakt van rechtszaken waarin wel sprake is van verwevenheid van bedrijfseconomische belangen en het algemene belang met betrekking tot het beschermingsbereik van de Wnb met betrekking tot soortenbescherming. Ik heb ze zelf ook niet kunnen vinden. Wie weet komt er in de toekomst nog een zaak analoog aan de in paragraaf 3.1.1 genoemde zaak van de aardbeienteler. Als voor het telen van bepaalde gewassen of het houden van bijen beschermde dier- of plantensoorten nodig zijn die zich in een Natura 2000-gebied bevinden, dan is een eventuele verwevenheid van belangen niet denkbeeldig. De tekst is in ieder geval iets explicieter dan de tekst m.b.t. economische belangen en gebiedsbescherming.

4.4 Belangen van rechtspersonen

4.4.1 Belangen van rechtspersonen en gebiedsbescherming

Al in 2011 heeft de Afdeling zich uitgesproken over het feit dat belangen van rechtspersonen binnen het beschermingsbereik van de Nbw 1998 kunnen vallen.⁹⁹ Het college van gedeputeerde staten van Limburg heeft krachtens de Nbw 1998 een vergunning verleend voor het bouwen en het laten functioneren van een waterkrachtcentrale in de buurt van Natura 2000-gebied Grensmaas. De vereniging Visstandverbetering Maas, een organisatie tot behartiging van de belangen van de sportvisserij, is hier tegen in beroep gegaan. De vraag doet zich nu voor of het relativiteitsvereiste (toentertijd opgenomen in de Chw) aan vernietiging van het besluit in de weg staat, aangezien de Nbw 1998 niet ziet op de bescherming van de belangen die de vereniging blijkens haar statutaire doelstelling behartigt. Volgens de Afdeling is het belang van de vereniging onder meer gericht op het verbeteren en handhaven van de visstand, zowel kwalitatief als kwantitatief, als ook qua diversiteit. Ook de preventie en bestrijding van situaties of gedragingen die schadelijk zijn of kunnen zijn of kunnen worden voor de visstand, vallen onder dit belang. Het doel van de bepalingen van de Nbw 1998 is met name het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Omdat de statutaire belangen van de vereniging onder meer zien op bescherming van bepaalde natuurwaarden, vallen deze belangen in dit geval samen met de algemene belangen die de Nbw

⁹⁷ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL: RVS:2016:2579.

⁹⁸ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.68; onderbouwd met ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL: RVS:2020:283.

⁹⁹ ABRvS 14 september 2011, ECLI:NL: RVS:BS8857.

1998 beoogt te beschermen. Daarom kan niet de conclusie worden getrokken dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van haar belangen.

Net als bij het eerder aangehaalde arrest van de mosselkwekers kan men ook bij deze uitspraak wat vraagtekens zetten. Schlössels vroeg zich in zijn annotatie bij de uitspraak ook al af of het de vereniging puur om het natuurbelang ging of dat het er misschien vooral om ging of er voor de sportvissers nog wel wat te vissen viel.¹⁰⁰

Ik citeer weer uit de overzichtsuitspraak wat de standaardtekst is met betrekking tot de belangen van rechtspersonen:

“Rechtspersonen kunnen op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, voor het algemene belang van bescherming van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden in rechte opkomen, indien aan de vereisten die dit artikellid stelt is voldaan. Voor zover het algemeen belang dat een rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt, samenvalt met de belangen die de betreffende bepalingen van de Wnb beogen te beschermen, kan niet worden geoordeeld dat deze bepalingen kennelijk niet strekken tot bescherming van haar belangen. Haar wordt dan het relativiteitsvereiste niet tegengeworpen.”¹⁰¹

Om niet al te veel uit de overzichtsuitspraak te citeren geef ik hier nu kort weer wat de stand van zaken is omtrent belangen van rechtspersonen en gebiedsbescherming in het kader van het relativiteitsvereiste.

“Een rechtspersoon waarvan de statutaire doelstelling niet is gericht op de bescherming van natuurbelangen als zodanig, kan in rechte niet opkomen voor het algemeen belang bij de bescherming van de natuurwaarden van een bepaald gebied.”¹⁰²

De Afdeling heeft de strikte leer hier ook afgezwakt door in analogie met zaken waarbij natuurlijke personen betrokken zijn het verwevenheidsbegrip te introduceren.

Collectieve bedrijfseconomische belangen waarvoor een vereniging die de bedrijfseconomische belangen van haar leden behartigt opkomt, worden in principe niet beschermd door de Wnb. Dit oordeelde de Afdeling over een werkgeversvereniging die opkwam voor de bedrijfseconomische belangen van haar leden.¹⁰³ Onder bepaalde voorwaarden kan toch sprake zijn van verwevenheid. Zo had een kampeervereniging belang bij het behoud van een goede kwaliteit van een Natura 2000-gebied omdat dit gebied grensde aan het perceel waarop zij recreatiemogelijkheden bood. Hier werd daarom verwevenheid met het belang van natuurbescherming aangenomen.¹⁰⁴

Hetzelfde geldt voor belangen van publiekrechtelijke rechtspersonen en gebiedsbescherming. Er kan ook hier sprake zijn van verwevenheid. Een gemeente of een andere rechtspersoon als bedoeld in artikel 2:1, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek kan niet in rechte opkomen voor het algemeen belang bij de bescherming van natuurwaarden van een bepaald gebied in de rol van grondeigenaar.

¹⁰⁰ Schlössels, JB 2011/252.

¹⁰¹ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.55; onderbouwd met ABRvS 25 maart 2014, ECLI:NL: RVS:2014:1155; ABRvS 14 september 2011, ECLI:NL: RVS:2011:BS8857.

¹⁰² ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.56; onderbouwd met ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL: RVS:2019:295.

¹⁰³ ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL: RVS:2019:4231.

¹⁰⁴ ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL: RVS:2020:683.

Dit is wel mogelijk als er belangen van deze publiekrechtelijke rechtspersoon als grondeigenaar zijn die nauw verweven zijn met de door de Wnb beschermde belangen.¹⁰⁵

4.4.2 Belangen van rechtspersonen en soortenbescherming

Ook als het gaat om soortenbescherming kan aan rechtspersonen die opkomen voor collectieve belangen, het relativiteitsvereiste niet worden tegengeworpen als hun statutaire doelstellingen en hun feitelijke werkzaamheden geheel of gedeeltelijk samenvallen met de belangen die de norm beoogt te beschermen.¹⁰⁶

De Stichting Wind van Voren beschermt volgens haar statuten de leefomgeving van Barendrecht en omgeving, waar volgens de statuten onder meer het behouden van de natuur en de flora en fauna onder valt.¹⁰⁷ De stichting komt op tegen het besluit van de gemeente Barendrecht die de oprichting van het windpark Oude Maas mogelijk maakt. Omdat de kortste afstand van het windpark tot Barendrecht ongeveer 400 meter bedraagt en gelet op het feit dat de windturbines op de zuidelijke oever van de Oude Maas komen te staan, achtte de Afdeling het niet aannemelijk dat de gestelde gevolgen van de windturbines voor beschermde diersoorten de kwaliteit van de leefomgeving van de bewoners van Barendrecht en directie omgeving zullen aantasten. De normen uit de Wnb over soortenbescherming strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen waarvoor de stichting blijkt haar statuten en feitelijke werkzaamheden opkomt.

Dit is een voorbeeld van een casus waaruit blijkt dat belangen van rechtspersonen in principe ook beschermd kunnen worden door de normen uit de Wnb over de soortenbescherming, al was dat in dit voorbeeld uiteindelijk niet het geval. De standaardtekst van de Afdeling om de vraag te beantwoorden of er sprake is van verwevenheid tussen het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen en het belang waarvoor de betreffende rechtspersoon opkomt, luidt als volgt:

“Voor dit algemeen belang kan deze rechtspersoon niet in rechte opkomen, tenzij het belang van een goede woon- en verblijfskwaliteit van de wijken die tot haar werkgebied behoren verweven is met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen.”¹⁰⁸

De invulling van de criteria voor het beoordelen of sprake is van verwevenheid luidt als volgt:

“Bij de beantwoording van de vraag of zodanige verwevenheid kan worden aangenomen, wordt in het bijzonder rekening gehouden met de afstand tussen het werkgebied van de rechtspersoon en het plangebied, of in voorkomend geval, de locatie waarop het in een omgevingsvergunning voorziene project wordt uitgevoerd.”¹⁰⁹

¹⁰⁵ ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL: RVS:2019:3839.

¹⁰⁶ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706.

¹⁰⁷ ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL: RVS:2019:1947.

¹⁰⁸ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, 10.69; onderbouwd met ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL: RVS:2019:3322 en ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL: RVS:2019:295.

¹⁰⁹ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL: RVS:2020:2706, r.o. 10.69; onderbouwd met ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL: RVS:2019:1947.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is: "Voldoet het relativiteitsvereiste in de Awb in de praktijk aan de doelstelling die men had bij de invoering hiervan?". Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Wat was de aanleiding voor het invoeren van het relativiteitsvereiste in de Awb?
- 2 Hoe vaak wordt in rechtszaken rond de vaststelling van bestemmingsplannen getoetst aan het relativiteitsvereiste?
- 3 In welke fase van de behandeling van een beroep door de bestuursrechter wordt aan het relativiteitsvereiste getoetst?
- 4 Hoe vaak wordt een beroep afgewezen omdat niet aan het relativiteitsvereiste wordt voldaan?
- 5 Hoe gaat de bestuursrechter om met het bepalen van het beschermingsbereik van de rechtsregel waar de appellant zich op beroept?

5.2 Conclusies en aanbevelingen

Om de eerste deelvraag te beantwoorden, namelijk de vraag wat de aanleiding was voor het invoeren van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht, moeten we een stukje terug in de tijd. Voordat het relativiteitsvereiste is ingevoerd in de Awb bestond het relativiteitsvereiste al in het bestuursrecht middels artikel 1.9 van de Chw. Genoemde bepaling is in werking getreden op 31 maart 2010. Het doel van de Chw was het bevorderen dat economisch belangrijke projecten van de grond komen teneinde de Nederlandse economie te verbeteren. Voor dat doel waren bepalingen opgenomen ten einde de besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures ten behoeve van die projecten te versnellen. Per 1 januari 2013 is ingevolge de Wet aanpassing bestuursprocesrecht artikel 8:69a Awb in werking getreden: de implementatie van het relativiteitsvereiste in de Awb. Artikel 1.9 van de Chw is hiermee toen komen te vervallen. Uit de Kamerstukken uit 2009/2010 blijkt wat de aanleiding was voor de invoering van het relativiteitsvereiste in de Awb. Het relativiteitsvereiste zou moeten bijdragen aan een slagvaardiger bestuursprocesrecht en zou leiden tot een (verdere) subjectivering van het bestuursprocesrecht. Met subjectivering van het bestuursrecht wil men aangeven dat ook al wordt het recht objectief gezien geschonden, het bestreden besluit toch in stand gehouden moet worden als de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van de eiser. De doelstelling van finale geschilbeslechting uit artikel 8:41a van de Awb zou met de invoering van het relativiteitsvereiste ook eerder worden bereikt. Als het besluit vanwege het relativiteitsvereiste niet vernietigd hoeft te worden, is het nemen van een nieuw besluit niet nodig en is daarmee het geschil definitief beslecht.

De tweede deelvraag is hoe vaak in rechtszaken rond de vaststelling van bestemmingsplannen getoetst wordt aan het relativiteitsvereiste. Om deze vraag te beantwoorden heb ik per jaar geturfd

in hoeveel zaken, die aan de door mij in paragraaf 3.1 gestelde voorwaarden voldoen, het relativiteitsvereiste een rol heeft gespeeld. Na de resultaten te hebben uitgezet in een grafiek (figuur 1) bleek er geen eenduidige trend te bestaan in de zin van een absolute toe- of afname van het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt. Een eventuele verschuiving in het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt had veroorzaakt kunnen worden door drie actoren: de rechter, de gemeente of de appellant. Omdat de rechter gebonden is aan de ambtshalve toetsing, kon hij niet de oorzaak zijn van een eventuele verandering in het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt. De gemeente, meestal in de rol van verweerder, is ook niet een voor de hand liggende oorzaak van een eventuele verschuiving van het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt. De meest waarschijnlijke veroorzaker voor een eventuele verschuiving was de appelland geweest. Het was eventueel mogelijk geweest dat de invoering van het relativiteitsvereiste tijd nodig had om bij een groter publiek bekend te worden. Dit had dan kunnen leiden tot een afname van het indienen van bij voorbaat kansloze gronden die de toetsing aan het relativiteitsvereiste niet kunnen doorstaan. Zoals gezegd is er echter geen trend waargenomen in een toe- of afname van het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste een rol speelt. Het was misschien interessant geweest om binnen de groep van appellanten de belangengroepen apart te onderzoeken maar dat is niet gedaan.

De derde deelvraag betreft de volgorde van toetsing: heeft er eerst een inhoudelijke toetsing plaatsgevonden of zijn de gronden eerst getoetst aan het relativiteitsvereiste? Omdat de rechter zelf mag kiezen in welke fase van de behandeling van de zaak hij toetst aan het relativiteitsvereiste, heb ik onderzocht of daar in de loop van de jaren een verschuiving in is opgetreden. Het blijkt dat de rechters er vanaf 2014 meteen voor kiezen om in meer dan de helft van de gevallen de beroepsgronden eerst te toetsen aan het relativiteitsvereiste. Met uitzondering van 2019 is dit vanaf 2017 uitgegroeid tot meer dan 80%. Dit is een sterke aanwijzing dat het eerst toetsen aan het relativiteitsvereiste proceseconomisch het meest gunstig is. Het is schijnbaar toch minder bewerkelijk en tijdrovend de gronden te toetsen aan het relativiteitsvereiste dan de zaak eerst inhoudelijk te beoordelen. Dit komt ook overeen met de bedoeling van de wetgever; de invoering van het relativiteitsvereiste zou immers moeten leiden tot een slagvaardiger bestuursprocesrecht. Een reden voor de toename van het eerst toetsen aan het relativiteitsvereiste is wellicht dat het beschermingsbereik van de wet- en regelgeving waar het in die zaken om draait duidelijker is geworden. Na verloop van tijd is er meer rechtspraak ontstaan die duidelijkheid geeft over het beschermingsbereik van bestaande regelgeving. Misschien is het ook zo dat de wetgever het beschermingsbereik duidelijker heeft aangegeven bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving omdat dit na de invoering van het relativiteitsvereiste van groter belang is.

De vierde deelvraag is de vraag hoe vaak een beroep wordt afgewezen omdat niet aan het relativiteitsvereiste wordt voldaan. Anders geformuleerd is de vraag dan: hoe vaak wordt met succes een beroep op het relativiteitsvereiste gedaan? Uit de resultaten van het onderzoek is geen duidelijke trend af te leiden: in de jaren 2016 en 2018 zakt het percentage naar rond de 30%. In de overige jaren ligt het percentage rond of boven de 50% met uitschieters naar boven de 80%. Hoewel er geen sprake is van een duidelijke trend in de loop der jaren, maakt het onderzoek wel duidelijk dat de invoering van het relativiteitsvereiste een succes is: er is immers een substantieel aantal zaken verkort omdat aangevoerde gronden de toets aan het relativiteitsvereiste niet hebben doorstaan.

De vijfde deelvraag is de vraag hoe de bestuursrechter omgaat met het bepalen van het beschermingsbereik van de rechtsregel waar de appelland zich op beroept. Ook bij deze deelvraag heb ik mij beperkt tot de Wet natuurbescherming en haar voorgangers. De rechter moet bij het

toetsen van beroepsgronden aan het relativiteitsvereiste beoordelen of een rechtsregel of rechtsbeginsel waarop de appelland zich beroept, wel strekt tot bescherming van de belangen van die appelland. Hier krijgen we dus te maken met de afbakening van de te beschermen belangen, oftewel het beschermingsbereik van de rechtsregels of rechtsbeginselen waarop de appelland zich beroept. Op het eerste gezicht lijkt het misschien eenvoudig om het beschermingsbereik van de Wet natuurbescherming te bepalen, immers: het doel van de wet is het beschermen van natuurgebieden en bepaalde diersoorten. Bij de toepassing van de strikte relativiteitsleer zou het bepalen van het beschermingsbereik nog vrij eenvoudig zijn. De ABRvS heeft deze strikte relativiteitsleer echter verlaten en heeft het zogenaamde verwevenheidscriterium geïntroduceerd. Dit verwevenheidscriterium komt er kort gezegd op neer dat er omstandigheden kunnen zijn die maken dat de belangen van appellanden zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Wnb beschermt, dat niet geoordeeld kan worden dat de normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van die appellanden.

Bij het onderzoek naar de verwevenheidscriteria zijn de belangen in rechtszaken onderverdeeld in drie categorieën: de belangen van natuurlijke personen bij behoud van kwaliteit van hun woon- en leefomgeving, bedrijfseconomische belangen en ten derde belangen van rechtspersonen. Deze drie categorieën zijn dan weer verdeeld in zaken die gaan over gebiedsbescherming en zaken waarbij soortenbescherming een rol speelt.

A De belangen van natuurlijke personen bij het behoud van de kwaliteit van hun woon- en werkomgeving en gebiedsbescherming. Bij de beoordeling of verwevenheid kan worden aangenomen, houdt men onder andere rekening met de situering van de woning van de appelland, of er andere gebouwen aanwezig zijn, met de afstand tussen de woning van de appelland en het natuurgebied en met wat aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied. Wat ook een rol speelt is het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke directe zicht vanuit de woning op het gebied. De beoordeling van verwevenheid is dus behoorlijk casuïstisch van aard. Verreweg de meeste uitspraken waarbij nog verwevenheid werd aangenomen betroffen zaken waarin de woning van de appelland direct grensde aan het beschermde natuurgebied. Het zou mooi zijn als in toekomstige uitspraken wat meer voorspelbaarheid zou worden gecreëerd over de afstandscriteria en de andere criteria die genoemd zijn die bij de beoordeling van verwevenheid een rol spelen.

B De belangen van natuurlijke personen bij behoud van kwaliteit van hun woon- en leefomgeving en soortenbescherming. Om de vraag te beantwoorden of zich verwevenheid in deze situaties voordoet wordt in het bijzonder rekening gehouden met de afstand tussen de woning van appelland en het plangebied, of in voorkomend geval, de locatie waarop het in een omgevingsvergunning voorziene project, dan wel andere handelingen worden uitgevoerd. De bestuursrechter heeft bij de soortenbescherming wel een concrete afstand aangegeven, namelijk 100 meter, waarbinnen nog wel verwevenheid wordt aangenomen. Als het gaat om realisering van windturbines dan wordt in de jurisprudentie een afstand gelijk aan de ashoogte genoemd waarbinnen nog verwevenheid wordt aangenomen. Opvallend is dat in tegenstelling tot de criteria die gehanteerd worden bij de gebiedsbescherming, het schijnbaar niet relevant is of er tussen het bestemmingsgebied en de te beschermen diersoort bebouwing, wegen of anderszins obstakels staan. Ook wordt het aspect van uitzicht niet genoemd.

C Bedrijfseconomische belangen en gebiedsbescherming. Het is evident dat de Wnb niet is geschreven om bedrijfseconomische belangen te beschermen. Toch is door de ABRvS wel de mogelijkheid van verwevenheid aangenomen. Ook hier blijkt de beoordeling of van verwevenheid sprake is, van zeer casuïstische aard.

D Bedrijfseconomische belangen en soortenbescherming. Zoals hierboven al aangegeven is de Wnb niet geschreven om bedrijfseconomische belangen te beschermen. Ik heb in de jurisprudentie geen uitspraak kunnen vinden waarbij een verwevenheid werd aangenomen met betrekking tot de soortenbescherming.

E Belangen van rechtspersonen en gebiedsbescherming. Al in 2011 heeft de ABRvS uitgesproken dat de bepalingen van de Nbw 1998 met name ten doel hebben het algemeen belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Vanwege het feit dat de statutaire belangen van een vereniging ook betrekking hadden op de bescherming van bepaalde natuurwaarden, vielen de belangen van de vereniging binnen het beschermingsbereik van de Nbw 1998. Een rechtspersoon waarvan de statutaire doelstelling niet is gericht op de bescherming van natuurbelangen als zodanig valt in principe niet onder het beschermingsbereik van de Wnb. Toch heeft de ABRvS later ook hier de strikte leer afgezwakt door in analogie met zaken waarbij natuurlijke personen betrokken zijn, het verwevenheids criterium te introduceren. Ook bij verenigingen die voor de bedrijfseconomische belangen van haar leden opkomen is wel verwevenheid aangenomen. Ditzelfde geldt voor belangen van publiekrechtelijke rechtspersonen en gebiedsbescherming.

F Belangen van rechtspersonen en soortenbescherming. Ook hier heeft de ABRvS uitgesproken dat de statutaire belangen van rechtspersonen binnen het beschermingsbereik van de Wnb kunnen vallen en ook hier is een verwevenheids criterium aangenomen.

Op basis van de antwoorden op de deelvragen zou ik de centrale onderzoeksvraag met een ja willen beantwoorden. Het relativiteitsvereiste in de Awb voldoet in de praktijk inderdaad aan de doelstelling die men had bij het invoeren ervan: het relativiteitsvereiste leidt tot een slagvaardiger bestuursprocesrecht.

De afbakening van het beschermingsbereik van de Wnb zal zich nog verder moeten uitkristalliseren. Als aanbeveling pleit ik er daarom voor dat de Afdeling een nog duidelijker omschrijving geeft van de verwevenheids criteria. Ik realiseer me hierbij dat de beoordeling of een belang binnen het beschermingsbereik van de Wnb valt waarschijnlijk altijd een casuïstisch karakter zal behouden. Het is goed dat de ABRvS vanwege dit casuïstische karakter deze verwevenheids criteria heeft ingevoerd, ook al is de wettekst van artikel 8:69a Awb strikt geformuleerd. Een aanbeveling om de tekst van dit artikel om die reden aan te passen gaat mij echter te ver.

Literatuurlijst

Albers 2011

C.L.G.F.H. Albers, 'Het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Knippen en plakken in plaats van een fundamentele herbezinning.' *Gst* 2011, afl. 50, p. 231-242.

Baart 2013

M. Baart, 'Staatssteunrecht gerelativeerd – Het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste bezien in het licht van staatssteunrecht', *NALL* december 2012, doi: 10.5553/NALL/.00008.

Borman 2021

T.C. Borman, commentaar op art. 8:69a Awb, in: *Tekst & Commentaar Algemene Wet Bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (online, bijgewerkt tot 1 september 2021).

De Graaf en van der Veen 2016

K.J. de Graaf en G.A. van der Veen, 'De correctie Widdershoven gewogen', *NTB* 2016/23, afl. 6, p. 169-176.

Heijsman 2011

J. Heijsman, 'De relativiteitseis: doel bereikt of losse flodder?', *PB* 2011, p. 9-14.

Den Hollander 2012

P.W. Den Hollander, 'Het bestuursrechtelijk en het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste als tweeeiige tweeling', *AA* 2012, p. 443-454.

Jurgens 2010

G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuurlijke relativiteitseis', in J.C.A. de Poorter, G.T.M. Jurgens & H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt. VAR-reeks 144*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2010, p. 75-155.

Nijmeijer e.a. 2015

A.G.A. Nijmeijer, B.J. Schueler e.a., Evaluatie artikel 8:69a Awb en artikel 6:22 Awb. Een onderzoek naar het relativiteitsgehalte en het passeren van gebreken in de (rechts)praktijk, Den Haag; WODC 2015.

De Poorter e.a. 2004

J.C.A. de Poorter, B.W.N. De Waard, A.T. Marseille en M.J. Zomer, 'Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?' (WODC 2004), bijlage bij Kamerstukken II, 2003/04, 29200 VI, nr. 176.

Commissie-Scheltema 2007

Advies omtrent de mogelijke invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht d.d. 20 februari 2007, www.rijksoverheid.sitearchief.nl (zoekterm: "Advies Commissie-Scheltema over relativiteitsvereiste").

Schlössels 2007

R.J.N. Schlössels e.a., 'Bijdragen aan het relativiteitsdebat', NTB 2007, p. 245-256.

Schlössels 2011

R.J.N. Schlössels, annotatie bij ABRvS 14 september 2011, ECLI: NL: RVS:BS8857.

Schueler 2003

B.J. Schueler, Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming (oratie Amsterdam UVA), Amsterdam: Vossiuspers UVA 2003.

Schueler 2009

B.J. Schueler, Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak, in B.J. Schueler e.a., 'Rechtsbescherming in het omgevingsrecht', VBR preadviezen 2009.

Schueler 2010

B.J. Schueler, 'De relativiteitseis: sneller of beter?', TBR 2010, p. 35-41.

De Waard 2007

B.W.N. de Waard, 'Relativiteit en rechtsbescherming', NTB/1, p. 7-14.

Wiggers-Rust 2011

L.F. Wiggers-Rust, Belang, belanghebbende en relativiteit in het bestuursrecht en het privaatrecht. Eenheid en verschil, in het bijzonder bij milieubelangen (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Jurisprudentie

ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6004.

ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:2011:BP1352.

ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412.

ABRvS 14 september 2011, ECLI:NL:RVS:BS8857.

ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2014:BX1859.

ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3666.

ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75.

ABRvS 25 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1155.

ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1884.

ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:248.

ABvRS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:983.

ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:992.

ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1001.

ABRvS 30 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2174.

ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:283:2639.

ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2020:3643.

ABvRS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680.

ABvRS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732.

ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2579.

ABvRS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2753.

ABRvS 10 mei 2017, ECLI: NL:RVS:2017: 1234.

ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616.

ABvRS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1836.

ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146.

ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4197.

ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:349.

ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:295.

ABvRS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1258.

ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947.

ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3655.

ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3839.

ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210.

ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4231.

ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4448.

ABvRS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:283.

ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:375.

ABvRS 4 maart 2020, ECLI:NL: RVS:2020:683.

ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:847.

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1129.

ABvRS 17 juni 2020, ECLI:NL: RVS:2020:1402.

ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1830.

ABRvS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2439.

ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2563.

ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706.

ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2790.

ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1373.

