

Camel's nose?

1. De voorstanders van hantering van het relativiteitsbeginsel in het bestuursproces gebruiken graag het volgende voorbeeld om de logica ervan te onderstrepen – waarschijnlijk ontleend aan ABRS 19 maart 2003, LJN: AF6004, AB 2003, 191 m.n. dG: Zwembad Hillegom. Het gaat om het geval van bewoners van een villawijk die zich, ter afwending van realisatie van een woonwagencentrum op een veld dat hun wijk van de naastgelegen spoorverbinding scheidt, beroepen op het argument dat toekomstige woonwagencentrum bewoners onevenredig veel geluidhinder van passerende treinen zouden ondervinden.

Is zoiets niet eigenlijk gewoon *'too convenient'*? Het past toch niet om een geluidsnorm in te roepen, als dit niet is om het eigen belang bij stilte of rust te beschermen, maar ter bescherming van een geheel ander belang (zoiets als de 'goede woonomgeving'), dat objectiefrechtelijk echter niet in het geding is? (Om nog maar te zwijgen van het voorwendsel het beste met de woonwagencentrum bewoners voor te hebben...)

2. Deze stellingname veronderstelt een opvatting over de functie van het bestuursproces (geen objectieve maar subjectieve rechtsbescherming), over de functie van normen (strikt te beoordelen naar hun juridische oogmerk) en over fatsoen (egoïsme verpak je niet als altruïsme). E.e.a. wringt natuurlijk vooral als juist is wat in het voorafgaande wordt gesteld: er zou in casu geen objectiefrechtelijke norm, lees beroepsgrond, zijn die 'naburigheid' van villawijk en woonwagencentrum uitsluit. Dat maakt beroep op een andere norm, i.c. de geluidsnorm, toch eigenlijk tot misbruik van (proces)recht: de claim op subjectieve rechtsbescherming is gekunsteld, de ingeroepen norm uit z'n verband getrokken, en mogelijk toekomstige woonwagencentrum bewoners bij voorbaat gekleineerd.

3. En waarachtig, zonder de zelfde morele kantjes weliswaar, doet zich thans een zaak voor waarbij een soortgelijk ruimtelijk geschil moet worden beslecht volgens juist dit, meer restrictieve procesrecht, volgend uit de toepasselijkheid van art. 1.9 Chw. Geen woonwagencentrum, maar een nieuwe woonwijk (van ruim 700 woningen) wordt bij bestemmingsplan toegelaten en huidige bewoners vrezen aantasting, inderdaad, van (behoud van) hun woonomgeving, maar dan vooral in de zin van aantasting van hun uitzicht. Dat beroep is ingekleed als een beroep op de 'goede ruimtelijke ordening', althans schending van geluidszoneringsnormen die met het oog daarop door (deskundigen in opdracht van de) VNG zijn aangereikt, en die zijn neergelegd in de afstandsnormen uit de VNG-brochure voor milieugevoelige bedrijven. Die afstandsnormen zouden in het onderhavige geval, ten aanzien van het ter plaatse gelegen chemisch bedrijf Cray Valley, door verweerder niet zijn gerespecteerd in het bestemmingsplan dat de nieuwbouw mogelijk maakt.

4. Het valt op dat de Afdeling in de onderhavige zaak (na een korte analyse) uitdrukkelijk vaststelt, dat zijdens verweerder het respect voor die afstandsnormen (in termen van 'het zonder goede redenen niet hanteren daarvan') zo gebrekkig was, dat dit als schending van het zorgvuldigheidsbeginsel moet worden gekwalificeerd (zie r.o. 2.4.2). Omdat er rechtens hooguit ruimte kan zijn voor een 'trade-off' tussen rechtstreeks betrokken belangen, maar niet tussen beslissingsnormen die tevens toetsnormen zijn (zoals de abbb), vormt deze schending een vernietigingsgrond – zie art. 8:77, lid 2, Awb. Het is echter hier dat art. 1.9 Chw zich doet gelden: "De administratieve rechter 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 Afdeling moest derhalve (alle discussies over de functionaliteit en aanvaardbaarheid van introductie van het 'relativiteitseis' daargelaten) op positiefrechtelijke leest nagaan, of deze bepaling hier van toepassing was. Het antwoord daarop luidt positief en bevat elementen die achtereenvolgens aandacht behoeven.

Notabene, voor de 'rechtspolitieke keuze' inzake toepassing van de relativiteitseis zij hier (slechts) verwezen naar het wetgevingsadvies van de Raad van State op het wetsvoorstel Chw (W01.09.0253/I; i.h.b. C.4, eerste aandachtsstreefje, alsmede Bijlage 1, sub 3.6) en

voorts naar de gecondenseerde samenvatting met de nodige verwijzingen, in: R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, 6^e geheel herziene druk, Deventer 2010, p. 1108-1111, alsmede naar de ‘lopende’ politieke discussie over ‘algemene’ invoering van de relativiteitseis in het nieuwe art. 8:69a Awb, thans in het stadium van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie: Kamerstukken II, 2010-2011, 32 450, nr. 6, i.h.b. II, p. 10-13 (waaruit onder meer blijkt dat verschillende fracties graag eerst de ervaringen met de relativiteitseis onder de Chw afwachten).

5. De Afdeling interpreteert art. 1.9 Chw primair in het licht van de wetsgeschiedenis (i.h.b. Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 49), verbindt die interpretatie vervolgens met de strekking van art. 3.1 Wro (i.h.b. ‘goede ruimtelijke ordening’) en past de uitkomsten vervolgens toe op het beroep.

De bedoeling van de wetgever met art. 1.9 Chw wordt (net als wat betreft het wetsvoorstel inzake art. 8:69a Awb – de Afdeling verwijst hiertoe naar: Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18) begrepen als de eis, “... dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten en dat de bestuursrechter een besluit niet moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad.” Het tweede deel van dit citaat (“.. en dat...geschaad.”) lijkt bedoeld als procesrechtelijke vertaling (i.e. rechtsgevolg van niet vernietigen) voor het ontbreken van relativiteit: relativiteit vereist een logische ‘identiteit’ tussen beroepsgrond (d.w.z. een beweerdelijk geschonden norm) en een feitelijk/daadwerkelijk dreigende aantasting van een eigen belang (waartegen de opgeworpen norm beoogt te beschermen).

De norm van art. 3.1, eerste lid, Wro strekt er, volgens de Afdeling, toe dat de gemeenteraad bij bestemmingsplan bestemmingen vaststelt ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’, en daartoe een ‘veel omvattende belangenafweging’ maakt, in onderlinge samenhang resulterend in – kort gezegd – bestemmingen, alsmede gebruiks- en bebouwingsregels

6. Volgens de Afdeling sluit art. 1.9 Chw in het algemeen een beroep van belanghebbenden op deze norm van een goede ruimtelijke ordening (met het oogmerk van vernietiging van het bestreden besluit) niet uit. Vereist is uiteraard wel, dat in dit beroep de beweerdelijk geschonden norm ‘betrekking of mede betrekking heeft op hun (lees, eisers – MAH) eigen belangen.’ (r.o. 2.4.3). Er dient immers sprake te zijn van een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang (vgl. art. 1:2, lid 1 Awb). Toegepast op art. 3.1 Wro ziet de Afdeling twee situaties waarin van die rechtstreekse ‘betrekking’ sprake kan zijn:

- door het aanvoeren van “beroepsgronden die ertoe strekken aan te tonen dat aan belangen gerelateerd aan gebruiksmogelijkheden van hun eigen gronden of bouwwerken te weinig gewicht is toegekend, ...” (dit lag wel voor de hand, maar ook);
- (beroepsgronden, waarin zij betogen) “dat aan hun belangen te weinig gewicht is toegekend bij het aanwijzen van bestemmingen voor gronden in hun directe omgeving en het vaststellen van daarop betrekking hebbende regels, gelet op de invloed die die bestemmingen en regels hebben op de gebruiksmogelijkheden of de waarde van hun eigen gronden of bouwwerken.”

De laatste bijzin onderstreept dat ‘goede ruimtelijke ordening’ (ook) ziet op ruimtelijk relevante samenhangen tussen bestemmingen onderling (mede gelet op gebruiks- en bebouwingsregels), zodat beslissingen ten aanzien van andere bestemmingen een rechtens relevante invloed kunnen hebben op eigen gebruiksmogelijkheden en vermogenswaarde, hetgeen constitutief kan zijn voor een rechtstreeks betrokken belang.

7. Cruciaal is echter, dat wil een inhoudelijk rechtens doeltreffende beroepsgrond tot vernietiging kunnen leiden, de geschonden norm moet zijn geschreven ter bescherming van de opgeworpen eigen belangen. De Afdeling kiest hierbij, op voet van het woordje ‘kennelijk’, uit art. 1.9 Chw, voor een negatieve redactie: vernietiging blijft achterwege als de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de opgeworpen eigen belangen, resp. indien de beroepsgrond rust “op wettelijke voorschriften die onmiskenbaar niet zijn geschreven ter bescherming van hun (lees eisers – MAH) belangen.” Het ‘kennelijk niet strekken tot’ wordt aldus vertaald met ‘onmiskenbaar niet strekken tot’. In beide redacties

overheerst praktisch gezien een 'in dubio pro cive' (naar Damen, in zijn noot bij ABRS 29 maart 2006, AB 2006, 352). Dat lijkt mij de enig logische gevolgtrekking uit, enerzijds, de redactie van art. 1.9 Chw en, anderzijds, het gegeven dat in Nederland het specialiteitsbeginsel (zie art. 3:3 Awb), de specifieke aard van het politieke 'coalitiestelsel' daargelaten, juridisch nimmer een zodanige (bijvoorbeeld met de Bondsrepubliek Duitsland te vergelijken) status heeft bereikt dat wetgevers zich (buitengewoon) behoeven te bekreunen over het voldoende specificeren van het doel met het oog waarop bestuursbevoegdheden worden toegekend. Waar over het 'beschermingsbereik' van bevoegdheden onzekerheid heerst, is de eis van 'kennelijkheid' of 'onmiskenaarheid' een logische wettelijke en jurisprudentiële gevolgtrekking.

8. In de toepassing op de casus (r.o. 2.4.4) openbaren zich een negatieve en de positieve vertolking van het voorafgaande. Enerzijds wordt (in negatieve zin) helder dat een belanghebbende zich niet met succes op schending van een geluidsnorm kan beroepen, hoezeer dat beroep inhoudelijk ook terecht kan zijn (met het oog op belangen van anderen), als het hem zelf eigenlijk om bescherming in uitzicht of woonomgeving te doen is. Anderzijds blijkt (in positieve zin) dat een belanghebbende zich wel kan met succes kan beroepen op schending van geluidsnormen, als het hem daarbij te doen is om zijn eigen *door die norm beschermde* belang (de logische oppositie van de negatieve vertolking), óók als de ingeroepen (geluids)norm niet rechtstreeks tegenover hem, resp. zijn (desbetreffende) belang wordt geschonden. Indien door schending van geluidsnormen elders (in de wijk) activiteiten mogelijk worden (of een intensiteit daarvan) die aan zijn dienovereenkomstige belang nadeel toebrengen, kan het beroep op die schending succesvol zijn. Deze positieve vertolking schakelt natuurlijk met de hierboven (onder 6.) aangehaalde benadering dat het rechtstreeks belang – lees, betrekkelijkheid van normen op eigen belangen – (in elk geval binnen de ruimtelijke ordening) direct en indirect van aard kan zijn. In beide gevallen is relativiteit (of 'identiteit' tussen beroepsgrond en eigen belang) vereist voor succes. In het tweede geval (indirect geraakt) is het niet nodig dat de (vermeende) normschending belanghebbende rechtstreeks treft, mits de nadelen van het voorgenomen besluit hem maar wel in het dienovereenkomstige belang raken. Voor de goede orde: in art. 1.9 Chw, de doctrine noch in de redactie van de onderhavige rechtsoverweging (2.4.4) zie ik aanwijzingen om aan te nemen dat de Afdeling (zelfs) een causaal verband verlangt waarbij alleen de aantasting in het (dienovereenkomstig) eigen belang die het gevolg is van de overtreding (elders) van de ingeroepen norm een voldoende direct verband meebrengt – een beperking in de sfeer van het voldoende rechtstreeks geraakt zijn (vgl. art. 1.2, lid 1 Awb) is niet beoogd.

9. Uit het voorafgaande volgt dat eisers beroep, hoewel inhoudelijk gegrond, niet tot vernietiging kan leiden omdat bescherming wordt gezocht in een ander eigen belang (uitzicht en woonomgeving) dan waarop de normen (inzake geluidhinder) zien, waarop de beroepsgrond zich baseert. Die normen zijn voor de 'goede ruimtelijke ordening' zeker relevant, maar als uitwerking daarvan niet betrekkelijk tot het belang waarin bescherming wordt gezocht (aldus r.o. 2.4.4).

10. Andere beroepsgronden treffen geen doel en derhalve hoeft de Afdeling zich – zo wordt in r.o. 2.9 uitdrukkelijk gesteld – niet uit te spreken over de vraag of art. 1.9 Chw daarop van toepassing is (zoals bij de hiervoor besproken beroepsgrond). Daarop volgt de uitspraak dat het beroep ongegrond is. Deze afwikkeling bevestigt de aard van het vereiste van art. 1.9 Chw: het betreft geen ontvankelijkheidsgrond. Interessant is natuurlijk dat deze stand van zaken meebrengt, dat de bestuursrechter eerst expliciet vaststelt of een beroepsgrond een gebrek blootlegt, om vervolgens, uiteraard alleen zo dit het geval is, de toetsing aan art. 1.9 Chw uit te voeren. Dit kan natuurlijk voor eiseres tot een onbevredigende uitkomst leiden als een gebrekkig besluit daardoor toch het beroep doorstaat. Dat voelt als een 'open wond', ook al is -juridisch gesproken- iemand anders de patiënt. Niettemin leidt deze wijze van afwikkeling er in elk geval toe dat deze wond, althans het gezaghebbend vastgestelde juridisch gebrek, expliciet gevoeld resp. gezien wordt. Er ontstaat mogelijk toch een situatie die de Britten als volgt treffend hebben verwoord: 'Once the camel's nose is inside, the tent rapidly becomes uncomfortable.' In dat licht zou een door toedoen van de relativiteitseis

verloren zaak, bij de beschreven wijze van afwickelen (d.w.z. anders dan als niet-ontvankelijkheid), alsnog kunnen leiden tot ambtshalve correctie van het bestreden besluit (i.c. door de gemeente Brummen zelf); de mogelijke rol van interbestuurlijk toezicht nog daargelaten. Het (opportunistische?) argument dat daarmee de bedoeling van de wet (thans art. 1.9 Chw, later wellicht art. 8:69a Awb) wordt doorkruist, ligt echter voor de hand.

11. In het verlengde hiervan resteren (ten minste) twee vragen. Allereerst de vraag of een en ander wel nog gevolgen kan krijgen binnen het leerstuk van de formele rechtskracht van het bestreden bestuursbesluit bij een eventuele (schadevergoedings)vordering bij de burgerlijke rechter ('klassiek beginpunt': HR 16 mei 1986, AB 573 m.n. FHvdB, Heesch/Van de Akker), met name indien ingesteld door andere partijen dan eisers en met name ook met toespitsing op de vraag of het gezaghebbend inhoudelijk oordeel van de bestuursrechter niet, net als de erkenning van een bestuursorgaan dat een besluit (achteraf gezien) gebrekkig was (vgl. HR 18 juni 1993, AB 504 m.n. FHvdB, St.Oedenrode/Van Aarle), moet leiden tot het maken van een uitzondering.

Voorts ontstaan mogelijk (vervolg)vragen in de sfeer van (implementatie van) het Europees recht, waarover ook reeds de Raad van State ook bij zijn wetgevingsadvies (a.w.) kritisch was, m.n. gelet op de eis van effectieve nakoming van het gemeenschapsrecht. Hier speelt enerzijds de rechterlijke, maar anderzijds zeker ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid tot 'loyale samenwerking' (vgl. art. 4, lid 3, Verdrag betr. de Europese Unie, alsmede de (meer of minder principiële) discussie n.a.v. HvJ 13 januari 2005, AB 2005, 118 m.n. AdMvV, Streekgewest Westelijk Noord Brabant – waarover, onder meer, het verdeelde advies van de commissie-Scheltema van 20 februari 2007).

Bespreking van dergelijke, mogelijke juridische verwickelingen voert hier te ver, maar met Zijlstra (NTB 2009/9, p. 263) moeten wij vrezen dat invoering resp. toepassing van de relativiteitseis in het bestuursprocesrecht (vooral) zal leiden tot 'juridisering'.

12. Helaas mocht de uitspraak geen helderheid brengen over toepassing van de relativiteitseis op een beroep op het ('stemloze') belang van bescherming van de lokale vleermuizenpopulatie (zie r.o. 2.5). Dat geldt, om te beginnen, voor de toepassing van de relativiteitseis in relatie tot belanghebbendenorganisaties. Gelet op vigerende jurisprudentie valt te verwachten dat alleen belanghebbende organisaties (ingevolge art. 1:2, lid 3 Awb) met succes de toets aan de relativiteitseis kunnen doorstaan, mits zij: a. voor het collectief belang opkomen (vgl. ABRS 23 augustus 2006, JB 2006/291 m.n. RJNS); b. voldoen aan de aangescherpte eis van voldoende feitelijke werkzaamheden (vgl. ABRS 1 oktober 2008, JB 2008/253 m.n. Overkleef-Verburg) en c. het gestelde collectief belang 'in het bijzonder behartigen' (ABRS 22 augustus 2007). De eis van 'rechtstreeks betrokken' zijn moet ook hier natuurlijk goed worden onderscheiden van de eis van identiteit tussen de opgeworpen beroepsgrond en het collectief belang dat door de beweerdelijk geschonden norm wordt beschermd (dat dan weer 'rechtstreeks' onderwerp moet zijn van het werk van de belangenorganisatie). Voorts zou een inhoudelijk geslaagd beroep op de Flora- en faunawet wellicht interessant hebben kunnen zijn voor het (onder 11. genoemde) punt van de rol van het communautaire recht.

13. Of het ongeluksgetal '13' in deze annotatie toevallig wordt bereikt, resp. onheil voorspelt, laat ik graag aan de lezer, maar gelet op bovenstaande 'losse einden', geldt na de onderhavige uitspraak ongetwijfeld: 'wordt vervolgd'.

MAH