

ANNOTATIE

Tycho Lam*Annotatie bij Raad van State, 27-06-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9568
(OGR-2012-0113)*

1. De jurisprudentie van de Afdeling over toepassing van het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet (Chw) is inmiddels behoorlijk uitgekristalliseerd. De hierboven aangehaalde uitspraken zijn voorbeelden van de toepassing van het relativiteitsvereiste in het (Chw-)bestuurs(proces)recht. Uit de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011 inzake bestemmingsplan 'ElzenbosBrummen' (zaaknummer 201006426/1/R2, LJV BP1352, AB 2011, 47, m.nt. A.A.J. de Gier en B.W.N. de Waard, JB 2011, 48, m.nt. M.A. Heldeweg, TBR 2011, 30, m.nt. A.G.A. Nijmeijer) – waarnaar de Afdeling ook in haar uitspraak van 23 mei 2012 verwijst, zie r.o. 2.9.3 – volgt dat de wetgever volgens de Afdeling met artikel 1.9 Chw de eis heeft willen stellen dat er een verband bestaat tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten en dat de bestuursrechter een besluit niet mag vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad. In verband met de toevoeging in artikel 1.9 Chw dat een rechtsregel 'kennelijk' niet strekt tot bescherming van het ingeroepen belang van appellant, voegt de Afdeling daar vervolgens aan toe dat belanghebbenden zich niet kunnen beroepen op wettelijke voorschriften die 'onmiskkenbaar' niet zijn geschreven ter bescherming van hun belangen. Specifiek voor de norm van een 'goede ruimtelijke ordening' van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bepaalt de Afdeling bovendien dat belanghebbenden zich ter fine van vernietiging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan kunnen beroepen op deze norm voor zover deze betrekking of mede betrekking heeft op hun eigen belangen. Die 'eigen belangen' kunnen de gevolgen van de planologische regeling voor de eigen gronden en bouwwerken betreffen, maar belanghebbenden kunnen ook aanvoeren dat aan hun belangen te weinig gewicht is toegekend bij het maken van planregels voor gronden in hun directe omgeving, gelet op de invloed die die planregels hebben op hun eigen gronden of bouwwerken. Het

beschermingsbereik van de norm van artikel 3.1 Wro wordt aldus begrensd door de nadelige gevolgen die planregels voor de 'eigen woonsituatie of leefomgeving' (van appellant) hebben.

2. De uitspraak van 23 mei 2012 is hiermee in overeenstemming. Voor een deel van het centrum van De Meern is een bestemmingsplan vastgesteld dat, kort gezegd, voorziet in een winkelcentrum met appartementen. De eigenaar van een nabijgelegen winkelcentrum – een concurrent dus – vecht het bestemmingsplan aan en voert onder meer beroepsgronden aan met betrekking tot woningdifferentiatie, geluid en luchtkwaliteit. De Afdeling stelt allereerst vast dat de eigenaar beroep instelt *omdat* hij gevrijwaard wenst te blijven van concurrerende winkelcentra in zijn verzorgingsgebied. Vervolgens overweegt de Afdeling dat de eigenaar zich – als concurrerend winkelcentrum – in het kader van een goede ruimtelijke ordening slechts kan beroepen op het belang van een goed leefklimaat *ter plaatse van* zijn winkelcentrum. Omdat de ontwikkelingen die het bestreden bestemmingsplan mogelijk maakt geen geluidoverlast voor het concurrerende winkelcentrum teweegbrengen, kan deze beroepsgrond niet leiden tot vernietiging van het vaststellingsbesluit. Bovendien is gesteld noch gebleken dat de eigenaar op het punt van de luchtkwaliteit bescherming zoekt van het belang van een goed leefklimaat ter plaatse van zijn winkelcentrum. Over de 'uitvoerbaarheidsbepaling' van artikel 3.1.2 lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) ('woningdifferentiatie') oordeelt de Afdeling ten slotte dat deze norm er met name toe strekt de aard van het woningaanbod in een gemeente te sturen teneinde in te spelen op de woningbehoefte en dat die norm – bijgevolg – kennelijk niet strekt tot bescherming van het concurrentiebelang van appellant. Appellant is – als concurrent – dus wel belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan – en in zoverre dus ook ontvankelijk in zijn beroep, maar daaruit volgt niet dat de normen waarvan hij stelt dat ze geschonden zijn, er ook zijn om hem tegen inbreuken op zijn (concurrentie)belang te beschermen (zodat de schending daarvan moet leiden tot vernietiging door de bestuursrechter van het bestreden besluit).

3. Het onderscheid tussen ('feitelijke') 'belanghebbendheid' en het relativiteitsvereiste komt ook mooi naar voren in de uitspraak van 27 juni 2012. In de casus die leidde tot deze uitspraak voorzag het aangevochten bestemmingsplan in realisering van drie windturbines op een dijk in Schouwen-Duiveland. Appellanten wonen binnen een afstand van 1,4 kilometer tot het plangebied en in verband met de openheid van het binnendijkse gebied waar appellanten wonen, is volgens de Afdeling aannemelijk dat zij zicht hebben op de turbines, die bovenop de dijk worden gerealiseerd. Onder die omstandigheden kunnen appellanten geacht worden een objectief en persoonlijk belang te hebben dat rechtstreeks door het vaststellingsbesluit kan worden geraakt. Appellanten stelden echter (onder meer) dat het bestemmingsplan in strijd is met de Natuurbeschermingswet 1998 (NB-wet 1998) vanwege de gevolgen die het plan zou

hebben voor nabij het plangebied gelegen Natura 2000-gebieden. In lijn met haar uitspraak van 13 juli 2011 (zaaknummer 201008514/1/M3, LJN BR1412, *MenR* 2011, 189, m.nt. De Graaf (Bestemmingsplan ‘Tuibrug’ Hoorn), r.o. 2.7.9) overweegt de Afdeling dat de normen van de NB-wet 1998 ten doel hebben om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen en dat de individuele belangen van burgers die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving zodanig verweven kunnen zijn met dat algemene NB-wet 1998-belang dat niet gezegd kan worden dat de NB-wet 1998-normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. De woningen van de appellanten in de casus-Schouwen-Duiveland bevinden zich echter op een ‘aanzienlijke afstand’ van de buitendijks gelegen Natura 2000-gebieden. De gebieden liggen bovendien achter de dijk, zodat appellanten, vanwege de dijk, geen zicht hebben op de Natura 2000-gebieden. Daarom is volgens de Afdeling niet aannemelijk geworden dat de gebieden deel uitmaken van de directe leefomgeving van appellanten, zodat er geen sprake is van ‘duidelijke verwevenheid’ van belangen en vernietiging wegens strijd met de NB-wet 1998, gelet op artikel 1.9 Chw, niet mogelijk is. De Afdeling stelt nog vast dat de ‘directe leefomgeving’ van appellanten bestaat uit de binnendijks gesitueerde poldergronden. Verder blijkt uit de uitspraak dat de afstand van de woningen van appellanten en de Natura 2000-gebieden in elk geval groter is dan 1,4 kilometer. De afstand tot Natura 2000-gebieden was ook te groot in ABRvS 4 januari 2012, *BR* 2012, 41, m.nt. W.J. Bosma (Tracébesluit Schiphol-Amsterdam-Almere; vgl. r.o. 2.69.3). In de kwestie die leidde tot deze uitspraak bevond de woning van een appellant zich op meer dan twee kilometer van het dichtstbij gelegen Natura 2000-gebied en werd die woning daarvan gescheiden door onder meer het Amsterdam-Rijnkanaal, een park en een woonwijk. Het kantoorgebouw van een andere appellant was op een afstand van meer dan drie kilometer van het dichtstbij gelegen Natura 2000-gebied gevestigd. Het beroep op de NB-wet 1998 kon daarom ook in deze casus niet leiden tot vernietiging van het bestreden (tracé)besluit. Uit de uitspraak-Tuibrug, waarin de geschonden NB-wet 1998-normen kennelijk wel (mede) strekten tot bescherming van de belangen van appellanten bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, volgt intussen niet duidelijk hoe groot de afstand is tussen de woningen van appellanten en het betreffende Natura 2000-gebied. De Afdeling stelt in deze uitspraak vast dat de woningen van appellanten ‘in de directe nabijheid van het Natura 2000-gebied’ zijn gelegen en dat het Natura 2000-gebied deel uitmaakt ‘van hun leefomgeving’.

4. Hoewel dat reeds uit de tekst van artikel 1.9 Chw volgt, is nog vermeldenswaard dat de Afdeling in de uitspraak-De Meern oordeelt dat artikel 1.9 Chw niet van toepassing is in de zienswijzenfase van de bestemmingsplanprocedure. Gelet op artikel 3:46 Awb zal de gemeenteraad in zijn vaststellingsbesluit dus gemotiveerd moeten ingaan op bezwaren of argumenten die in het kader van de zienswijzenfase naar voren zijn gebracht. Verzuimt de

raad op dit punt, dan lijkt dat intussen niet onoverkomelijk als artikel 1.9 Chw aan een vernietiging op in zienswijzen (en vervolgens in beroep) naar voren gebrachte gronden in de weg staat. Ik verwijs in dit verband naar de uitspraak van 18 juli 2012 (zaaknummer 201113488 /1/A2, *LJN BX1859* (Gemeentehuis Zeist)), waarin de Afdeling overweegt: ‘Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, komt bij toepassing van de relativiteitseis aan formele beginselen van behoorlijk bestuur geen zelfstandige betekenis toe. Voor de inroepbaarheid daarvan is het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm, in dit geval de normen uit de Monumentenwet, bepalend. Het betoog van Omega Properties dat het college het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden, is ingegeven door haar opvatting omtrent het beschermingsbereik van die normen, nu zij het college verwijt geen acht te hebben geslagen op het belang van de kwaliteit van de leefomgeving van het monument dat in haar visie binnen dat beschermingsbereik valt. Omdat die visie blijkens het vorenoverwogene onjuist is, faalt haar betoog.’ (Zie halverwege r.o. 2.4.2; vgl. bovendien r.o. 2.16 van de rechtbankuitspraak in deze zaak; Rb. Utrecht 8 november 2011, *LJN BU3683*.)

5. Zoals bekend, voorziet het in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab) voorgestelde artikel 8:69a Awb in ‘veralgemenisering’ van de relativiteitseis naar het gehele bestuurs(proces)recht. Artikel 8:69a Awb stemt inhoudelijk overeen met artikel 1.9 Chw en is evenzeer niet van toepassing in de zienswijzenfase (en ook niet in bezwaar). Het wetsvoorstel-Wab is eind maart 2012 door de Tweede Kamer aangenomen. Een amendement om artikel 8:69a Awb te schrappen (*Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 15*) heeft het niet gehaald, zodat het wetsvoorstel-Wab inclusief relativiteitsmomenteel bij de Eerste Kamer ligt (vgl. *Kamerstukken I 2011/12, 32 450, nr. A* (herdruk)). Overigens is wel een amendement aangenomen dat voorziet in een specifieke evaluatiebepaling voor het relativiteitsvereiste (zie *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 16*). Ingevolge artikel 5.9 Chw is recent een evaluatieonderzoek van onderzoekers van de RUG en UvT door de regering aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin ook uitgebreid wordt ingegaan op artikel 1.9 Chw en, in het kielzog daarvan, artikel 8:69a Awb (nieuw) (zie bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 160*).