

Het relativiteitsvereiste in de Algemene wet bestuursrecht

85

Inleiding In een wetsvoorstel tot wijziging van de Awb ten behoeve van het vereenvoudigen van het bestuursprocesrecht² wordt onder meer het relativiteitsvereiste geïntroduceerd.

Dit voorstel van wet is op 24 juli 2010 bij de Tweede Kamer ingediend en op 16 november 2010 is het verslag vastgesteld van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie als laatste officiële bekendmaking.

Het toepassen van een in het bestuursprocesrecht neergelegd relativiteitsvereiste (bij de inhoudelijke behandeling van het beroep) heeft als gevolg dat een belanghebbende die ontvankelijk is verklaard niet langer alle gronden succesvol kan aanvoeren die tot het oordeel kunnen leiden dat aan het betreffende besluit (naar inhoud of wijze van totstandkoming) juridische gebreken kleven.

De wetgever heeft de intentie om met de introductie van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht diverse (infrastructurele) projecten sneller de benodigde bestuursrechtelijke procedures te laten doorlopen. Deze projecten kunnen niet langer 'stilgelegd' worden door belanghebbenden die in beroep komen tegen besluiten die niet dienen ter bescherming van hun belangen.

In dit artikel komt aan de orde wat het relativiteitsvereiste inhoudt, waar het vandaan komt, hoe er mee om wordt gegaan in de jurisprudentie en hoe het terecht is gekomen in het genoemde wetsvoorstel.

Ook is het interessant om kennis te nemen van de argumenten van de voor- en tegenstanders van het relativiteitsvereiste, omdat de meningen hierover nogal verdeeld zijn.

1. Wat is het relativiteitsvereiste? Het relativiteitsvereiste verplicht de rechter om een bestreden besluit niet te vernietigen indien dit besluit kennelijk niet de belangen beschermt van diegene die hier een beroep op doet.

Het relativiteitsvereiste houdt derhalve een beperking in van de beroepsgronden die met succes kunnen worden aangevoerd door een belanghebbende.

Voordat de rechter toekomt aan de inhoudelijke behandeling van de gronden van het beroep, moet echter eerst de ontvankelijkheidsvraag worden beantwoord.

Om überhaupt ontvankelijk te kunnen zijn in beroep bij de rechter moet er conform art. 7:1 jo. 1:2 Awb sprake zijn van een belanghebbende die mogelijk eerst de verplichte bezwaarschriftenprocedure heeft gevolgd.

De definitie van belanghebbende staat in art. 1:2 Awb:

1 Rissa Cremers is als senior adviseur werkzaam bij PurpleBlue te Deventer. Met dank aan mijn collega mr. drs. E.H. Hijmans voor zijn commentaar bij een concept van dit artikel.

2 Kamerstukken II 2009/10, 32 450.

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

In de jurisprudentie wordt men als belanghebbende aangemerkt indien er een persoonlijk rechtstreeks eigen belang speelt dat zich in voldoende (objectief bepaalbare) mate onderscheidt van het belang van anderen.

In een volgend nummer van *Bouwrecht* zal nog een totaaloverzicht verschijnen van de diverse rechterlijke uitspraken na 1 juli 2008 over het belanghebbendebegrip. Wij zullen trachten antwoord te geven op de vraag of deze uitspraken in dezelfde lijn liggen als eerdere uitspraken of dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is omgegaan.

2. Herkomst relativiteitsvereiste

Het relativiteitsvereiste komt oorspronkelijk uit het privaatrecht, en geeft het begrip onrechtmatigheid een relatief karakter. Iemand handelt onrechtmatig en is schadeplichtig jegens de benadeelde indien de benadeelde daarvan schade ondervindt én de geschonden norm zijn belangen beschermt. Deze toepassing verschilt van de absolute onrechtmatigheid, waarbij het recht tot schadevergoeding niet beperkt wordt tot die benadeelde die schade heeft geleden als gevolg van de schending van normen die dienen ter bescherming van zijn belangen.

De relativiteitsleer wordt in het privaatrecht sinds 1928 toegepast in het Nederlandse rechtstelsel door de Hoge Raad, hiervoor paste de Hoge Raad de leer van absolute onrechtmatigheid toe.

Vanaf 1928 huldigt de Hoge Raad de theorie van Van Geleijn Vitranga, die ontleend is aan het Duitse recht (de Schutznorm):

'Slechts aan dien ander, wiens bescherming de wet beoogt, niet aan een ieder die door de overtreding schade geleden heeft, komt de vordering toe, die dit artikel geeft.'

Van der Grinten³ geeft de inhoud van de relativiteitsleer weer aan de hand van de opvatting van de Hoge Raad in twee stellingen:

3 Van der Grinten 1939, in: Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, p. 159 en 179.

1. dat voor een actie uit onrechtmatige daad nodig is dat de daad ten opzichte van de benadeelde onrechtmatig was (gecodeificeerd in 6:162 BW);
2. dat de daad ten opzicht van iemand onrechtmatig is, indien de overtreden norm zijn getroffen belang beschermt (gecodeificeerd in 6:163 BW).

Volgens Van der Grinten zal de invulling van het eerste deel vaak afhangen van het antwoord op het tweede deel.

De Hoge Raad heeft deze uitleg verruimd in het *Tandartsen*-arrest.⁴

In dit arrest heeft de Hoge Raad aanvaard dat wanneer een bepaald handelen in strijd is met een wettelijke norm, hoewel deze geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, nochtans aansprakelijkheid kan bestaan omdat onder de omstandigheden van het geval die schending bijdraagt aan het oordeel dat een zorgvuldigheidsnorm is geschonden die wel bescherming biedt tegen die schade.

Deze verruiming van de toepassing van de relativiteitsleer wordt de correctie Langemeijer genoemd.

In 1992 is het relativiteitsvereiste in het Burgerlijk Wetboek opgenomen in art. 6:163 BW, uiteraard onlosmakelijk met art. 6:162 BW:

Art. 6:162 BW

1. Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.
2. Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.
3. Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

Art. 6:163 BW

Geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.

Uitgangspunt van art. 6:163 BW is dat een norm in beginsel strekt ter bescherming van allen die als gevolg van overtreding ervan schade kunnen lijden en wel tegen bescherming van alle schade die aan de dader op voet van art. 6:98 BW als gevolg van deze overtreding kan worden toegerekend. Voor een geslaagd beroep op dit artikel moet derhalve het, door gedaagde te kunnen beargumenteren, tegendeel komen vast te staan.⁵

Dat deze introductie van de relativiteitsleer nog niet alle aspecten omvat (en ook sinds de opname ervan in het BW casuïstische uitleg van deze leer noodzakelijk blijft) blijkt uit de vele uitspraken over het relativiteitsvereiste die bijdragen aan de verdere invulling van dit begrip in het aansprakelijkheidsrecht.

3. Jurisprudentie

De Hoge Raad heeft een aantal lijnen in de jurisprudentie uitgezet die ingedeeld kunnen worden in uitspraken die betrekking hebben op:

- de correctie Langemeijer;
- de uitleg van Van der Grinten en
- de twee elementen van de relativiteitstoets; het beschermingsdoel en de beschermingsomvang.

De correctie Langemeijer

Door de hierna genoemde uitspraken is de correctie Langemeijer nader ingevuld en afgebakend.

Opgewekt vertrouwen en/of het vertrouwensbeginsel kunnen een relevante factor voor de toepassing van de correctie Langemeijer zijn.⁶

In het *Tandartsen III*-arrest⁷ gaat de Hoge Raad in op de vraag wanneer de correctie Langemeijer kan worden ingeroepen. Zorgvuldige positionering en afweging van belangen spelen hierbij een belangrijke rol.⁸

Het feit dat een benadeelde zelf voldoende concreet dient aan te geven op grond waarvan de rechter (i.c. het hof) aansprakelijkheid dient aan te nemen met toepassing van de correctie Langemeijer, kwam aan de orde in het arrest *Astrazeneca c.s./Menzis*.⁹

In *Van den Brink/Staat*¹⁰ heeft de Hoge Raad zich uitgesproken over het feit dat de Ontgrondingenwet niet strekt tot bescherming van schade die voor de overheid voortvloeit uit bodemvervuiling, maar primair ligt op het terrein van de ruimtelijke ordening.¹¹ De Hoge Raad concludeerde vervolgens dat het hof ten onrechte heeft geoordeeld dat aan het relativiteitsvereiste bij overtreding van een wettelijk voorschrift in de Ontgrondingenwet is voldaan.

De uitleg van Van der Grinten

De Hoge Raad heeft de aansprakelijkheid van de bestuurder in het *Verstekeling*-arrest¹² verworpen jegens een buiten medeweten van de bestuurder meerrijdende passagier. De bestuurder hoefde geen rekening te houden met de belangen van de verstekeling en zijn onjuiste verkeersgedrag kon derhalve ook niet onrechtmatig zijn jegens hem.

6 HR 1 juli 1982, NJ 1983/684 (*Van Hooft/Staat*).

7 HR 16 september 1988, NJ 1989/505.

8 Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, p. 140.

9 HR 10 november 2006, LJN AY9317 (*Astrazeneca c.s./Menzis*).

10 HR 30 september 1994, NJ 1996/199.

11 Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, p. 141.

12 HR 27 januari 1984, NJ 1984/536, in: *Jurisprudentie en annotaties* (ISBN 90 6916 111 7) m.nt. J.H. Nieuwenhuis.

4 HR 17 januari 1958, NJ 1961/568 (*Tandartsen I*).

5 MvA II, *Parl. Gesch.* 6, p. 637/8.

In 1994 zijn er drie arresten gewezen over de Interimwet Bodemsanering (IBS)¹³ waarin deze lijn wordt voortgezet. Indien de dader het belang van de benadeelde niet kende of had behoren te kennen, dan heeft de dader in zoverre niet onrechtmatig gehandeld.

In deze arresten heeft de Hoge Raad bij zorgvuldigheidsnormen een nauwe samenhang geconstateerd tussen onrechtmatigheid en relativiteit.

Bij overtreding van wettelijke voorschriften oordeelt de Hoger Raad anders. Hierbij dient te worden vastgesteld of deze voorschriften strekken tot bescherming van de geleden schade van de benadeelde.¹⁴ De toets of de dader het belang van de benadeelde kende of had behoren te kennen, komt hier niet terug.

In het kader van bodemvervuiling heeft de Hoge Raad in het arrest *De Staat/Van Amersfoort*¹⁵ vastgelegd wanneer er sprake is van een onrechtmatige daad van de vervuiler jegens de overheid:

'Het veroorzaken van ernstige bodemverontreiniging als bedoeld in de IBS is onrechtmatig jegens de overheid als op het tijdstip van veroorzaking enige overheid — zoals de gemeente, de provincie of het Rijk — zich het belang van de bodemsanering aantrok dan wel voor de veroorzaker voldoende duidelijk was dat dit zou gebeuren.'¹⁶

De Hoge Raad heeft dit tijdstip op 1 januari 1975 vastgesteld,¹⁷ eerst voor verontreiniging van het eigen bedrijfsterrein en later ook voor het storten en meegeven van afvalstoffen in de genoemde drie arresten uit 1994.¹⁸

De twee elementen van de relativiteitstoets; het beschermingsdoel en de beschermingsomvang

Het beschermingsdoel ziet op de inhoud van de norm, die de Hoge Raad heeft getracht onder te verdelen in instructie- en waarborgnormen.

De beschermingsomvang kan men voor normen met een beschermingsdoel onderscheiden in een persoonlijk en een zakelijk beschermingsbereik.¹⁹

De schending van een instructienorm (dat is een taakopdracht voor een bestuursorgaan) zou de overheid niet schadelijk maken. Een waarborgnorm wel, maar die is echter geen garantie voor een schadevergoedingsverplichting, hierbij kan sprake zijn van bescherming van andere belangen dan die welke in casu geschaad zijn. Zie hiervoor het arrest *graaf De Marchant et d'Ansembourg/Staat der Nederlanden*.²⁰

Bij de toepassing van het relativiteitsvereiste in het Zuiderhaven-arrest²¹ heeft de Hoge Raad getracht onderscheid aan te brengen tussen instructie- en waarborgnormen.

Het woord 'instructienorm' wordt door de Hoge Raad niet gebruikt, echter de Hoge Raad overweegt in dit arrest 'de omstandigheid dat een wettelijk voorschrift in het algemeen belang de zorg voor de bruikbaarheid van zeker object aan de overheid opdraagt, zonder meer nog niet schept een rechtsplicht van die overheid tegenover elk en een iegelijk om te zorgen dat hij van dat object het gebruik kan maken waartoe het bestemd is en dat zijn belang medebrengt'.

Hartkamp is van mening dat de Hoge Raad niet is geslaagd het onderscheid tussen instructie- en waarborgnormen aan te brengen en illustreert dit aan de hand van verschillende uitspraken.²²

Met Hartkamp is Wiggers-Rust²³ van mening dat de Hoge Raad het onderscheid tussen instructie- en waarborgnormen niet afzonderlijk toepast, maar in het relativiteitsvereiste heeft verwerkt.

Voorbeelden van uitspraken waarin het persoonlijke beschermingsbereik aan de orde kwam, zijn de drie in 1994 gewezen arresten over de Interimwet Bodemsanering en ook het Verstekeling-arrest.

In het *Linda*-arrest²⁴ past de Hoge Raad de relativiteitsleer toe met behulp van het zakelijk beschermingsbereik.

De Hoge Raad geeft in deze uitspraak aan dat derden geen aanspraak kunnen maken op vergoeding van vermogensschade jegens de Staat op grond van een wettelijke voorschrift (keuring van schepen) dat niet de strekking heeft om de burger tegen de overheid te beschermen:

'(...) Indien zich (kortere of langere tijd na een keuring) een ongeval met het schip voordoet dat (mede) wordt veroorzaakt door ondeugdelijkheid of onveiligheid van het schip die bij een zorgvuldig uitgevoerde keuring aan het licht had moeten komen, dan berust de aansprakelijkheid van de eigenaar voor de dientengevolge door een derde geleden vermogensschade niet daarop dat hij ondanks een ondeugdelijk uitgevoerde keuring het schip in de vaart heeft gehouden, maar op het feit dat hij verantwoordelijk is voor de deugdelijkheid en veiligheid van het schip. Tegen deze achtergrond moet worden geoordeeld dat de uit de algemene verantwoordelijkheid van de Staat voor een veilig scheepvaartverkeer voortvloeiende verplichting bij de keuring van schepen met het oog op de afgifte of verlenging van een certificaat van onderzoek zorgvuldig te werk te gaan, niet de strekking heeft een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen tegen de vermogensschade die op een vooraf veelal niet te voorziene wijze kan ontstaan door-

13 HR 30 september 1994, NJ 1996/196 (*Staat/Shell*), 197 (*Staat/Duphar*) en 198 (*Staat/Fasson*).

14 HR 30 september 1994, NJ 1996/199 (*Van den Brink/Staat*).

15 HR 9 februari 1990, RvdW 1990/51.

16 HR 9 februari 1990, RvdW 1990/51, in: *Jurisprudentie en annotaties* (ISBN 90 6916 111 7) m.nt. S.C.J.J. Kortmann.

17 HR 24 april 1992, NJ 1993/643 (*Staat/Van Wijngaarden*).

18 Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, p. 129.

19 Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, p. 133.

20 25 mei 1928, NJ 1928/1688, in: Van Wijk & Konijnenbelt 1991, ISBN 90 5189 079 6, p. 406.

21 Asser/Hartkamp 4-III 2006/104, het *Zuiderhaven-arrest* 23 november 1939, NJ 1940/242 m.nt. E.M. Meijers.

22 Asser/Hartkamp 4-III 2006/104, HR 9 oktober 1981, NJ 1982/332 m.nt. C.J.H. Brunner en HR 1 juli 1982, NJ 1983/684 m.nt. C.J.H. Brunner.

23 Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, p. 132-133.

24 HR 7 mei 2004, AB 2005/127, LJN AO6012.

dat de ondeugdelijkheid en onveiligheid van het schip bij de door of onder verantwoordelijkheid van de Staat verrichte keuring ten onrechte niet aan het licht is gekomen. Aan de omstandigheid dat de keuring onvoldoende zorgvuldig heeft plaatsgevonden, kunnen derden dan ook niet een aanspraak tot vergoeding van vermogensschade jegens de Staat of de voor het verrichten van de keuring ingeschakelde particuliere onderzoeksbureaus ontlenen.' (cursivering R.C.)

Wiggers-Rust concludeert in haar proefschrift dat de rechter bij de uitleg van de norm (zie hiervoor de stellingen van Van der Grinten) én subjectief én objectief te werk gaat.²⁵ In de praktijk draagt deze aanpak het risico van onvoorspelbaarheid in zich en dat komt vooral in de (noodzakelijkerwijs) casuïstische belangenafweging in het aansprakelijkheidsrecht, aldus Wiggers-Rust:

'Dit geldt in zekere zin ook voor de toepassing van het relativiteitsvereiste en in belangrijke mate voor de correctie Langemeijer.'

Na bestudering van de hiervoor aangehaalde uitspraken ben ik het eens met haar stelling, omdat het nogal eens van de feiten en omstandigheden in een casus afhangt of er sprake is van aansprakelijkheid voor de geleden schade van de benadeelde. Bijvoorbeeld, indien de verstekeling²⁶ een medepassagier zou zijn geweest dan had de dader waarschijnlijk wel onrechtmatig jegens hem gehandeld. Uit de hiervoor besproken uitspraken blijkt dat er bij de toepassing van de relativiteitsleer geen onderscheid wordt gemaakt tussen handelingen van particulieren en die van de overheid.

'De relativiteitsleer is gelijkelijk van toepassing op handelingen van particuliere personen en op handelingen van de overheid', dit is de aanhef van Hartkamp in nr. 103²⁷ en Wiggers-Rust bevestigt deze stelling aan het einde van paragraaf 2.5 in haar proefschrift.

Tot zover een overzicht van het relativiteitsvereiste in het privaatrecht, hierna zal het publiekrecht aan bod komen met de invoering van het relativiteitsvereiste in de Crisis-herstelwet en de Awb.

4. Het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet

Het relativiteitsvereiste is vooruitlopend op het wetsvoorstel 32 450 opgenomen in de Crisis- en herstelwet (Chw) conform de aankondiging van het kabinet.²⁸ Op 31 maart 2010 is de Chw in werking getreden. Deze wet vervalt met ingang van 1 januari 2014.²⁹

In art. 1.9 Chw is het relativiteitsbeginsel opgenomen:

De administratieve rechter laat toetsing van het bestreden besluit aaneen geschreven of ongeschreven rechtsregel achterwege, indien de rechtsregel niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich beroept op schending van die rechtsregel.

Het relativiteitsbeginsel in de Chw is gelet op art. 1.1 van deze wet van toepassing op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de:

- in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten;
- dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten.

Ook wordt het relativiteitsbeginsel op grond van de Chw toegepast bij gebiedsontwikkelingsplannen,³⁰ alsmede de voorbereidende besluitvorming hiervan en bij projectuitvoeringsbesluiten.³¹

Doel wetsvoorstel

Het doel van de Chw is aldus de wet zelf:

'Teneinde de economische crisis en zijn gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen, is dit wetsvoorstel gericht op de versnelling van infrastructurele projecten en andere grote bouwprojecten en op projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie.'³²

Wat levert het relativiteitsbeginsel in de Chw op voor de praktijk? De centrale begrippen in de doelstelling van de wetgever bij deze wet zijn duurzaam herstel van de economie en versnelling.³³

Prof. mr. B.J. Schueller geeft in een artikel in TBR³⁴ aan dat hij van mening is dat de Chw niets verandert aan de mogelijkheid om in beroep te gaan. Appellanten (belanghebbenden) kunnen alleen niet meer winnen indien zij zich beroepen op normen die niet voor hen geschreven zijn en de overige gronden waarop zij zich beroepen ongegrond zijn. Dat leidt tot de conclusie dat geen van beide centrale begrippen van de doelstelling van de Chw met de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht feitelijk gediend zijn. Hooguit kan men stellen dat het blokkeren van ruimtelijke ontwikkelingen die onder de Chw vallen minder gemakkelijk wordt.

De wetgever beroept zich in de MvT³⁵ op een uitspraak van de Raad van State,³⁶ die mede als argument wordt gebruikt voor de introductie van de relativiteitsleer in de Chw.

25 Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, p. 143.

26 Zie voetnoot 12.

27 Asser/Hartkamp 4-III 2006/103.

28 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3.

29 Inmiddels wordt er een conceptwetsvoorstel voorbereid waarin de Chw een permanent karakter krijgt. Het wetsvoorstel zou nog voor de zomer 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd worden.

30 Zie art. 2.3 lid 1 en 3 onderdeel b en c Chw.

31 Zie art. 2.10 Chw.

32 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3.

33 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3.

34 Schueller, 'De relativiteitsleer sneller of beter?', *TBR* 2010/5.

35 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3.

36 ABRvS 19 maart 2003, AB 2003/191 m.nt. A.A.J. de Gier. Dit voorbeeld komt terug in de MvT van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht.

Het betreft een procedure van omwonenden (in een villa-wijk in Hillegom) tegen een woonwagenlocatie, die aanvoerden dat de nieuwe woonwagenbewoners mogelijke geluidsoverlast van het bestaande zwembad zouden kunnen verwachten.

Zonder invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht zouden deze omwonenden ontvankelijk kunnen worden verklaard en kunnen slagen in hun beroep.

Dat is volgens de wetgever een onwenselijk resultaat gelet op de impact van bepaalde besluiten die de realisering van een project met grote maatschappelijke betekenis mogelijk maken.

De wetgever zoekt naar een mogelijkheid om te voorkomen dat de bestuursrechter moet overgaan tot vernietiging van een besluit, wegens strijd met een wettelijk voorschrift dat niet is geschreven om de belangen van de eisende partij te behartigen en te beschermen en denkt dit gevonden te hebben in de introductie van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht.

Hoe werkt het relativiteitsvereiste in de Chw en heeft dit het door de wetgever gewenste effect?

Uitspraak Brummen II³⁷

Dit is de eerste uitspraak van de Afdeling waarin art. 1.9 Chw, toepassing van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht, tot gevolg heeft dat vernietiging van het besluit achterwege wordt gelaten.

In deze casus kwam een aantal omwonenden op tegen het bestemmingsplan dat woningbouw dicht bij een bedrijf toestond waarbij geen rekening was gehouden met de milieuzone van het bedrijf.

De Afdeling geeft in r.o. 2.4.3 enkele voorbeelden van situaties waarin een belanghebbende zich wel of juist niet succesvol op schending van bepaalde normen kan beroepen en overweegt in r.o. 2.4.4 het volgende:

‘(...) de in geding zijnde afstandsnorm voor de nieuw op te richten woningen tot het bedrijf Cray Valley heeft niet de strekking die belangen te beschermen, zodat het slagen van deze beroepsgrond gelet op artikel 1.9 van de Chw er niet toe kan leiden dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd.’

In zijn noot gaat Nijmeijer in op de ‘tweestappentoets’: de rechter toetst eerst of er sprake is van strijdigheid met de ingeroepen norm, om daarna te bezien of de geconstateerde strijdigheid moet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

Nijmeijer constateert ‘dat toepassing van het relativiteitsvereiste in de bestemmingsplanprocedure leidt tot minder vernietigingen’.

In deze uitspraak zie ik de bedoeling van de wetgever bij de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht terug, omdat in dit geval het besluit (het vaststellen van een bestemmingsplan) de bouw van ongeveer 740

woningen mogelijk maakt, hetgeen een uitbreiding van 6% van het inwonersaantal betekent en dat dit allemaal in ieder geval voor de gemeente Brummen (uitgaande van 2.0 inwoners per nieuwbouwwoning) van grote maatschappelijke betekenis is.

Indirect is hier dus wel sprake van versnelling (doelstelling van de Chw), omdat het plan nu doorgezet kan worden.

Het wachten is nog op de bodemprocedure in de zaak van het bestemmingsplan ‘Centrum III, 1e herziening Schimmert’³⁸, in verband met de volgende overweging in de voorlopige voorziening:

‘De vraag of de gronden die [verzoeker] en anderen naar voren brengen gelet op artikel 1.9 van de Chw zouden kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, leent zich niet voor beantwoording in de onderhavige procedure en zal in de bodemprocedure beantwoord moeten worden.’

Jheronimustoren 's-Hertogenbosch³⁹

De Rechtbank 's-Hertogenbosch overweegt in r.o. 14 van deze uitspraak op grond van art. 1.9 Chw dat schending van het hier genoemde Delegatiebesluit ‘kennelijk niet strekt tot bescherming van eisers’:

‘De rechtbank volgt vergunninghoudster hierin niet, nu de vraag of een besluit bevoegd, dat wil zeggen al dan niet krachtens een geldig delegatiebesluit is genomen, een punt is van openbare orde dat de rechtbank amts-halve dient te beoordelen.’

In r.o. 50 is de rechtbank van oordeel ‘dat de norm dat in de ruimtelijke onderbouwing de (financiële) uitvoerbaarheid van het plan moet zijn onderbouwd niet onmiskenbaar niet strekt (dus wel kan strekken R.C.) tot bescherming van de belangen van omwonenden van het bouwplan, zodat het relativiteitsvereiste, zoals neergelegd in artikel 1.9 van de Chw op deze beroepsgrond buiten toepassing blijft’.

Op het punt van brandveiligheid r.o. 53 geeft de rechtbank nadere uitleg aan het beschermingsbereik van overtreden voorschriften waarin sprake is van ‘aangrenzende ruimte’:

‘Naar het oordeel van de rechtbank wordt hier gedoeld op ruimten binnen het gebouw en niet op naastliggende panden. Deze normen beogen derhalve niet de belangen van eisers te beschermen, zodat deze beroepsgrond -gelet op het bepaalde in artikel 1.9 van de Chw- niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Bovenstaande geldt eveneens voor de stelling van eisers dat het bouwplan onvoldoende bereikbaar is voor hulpdiensten in geval van brand of andere calamiteiten.’

In deze uitspraak is r.o. 50 spraakmakend in zoverre dat de rechters zich hier uitspreken over het feit dat de financiële

37 ABRvS 19 januari 2011, LJN BP1352 m.nt. A.G.A. Nijmeijer in TBR 2011/30.

38 ABRvS 7 februari 2001, nr. 201009334/2/R2.

39 Rb. 's-Hertogenbosch 22 april 2011, nr. AWB 10/4160, LJN BQ2331.

onderbouwing van het plan 'kennelijk' wel kan strekken tot de bescherming van belangen van omwonenden.

Het bestreden besluit wordt in deze uitspraak niettemin vernietigd op o.a. dezelfde grondslag (het projectbesluit is genomen in strijd met het delegatiebesluit, met als gevolg een onbevoegd genomen projectbesluit en een verleende bouwvergunning in strijd met art. 44 Wonw), maar hier is het relativiteitsvereiste wel toegepast en heeft het eisers beperkt in het succesvol aanvoeren van deze grond (schending van het Delegatiebesluit).

De rechters oordelen zoals gezegd in r.o. 14 over dit punt van openbare orde ambtshalve in deze uitspraak.

Draagt deze uitspraak bij aan de bedoeling van de wetgever? Is er sprake van oneigenlijk gebruik van de rechtsbeschermingsprocedure als omwonenden zich zorgen maken over de brandveiligheid van een naburig nieuw te bouwen woontoren? Van Ettekoen noemt in *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*⁴⁰ (en de wetgever in de MvT) nu juist het voorbeeld dat de buurman wel succesvol mag aanvoeren dat de brandwerendheid van de draagconstructie en van inpandige voorzieningen niet voldoet aan art. 2.12 Bouwbesluit,⁴¹ omdat de in die bepaling gegeven normen mede strekken ter bescherming van omwonenden.

Ondanks het feit dat de uitspraak van de rechtbank betrekking heeft op andere artikelen in het Bouwbesluit, is wel duidelijk dat de rechters in casu bij de uitleg van de norm het beschermingsbereik vaststellen, maar dit alleen laten gelden voor de gebruikers c.q. de bewoners van de Jheronimustoren. De omwonenden kunnen gelet op deze overwegingen dus geen succesvol beroep doen op strijdigheid van deze bepalingen in het Bouwbesluit.

5. Wat houdt het voorstel in de Awb in?

Totstandkoming relativiteitsvereiste in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht

Het wetsvoorstel 'Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht' wordt ook wel de 'Wet aanpassing bestuursprocesrecht' genoemd.

In 2001 komt het vraagstuk over het relativiteitsvereiste in beeld door de commissie-Boukema (Commissie Evaluatie Awb II), die constateerde dat er geen relativiteits- of 'Schutznorm'-vereiste geldt in de Awb en de aanbeveling deed een nader onderzoek te doen naar knelpunten die de huidige invulling van het belanghebbendebegrip in de praktijk oplevert.⁴²

40. Schueller, Van Ettekoen & Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, publicatie VBR nr. 37, Den Haag: IBR 2009, zie p. 107 onder 8.

41. In casu betreft het voorschriften in de paragrafen 2.11 t/m 2.21 met betrekking tot het beperken van het ontstaan van rook, vluchten binnen een rookcompartiment, vluchtroutes en de inrichting van rookvrije vluchtroutes.

42. Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag 13 december 2001.

Voorafgaand aan het wetsvoorstel 32 450 heeft de regering onderzoeksopdrachten verstrekt aan de universiteiten van Tilburg en Groningen (gezamenlijk, in 2004) en aan de commissie-Scheltema in 2007. Naar aanleiding van een ingediende motie in 2007 heeft het kabinet besloten het relativiteitsvereiste in de Awb op te nemen.

In de brief van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 19 juli 2004⁴³ wordt mededeling gedaan over de opdracht die inzake dit onderwerp is verstrekt aan de universiteiten in Tilburg en Groningen.

De volgende vraag staat centraal in het onderzoek⁴⁴ van de universiteiten:

'Kan het uitsluiten van de mogelijkheid om gronden aan te voeren die niet strekken tot bescherming van de belangen van de appellant bijdragen aan een doelmatig gebruik van rechtsbeschermingsprocedures?'

Een van de conclusies van de onderzoekers is dat er op het punt van lastenverlichting niet zoveel winst te verwachten valt van invoering van een strikte of ruime relativiteitsleer.⁴⁵ Een lastenverzwaring wordt zelfs – zeker in de eerste jaren – niet uitgesloten.

De onderzoekers voeren ook aan dat een verbod van het aanvoeren van contraire belangen⁴⁶ tegemoet zou kunnen komen aan de kritiek op de heersende leer (de heersende leer maakt het mogelijk dat een derde die met betrekking tot een bepaald besluit als belanghebbende aangemerkt kan worden in een bestuursrechtelijke procedure tegen dat besluit alle gronden kan aanvoeren die tot het oordeel kunnen leiden dat aan het betreffende besluit – naar inhoud of wijze van totstandkoming -juridische gebreken kleven) – eventueel aangevuld met een verbod om andere argumenten aan te voeren waarvan duidelijk is dat zij te maken hebben met normen die niet de bedoeling kunnen hebben gehad de belangen van de derde te beschermen.

Drie dagen eerder, op 16 juli 2004, wordt dit onderzoeksrapport door de regering aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴⁷ In de aanbiedingsbrief staat dat naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek aan de commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht (commissie-Scheltema) advies zal worden gevraagd of tot invoering van enige vorm van een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht moet worden overgegaan en of een mogelijke wetswijziging in de vorm van een voorontwerp al kan worden opgesteld.

De commissie-Scheltema heeft in februari 2007 besloten geen voorontwerp van wet op te stellen omdat de commissieleden geen overeenstemming konden bereiken over de vraag of ook in het bestuursrecht een relativiteitsvereiste zou moeten gelden. Zij heeft volstaan met een opsomming

43. Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 16.

44. Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?, Den Haag 2004.

45. Zie voor de uitleg De Poorter c.s. hierna bij wetsvoorstel 32 450.

46. Zie voor de uitleg De Poorter c.s. hierna bij wetsvoorstel 32 450.

47. Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 176.

van de argumenten voor en tegen de invoering van een relativiteitsvereiste.

In december 2007 hebben de leden Krom en Koopmans van de Tweede Kamer een motie ingediend,⁴⁸ waarin het verzoek aan de regering wordt gedaan om het relativiteitsvereiste in te voeren in de Tracéwet en de Awb gelet op de nodeloze vertragingen in meerdere infrastructurele projecten en dat Nederland gebaat is bij snellere besluitvorming inzake deze projecten.

Het kabinet heeft hier positief op gereageerd en in een verslag van een wetgevingsoverleg inzake de 'Wijziging van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet in verband met de vereenvoudiging van de onderzoekslast (Wet versnelling besluitvorming wegprojecten)'⁴⁹ wordt de toezegging gedaan voor een verankering van het relativiteitsvereiste in de Awb via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht.

Wetsvoorstel 32 450

In het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht⁵⁰ wordt het relativiteitsvereiste geïntroduceerd in Titel 8.2 (Behandeling van het beroep in eerste aanleg), afdeling 8.2.6 (Uitspraak) in art. 8:69a Awb,⁵¹ na art. 8:69 Awb (Omvang van het geschil):

Art. 8:69a Awb

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 invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht valt volgens de MvT⁵² in de eerste groep wijzigingen van de reeks voorstellen tot wijziging van het bestuursprocesrecht. Deze wijzigingen zien op het stroomlijnen en slagvaardiger maken van het bestuursprocesrecht.

Vermindering van de bestuurslasten verbonden aan het voeren van bestuursrechtelijke procedures is een van de effecten die verwacht worden.

'Het probleem', zo begint de MvT veelbelovend aan de toelichting van art. 8:69a Awb.

De geschetste problematiek speelt bij besluiten die worden aangevochten door een ander dan de geadresseerde en die aanzienlijke economische of maatschappelijke gevolgen hebben voor veel mensen en bedrijven. Hier wordt het voorbeeld genoemd van grote infrastructurele projecten die 'lamgelegd' worden door bestuursrechtelijke procedures.

Er bestaan verschillende varianten van het relativiteitsvereiste. In het genoemde onderzoeksrapport hebben De Pooter c.s. drie varianten van de relativiteitsleer onderscheiden.⁵³

a. een ruime relativiteitsleer

Een dergelijke leer zou met zich meebrengen dat de derde een besluit alleen in rechte kan aanvechten als het doel van de regeling waar het besluit op berust geacht moet worden mede de strekking te hebben belangen als die van de derde te beschermen.

b. een strikte relativiteitsleer

Deze variant komt erop neer dat de derde een besluit alleen in rechte kan aanvechten als het concrete voorschrift waarvan de derde stelt dat het geschonden is mede de strekking heeft de belangen van de derde te beschermen.

c. een verbod zich te beroepen op 'contraire belangen'

In een dergelijke leer zou de derde, in vergelijking tot de heersende leer, alleen in zoverre beperkt worden in hetgeen hij kan aanvoeren, dat hij geen schendingen aan de orde kan stellen van normen die specifiek het — aan het belang van de derde tegengestelde — belang van de geadresseerde(n) beschermen.

De toepassing van de ruime relativiteitsleer wordt in het onderzoeksrapport geïllustreerd aan de hand van de ruimtelijke ordeningswetgeving. De Woningwet en WRO (nu Wro) hebben als doel de belangen van de omwonenden te beschermen. De bouwvergunning (nu de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen) dient als voorbeeld bij toepassing van de strikte leer; het concrete geschonden voorschrift (overschrijding achtergevelrooilijn) is niet gesteld om de belangen van omwonenden die hierop geen zicht hebben te beschermen.

Past men hier nu de *ruime relativiteitsleer* toe, dan zouden deze omwonenden wel succesvol deze grond kunnen aanvoeren, omdat het doel van de betreffende regelgeving wel hun belangen beoogt te beschermen.

De leer van de *contraire belangen* zou in dit voorbeeld nog minder uitwerking hebben, omdat de omwonenden die wel zicht hebben op de overschrijding achtergevelrooilijn geen contrair belang hebben bij schending van deze rechtsnorm. Vergelijk je deze voorbeelden met de besproken uitspraak Brummen II, dan valt er veel voor te zeggen om de strikte relativiteitsleer aan te hangen, omdat het in die casus gaat om een besluit van grote maatschappelijke betekenis voor Brummen dat waarschijnlijk wel zou zijn vernietigd bij de toepassing van de ruime relativiteitsleer.

De wetgever heeft gekozen voor de strikte variant van het relativiteitsvereiste, zodat de bestuursrechter het beschermingsbereik van de 'geschonden' norm moet vaststellen.

De tekst van art. 8:69a Awb geeft met het woord 'kennelijk' aan dat de bestuursrechter enig onderzoek moet doen naar het beschermingsbereik, maar niet een zodanig grondig onderzoek vereist dat dit resulteert in absolute zekerheid.

Het woord 'kennelijk' is bewust in de wettekst opgenomen, omdat anders gevreesd wordt dat de bestuurlijke lasten zouden kunnen oplopen door al te grondige onderzoeksmethoden waarvan het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie bij Europese normen deel uit zou kunnen maken.

48 Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 14.

49 Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 24.

50 Kamerstukken II 2009/10, 32 450.

51 Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 2.

52 Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3.

53 Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?, Den Haag 2004.

In de MvT besteedt de wetgever ook aandacht aan de invoering van een relativiteitsvereiste in relatie tot het gemeenschaps- en internationale recht.⁵⁴ Mits het beschermingsbereik van Europese voorschriften niet te beperkt wordt opgevat, kan het relativiteitsvereiste ook van toepassing worden verklaard op Europeesrechtelijke normen. Dit geldt ook voor het Verdrag van Århus; het beschermingsbereik van milieuvoorschriften dient niet te beperkt te worden opgevat. De wetgever verwijst hierbij naar art. 9 Verdrag van Århus en geeft aan dat dit verdrag geen verplichting bevat om de rechter in staat te stellen om per definitie alle door een eiser geponeerde stellingen te bespreken.⁵⁵

Invoering van een relativiteitsvereiste is niet in strijd met het gemeenschaps- en internationale recht, mits het beschermingsbereik van het gemeenschaps- en internationale recht in acht wordt genomen.

In de MvT bij het wetsvoorstel wordt vermoed dat bij inwerkingtreding ervan de nodige jurisprudentie over de Chw beschikbaar zal zijn, waarin het beschermingsbereik van een aantal bestuursrechtelijke normen is uitgekristalliseerd. Na de inwerkingtreding van de Chw, iets meer dan een jaar geleden, is er de uitspraak Brummen⁵⁶ van de Afdeling en heeft de Rechtbank 's-Hertogenbosch op 22 april jl. ook een uitspraak gedaan inzake het relativiteitsvereiste in de Chw.

Het is moeilijk te voorspellen of er voldoende uitspraken door de Afdeling gedaan zullen worden om te kunnen spreken van een nadere invulling van het beschermingsbereik, voordat het relativiteitsvereiste in de Awb zijn intrede doet. De Raad van State is in haar advies⁵⁷ onder meer kritisch over de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht. Haar standpunt valt uiteen in een zestal bezwaren:

1. het relativiteitsvereiste compliceert het procesrecht en zal sterke juridiserende effecten hebben;
2. de toelichting doet geen recht aan de nieuwe wending in het bestuursprocesrecht, dat primair is gericht op geschilbeslechting met een sterke rol voor partijen;
3. oneigenlijk gebruik van procedures staat lijnrecht tegenover het gegeven dat bestuursorganen rechtmatige besluiten dienen te nemen;
4. de voorgestelde relativiteitseis maakt geen onderscheid naar het soort besluit;
5. de wetgever motiveert de ruime en strikte relativiteitsleer onvoldoende in de toelichting en gaat niet in op de correctie Langemeijer;
6. is deze vorm van het relativiteitsvereiste een mogelijke oplossing voor het geschetste probleem?

Het relativiteitsvereiste is nieuw in het bestuursrecht en dat houdt in dat de juridische praktijk hiermee moet leren werken, van een complicering van het procesrecht zou ik niet

willen spreken. Dit blijkt ook uit de behandelde recente jurisprudentie over art. 1.9 Chw waarin de toepassing van het relativiteitsvereiste door de rechters 'gewoon' wordt beoordeeld bij de bespreking van de aangedragen gronden.

De relativiteitstoets is door de wetgever beperkt tot de beroepfase en geldt niet in de bezwaarfase.⁵⁸ Bij de relativiteitstoets in de beroepfase komt de gegrondheid van het beroep aan de orde.

De bezwaarfase ziet op bestuurlijke heroverweging en het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak voor het besluit en de hieraan ten grondslag liggende belangenafweging.

Dit standpunt van de regering is begrijpelijk, omdat op deze wijze de zeeffunctie van de bezwaarschriftenprocedure intact blijft (en eventuele procedures worden voorkomen omdat misverstanden worden opgelost) en het geschil duidelijker wordt weergegeven in de beroepfase, omdat partijen in de bezwaarfase over en weer van elkaars standpunten kennis hebben genomen.

Zou art. 8:69a Awb ook in de bezwaarfase verplicht toegepast moeten worden, dan is het aannemelijk dat in de bezwaarfase een juridische strijd losbarst over de aangevoerde gronden en de nadruk niet langer ligt op een volledige heroverweging 'ex nunc' door het bestuur.

6. Conclusie

Voor- en tegenstanders

Voorstanders van introductie van het relativiteitsvereiste binnen de Awb zoals Scheltema, Schueler en Van Ettehoven menen dat het ontbreken van een relativiteitstoets soms leidt tot oneigenlijk gebruik van rechtsbeschermingsprocedures.

De wetgever noemt in de MvT⁵⁹ van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht hetzelfde voorbeeld als in de MvT van de Chw, een procedure van omwonenden (in een villawijk in Hillegom)⁶⁰ tegen een woonwagenlocatie. Ook wordt hier een uitspraak⁶¹ genoemd die gaat over een procedure van concurrenten van Factory Outlet, die de verleende bouwvergunning van Factory Outlet aanvechten.

De omwonenden van de woonwagenlocatie voerden aan dat de nieuwe woonwagenbewoners mogelijke geluidsoverlast van het bestaande zwembad zouden kunnen verwachten. Een concurrent probeerde Factory Outlet uit de buurt te houden door de verleende bouwvergunning aan te vechten op grond van overtreding van het Besluit luchtkwaliteit.

Zonder invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht zouden in beide uitspraken de belanghebbenden kunnen slagen in hun beroep.

Gelet op het feit dat de wetgever bij de invoering van de Awb in 1994 de rechtsbeschermingsfunctie voorop heeft gesteld, wijzen de voorstanders erop dat de huidige be-

54 Zie ook het advies van de commissie-Scheltema over het relativiteitsvereiste d.d. 20 februari 2007, te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

55 Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3.

56 Zie de bespreking hiervan onder punt 4.

57 Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 4 en Strang & Koning, 'Relativiteitsvereiste in het bouwrecht', TBR 2011/5.

58 Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3.

59 Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3.

60 Zie voetnoot 36.

61 ABRV 5 april 2006, AB 2006/183 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

stuursrechter zich uitspreekt over rechtsbescherming van belanghebbenden en niet primair toezicht houdt op het rechtmatig handelen door de overheid.

Tegenstanders zoals De Poorter en De Waard hanteren de redenering dat een ieder die door een besluit feitelijk in zijn belang wordt getroffen, recht heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit.

In het voorbeeld van de villabewoners zouden deze omwonenden als belanghebbenden ook gegrond kunnen worden verklaard in hun beroep (als sprake blijkt te zijn van een onrechtmatig besluit) vanwege het gegeven dat hun woningen in waarde dalen als gevolg van de vestiging van de nieuwe woonwagenlocatie.

Naar aanleiding van de hier genoemde argumenten en het advies van de Raad van State wil ik even terug naar de problematiek zoals de wetgever die heeft geschetst in de MvT.⁶² De aangehaalde uitspraken laten zien dat er geen verband is tussen de beroepsgrond en de daadwerkelijke reden waarom men het bestreden besluit aanvecht. Het gevolg hiervan kan zijn dat de huidige bestuursrechter zonder verplichte toepassing van het relativiteitsvereiste een onrechtmatig besluit moet vernietigen, ook al worden de belangen van de belanghebbende partij niet beschermd door de specifieke norm waar het besluit op is gebaseerd.

Het is moeilijk te voorspellen of zich in de praktijk belangen kunnen voordoen die volgens mij onbedoeld buiten de boot vallen bij de toepassing van de strikte leer van het relativiteitsvereiste (ik denk aan de uitspraak *Jheronimustoren 's-Hertogenbosch*, zie onder 4, waarin omwonenden zich zorgen maken over de brandveiligheid van een naburig nieuw te bouwen woontoren), maar ik concludeer dat dit relativiteitsvereiste kan bijdragen aan het voorkomen van procedures, waarbij het eigenlijk gaat om andere belangen dan die waartegen het overtreden voorschrift bescherming biedt.

62 Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3.