

ANNOTATIE

Metten is weten: over belanghebbendheid en relativiteit in relatie tot Natura 2000-gebiedsbescherming

mr. drs. J. Kramer

Annotatie bij Raad van State, 24-08-2022, ECLI:NL:RVS:2022:2475 (OGR-2022-0218)

Annotatie bij ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2475.

1. Belanghebbendheid, als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en relativiteit, in de zin van artikel 8:69a van de Awb, zijn twee belangrijke (formele) vereisten in het omgevingsrecht. Alhoewel de beoordeling van deze twee soms hetzelfde lijkt en de toetsen niet zelden ongeveer op hetzelfde uitkomen, zitten er wel degelijk verschillen tussen de twee vereisten. In de hieronder te bespreken uitspraak van 24 augustus 2022 van de Afdeling komt dit onderscheid tussen belanghebbendheid enerzijds en relativiteit anderzijds helder voor het voetlicht. Ook wat betreft de uitkomst van de twee toetsen. Vaak is wél sprake van belanghebbendheid, maar wordt niet voldaan aan het relativiteitsvereiste. In deze uitspraak ligt dat, zij het hypothetisch, precies andersom.

2. Het gaat hier om een handhavingszaak. De verzoekers om handhaving (hierna: appellanten), hebben op 22 april 2020 gedeputeerde staten van Overijssel verzocht om handhavend op te treden tegen de werkzaamheden die worden uitgevoerd door het waterschap Vechtstromen in het kader van het project 'Omvorming Vecht, deelgebied Karshoek-Stegeren'. Appellanten stellen dat voor die werkzaamheden een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) is vereist vanwege de gevolgen daarvan voor het Natura 2000-gebied Vecht- en Beneden-Reggegebied. Bij het besluit van 23 juni 2020 is het

verzoek afgewezen, omdat niet zou zijn gebleken dat het waterschap de Wnb heeft overtreden. Het bezwaar van appellanten tegen dit besluit is door gedeputeerde staten niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij geen belanghebbenden zouden zijn bij het handhavingsverzoek. Dit wegens het feit dat zij op ongeveer 2 km afstand van het project wonen. Appellanten laten het hier echter niet bij zitten en gaan in beroep bij de rechtbank Overijssel.

3. In beroep hebben appellanten het recht evenmin aan hun zijde. De rechtbank Overijssel overweegt in de uitspraak van 16 februari 2021 namelijk dat appellanten op circa 2 km afstand wonen van de locatie waar de activiteiten plaatsvinden. Naar het oordeel van de rechtbank ondervinden zij persoonlijk geen ruimtelijke gevolgen of milieugevolgen van het project en daarom kunnen zij niet als belanghebbenden worden aangemerkt. De rechtbank overweegt, al met al, dat terecht het bezwaar van appellanten niet-ontvankelijk is verklaard. Voor appellanten blijft het – logisch – een onbevredigend antwoord, en daarom zoeken zij uiteindelijk hun heil bij de Afdeling.

4. In hoger beroep wordt een nieuw argument ten tonele gevoerd. Appellanten stellen namelijk dat zij wel belanghebbenden zijn, omdat ze wonen op een afstand van ongeveer 240 m van het Natura 2000-gebied dat gevolgen ondervindt van de werkzaamheden van het project. Het Natura 2000-gebied heeft volgens appellanten een grote invloed op de kwaliteit van hun directe leefomgeving. Zij zouden het gebied vanuit hun woning kunnen zien en horen.

5. De Afdeling gaat niet mee in dit betoog en legt helder uit hoe belanghebbendheid moet worden beoordeeld in het onderhavige geval. Want, zo overweegt de Afdeling, het gestelde belang van appellanten is gelegen in de mogelijke aantasting van het Natura 2000-gebied dat op ongeveer 240 m van hun woning ligt. Voor de vraag of appellanten belanghebbenden zijn, is niet de afstand tot het Natura 2000-gebied bepalend, maar is van belang of ter plaatse van de woning van appellanten gevolgen kunnen worden ondervonden van de uitvoering van het project. Dat laatste, dat er dus effecten worden ondervonden van het project, is niet gesteld noch gebleken, aldus de Afdeling. Van belanghebbendheid is volgens de Afdeling daarom geen sprake.

6. De verwijzing naar de afstand tot aan het Natura 2000-gebied, de 240 m, komt niet helemaal uit de lucht vallen. Want de afstand van de woning tot aan het Natura 2000-gebied is wel degelijk relevant, maar niet in dit verband. De afstand van de woning van appellanten tot aan het gebied is namelijk van belang in het kader van het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Awb). Voor een geslaagd beroep op de algemene normen die zijn neergelegd in de Wnb is namelijk vereist dat de individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel kan uitmaken,

verweven zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Over het algemeen wordt aangenomen dat sprake is van verwevenheid als diegene op relatief korte afstand van het gebied woont, te wijzen valt op de uitspraak waarin dit werd aangenomen op 125 m afstand (zie ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 84). Maar er zijn ook voorbeelden waarbij verwevenheid al is aangenomen op circa 300 m afstand tussen het gebied en de woning (zie ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2145, r.o. 10.6). De afstand tot aan het Natura 2000-gebied doet er dus wel toe, maar pas nádat over de drempel van belanghebbendheid heen is gestapt.

7. In deze uitspraak is de uitkomst wat bitter. Dit vanwege het feit dat – waarschijnlijk – het relativiteitsvereiste niet in de weg had gestaan aan een geslaagd beroep. Zij wonen op circa 240 m afstand – en op die afstand bestaat een (gerede) kans dat verwevenheid zou zijn aangenomen. De veronderstelde aantasting als gevolg van de activiteit raakt dus wel hun persoonlijke leefomgeving. Maar omdat zij te ver wonen van de activiteit wáárdoor die aantasting ontstaat, komen zij niet door de toets van belanghebbendheid heen. Geen directe gevolgen, maar in zekere zin wel indirecte effecten.

8. Appellanten doen voorts nog een beroep op de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7. De Afdeling wijst dat beroep vrij kort van de hand. Het bestreden besluit diende niet te worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de zin van afdeling 3.4 van de Awb. Daarom slaagt een beroep op deze jurisprudentie niet. Geen spannende overweging verder. Wat echter wel interessant is, is het feit dat appellanten met hun handhavingsverzoek menen dat een vergunning op grond van de Wnb nodig is. Indien voor dat project inderdaad een Wnb-vergunning nodig zou zijn, dan had die moeten worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Dit is vereist sinds de uitspraak van de Afdeling van 14 juli 2021 (zie ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507). Alhoewel het niet verplicht is, wordt de inspraak door provincies soms opengesteld voor *eenieder*. Als dat het geval zou zijn geweest, wat niet valt uit te sluiten – en zij een zienswijze hadden ingediend – dan waren zij gelet op de uitspraak van 4 mei 2021 van de Afdeling wél ontvankelijk in hun beroep. Dit vanwege het feit dat in die uitspraak is bepaald dat ook niet-belanghebbenden ontvankelijk zijn in hun beroep wanneer inspraak heeft opengestaan voor *eenieder* en hiervan is gebruik gemaakt. Alhoewel het een hypothetische situatie betreft, toont het wel aan dat belanghebbendheid in het kader van de Wnb zich soms grillig kan gedragen.

9. Deze uitspraak illustreert dat de ene afstand de andere niet is. Bij de toets aan belanghebbendheid en de toets aan het relativiteitsvereiste wordt gemeten met twee maten. Begrijpelijk, maar niet altijd even makkelijk uit te leggen. Als er een beroep wordt gedaan op

de normen uit de Wnb dan komt dit verschil bij uitstek aan de oppervlakte. Een paar honderd meter kan het verschil maken of je kan klagen bij de rechter én waarover. Bij de Wnb, althans bij besluiten die hierop zijn gebaseerd, kan de voorbereidingsprocedure het voorgaande nog extra compliceren.