

ANNOTATIE

De relativering van het relativiteitsvereiste

mr. drs. J. Kramer

Annotatie bij Raad van State, 15-02-2023, ECLI:NL:RVS:2023:606 (OGR-2023-0030)

Annotatie bij ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:606.

1. Alles is relatief, zelfs het relativiteitsvereiste. Dit blijkt uit de hieronder te bespreken uitspraak van 15 februari 2023 van de Afdeling. Met deze uitspraak nuanceert de Afdeling namelijk het relativiteitsvereiste, zoals bedoeld in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze nuance houdt, kort gezegd, in dat bij procedurele normen niet meer de onderliggende materiële norm van belang is voor de toepassing van het relativiteitsvereiste. Het al vrij complexe relativiteitsleerstuk, dat gekenmerkt wordt door een sterk theoretisch, maar tegelijkertijd casuïstisch karakter, krijgt daarmee een nieuw hoofdstuk. Reden genoeg om deze uitspraak te bespreken en de nieuwe nuance tegen het licht te houden.
2. Het gaat in deze uitspraak over het bestemmingsplan 'Gymzaal de Weibossen' zoals vastgesteld door de raad van de gemeente Heeze-Leende bij besluit van 14 december 2020. Het plan voorziet in een gymzaal in een sportpark ter vervanging van twee bestaande gymzalen elders. Tegen dit bestemmingsplan is – welgeteld – één iemand in beroep gekomen. Deze appellant woont direct naast het plangebied. Appellant vreest, kort gezegd, voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat en voert hiertoe de nodige beroepsgronden aan. Niet geheel zonder succes. De Afdeling overweegt dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van de mogelijke geluid- en lichthinder als gevolg van de toenemende verkeersbewegingen voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van appellant. Het betoog slaagt in zoverre en de raad krijgt – bij wijze van bestuurlijke lus – 26 weken om dit gebrek te herstellen. Alhoewel het betoog van appellant op dit onderdeel

slaagt, is juist een ander aspect van de uitspraak interessant.

3. Het meest interessante van de uitspraak houdt verband met de beroepsgrond ten aanzien van stikstofdepositie. Appellant betoogt dat de Aerius-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen, waardoor aan hem de mogelijkheid is ontnomen om aan de raad een onderbouwde zienswijze voor te leggen over de stikstofdepositie en de effecten op het Natura 2000-gebied. Op het eerste oog een onschuldige beroepsgrond, maar toch wakkert appellant hier – (on)bedoeld – een vrij principiële discussie aan over het relativiteitsvereiste. De vraag is namelijk in hoeverre een formele norm, zoals hier het recht op inspraak, mag en kan worden ingeperkt door het relativiteitsvereiste.

4. Want hoe zat het ook alweer? Het relativiteitsvereiste werkt bij het invoeren van een procedurele norm *net* iets anders dan bij een beroep op een materiële norm. Voor de invoerbaarheid van een formele norm is namelijk het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm doorslaggevend (zie ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 8.1). Dit betekent dat wanneer een belanghebbende zich beroept op, bijvoorbeeld, een schending van artikel 3:11 van de Awb, omdat een bepaald stuk niet bij een ontwerpbesluit ter inzage lag, de bestuursrechter doorkijkt naar de reikwijdte van de onderliggende materiële norm gelet op het relativiteitsvereiste. Als artikel 8:69a van de Awb vervolgens in de weg staat aan het invoeren van die materiële norm, slaat dat terug naar de procedurele norm. Een goed voorbeeld is dat een concurrerend hotel zich niet kan beroepen op artikel 3:11 van de Awb vanwege het ontbreken van een bodemonderzoek, omdat de bodemkwaliteit en de Wet bodemkwaliteit niet een (materiële) norm is waar hij een beroep op zou kunnen doen (ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838, r.o. 6.2). Die norm strekt immers niet tot de bescherming van zijn belang.

5. In de onderhavige uitspraak is iets vergelijkbaars aan de hand. Appellant beroept zich namelijk op een procedurele norm, het recht op inspraak, omdat hem de mogelijkheid zou zijn ontnomen om aan de raad een onderbouwde zienswijze voor te leggen over de stikstofdepositie. Alhoewel het niet met zoveel woorden volgt uit de uitspraak, lijkt dit een beroep op artikel 3:11 van de Awb. In ieder geval lijkt de Afdeling het zodanig te interpreteren. Op basis van de bovenstaande jurisprudentielijn zou dan gekeken moeten worden naar de onderliggende materiële norm waar appellant een beroep op doet. Aangezien het gaat over stikstofberekeningen, wordt in zoverre een beroep gedaan op de Wet natuurbescherming, in het bijzonder gebiedsbescherming. Alleen strandt dat beroep op het relativiteitsvereiste, nu appellant op meer dan 1,5 km van het dichtstbij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied woont. Die afstand is (veel) te groot om van verwevenheid te kunnen spreken (zie bijvoorbeeld ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2475, OGR 2022-0218). Het relativiteitsvereiste staat daarmee in de weg aan een geslaagd beroep op de materiële norm en

dús aan de inroepbaarheid van de procedurele norm. De Afdeling ziet echter aanleiding om deze jurisprudentielijn te nuanceren.

6. De Afdeling overweegt dat het tegenwerpen van het relativiteitsvereiste wanneer een beroep wordt gedaan op een inspraakrecht, zoals bijvoorbeeld artikel 3:11 van de Awb, niet in overeenstemming is met de jurisprudentie van de Afdeling naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest met betrekking tot het Verdrag van Aarhus (ABRvS, 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, OGR 2021-0109). De Afdeling overweegt dat wanneer iemand recht heeft op inspraak, diegene de procedurele normen van dat inspraakrecht moet kunnen afdwingen bij de rechter. De Afdeling nuanceert derhalve de jurisprudentie voor die specifieke gevallen en kent voortaan bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan de procedurele normen over het recht op inspraak *zelfstandige* betekenis toe. De onderliggende materiële norm is niet langer bepalend. Voor wie enige hoop had dat de Afdeling hiermee een trend zou hebben ingezet van een minder strenge (lees: burgervriendelijke) toepassing van het relativiteitsvereiste wordt direct uit die droom verlost. De Afdeling perkt de reikwijdte van de nuance gelijk in, want wanneer de ingeroepen formele norm geen betrekking heeft op inspraak, dan geldt de uitzondering niet. Gelet op de Varkens in Nood-jurisprudentie een logische nuancering, omdat het moeilijk te verdedigen is dat het recht op inspraak, en de effectuering hiervan, wordt begrensd door het materiële beroepsrecht. Het Verdrag van Aarhus geeft inspraakrechten namelijk ook – juist – een zelfstandige betekenis. Inspraak heeft – in de ideale wereld – een ander doel dan beroep.

7. Deze nuance vertoont overigens overeenkomsten met de in 2018 geïntroduceerde correctie op het relativiteitsvereiste, beter bekend als de correctie-Widdershoven (zie ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3451). De nuance en de correctie zijn allebei bijsturingen op een te stringente toepassing van het relativiteitsvereiste. Alleen de nuance doet dat bij procedurele inspraakrechten, terwijl de correctie dat doet bij het materiële vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel. De bijsturingen komen trouwens ook beide voort uit de moeizame toepassing van het relativiteitsvereiste op niet-materiële normen en beginselen. De correctie is in zoverre de oudere broer van de nuance.

8. Een logische rechtsontwikkeling, alleen de vraag is wat de praktijk aan de nuance heeft. De onderhavige uitspraak illustreert dat ook. Anders dan voorheen kan de Afdeling zich hier nu wel buigen over de vraag of het feit dat de Aerijs-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen, mogelijk kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. Nu appellant nog altijd op meer dan 1,5 km van het dichtstbij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied woont, kan hij nog steeds geen beroep doen op de materiële norm. Het relativiteitsvereiste staat daaraan wederom in de weg. De rechterlijke toets vindt dus plaats in de sleutel van de procedurele norm. De Afdeling overweegt dat de berekening ter inzage had moeten worden

gelegd, maar omdat dat niet is gedaan is het besluit onzorgvuldig voorbereid. Maar dan? Naar het oordeel van de Afdeling is duidelijk dat het herstellen van het gebrek niet tot een besluit met een andere uitkomst kan leiden. Naar het oordeel van de Afdeling zou de raad evenmin tot een ander besluit zijn gekomen als de Aerius-berekening wél ter inzage zou hebben gelegen. Daarmee gaat deze beroepsgrond als een nachtkaaars uit. Appellant staat, al met al, alsnog met lege handen.

9. De nuancering van het relativiteitsvereiste, die met deze uitspraak is ingezet, is een navolgbare en toe te juichen stap van de Afdeling. Of de praktijk er iets aan heeft, is alleen de vraag. Het beroep op de materiële norm blijft buiten bereik vanwege het relativiteitsvereiste, omdat de bestuursrechter alleen kan toetsen in de sleutel van de mogelijke schending van de procedurele norm. Het inroepen van de materiële norm blijft per definitie buiten bereik, want anders zou er geen nuance nodig zijn geweest. Wanneer sprake is van een schending van een inspraakrecht, kan deze vaak eenvoudig worden gerepareerd door bijvoorbeeld het stuk alsnog ter inzage te leggen. Vaak is het gebrek zelfs al gerepareerd, omdat het wel ter inzage heeft gelegen bij het definitieve besluit. Bovendien kunnen dergelijke gebreken vaak makkelijk worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Awb, omdat belanghebbenden er niet door zijn benadeeld. De nuancering is, kortom, theoretisch een zeer interessante toevoeging aan het relativiteitsvereiste, maar ik vrees dat de praktijk er niet zoveel aan heeft.