



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De relativiteit van wettelijke normen

Hollander, P.W. den

Citation

Hollander, P. W. den. (2016, June 22). *De relativiteit van wettelijke normen*. Meijers-reeks. Boomjuridisch, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/40661>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/40661>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/40661> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Hollander, P.W. den

Title: De relativiteit van wettelijke normen

Issue Date: 2016-06-22

6 | Rechtspraak van de Afdeling

6.1 DE BESTUURSRECHTER ALS AANSPRAKELIJKHEIDSRUCHTER

Wie schade lijdt door een onrechtmatig besluit van een bestuursorgaan kan voor schadevergoeding niet alleen terecht bij de burgerlijke rechter, met een vordering uit onrechtmatige daad. De benadeelde die tevens belanghebbende is bij het besluit kan zich ook wenden tot de bestuursrechter. Deze kan desgevraagd het bestuursorgaan veroordelen tot vergoeding van de schade die van het onrechtmatig besluit het gevolg is. Sinds de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten in 2013 biedt artikel 8:88 Awb daarvoor de wettelijke grondslag.¹ De bestuursrechter treedt in zaken van overheidsaansprakelijkheid voor een onrechtmatig besluit dus ook op als aansprakelijkheidsrechter, parallel aan de burgerlijke rechter. Deze bevoegdheid van de bestuursrechter is op grond van artikel 8:89 Awb inmiddels wel beperkt tot zaken waarin de te vergoeden schade niet de kantonrechtsgrens van EUR 25.000 overstijgt. Bedraagt de schade meer dan dat, dan kan de benadeelde, een aantal uitzonderingen daargelaten,² alleen terecht bij de burgerlijke rechter.³

Inhoudelijk toetst de bestuursrechter bij de beoordeling van een verzoek tot schadevergoeding voor een onrechtmatig besluit evenals de burgerlijke rechter aan de vereisten voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad van artikel 6:162-163 BW. De bestuursrechter zoekt althans aansluiting bij deze vereisten en de rechtspraak ter zake van de burgerlijke rechter dan wel de algemene rechtsbeginselen die daaraan ten grondslag liggen.⁴ Zodoende

1 Zie *Stb.* 2013/50.

2 In zaken waarin de Centrale Raad van Beroep of de belastingkamer van de Hoge Raad in enige of hoogste instantie oordeelt over de geldigheid van het besluit is daarentegen alleen de bestuursrechter bevoegd te oordelen over schadevergoeding (art. 8:89 lid 1 en 2 Awb). Zie hierover Van Ettehoven e.a. 2013, p. 52-53.

3 Het oude art. 8:73 Awb kende deze beperking niet. De benadeelde kon dan steeds kiezen of hij zich voor schadevergoeding voor een onrechtmatig besluit tot de bestuursrechter of tot de burgerlijke rechter wendde.

4 Zie bijv. Van Ravels 2009, p. 18. Vgl. Schlössels & Zijlstra 2014, p. 398-400, die erop wijzen dat het onrechtmatige daadsrecht daarmee 'niet tot het exclusieve domein van het privaatrecht behoort'. Vgl. tevens Schueler 2005a, p. 128-130, volgens wie het niet vanzelf spreekt dat de bestuursrechter de civielrechtelijke vereisten voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad hanteert en zich richt op de rechtspraak van de burgerlijke rechter ter zake. Hij wijst er ook op dat sommige bestuursrechters in hun rechtspraak slagen om de arm houden

spreekt ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uit over de relativiteit van wettelijke normen in de zin van het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW.⁵ Deze rechtspraak betreft zaken van vreemdelingenrecht en zaken van ruimtelijke ordening.

Hoe verhoudt de rechtspraak van de Afdeling zich tot het theoretisch kader en meer in het bijzonder tot het model dat ik voor het vaststellen van de relativiteit van een wettelijke norm heb ontwikkeld? In dit hoofdstuk onderzoek ik het voor de vijftien zaken, waarin de Afdeling zich zo ver mij bekend daarover in de afgelopen jaren uitsprak. In algemene zin kan worden geconstateerd dat de Afdeling niet het model hanteert, evenmin als de Hoge Raad dat doet. Ook hanteert de Afdeling niet de fasering van Lankhorst. Zij maakt geen kenbaar onderscheid tussen de vraag naar het beschermingsdoel en de vraag naar de beschermingsomvang. Ik neem de relativiteitsoordelen in de verschillende zaken daarom weer afzonderlijk onder de loep.

De relativiteitsoordelen van de Afdeling in een serie zaken over de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) situeren zich telkens in wezen op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel. Deze relativiteitsoordelen laten zich in zoverre inpassen in het model dat zich daarin een terughoudende opstelling van de Afdeling aftekent. Zij oordeelt dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan, terwijl dekking van de wetgever middels positieve aanwijzingen in wetstekst en wetsgeschiedenis ontbreekt dat de betreffende normen mede beogen individuele vermogensbelangen te beschermen. Dat betekent nog niet dat de Afdeling oordeelt dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan, *omdat* zulke positieve aanwijzingen ontbreken. Aannemelijker lijkt mij dat deze ontkennende relativiteitsoordelen zijn ingegeven doordat de Afdeling het eveneens ontkennende relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling 'volgt', zoals zij zelf vooropstelt (par. 6.2). In één vreemdelingenrechtelijke zaak komt de Afdeling daarentegen tot een bevestigend relativiteitsoordeel. Dat ziet echter niet op de Vw 2000, maar op het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag. Dit relativiteitsoordeel laat zich eveneens inpassen in het model, nu aan dit verdrag wel dekking middels positieve aanwijzingen valt te ontleen dat het mede beoogt individuele vermogensbelangen te beschermen (par. 6.3).

en dat de wetgever er bij de introductie van art. 8:73 Awb als voorganger van het huidige art. 8:88 Awb vanuit leek te gaan dat de bestuursrechter dezelfde vereisten voor aansprakelijkheid hanteert als de burgerlijke rechter, onder verwijzing naar Parl. Gesch. Awb II, p. 474 (MvT) en p. 476 (MvA). Voor dit hoofdstuk is dit debat van minder praktisch belang, nu de Afdeling met zoveel woorden aansluiting zoekt bij de rechtspraak van de Hoge Raad over het relativiteitsvereiste, zoals zal blijken.

5 Voor de goede orde: deze rechtspraak van de Afdeling is dus te onderscheiden van de rechtspraak van de Afdeling over de relativiteit van wettelijke normen *in de zin van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste* van art. 8:69a Awb bij de *vernietiging* van een onrechtmatig besluit als publiekrechtelijke rechtshandeling. Zie daarover par. 7.6.

Het relativiteitsoordeel van de Afdeling in de zaak van de Amelandse benzinestations laat zich daarentegen niet inpassen in het model. Dit relativiteitsoordeel situeert zich op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel en de Afdeling komt tot een bevestigend relativiteitsoordeel, terwijl dekking van de wetgever middels positieve aanwijzingen ontbreekt dat de betreffende norm uit de Woningwet (oud) mede individuele vermogensbelangen beoogt te beschermen. De Afdeling stelt zich hier dus minder terughoudend op dan het model veronderstelt. Dit laat zich wellicht verklaren doordat er haar vanuit materieel aansprakelijkheidsrechtelijk perspectief veel aan is gelegen in deze zaak aansprakelijkheid van de overheid aan te nemen (par. 6.4). De relativiteitsoordelen van de Afdeling in twee andere zaken van ruimtelijke ordening laten zich weer wel inpassen in het model. Het betreft haar bevestigende relativiteitsoordeel op het niveau van de vraag naar de beschermingsomvang in Nuthse geluidshinder (par. 6.5) en haar ontkennende relativiteitsoordeel op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel in Warnsveldse woning (par. 6.6). De balans die kan worden opgemaakt, is dat ook de rechtspraak van de Afdeling zich *grosso modo* redelijk laat inpassen in het model (par. 6.7).

6.2 BESCHERMINGSDOEL, GEEN RELATIVITEIT I: VREEMDELINGENWET 2000-ZAKEN

De eerste zaak waarin de Afdeling zich bij mijn weten als aansprakelijkheidsrechter uitspreekt over de relativiteit van een wettelijke norm in de zin van het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW is die van 20 juni 2007.⁶ Deze zaak situeert zich in de sfeer van het vreemdelingenrecht en lijkt op die van de Iraanse vluchteling,⁷ met dien verstande dat de zaak speelt onder de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in plaats van de Vreemdelingenwet (oud). Een vrouw doet bij de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een verzoek om vergoeding van de schade die zij stelt te hebben geleden, doordat haar gedurende bijna zes jaar ten onrechte een verblijfsvergunning is onthouden. De schade bestaat volgens de vrouw in het mislopen van een bijstandsuitkering, kinderbijslag en heffingskorting. Afgaand op de uitspraak van de Afdeling noemt de vrouw daarbij niet een specifieke geschonden norm.⁸

6 Helemaal vanzelfsprekend dat de bestuursrechter toetst aan het relativiteitsvereiste bij de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding is het blijkbaar ook niet, gelet op de constatering van A.M.L. Jansen, noot onder ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, sub 1, dat reden voor publicatie is 'de explicitering van de gedachte dat een relativiteitseis geldt'.

7 Zie par. 5.5.

8 ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen (verblijfsvergunning Vw 2000; misgelopen bijstandsuitkering, kinderbijslag en heffingskorting), r.o. 2.2. De vrouw vordert ook vergoeding van immateriële schade 'in de vorm van onder meer

De minister wijst het verzoek tot schadevergoeding af, voor zover dit verzoek ziet op vergoeding van materiële schade. Volgens de minister is niet aan het relativiteitsvereiste voldaan. De betreffende 'regels uit de Vreemdelingenwet 2000' hebben 'slechts tot doel (...) haar een recht op een bestendig verblijf in Nederland te verlenen'. Volgens de minister strekken deze niet ertoe 'haar vermogen[s]rechtelijke positie te beschermen door haar toegang te verschaffen tot voorzieningen die bestemd zijn voor Nederlanders of vreemdelingen met een verblijfsvergunning'.⁹

De vrouw gaat in beroep. De rechtbank verklaart dit beroep gegrond. Volgens de rechtbank biedt de verlening van een verblijfsvergunning 'rechten (...) die personen zonder verblijfsvergunning hier te lande in beginsel niet hebben'. Zij verwijst daarbij naar artikel 11 en 8 Vw 2000. Op grond van deze bepalingen kan de vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft aanspraak 'maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen'. Dat maakt naar het oordeel van de rechtbank 'de aanspraak van de vreemdeling op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen mede een belang dat door de vergunningverlening wordt beschermd'.¹⁰ De rechtbank zit daarmee op dezelfde lijn als het hof in Iraanse vluchteling, naar wiens arrest de rechtbank ook verwijst.¹¹

In hoger beroep voert de staatssecretaris langs de lijnen van het cassatiemiddel van de Staat in Iraanse vluchteling aan dat de toegang die de vreemdeling kan krijgen tot 'verschillende voorzieningen' een 'nevengevolg' is van de verlening van een verblijfsvergunning. Die toegang is daarvan echter niet 'het doel'.¹² Met succes. De Afdeling stelt voorop dat zij het relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling 'volgt':

'De Afdeling volgt ten deze het arrest van de Hoge Raad van 14 april 2007 (C06/081HR) [13 april 2007; PwvH], waarin de Hoge Raad heeft geoordeeld over het door

gevoelens van spanning, frustratie en onzekerheid' als gevolg van het feit dat de verblijfsvergunning haar niet tijdig is verleend. Op dit punt vernietigt de Afdeling uiteindelijk het afwijzende besluit van de minister, volgens wie onvoldoende aannemelijk was dat de vrouw voor vergoeding in aanmerking komend geestelijk letsel had opgelopen. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit het Pizzati-arrest van het EHRM dat bij overschrijding van de redelijke termijn bij het nemen van een besluit, behoudens bijzondere omstandigheden, 'spanning en frustratie als grond voor vergoeding van schade wordt verondersteld' (ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.8-2.9). Zie hierover de noot van Jansen, sub 2. Ik ga hierop verder niet in.

⁹ ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.3.

¹⁰ ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.4.

¹¹ Zie par. 5.5. In Iraanse vluchteling verwijst het hof ter onderbouwing van zijn oordeel dat de toelating als vluchteling strekt tot bescherming van het 'belang' van het 'recht om arbeid te verrichten' naar art. 17 van het Vluchtelingenverdrag. Deze bepaling kent rechtmatig toegelaten vluchteling het recht toe op het verrichten van arbeid onder de meest gunstige omstandigheden als onderdanen van een vreemd land onder dezelfde omstandigheden.

¹² ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.5.

de Staat ingestelde cassatieberoep tegen het arrest van het Gerechtshof te 's-Gravenhage.¹³

Dat wil niet zeggen dat de Afdeling het ontkennende relativiteitsoordeel van de Hoge Raad letterlijk overneemt.¹⁴ Anders dan de Hoge Raad in Iraanse vluchteling expliciteert de Afdeling op welke wettelijke regeling haar relativiteitsoordeel ziet. Zij spreekt zich uit over de relativiteit van de 'regels uit de Vw 2000 op grond waarvan de vreemdeling recht had op de verblijfsvergunning die haar uiteindelijk ook is verleend'. De Afdeling stelt bovendien haar eigenlijke relativiteitsoordeel voorop en past dat in die zin aan, dat zij niet oordeelt dat de 'toelating als vluchteling' plaatsvindt 'om humanitaire redenen' teneinde 'de vluchteling te beschermen tegen vervolging in het land van herkomst', zoals de Hoge Raad doet. Zij oordeelt dat het doel van de 'regels uit de Vw 2000' is om de vreemdeling 'een recht op bestendig verblijf in Nederland te verlenen'. Waar de Hoge Raad daaraan in Iraanse vluchteling toevoegt dat de 'toelating als vluchteling' niet strekt tot bescherming van 'enig vermogensrechtelijk belang van de vluchteling', oordeelt de Afdeling dat de normen van de Vw 2000 niet strekken 'tot bescherming van vermogensrechtelijke belangen van' – in de terminologie van deze wet – de 'vreemdeling':

'De regels uit de Vw 2000 op grond waarvan de vreemdeling recht had op de verblijfsvergunning die haar uiteindelijk ook is verleend, hebben tot doel haar een recht op bestendig verblijf in Nederland te verlenen en strekken niet tot bescherming van vermogen[s]rechtelijke belangen van de vreemdeling.'¹⁵

De Afdeling voegt hieraan toe dat de mogelijkheid aanspraak te maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen op grond van artikel 11 en 8 Vw 2000 pas ontstaat als de vluchteling eenmaal is toegelaten. De verlening van een verblijfsvergunning strekt er daarom niet toe 'inkomen (uit voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen) te verwerven', aldus de Afdeling:

'Weliswaar stelt de vergunningverlening de vreemdeling in staat hier te lande een bestaan op te bouwen, omdat het recht in Nederland in aanmerking te komen voor voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen als bedoeld in artikel 11 van de Vw 2000 is gebaseerd op rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 van de Vw 2000. Anders echter dan de rechtbank heeft overwogen, betekent dit niet dat de verlening van een verblijfsvergunning als hier aan de orde ertoe strekt de vreemdeling in staat te stellen inkomen (uit voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen) te verwerven. Dat recht ontstaat pas na een beoordeling op grond van de wetten en

13 ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.6.

14 Zie voor het relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling par. 5.5.

15 ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.6.

overige regels waarin is bepaald wie en onder welke voorwaarden, waaronder rechtmatig verblijf, daarop aanspraak kan maken.¹⁶

De Hoge Raad stelt in Iraanse vluchteling een vergelijkbare passage voorop. Eveneens in lijn met dat relativiteitsoordeel wijst de Afdeling in haar relativiteitsoordeel erop dat ‘de vermogensrechtelijke belangen’ in algemene zin bij de beoordeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning geen rol spelen:

‘De vermogensrechtelijke belangen spelen ook geen rol bij de beoordeling van de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning.’¹⁷

De Afdeling sluit haar relativiteitsoordeel af met vrijwel dezelfde passage als waarmee de Hoge Raad zijn relativiteitsoordeel in Iraanse vluchteling afsluit, over de gevolgen van de schending van een ‘in het kader van de procedure tot verlening van een verblijfsvergunning (...) geldende regel’:

‘Als de Staat in het kader van de procedure tot verlening van een verblijfsvergunning een voor die procedure geldende regel heeft geschonden, heeft de aanvrager toegang tot de rechter om deze schade [schending; PwH] te doen herstellen. Deze schending geeft in beginsel echter geen recht op vergoeding van schade als hier door de vreemdeling gevorderd.’¹⁸

Aldus staat het relativiteitsvereiste in de weg aan vergoeding van de bijstands-uitkering, kinderbijslag en heffingskorting die de vrouw stelt te hebben misgelopen. Het hoger beroep van de staatssecretaris is gegrond en de Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank.¹⁹

Het ontkennende relativiteitsoordeel van de Afdeling in de zaak van 20 juni 2007 situeert zich in wezen op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel, evenals dat van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling. Weliswaar staat in het relativiteitsoordeel van de Afdeling niet of niet heel uitdrukkelijk de tegenstelling centraal tussen een als algemeen belang aan te merken belang enerzijds en individuele vermogensbelangen anderzijds. In het relativiteitsoor-

16 ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.6.

17 ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.6.

18 ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.6.

19 Op het punt van de vergoeding van immateriële schade trekt de staatssecretaris echter aan het kortste eind, omdat naar het oordeel van de Afdeling uit het Pizzati-arrest van het EHRM volgt dat bij overschrijding van de redelijke termijn bij het nemen van een besluit, behoudens bijzondere omstandigheden, ‘spanning en frustratie als grond voor vergoeding van schade wordt verondersteld’. In zoverre is de afwijzing van het verzoek tot schadevergoeding daarom ondeugdelijk gemotiveerd, zodat de staatssecretaris op dit punt een nieuw besluit moet nemen (ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7572, AB 2008/336, m.nt. A.M.L. Jansen, r.o. 2.8-2.9). Zie over dergelijke schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn nader ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0213, AB 2010/206, m.nt. F.M.J. den Houdijker, r.o. 2.5-2.9.

deel van de Afdeling staat het recht van de vreemdeling 'op bestendig verblijf in Nederland' tegenover diens 'vermogensrechtelijke belangen'. Maar de Afdeling oordeelt wel categorisch dat de verlening van een verblijfsvergunning niet strekt tot bescherming van 'vermogensrechtelijke belangen van de vreemdeling'. Daaraan voegt zij specifiek toe dat de verlening van deze vergunning ook niet ertoe strekt 'de vreemdeling in staat te stellen inkomen (uit voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen) te verwerven'.

Het relativiteitsoordeel van de Afdeling abstraheert daarmee van het concrete geval. De betreffende vreemdeling wordt niet bij name genoemd, evenmin als het specifieke geschade belang waarvoor zij opkomt: een misgelopen bijstandsuitkering en misgelopen kinderbijslag en heffingskorting. De Afdeling spreekt meer in het algemeen van 'voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen'. Zij benadrukt verder dat de vluchteling niet bij de aansprakelijkheidsrechter moet zijn om de schending van een 'voor de procedure tot verlening van een verblijfsvergunning' geldende regel aan de kaak te stellen, maar bij de bestuursrechtelijke vreemdelingenrechter om die schending 'te doen herstellen', zoals ook de Hoge Raad dat doet in Iraanse vluchteling.²⁰ Rechtstreekse handhaving van de betreffende normen van de Vw 2000 is dus alleen in het publiekrecht mogelijk. Uit dit alles spreekt dat dit relativiteitsoordeel zich situeert op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel.

In wetstekst en wetsgeschiedenis in hoofdstuk 3 van de Vw 2000, dat de normen ter zake van de verlening van een verblijfsvergunning bevat, zie ik voor de rechter geen dekking van de wetgever middels positieve aanwijzingen dat deze normen mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen. In artikel 13 Vw 2000 valt te lezen dat een aanvraag om een verblijfsvergunning 'slechts' wordt ingewilligd als internationale verplichtingen 'daartoe nopen', daarmee een 'wezenlijk Nederlands belang is gediend' dan wel 'klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen'. Daarmee plaatst de wetgever de verlening van verblijfsvergunningen in het teken van het algemeen, Nederlands belang.

Dat sluit niet uit dat hij daarmee ook de individuele belangen van vreemdelingen bedoelt te beschermen. Dat spreekt bijvoorbeeld ook uit artikel 10 Vw 2000, dat ziet op onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Zij kunnen aanspraak maken op 'onderwijs', 'de verlening van medisch noodzakelijke zorg' of 'rechtsbijstand'. Uit artikel 29 Vw 2000, over de verblijfsvergunning voor asielzoekers, spreekt ook nadrukkelijker dat de verlening daarvan in het teken staat van bescherming van het individuele belang van asielzoekers. Zo'n verblijfsvergunning kan volgens lid 1 worden verleend aan 'de verdragsvluchteling' en aan de degene die aannemelijk maakt dat hij 'bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade', bestaande uit 'doodstraf of executie', 'folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen' of 'ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als

20 Zie ook par. 5.5.

gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict'.²¹ Hoewel hier dus ook sprake is van het woord 'schade', doelt de wetgever daarmee niet op schade in de zin van financieel of vermogensrechtelijk nadeel. Hieruit kan in mijn optiek daarom niet worden afgeleid dat de wetgever met de normen die zien op de verlening van een verblijfsvergunning beoogt de individuele belangen van vreemdelingen in vermogensrechtelijke zin te beschermen.

Buiten hoofdstuk 3 bevat de Vw 2000 overigens wel bepalingen over schadevergoeding. Zo bepaalt artikel 71a en 72a Vw 2000 dat in afwijking van artikel 8:89 Awb de bestuursrechter exclusief bevoegd is te oordelen over een verzoek tot schadevergoeding voor een onrechtmatig besluit of onrechtmatige handeling van het bestuursorgaan 'ten aanzien van deze vreemdeling als zodanig' in de zin van artikel 8:88 Awb. Deze rechtsmachtsbepalingen dateren echter van 2013.²² Daaruit kan in mijn optiek bovendien niet méér worden afgeleid dan dat een vreemdeling in algemene zin schadevergoeding kan vorderen wegens een onrechtmatig besluit in de sfeer van het vreemdelingenrecht. Daaruit betekent nog niet dat de wetgever specifiek met de normen van de Vw 2000 de belangen van vreemdelingen in vermogensrechtelijke zin beoogt te beschermen. Artikel 106 Vw 2000 verleent de vreemdelingenrechter de bevoegdheid de vreemdeling een vergoeding toe te kennen ten laste van de Staat, bij gelegenheid van opheffing door de rechter van een vrijheidsbenemende maatregel.²³ Ook daaruit kan in mijn optiek echter niet worden afgeleid dat de normen van de Vw 2000 die zien op de verlening van een verblijfsvergunning mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen.

Daarmee laat het relativiteitsoordeel van de Afdeling in deze eerste zaak waarin zij zich uitsprekt over de relativiteit van wettelijke normen in de sfeer van het vreemdelingenrecht zich inpassen in het model. Haar relativiteitsoor-

21 Aanvankelijk luidde art. 29 lid 1 Vw 2000 op dit laatste punt anders en kon ook een verblijfsvergunning asiel worden verleend o.g.v. 'klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van (...) vertrek uit het land van herkomst' op grond waarvan van de vreemdeling 'in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst'. Dat maakt de analyse in de hoofdtekst echter niet anders.

22 Afstemmingsproblemen tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter in zaken van schadevergoeding in de sfeer van het vreemdelingenrecht zullen zich wat dat betreft voor zaken na 2013 niet meer voordoen. Overigens werd destijds door de VVD-fractie in de Tweede Kamer al gevraagd of niet art. 8:73 Awb in de Vw 2000 moest worden genoemd als grondslag voor eventuele schadevergoeding ter zake van een beschikking o.g.v. van de Vw 2000 'en dat geen afzonderlijke schadevergoeding kan worden gevorderd indien van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt' (*Kamerstukken II 1999/2000*, 26 732, nr. 5, p. 18). De minister verwijst bij beantwoording van deze vraag naar HR 17 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA3880, AB 2000/89, m.nt. P.J.J. van Buuren (Groningen/Raatgever) in *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 732, nr. 7, p. 61. Zie in dezelfde zin *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 732, nr. 9, p. 58-59, onder verwijzing naar HR 31 december 1915, NJ 1916, p. 407-411 (Noordwijkerhout/Guldemonde), en *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 732, nr. 14, p. 24.

23 In deze zin ook de minister in *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 732, nr. 7, p. 219 en p. 225-226.

deel situeert zich op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel en de Afdeling komt tot een ontkennend relativiteitsoordeel, terwijl positieve aanwijzingen dat de betreffende normen van de Vw 2000 mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen, ontbreken. Of de Afdeling ook tot haar ontkennende relativiteitsoordeel komt, *omdat* zulke positieve aanwijzingen ontbreken, is moeilijk te zeggen. De opbouw en formulering van haar relativiteitsoordeel zijn ten opzichte van Iraanse vluchteling op onderdelen aangepast voor de Vw 2000. De passage in haar relativiteitsoordeel dat het doel van de 'regels uit de Vw 2000' is om de vreemdeling 'een recht op bestendig verblijf in Nederland te verlenen' is in elk geval in zoverre aan deze wet ontleend dat de term 'bestendig verblijf' daarin voorkomt. De Afdeling heeft dus in elk geval naar deze wet gekeken. Tegelijkertijd stelt de Afdeling voorop dat zij het relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling 'volgt', is haar relativiteitsoordeel inhoudelijk gelijk en zijn sommige passages op onderdelen ook haast letterlijk hetzelfde.

Het blijft dus de vraag of het volgen van de Hoge Raad voorop heeft gestaan en de Afdeling diens relativiteitsoordeel slechts heeft aangepast voor de Vw 2000 dan wel ten principale een eigen inhoudelijk relativiteitsoordeel over de normen voor de verlening van een verblijfsvergunning van deze wet heeft geveld, op basis van wetstekst en wetsgeschiedenis. Een andere modaliteit is nog dat de Afdeling de Hoge Raad in zoverre 'volgt' dat zij 'in de geest' van diens relativiteitsoordeel in wetstekst en wetsgeschiedenis van de Vw 2000 is nagegaan of het relativiteitsoordeel voor deze wet hetzelfde moet luiden als dat in Iraanse vluchteling en inderdaad tot die conclusie is gekomen.

In de literatuur wordt doorgaans aangenomen dat het ontkennende relativiteitsoordeel van de Afdeling moet worden verklaard door haar keuze de Hoge Raad te volgen.²⁴ Van Ravels observeert dat de Afdeling de Hoge Raad 'eigenlijk zonder meer' volgt. Zijn inschatting is dat de Afdeling dat doet omwille van de rechtseenheid. Van Ravels sluit niet uit dat het relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling haar mogelijk 'niet echt' kan 'bekoren'. Daarbij wijst Van Ravels erop dat de Afdeling in haar relativiteitsoordeel in Amelandse benzinstations – te bespreken in de volgende paragraaf – een andere lijn kiest.²⁵ Ook Barkhuysen & Di Bella gaan ervan uit dat het ontken-

24 Vgl. Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven, die er in zijn conclusie van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 3.8 in meer algemene zin vanuit gaat dat de Afdeling de Hoge Raad volgt, in gevallen waarin de Hoge Raad zich al over 'de beschermingsomvang van een geschonden norm' heeft uitgelaten. Dit geldt in de optiek van Widdershoven 'in het bijzonder' voor 'de opvatting van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling'.

25 Van Ravels 2009, p. 31.

nende relativiteitsoordeel van de Afdeling is ingegeven door overwegingen van rechtseenheid.²⁶ Zij werpen de retorische vraag op of de Afdeling hier niet de 'kwaliteit van de rechtspraak' had moeten laten prevaleren boven rechtseenheid met de rechtspraak van de Hoge Raad. Onder kwaliteit van rechtspraak verstaan Barkhuysen & Di Bella dan dat de Afdeling een eigen 'relativiteitskoers' had moeten kiezen.²⁷

Hoe dit ook zij, zeker is dat de Afdeling aan haar lijn consequent vasthoudt in zaken van schadevergoeding voor een ten onrechte geweigerde of te laat verleende verblijfsvergunning. In 2008 volgen niet minder dan vijf zaken. In drie daarvan oordeelt de Afdeling in meer algemene zin dat 'de regels van het nationale vreemdelingenrecht' die zien op de verlening van een verblijfsvergunning niet strekken tot bescherming van 'vermogensrechtelijke belangen van de vreemdeling'. Het relativiteitsvereiste staat daarom steeds aan aansprakelijkheid van de Staat in de weg voor de verschillende specifieke schadeposten van de appellanten.²⁸ In twee andere zaken oordeelt de Afdeling dat hetzelfde geldt voor 'de wettelijke beslistermijn in de Vw 2000'. Naar haar oordeel kan 'de plicht om binnen de daartoe gestelde wettelijke termijn een beslissing op de aanvraag te nemen' niet 'los (...) worden gezien van de aard van het besluit'. Waarop de Afdeling vervolgt:

'Het tijdig nemen van een inwilligende beslissing op de aanvraag stelt [appellant] weliswaar in staat in Nederland eerder een bestaan op te bouwen door inkomen uit loondienst of uit uitkering te verwerven, maar dit betekent niet dat het nemen van een tijdige en juiste beslissing omtrent het recht op verblijf in Nederland strekt tot bescherming van zijn vermogensrechtelijke belangen.'²⁹

26 Zie T. Barkhuysen & L. Di Bella, noot onder ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5893, AB 2009/65 (beslistermijn Vw 2000; gemiste bijstandsuitkering gezin en kosten aanschaf studieboeken), sub 4.

27 T. Barkhuysen & L. Di Bella, noot onder ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5893, AB 2009/65 (beslistermijn Vw 2000; gemiste bijstandsuitkering gezin en kosten aanschaf studieboeken), sub 12. Dat zou dan een koers moeten zijn die leidt tot een bevestigend relativiteitsoordeel in zaken als de onderhavige en Iraanse vluchteling, want Barkhuysen & Di Bella kunnen zich in de lijn van de Hoge Raad niet vinden en daarmee evenmin in die van de Afdeling.

28 ABRvS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7651, JB 2008/109, JV 2008/196 (nationale vreemdelingenrecht; Nationale Hypotheek Garantie), r.o. 2.4.1. In dezelfde zin ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD4462, JV 2008/296 (nationale vreemdelingenrecht; inkomen uit arbeid en ziektekostenverzekering), r.o. 2.2.1, waaraan de Afdeling toevoegt dat het feit dat de procedure 'door toedoen van de staat' nodeloos lang heeft geduurd dat niet anders maakt. In deze zin ook ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5902 (nationale vreemdelingenrecht; inkomen uit arbeid; uitkeringen en voorzieningen), r.o. 2.6.

29 ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5900 (beslistermijn Vw 2000; inkomen), r.o. 2.6. In dezelfde zin ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5893, AB 2009/65, m.nt. T. Barkhuysen & L. Di Bella (beslistermijn Vw 2000; gemiste bijstandsuitkering gezin en kosten aanschaf studieboeken), r.o. 2.6. Deze beslistermijn is neergelegd in art. 42 Vw 2000 jo. art. 4:13 lid 1 Awb. De Afdeling noemt deze bepalingen niet in haar oordeel. Tevens in dezelfde zin: ABRvS 18 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK3575, JB 2010/5, r.o. 2.5.1

In het licht van de eerdere zaken ligt dat wel voor de hand. Ook de wettelijke beslistermijn is immers een van de regels van de Vw 2000, die ziet op de verlening van een verblijfsvergunning, dan wel een regel van het 'nationale vreemdelingenrecht'. Ook Barkhuysen & Di Bella kunnen instemmen met het aldus bij het relativiteitsoordeel over één kam scheren van materiële normen en 'formele' normen als de beslistermijn. Maar zij zijn ook kritisch, omdat dit tot het in hun ogen ongerijmde resultaat zou kunnen leiden dat een wettelijke beslistermijn in de sfeer van het Vreemdelingenrecht niet strekt tot bescherming van vermogensrechtelijke belangen en op een ander rechtsgebied wellicht wel.³⁰ Mij lijkt dit minder problematisch. Het gaat om verschillende wettelijke normen, die weliswaar alle een beslistermijn inhouden, maar onderdeel zijn van verschillende wetten.

In 2010 herhaalt de Afdeling nog eens dat 'de regels uit de Vw 2000', die zien op de verlening van een verblijfsvergunning, niet strekken tot bescherming van 'vermogensrechtelijke belangen'. Bij deze gelegenheid merkt zij dit oordeel bovendien aan als 'vaste jurisprudentie'.³¹ In een zaak uit 2012 komt de Afdeling tot hetzelfde oordeel, ook al is in die zaak het arbeidsverleden van appellant betrokken bij het besluit tot verlening van de verblijfsvergunning.³² In 2014 expliciteert de Afdeling dat een verblijfsvergunning op grond van de Vw 2000 ook niet strekt tot het verkrijgen van voorschotten huur- en zorgtoeslag.³³ Daaraan voegt zij desgevraagd toe dat het recht op een eerlijk proces en op een effectief rechtsmiddel in artikel 6 EVRM respectievelijk 13 EVRM aan een dergelijk ontkennend relativiteitsoordeel niet in de weg staan.³⁴

In de meest recente zaak, uit 2015, doet de Afdeling het enigszins anders. Zij wijst erop dat in deze zaak niet in geschil is dat de appellant zelf had kunnen voorkomen dat hij inkomen uit arbeid is misgelopen, als gevolg van een ten onrechte ingetrokken verblijfsvergunning. De vreemdeling had 'bij

(nationale vreemdelingenrecht).

30 Zie T. Barkhuysen & L. Di Bella, noot onder ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5893, AB 2009/65, sub 6.

31 ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0213, AB 2010/206, m.nt. F.M.J. den Houdijker (Vw 2000; materiële schade), r.o. 2.4.1. Wel kent de Afdeling in deze zaak een vergoeding toe van EUR 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschrijden die voor de beslechting van het geschil staat, op grond van art. 6 EVRM 'en het daaraan ten grondslag liggende rechtszekerheidsbeginsel' (r.o. 2.5.1-2.9).

32 ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7280 (regels nationale vreemdelingenrecht), r.o. 2.4.3.

33 ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2688 (verblijfsvergunning en voorschotten huur- en zorgtoeslag), r.o. 4.

34 ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2688 (verblijfsvergunning en voorschotten huur- en zorgtoeslag), r.o. 5. De Afdeling wijst erop dat het feit dat het relativiteitsvereiste aan aansprakelijkheid in de weg staat de uitkomst is van een 'inhoudelijke beoordeling' van het verzoek tot schadevergoeding. Daaruit blijkt dat appellant een effectief rechtsmiddel heeft kunnen inzetten, ook al heeft dat niet het gewenste resultaat opgeleverd. Zie in deze zin ook Vزر. Rb. Arnhem 17 december 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BP0931, GJ 2011/58, m.nt. P.W. den Hollander (Astrazeneca & GlaxoSmithKline/Uvit c.s.), r.o. 4.13.

het loket van de IND een sticker met verblijfsaantekening in zijn paspoort' kunnen laten plaatsen, in welk geval hij arbeid in loondienst had mogen verrichten. De Afdeling oordeelt daarom in deze zaak dat 'voor zover' het relativiteitsvereiste niet aan vergoeding van de schade in de weg staat, de schade niet aan de staatssecretaris 'kan worden toegerekend'.³⁵ In de rechtspraak van de Afdeling staat in zaken in de sfeer van het vreemdelingenrecht het relativiteitsvereiste, kortom, steeds aan overheidsaansprakelijkheid in de weg voor een besluit in strijd met een norm uit de Vw 2000. Eén zaak vormt de uitzondering op deze regel.

6.3 BESCHERMINGSDOEL, WEL RELATIVITEIT I: NEDERLANDS-AMERIKAANS VRIENDSCHAPSVERDRAG

Eén zaak vormt de uitzondering op de regel dat in zaken in de sfeer van het vreemdelingenrecht het relativiteitsvereiste bij de Afdeling steeds aan aansprakelijkheid in de weg staat. Het betreffende relativiteitsoordeel ziet dan ook niet op de normen van de Vw 2000, maar op het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag. Een vrouw overweegt een verzoek om vergoeding van materiële en immateriële schadevergoeding te doen ter zake van de weigering een verblijfsvergunning te verlengen, als gevolg waarvan zij haar onderneming heeft moeten beëindigen. De bank en de verhuurder van het bedrijfspand waren vanwege haar 'onzekere verblijfsspositie' niet langer bereid tot samenwerking.³⁶ Dit mogelijke verzoek om schadevergoeding is ook het procesbelang voor de vrouw door te procederen tegen de beslissing op bezwaar, waarbij de staatssecretaris vasthoudt aan zijn weigering.

De rechtbank acht de vrouw niet ontvankelijk, omdat het mogelijke verzoek tot schadevergoeding een 'onzekere toekomstige gebeurtenis' betreft.³⁷ De Afdeling acht de vrouw in hoger beroep wel ontvankelijk, nu zij 'de door haar gestelde materiele schade (...) tot op zekere hoogte aannemelijk' heeft gemaakt.³⁸ De Afdeling constateert vervolgens dat de niet-verlengde verblijfsvergunning een 'verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd' betreft 'onder de beperking "arbeid als zelfstandige voor Hope's Business Center op grond van het Nederlands Amerikaans Vriendschapsverdrag"'. Dat maakt dat de kaarten voor de vrouw hier anders liggen dan voor de benadeelden in de tot nu toe besproken zaken. De Afdeling:

35 ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1023 (intrekking verblijfsvergunning; schadebeperkingsplicht), r.o. 4.1. Waarschijnlijk doelt de Afdeling hier op de schadebeperkingsplicht van de benadeelde, in te passen in het leerstuk van de 'eigen schuld' van art. 6:101 BW. De rechtbank had de zaak afgedaan op het relativiteitsvereiste (r.o. 4).

36 ABRvS 16 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5594, JV 2012/427, m.nt. M.A.G. Reurs (Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag), r.o. 2.2.1.

37 Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag, r.o. 2.2.

38 Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag, r.o. 2.2.3.

‘Omdat voormelde verblijfsvergunning ertoe strekt de vreemdeling in staat te stellen inkomen te verwerven, kan niet worden geoordeeld dat het in artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek neergelegde relativiteitsvereiste op voorhand aan vergoeding van dergelijke schade in de weg staat, zoals ook de minister ter zitting heeft beaamd. In zoverre wijkt het onderhavige geval af van het geval als aan de orde in de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012 in zaak nr. 201108553/1/A2 (www.raadvanstate.nl).’³⁹

Het relativiteitsvereiste staat daarom niet ‘op voorhand’ aan een veroordeling van het bestuursorgaan tot vergoeding van de door de vrouw als gevolg van de weigering geleden schade in de weg, aldus de Afdeling.⁴⁰ Zover komt het overigens niet, omdat de Afdeling vervolgens oordeelt dat de verlenging van de vergunning terecht geweigerd is.⁴¹ Wel kent zij de vrouw een vergoeding toe vanwege overschrijding van de redelijke termijn.⁴²

De Afdeling komt in deze zaak dus tot een bevestigend relativiteitsoordeel. Het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag biedt ook dekking middels positieve aanwijzingen dat de verdragsluitende partijen met dit verdrag mede individuele vermogensbelangen bedoelen te beschermen. Het bepaalt in artikel II lid 1 aanhef en sub b:

‘Het zal onderdanen van de ene Partij zijn geoorloofd, het grondgebied van de andere partij te betreden en daarbinnen te verblijven (...) ten einde de bedrijfsuitoefening van een onderneming waarin zij een aanzienlijk kapitaal hebben belegd of waarin daadwerkelijk bezig zijn zulks te doen, te ontwikkelen en te leiden (...).’⁴³

Dit Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag kent dus aan onderdanen van een van beide verdragsluitende partijen het recht toe te verblijven op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij teneinde de uitoefening van een onderneming mogelijk te maken ‘waarin zij een aanzienlijk kapitaal hebben belegd’. Hier gaat het om bescherming van de individuele belangen van onderdanen van Nederland en Amerika, met een belang in een onderneming in een van beide landen, in vermogensrechtelijke zin.⁴⁴ Uit het relati-

39 Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag, r.o. 2.2.3.

40 Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag, r.o. 2.3.

41 Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag, r.o. 2.4-2.4.5. De toevoeging ‘op voorhand’ van de Afdeling moet wellicht worden begrepen in de zin van alvorens na te gaan of het bestuursorgaan onrechtmatig heeft gehandeld door de verblijfsvergunning ten onrechte te weigeren.

42 Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag, r.o. 2.7.

43 Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika van 27 maart 1956, Trb. 1956/40, door de Afdeling aangehaald in r.o. 2.4.

44 Vgl. M.A.G. Reurs, noot onder Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag, *JV* 2012/427, sub 4, die het zo interpreteert dat het verschil is dat op grond van het Vriendschapsverdrag een verblijfsvergunning wordt verleend met het ‘oogmerk om inkomen te verwerven’, terwijl een verblijfsvergunning o.g.v. de Vw 2000 de vreemdeling daartoe slechts in staat stelt.

teitsoordeel van de Afdeling valt niet op te maken dat zij tot dit bevestigende relativiteitsoordeel komt, vanwege deze positieve aanwijzing. Dat lijkt mij evenwel aannemelijk, nu de Afdeling in een latere rechtsoverweging, bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de beslissing op bezwaar, de bovenstaande bepaling uit het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag parafraseert. Al staat daar tegenover dat de Afdeling zich in de rechtsoverweging waarin zij haar relativiteitsoordeel velt niet zozeer uitspreekt over het verdrag, als wel over de verblijfsvergunning. Het is deze verblijfsvergunning die er naar het oordeel van de Afdeling toe strekt 'de vreemdeling in staat te stellen inkomen te verwerven'. Hoe dit laatste ook zij, de rechtspraak van de Afdeling in zaken in de sfeer van het vreemdelingenrecht over de relativiteit van de Vw 2000 en het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag laat zich dus redelijk inpassen in het model. Anders is het in zaken in de sfeer van het ruimtelijke ordeningsrecht.

6.4 BESCHERMINGSDOEL, WEL RELATIVITEIT II: AMELANDSE BENZINESTATIONS

De zaak van de Amelandse benzinestations gaat terug op een besluit van het College van B&W van de gemeente Ameland van 14 april 1992. Bij dat besluit verleent het college aan Taxicentrale Ameland een vergunning voor de bouw van een taxicentrale en een benzinestation, onder verlening van een zogeheten 'binnenplanse' vrijstelling van het bestemmingsplan. Nagtegaal, exploitant van een naburig benzinestation, komt tegen deze vergunning op.⁴⁵ Eerst in bezwaar, dat ongegrond wordt verklaard, en vervolgens in beroep.

In beroep heeft Nagtegaal succes. De Afdeling oordeelt dat het college de bouwvergunning had moeten weigeren op grond van artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud). Volgens deze bepaling moet een bouwvergunning worden geweigerd indien het bouwwerk waarop de aanvraag ziet in strijd is met het bestemmingsplan. Die situatie doet zich hier voor. Artikel 6 van de planvoorschriften bij het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Nes' verbiedt het gebruik van de betreffende gronden en bebouwing voor detailhandel. De vrijstelling waaronder het college de bouwvergunning heeft verleend, kan de bouwvergunning niet sauveren. Het bestemmingsplan voorziet anders dan het college blijkbaar dacht niet in de mogelijkheid van het verlenen van zo'n vrijstelling.⁴⁶ De Afdeling vernietigt daarom op 1 maart 1996 de beslissing op bezwaar, waarbij het college het bezwaar van Nagtegaal ongegrond heeft verklaard.

⁴⁵ Zie Damen 2009, p. 244, noot 3 voor de naam van de appellant, die Damen ontleent aan de kranten. Zie ook van Ravels 2009, p. 14-37.

⁴⁶ Althans niet voor detailhandel die geen ondergeschikte nevenactiviteit behelst. Daarvan is naar het oordeel van de Afdeling i.c. geen sprake, nu het bouwplan voorziet in een openbaar benzinestations. Zie Van Ravels 2009, p. 14-15.

Ondertussen staat het benzinestation van Taxicentrale Ameland er wel. Nagtegaal stelt inkomsten te derven en doet bij het college een verzoek om vergoeding van zijn schade. Het college trekt echter het oorspronkelijke besluit van 14 april 1992 in. Daarnaast verleent het college alsnog een zogeheten 'buitenplanse' vrijstelling van het bestemmingsplan, op grond van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO), alsmede een nieuwe bouwvergunning voor het benzinestation. Dit besluit blijft ook na bezwaar en beroep overeind, zodat het benzinestation van Taxicentrale Ameland daarmee uiteindelijk alsnog is gelegaliseerd. Het verzoek om schadevergoeding van Nagtegaal wijst het college af, onder meer vanwege het ontbreken van causaal verband tussen de door de Afdeling vernietigde beslissing op bezwaar en de schade.

Nagtegaal laat het er niet bij zitten en maakt bezwaar tegen de afwijzing van zijn verzoek om schadevergoeding. Het college op zijn beurt verklaart dit bezwaar weer ongegrond. Deze beslissing op bezwaar wordt in beroep vernietigd door de rechtbank, met instemming van de Afdeling in hoger beroep. Als de Afdeling deze uitspraak doet is het inmiddels 15 december 2004.⁴⁷ Ruim anderhalf jaar later neemt het college een nieuwe beslissing op Nagtegaals bezwaar tegen de afwijzing van zijn nog altijd uitstaande verzoek om schadevergoeding. Het college verklaart het bezwaar van Nagtegaal tegen de afwijzing van diens verzoek om schadevergoeding wederom ongegrond. Dit maal op grond van het relativiteitsvereiste: de geschonden regels van ruimtelijke ordening strekken volgens het college 'louter' tot bescherming van 'ruimtelijke belangen' en niet tot bescherming 'van een ondernemer tegen schade door de komst van een concurrent in zijn afzetgebied'.⁴⁸

Nogmaals stelt Nagtegaal beroep in en zo komt diens verzoek om schadevergoeding wederom bij de rechtbank terecht. De rechtbank oordeelt dat artikel 6 van de planvoorschriften inderdaad niet strekt tot bescherming tegen de schade van Nagtegaal. Onder de noemer van de correctie-Langemeijer oordeelt de rechtbank echter dat het college in strijd heeft gehandeld met een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm die wel strekt tot bescherming van het geschade belang van Nagtegaal:

'De rechtbank overweegt dat de WRO een systeem kent dat als uitgangspunt heeft dat in een op basis van die wet vastgesteld bestemmingsplan wordt aangegeven

47 ABRvS 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7587, *Gst.* 2005/75 (Amelandse benzine-stations I), waarover Damen 2005, p. 276-281.

48 Rb. Leeuwarden 29 februari 2008, ECLI:NL:RBL:2008:BC6258. Bij de toets aan het vereiste van causaal verband betreft de Afdeling ook het vereiste van onrechtmatigheid. Ook het primaire besluit waarbij Taxicentrale Ameland de bouwvergunning is verleend – het schadeveroorzakende besluit omdat op grond van die achteraf (tijdelijk) ten onrechte verleende bouwvergunning het benzinestation is opgetrokken – is naar het oordeel van de Afdeling onrechtmatig, hoewel zij dat primaire besluit niet heeft vernietigd. Uit de uitspraak waarin de Afdeling de beslissing op bezwaar vernietigde, leidt zij echter af dat ook het primaire besluit 'rechts niet juist is' (r.o. 2.8). Zie hierover Van Ravels 2009, p. 19-20.

voor welk doel of doeleinden gronden kunnen en mogen worden benut. Burgers zullen dus voor wat betreft ruimtelijke ordening hun handelen in eerste instantie afstemmen op het bestemmingsplan.

Gelet hierop en op het feit dat verweerder het bestuursorgaan is dat primair belast is met de uitvoering/handhaving van het bestemmingsplan en het feit dat een afzetgebied als het onderhavige met een relatief klein aantal aanbieders en afnemers extra gevoelig is voor veranderingen, is de rechtbank van oordeel dat de wijze waarop verweerder op 14 april 1992 vrijstelling van het bestemmingsplan heeft gegeven jegens eiser onzorgvuldig is geweest, aangezien dat bestemmingsplan de belangen van eiser indirect beschermt. Door op deze wijze te handelen heeft verweerder zich onzorgvuldig jegens eiser gedragen in de zin van artikel 6:162 van het BW. Hieraan doet niet af dat de WRO onder omstandigheden de mogelijkheid biedt om met toepassing van artikel 19 af te wijken van het bestemmingsplan. Dat laat immers onverlet dat eiser er op grond van die bepaling niet op bedacht hoefde te zijn dat met toepassing van een binnenplanse vrijstelling het verbod van detailhandel zou worden opgeheven. Voor zover verweerder van mening is dat een ieder gelet op het bepaalde in artikel 19 van de WRO geen (enkel) gerechtvaardigd vertrouwen kan ontlenen aan hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald, deelt de rechtbank die mening niet. Een dergelijke opvatting zou aan het bestemmingsplan zijn betekenis ontnemen.⁴⁹

Of de rechtbank hier nu de 'echte' correctie-Langemeijer toepast of een correctie-Langemeijer-achtige exercitie is de vraag. In elk geval oordeelt zij niet expliciet dat de omstandigheid dat een wettelijke norm is geschonden de doorslag geeft voor het oordeel dat het college ook een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm heeft geschonden.⁵⁰ Aldus komt de rechtbank tot de uitkomst dat het college aansprakelijk is voor de schade van Nagtegaal.

In hoger beroep voert Nagtegaal tegen het oordeel van de rechtbank over de relativiteit van het bestemmingsplan in de samenvatting van de Afdeling aan dat het bestemmingsplan 'in samenhang met de Woningwet en de WRO' wel degelijk strekt tot bescherming van zijn geschade belang. Nagtegaal betoogt dat hij op grond daarvan 'ervan uit mocht gaan dat ter plaatse geen detailhandel was toegestaan en dat detailhandel slechts mogelijk kon worden gemaakt na het doorlopen van een met procedurele waarborgen omgeven procedure op grond van artikel 19 van de WRO'.⁵¹ Het college heeft begrijpelijkerwijs met het oordeel van de rechtbank over de relativiteit van het bestemmingsplan geen moeite. Wel verzet het college zich tegen het correctie-Langemeijer-achtige oordeel van de rechtbank dat het college tevens in strijd heeft gehandeld met

49 Rb. Leeuwarden 29 februari 2008, ECLI:NL:RBLLE:BC6258.

50 De rechtbank geeft de correctie wat dat betreft in abstracto niet correct weer in haar vonnis, voorafgaand aan de in de hoofdtekst geciteerde overweging. Zie over de correctie-Langemeijer par. 4.10. Vgl. Van Ravels 2009, p. 22, die in het oordeel van de rechtbank wel een 'echte' correctie-Langemeijer ziet. In deze zin ook Van den Berge 2012, p. 78.

51 ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8294, AB 2009/213, m.nt. B.P.M. van Ravels en A.M.L. Jansen (Amelandse benzinestations II), r.o. 2.3.

een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm die wel strekt tot bescherming van het geschade belang van Nagtegaal.

De Afdeling gaat mee in het betoog van Nagtegaal. Zij stelt de vaste maatstaf van de Hoge Raad voorop, onder verwijzing naar zijn relativiteitsoordeel in Duwbak Linda:

‘Zoals de Hoge Raad onder meer in zijn arrest van 7 mei 2004 (nr. C02/310; NJ 2006, 281) [Duwbak Linda] heeft overwogen komt het bij de beantwoording van de vraag of voldaan is aan het in artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek neergelegde vereiste dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, aan op het doel en de strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en tot welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt.’⁵²

Vervolgens stelt de Afdeling vast welke norm het college heeft geschonden, teruggrijpend op haar uitspraak van 1 maart 1996. In deze uitspraak vernietigde de Afdeling de beslissing op bezwaar tegen het besluit van 14 april 1992. Het college had de bouwvergunning moeten weigeren op grond van artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud). Deze norm wijst de Afdeling daarom aan als geschonden norm. Zij geeft daarbij meteen ook een schot voor de boeg voor haar oordeel over de relativiteit van deze bepaling. Vanwege het ‘dwingende karakter’ van deze norm strekt deze er ‘mede toe’ om ‘een bepaalde mate van rechtszekerheid te bieden’ aan belanghebbenden bij een bestemmingsplan:

‘In voormelde uitspraak van 1 maart 1996 heeft de Afdeling, samengevat weergegeven, overwogen dat het bouwplan in strijd met het bepaalde in artikel 6 van voormeld bestemmingsplan is gericht op detailhandel, zodat het college de bouwvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan had moeten weigeren en het college, door dat niet te doen, heeft gehandeld in strijd met artikel 48, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet zoals dat artikel destijds luidde. Het dwingende karakter van artikel 48, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet zoals dat artikel destijds luidde, strekt er mede toe een bepaalde mate van rechtszekerheid te bieden aan de belanghebbenden bij een bestemmingsplan.’⁵³

Hierna verdwijnt artikel 48 Woningwet (oud) echter uit beeld en ligt de focus van het relativiteitsoordeel bij het bestemmingsplan en tot op zekere hoogte bij artikel 19 WRO. Het bestemmingsplan wordt vastgesteld ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’. Daaraan voegt de Afdeling toe dat ook het bestemmingsplan rechtszekerheid ‘biedt’:

52 Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.1.

53 Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.1.

‘Een bestemmingsplan wordt vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening in het desbetreffende gebied. Het bestemmingsplan biedt zo lang het geldt tevens rechtszekerheid aan belanghebbenden in dat gebied en bij dat plan, die hun handelen waar van belang op dat bestemmingsplan zullen afstemmen. In geval van afwijking van het bestemmingsplan wordt hun rechtsbescherming geboden in wettelijk voorgeschreven procedures, waarin zij hun bezwaren naar voren kunnen brengen.’⁵⁴

Het bestemmingsplan dient echter niet ‘om concurrentieverhoudingen te regelen’, aldus de Afdeling:

‘Het bestemmingsplan dient evenwel, zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen in de uitspraak van 5 februari 2003, nr. 200105211/1, niet om concurrentieverhoudingen te regelen.’⁵⁵

Concreet betekent dit het volgende:

‘In dit geval kon in het plangebied van het bestemmingsplan “Bedrijventerrein Nes”, waarnaast appellant sub 2 zijn benzineverkooppunt exploiteerde, bij recht geen bouwvergunning voor een ander benzineverkooppunt worden verleend wegens een in de planvoorschriften opgenomen verbod van detailhandel. Om desondanks bouwvergunning te kunnen verlenen, was het volgen van de daarvoor wettelijk voorgeschreven vrijstellingsprocedure van artikel 19 van de WRO noodzakelijk.’⁵⁶

Op *deze* rechtszekerheid – een bouwvergunning voor een ander benzinestation dan dat van Nagtegaal is alleen mogelijk langs de weg van de vrijstellingsprocedure artikel 19 WRO – heeft het college in de woorden van de Afdeling ‘inbreuk’ gemaakt:

‘Aannemelijk is dat appellant sub 2 zijn bedrijfsvoering mede op het bestemmingsplan heeft afgestemd. Het college heeft inbreuk op die rechtszekerheid gemaakt door onrechtmatig aan een derde bouwvergunning te verlenen en heeft aldus een praktisch niet meer voor wijziging vatbare situatie in het leven geroepen. Weliswaar is deze situatie naderhand door het voeren van de hiervoor genoemde vrijstellingsprocedure gelegaliseerd, maar dat laat de inbreuk en de daaruit voor appellant sub 2 als belanghebbende voortvloeiende schade onverlet. Appellant sub 2 werd immers geconfronteerd met een besluit tot verlening van bouwvergunning met binnenplanse vrijstelling waarvoor minder uitgebreide procedurele waarborgen golden en heeft niet de met de procedure van artikel 19 van de WRO gemoeide tijd kunnen benutten om zijn bedrijfsvoering aan toekomstige ontwikkelingen aan

54 Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.1.

55 Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.1.

56 Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.1.

te passen. Vergelijk in dit verband de arresten van de Hoge Raad van 29 maart 1974 (NJ 1974, 344) en 21 mei 1976 (nr. 11 018, NJ 1977, 17).⁵⁷

Ik begrijp de redenering van de Afdeling in de twee bovenstaande citaten zo dat het college inbreuk heeft gemaakt op de rechtszekerheid dat alleen een bouwvergunning kon worden verleend voor een ander, tweede benzinestation langs de weg van de vrijstellingsprocedure van artikel 19 WRO. Het college heeft deze inbreuk op onrechtmatige wijze gemaakt door toch een bouwvergunning te verlenen op grond van een binnenplanse vrijstelling, terwijl het bestemmingsplan daartoe geen bevoegdheid bood. Nagtegaal is daardoor voor een voldongen feit gesteld, aldus de Afdeling, nu het college daarmee een 'praktisch niet meer voor wijziging vatbare situatie' in het leven riep. Het feit dat het benzinestation naderhand is gelegaliseerd, door alsnog een buitenplanse vrijstelling te verlenen op grond van artikel 19 WRO, maakt dat naar het oordeel van de Afdeling niet anders. Voor de aanvankelijk door het college gegeven binnenplanse vrijstelling gelden minder 'uitgebreide procedurele waarborgen' en er is minder tijd mee gemoeid dan voor de buitenplanse vrijstelling op grond van artikel 19 WRO, zodat Nagtegaal ook minder tijd had 'om zijn bedrijfsvoering (...) aan te passen'.

Dit alles brengt de Afdeling tot de volgende conclusie, waarbij het in het verlengde van het bestemmingsplan ook artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud) weer in de redenering betreft:

'Het bestemmingsplan en in dit verband het dwingende karakter van artikel 48 eerste lid, aanhef en onder b van de Woningwet, zoals dat artikel destijds luidde, strekken er mede toe rechtszekerheid te verschaffen aan genoemde belanghebbenden en beschermen mede tegen schade die wordt veroorzaakt door een onrechtmatige inbreuk daarop.'⁵⁸

De vraag is dan wel of de schade van Nagtegaal kan worden aangemerkt als schade 'veroorzaakt door een onrechtmatige inbreuk' op de hierboven beschreven rechtszekerheid. De Afdeling doet daar niet moeilijk over. Zij is blijkens haar eerder geciteerde overweging van oordeel dat het 'aannemelijk is' dat Nagtegaal 'zijn bedrijfsvoering mede op het bestemmingsplan heeft afgestemd'. De inbreuk op de rechtszekerheid raakt daarom rechtstreeks – zo vul ik aan – die bedrijfsvoering en veroorzaakt in die zin Nagtegaals inkomstenderving.

De Afdeling spreekt dat ook met zoveel woorden uit. Nadat zij heeft vastgesteld dat het relativiteitsvereiste is voldaan, toetst zij aan het vereiste van causaal verband. Bij deze toets past zij de leer-Demogue-Besier toe, teruggrijpend op haar eerdere uitspraak van 15 december 2004.⁵⁹ Het college moet

57 Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.1.

58 Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.1.

59 Zie par. 3.7. Het betreft de leer-Demogue-Besier in de tweede variant.

de schade van Nagtegaal vergoeden, geleden in de periode van het 'rechtens onjuiste' oorspronkelijke besluit van 14 april 1992 tot het moment waarop na het doorlopen van de buitenplanse vrijstellingsprocedure van artikel 19 WRO een 'rechtens juist besluit genomen had kunnen worden', aldus de Afdeling. De Afdeling betreft daarbij ook weer haar relativiteitsoordeel, door te overwegen dat de schade geleden in deze periode tot de schade behoort, waartegen artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud) beoogt te beschermen. In dit kader spreekt de Afdeling met zoveel woorden uit dat de schade van Nagtegaal is veroorzaakt door de inbreuk van het college op de rechtszekerheid en dat artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud) en het bestemmingsplan strekken tot bescherming tegen die schade:

'Deze schade is veroorzaakt door de inbreuk op de door artikel 48 eerste lid, aanhef en onder b van de Woningwet, zoals dat artikel destijds luidde, in samenhang met het bestemmingsplan aan [appellant sub 2] geboden rechtszekerheid, zodat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de door [appellant sub 2] geleden schade.'⁶⁰

Concreet acht de Afdeling het 'reëel' en 'redelijk' de tijd die gemoeid zou zijn met de buitenplanse vrijstellingsprocedure te stellen op anderhalf jaar.⁶¹ Het college moet daarom de schade van Nagtegaal bestaande in 'aantoonbare inkomstenderving' vergoeden over de periode van 14 april 1992 tot 15 oktober 1993. Althans voor zover Nagtegaal deze schade met 'concrete bedrijfsgegevens' weet te onderbouwen.⁶² Daarbovenop veroordeelt de Afdeling het college tot het betalen van een schadevergoeding van EUR 6.000 aan Nagtegaal wegens het overschrijden van de redelijke termijn in de onderhavige procedure.⁶³

Het bevestigende relativiteitsoordeel van de Afdeling in Amelandse benzinestations situeert zich op het niveau van de abstracte vraag naar het beschermingsdoel.⁶⁴ Het college voert aan dat de geschonden normen van ruimtelijke

⁶⁰ Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.2.

⁶¹ De Afdeling gaat dus niet uit van de feitelijke duur van de vrijstellingsprocedure in deze zaak, omdat zij noodzaak ziet tot 'een zekere objectivering' (Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.1).

⁶² Amelandse benzinestations II, r.o. 2.3.2.

⁶³ Amelandse benzinestations II, r.o. 2.4.

⁶⁴ Anders Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven in zijn conclusie van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 3.18, die het oordeel van de Afdeling aanmerkt als toepassing van de correctie-Langemeijer 'ook al "framed" de Afdeling zelf – anders dan de rechtbank (...) – haar beoordeling niet in termen van die correctie', aldus Widdershoven. Hij wijst er ook op dat de wetgever in het kader van de introductie van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste het relativiteitsoordeel van de Afdeling aanmerkt als 'variant' van de correctie-Langemeijer, onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 54. Vgl. Verburg 2011, p. 16, volgens wie het relativiteitsoordeel van de Afdeling in Amelandse benzinestations bij de correctie-Langemeijer 'dicht in de buurt' komt. In vergelijkbare zin Van den Berge 2012, p. 80 en p. 108.

ordering uitsluitend als algemene belangen aan te merken 'ruimtelijke belangen' beogen te beschermen. De Afdeling spreekt ook uit dat het bestemmingsplan 'wordt vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening'. Ook dit belang van een goede ruimtelijke ordening is aan te merken als algemeen belang. Zij voegt daaraan toe dat het bestemmingsplan, dat zij min of meer vereenzelvigt met artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud), niet dient 'om concurrentieverhoudingen te regelen'. In zoverre staat in haar relativiteitsoordeel dus de tegenstelling tussen centraal tussen een algemeen belang en op geaggregeerd niveau omschreven individuele vermogensbelangen. Het bestemmingsplan beoogt wel het als algemeen belang aan te merken belang van 'een goede ruimtelijke ordening' te beschermen, maar niet individuele vermogensbelangen ter zake van 'concurrentieverhoudingen'.⁶⁵ In de betreffende passages van haar relativiteitsoordeel noemt de Afdeling de naam van Nagtegaal ook niet, noch zijn geschade belang.

De Afdeling verbindt opmerkelijk genoeg echter geen consequenties aan haar constatering dat het bestemmingsplan niet dient 'om concurrentieverhoudingen te regelen'. Het zou in mijn optiek voor de hand liggen om in een zaak waarin de exploitant van een benzinestation vergoeding verzoekt van schade door de verlening van een bouwvergunning voor een concurrerend benzinestation in strijd met een bestemmingsplan te oordelen dat het relativiteitsvereiste dan aan vergoeding van die schade in de weg staat. De Afdeling slaat na deze constatering echter een andere weg in door over de band van de rechtszekerheid en de onrechtmatige wijze waarop het college daarop inbreuk maakt alsnog te oordelen dat het bestemmingsplan en daarmee ook artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud) strekt tot bescherming van de schade van Nagtegaal. In zoverre situeert haar relativiteitsoordeel zich op het niveau van de vraag naar de beschermingsomvang.⁶⁶ Die redenering is opvallend. In de literatuur is deze ook bekritiseerd. Van alle geschreven en aldus gecodificeerd recht kan worden gesteld dat het strekt tot het bieden van enigerlei mate van rechtszekerheid.⁶⁷

Nu valt op deze kritiek af te dingen dat de Afdeling hier lijkt te doelen op het bijzondere soort rechtszekerheid dat Nagtegaal er vanuit mocht gaan dat alleen een concurrerend benzinestation gebouwd zou kunnen worden na het doorlopen van de vrijstellingsprocedure van artikel 19 WRO. Dat is wat anders dan de 'normale' rechtszekerheid die gepaard gaat met de codificatie

65 In deze zin ook Van den Berge 2012, p. 79.

66 In deze zin ook Van den Berge 2012, p. 78-80.

67 Aldus ook C.L.G.F.H. Albers, noot onder Amelandse benzinestations II, *JB* 2009/42, sub 7 en Van Ravels 2009, p. 34. In deze zin ook Di Bella 2014, p. 153. Al is er ook bijval voor de Afdeling op dit punt. Zie T. Barkhuysen & L. Di Bella, noot onder ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5893, *AB* 2009/65, sub 10; Van den Berge 2012, p. 129-130; De Poorter 2010, p. 36-37 en p. 46. Vgl. Jurgens 2010, p. 139, die het relativiteitsoordeel van de Afdeling zo lijkt op te vatten dat het is gebaseerd op het rechtszekerheidsbeginnsel en daarmee kan instemmen.

van recht in een wettelijke norm. Rechtszekerheid is echter niet het geschade belang, waarvoor Nagtegaal met zijn verzoek om schadevergoeding opkomt.⁶⁸ Weliswaar houdt hij in hoger beroep een betoog met die strekking, afgaand op de uitspraak van de Afdeling, maar Nagtegaal doet niet een verzoek om schadevergoeding ter zake van zijn belang gevrijwaard te blijven van een inbreuk op deze rechtszekerheid. Nagtegaal doet een verzoek tot schadevergoeding ter zake van zijn belang gevrijwaard te blijven van inkomstenderving, doordat in strijd met het bestemmingsplan en daarmee met artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud) een bouwvergunning voor een concurrerend benzinestation wordt verleend. Daarvan gaat ook de Afdeling uit. Dat blijkt uit haar overweging in het kader van de toets aan het vereiste van causaal verband dat Nagtegaal de omvang van zijn schade, bestaande in 'aantoonbare inkomstenderving', met 'concrete bedrijfsgegevens' dient te onderbouwen.

Vanwege deze wending over de band van de rechtszekerheid laat het relativiteitsoordeel van de Afdeling zich ook niet inpassen in het model. Wetstekst en wetsgeschiedenis van artikel 48 Woningwet (oud) bieden geen dekking middels positieve aanwijzingen dat deze wettelijke norm mede individuele vermogensbelangen beoogt te beschermen. Artikel 48 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud) luidde als volgt:

'De bouwvergunning mag alleen en moet worden geweigerd, indien: (...) het bouwwerk in strijd zou zijn met een bestemmingsplan of de krachtens zodanig plan gestelde eisen.'⁶⁹

In mijn optiek biedt deze wetstekst en ook overigens de wetstekst van de Woningwet (oud) geen dekking middels positieve aanwijzingen op basis waarvan de rechter in zijn terughoudende opstelling bij de vraag naar het beschermingsdoel kan aannemen dat artikel 48 lid 1 aanhef en sub b van deze wet mede individuele vermogensbelangen beoogt te beschermen. Wat er wellicht het dichtst bij komt, is een regeling voor een tegemoetkoming van huisvestingskosten voor 'bewoners' die hun woning moeten verlaten 'ten gevolge van maatregelen, door de overheid in het belang van de volkshuisvesting getroffen' in artikel 62. Die regeling staat dus echter in het teken van het algemeen belang van 'de volkshuisvesting' en de financiering daarvan, via gemeenten en woningcorporaties.⁷⁰ Artikel 63 biedt een grondslag om 'geldelijke steun' te verlenen teneinde een nieuwe woning in eigendom te verkrijgen. Ook die regeling staat echter in het teken van het algemeen belang van de

68 Rechtszekerheid is in mijn optiek ook veeleer een algemeen belang, waarvoor een reguliere private partij als zodanig überhaupt niet kan opkomen. Zie hierover par. 4.6.

69 Wet van 12 juli 1962 tot vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de volkshuisvesting (Woningwet), *Stb.* 1962/287.

70 Zie bijv. *Kamerstukken II* 1955/56, 4234, nr. 3 (MvT), p. 11 e.v.

volkshuisvesting.⁷¹ Ik zou daarin niet de bedoeling van de wetgever willen zien individuele vermogensbelangen te beschermen, al zijn die er wel bij gebaat. Afgezien nog ervan dat dit onderdeel van de Woningwet (oud) weinig van doen heeft met de door het college geschonden bepaling. Ook uit de wetsgeschiedenis spreekt dat de Woningwet (oud) beoogt het als algemeen belang aan te merken belang van de 'volkshuisvesting' te beschermen en geen individuele vermogensbelangen.⁷² Op grond van het model zou het relativiteitsoordeel dus ontkennend moeten luiden, nu dat zich in wezen situeert op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel.

De Afdeling verwijst bij haar relativiteitsoordeel ook niet naar wetstekst of wetsgeschiedenis van de Woningwet (oud). Wel verwijst zij naar twee arresten van de Hoge Raad. Die bieden niet onmiddellijk steun voor haar relativiteitsoordeel.⁷³ De zaak uit 1974 ziet niet op het relativiteitsvereiste, maar op de zogeheten 'belangenleer'.⁷⁴ Bij deze inmiddels verlaten leer gaat het erom of de onrechtmatige daad als leerstuk beoogt het geschade belang van de benadeelde te beschermen en niet zoals in deze zaak de Woningwet (oud) en het bestemmingsplan.⁷⁵ In de zaak uit 1976 oordeelt de Hoge Raad dat het ten onrechte afwijken van een 'uitbreidingsplan' door een bestuursorgaan, waarmee 'een praktisch niet meer voor wijziging vatbare situatie in het leven' wordt geroepen, onrechtmatig is. Voor belangen waarvoor belanghebbenden 'zo de voor de herziening van het plan voorgeschreven procedure ware gevolgd, bij de desbetreffende overheidsorganen hadden kunnen opkomen' moet 'redres' mogelijk zijn. De Hoge Raad noemt in dat verband 'het woongenot, verbonden aan de eigendom of de huur van binnen het bestem-

71 Ook in *Kamerstukken II* 1995/56, 4234, nr. 3 (MvT), p. 17 is sprake van 'het grote algemene belang' toe te kennen aan het 'eigen-woning-bezit'.

72 Zie ook Van Ravels 2009, p. 26, die als ik het goed zie voor de Woningwet 1991 constateert dat deze algemene belangen als 'veiligheid' en 'gezondheid' en de 'voorziening in en financiering van volkshuisvesting' beoogt te beschermen en het bouwvergunningstelsel 'vooral gericht' is op 'het kunnen beheersen van de planologische inrichting, de welstand en de technische kwaliteit van bouwwerken'. Zie ook Schueler 2005b, p. 105-107, die in meer algemene zin aanneemt dat de Woningwet alleen algemene belangen als de bouw van 'betere woningen' beoogt te beschermen en geen individuele vermogensbelangen.

73 In HR 29 maart 1974, ECLI:NL:HR:1974:AC5430, NJ 1974/344, m.nt. W.F. Prins en G.J. Scholten (Gemeente Zaandam/Schilp) oordeelt de Hoge Raad dat de belangen waarvoor de benadeelde in die zaak opkwam – 'storing van woongenot en dreigende sloop van woningen' behoren 'tot de soort die valt onder de bescherming die art. 1401 bedoelt te bieden'. Deze zaak ziet dus niet op het relativiteitsvereiste, maar op de zogeheten 'belangenleer', waarover in par. 3.9.

74 HR 29 maart 1974, ECLI:NL:HR:1974:AC5430, NJ 1974/344, m.nt. W.F. Prins en G.J. Scholten (Gemeente Zaandam/Schilp).

75 De Hoge Raad oordeelt wat dat betreft in Gemeente Zaandam/Schilp dat de belangen waarvoor de appellant in die zaak opkwam – 'storing van woongenot en dreigende sloop van woningen' behoren 'tot de soort die valt onder de bescherming die art. 1401 bedoelt te bieden'.

mingsplan gelegen woningen'.⁷⁶ Dit oordeel ziet op de relativiteit van de Woningwet (oud) en de Wet op de ruimtelijke ordening en biedt in zoverre wel steun voor het relativiteitsoordeel van de Afdeling. Zij het dat het dan weer niet ziet op vergoeding van omzetsderving door concurrentie, zoals Nagtegaal verzoekt.⁷⁷ De Hoge Raad redeneert ook niet in termen van rechtszekerheid, zoals de Afdeling.

Het relativiteitsoordeel van de Afdeling in de Amelandse benzinestations is wat dat betreft enig zijn soort.⁷⁸ Het zou kunnen dat het moet worden verklaard, doordat er de Afdeling vanuit materieel aansprakelijkheidsrechtelijk perspectief veel aan is gelegen in deze zaak aan te nemen dat aan het relativiteitsvereiste is voldaan en in het verlengde daarvan aansprakelijkheid aan te nemen van de gemeente Ameland voor de schade van Nagtegaal. In de literatuur wordt ook wel aangenomen dat de Afdeling zou hebben gemeend dat de gemeente Ameland hier moest 'bloeden'.⁷⁹ Nu verdient het trage optreden van het college van deze gemeente wellicht ook niet de schoonheidsprijs.⁸⁰ De Afdeling zelf brengt haar oordeel in het hierboven weergegeven citaat verder in verband met een gebrek aan rechtsbescherming waaraan de gemeente Nagtegaal heeft blootgesteld door een binnenplanse vrijstelling te verlenen, 'waarvoor minder uitgebreide procedurele waarborgen golden' dan voor de procedure van artikel 19 WRO. Nagtegaal had daarom minder tijd zijn bedrijfsvoering aan te passen. Blijkbaar weegt dat voor de Afdeling ook zwaar.

6.5 BESCHERMINGSOMVANG, WEL RELATIVITEIT: NUTHSE GELUIDSHINDER

Werkzaamheden in de nachtelijke uren bij een pluimvee- en poeliersbedrijf te Nuth maken een 'normale nachtrust' in een nabijgelegen woning onmogelijk.⁸¹ De huurder van de woning beklaagt zich bij de verhuurder en deze wendt zich tot het College van B&W van de gemeente Nuth. De verhuurder doet het college op 21 juni 2004 een verzoek tot handhaving van artikel 1.1.1

76 HR 21 mei 1976, ECLI:NL:HR:1976:AD7425, NJ 1977/17, m.nt. W.F. Prins (Gemeente Eindhoven/Aussems). Zie over dit arrest nadere Wiggers-Rust 2011, p. 145-146.

77 In deze zin ook Van Ravels 2009, p. 27.

78 Al heeft het in lagere rechtspraak wel navolging gekregen. Zie Rb. Alkmaar 24 juni 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BJ2329, NJF 2009/373 (paardrijhal), r.o. 4.1.2.

79 Zie Van Ravels 2009, p. 37. Vgl. C.L.F.G.H. Albers, noot onder Amelandse benzinestations II, JB 2009/42, sub 7, die constateert dat de Afdeling 'het relativiteitsvereiste' hier 'behoorlijk' lijkt 'op te rekken'. Vgl. Damen 2009, p. 250 die verheugd constateert dat het relativiteitsoordeel van de Afdeling erin resulteert dat een bestuursorgaan dat de wet schendt schadevergoeding moet betalen, hetgeen in zijn optiek ook 'volstrekt normaal' is. Instemmend ook Van den Berge 2012, p. 126-127.

80 Zo ook Van Ravels 2009, p. 37.

81 ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2670, AB 2011/240, m.nt. B.P.M. van Ravels (Nuthse geluidshinder), r.o. 2.6.6.

van het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer,⁸² waarmee de geluidsoverlast in strijd is. Een beslissing van het college op dit verzoek blijft echter uit. De verhuurder maakt bezwaar tegen het uitblijven van deze beslissing en dat bezwaar wordt door het college gegrond verklaard, zij het niet dan nadat de Voorzitter van de Afdeling bij wijze van voorlopige voorziening het college heeft gesommeerd te beslissen.

Veel schiet de verhuurder daar niet mee op. De brief die het college bij gelegenheid van de gegrondverklaring van diens bezwaar aan de verhuurder stuurt, beperkt zich tot de constatering dat het pluimvee- en poeliersbedrijf zich niet aan de regels houdt en dat handhavend dient te worden opgetreden. Daarmee heeft het college dus nog altijd geen beslissing gegeven op het verzoek van de verhuurder om daadwerkelijk tot handhaving over te gaan. Laat staan dat er daadwerkelijk iets gebeurt. De verhuurder doet het college hierop een verzoek om vergoeding van zijn schade, bestaande in huurderiving, makelaarskosten en de kosten om een advocaat in te huren. De woning zou 'nagenoeg onverkoopbaar en onverhuurbaar' zijn geworden 'althans tegen een redelijk te achten prijs', aldus de verhuurder.⁸³ Aan het verzoek legt de verhuurder de overschrijding ten grondslag van de termijn om op zijn eerdere handhavingsverzoek te beslissen, alsook het feit dat het college niet tot handhaving overgaat. Het verzoek om schadevergoeding wijst het college af. Daartegen maakt de verhuurder bezwaar, waarop het college aanvankelijk niet reageert. Uiteindelijk verklaart het college het bezwaar tegen het afwijzen van het verzoek om schadevergoeding ongegrond.

De verhuurder gaat in beroep. Ten overstaan van de Afdeling erkent het college dat het in strijd heeft gehandeld met de beslistermijn van vier weken, die artikel 18.16 lid 1 aanhef en sub b Wet milieubeheer (Wm) geeft voor dit type handhavingsverzoeken, door niet tijdig op het handhavingsverzoek te beslissen. Het college erkent ook dat het daarmee een toerekenbare onrechtmatige daad heeft gepleegd en dat als tijdig was beslist op het handhavingsverzoek ook daadwerkelijk handhavend zou zijn opgetreden. Niettemin houdt het college vast aan zijn afwijzing van het verzoek om schadevergoeding. Volgens het college is niet aan het vereiste van causaal verband tussen de daad en de schade voldaan, omdat de verhuurder al voor het verzoek om handhaving een huurverlaging was overeengekomen.

Het college voert verder aan dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Zij voert blijkens het hieronder weer te geven relativiteitsoordeel van de Afdeling een toegespitst relativiteitsverweer, op het niveau van de vraag naar de beschermingsomvang. De bescherming die de geluidsvoorschriften beogen

82 Het betreft voluit het Besluit van 15 juni 2000, houdende regels voor inrichtingen ten behoeve van de opslag van goederen, *Stb.* 2000/278, en de Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne, *Stb.* 1979/442.

83 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.1.

te bieden zou volgens het college 'slechts (...) zien op huurders' en niet op de verhuurder.⁸⁴ In Nuthse geluidshinder staat dus niet ter discussie dat de geluidsvoorschriften mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen. Wat in Nuthse geluidshinder ter discussie staat, is of ook het geschade belang van de verhuurder daaronder kan worden geschaard.

De Afdeling constateert eerst dat het college in feite nimmer een beslissing heeft genomen op het handhavingsverzoek van de verhuurder. Zij acht het aannemelijk dat zonder het niet tijdig beslissen de huurdering niet zou zijn opgetreden. Het causaliteitsverweer van het college wordt dus door de Afdeling verworpen.⁸⁵ Ook in het relativiteitsverweer van het college gaat de Afdeling vervolgens niet mee. De Afdeling stelt bij haar relativiteitsoordeel voorop dat de Wet milieubeheer het belang van het milieu beoogt te beschermen en niet 'louter economische belangen':

'De Afdeling overweegt voorts dat de Wet milieubeheer niet ziet op bescherming van louter economische belangen, maar op de bescherming van het milieu.'⁸⁶

Vervolgens werkt de Afdeling het door de Wet Milieubeheer te beschermen belang van het milieu uit als bescherming van het woongenot van omwonenden. Onder die bescherming begrijpt zij ook het belang van de verhuurder, die zelf geen omwonende is. Het belang van de verhuurder 'vloeit voort' uit de belangen van de omwonenden, via de huurprijs:

'In onderhavig geval, waar het gaat om geluidvoorschriften van het krachtens de Wet milieubeheer gestelde Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer, betreft de bescherming van het milieu in het bijzonder de bescherming van de leefomgeving. De geluidvoorschriften strekken naar het oordeel van de Afdeling echter niet alleen tot bescherming tegen aantasting van het woongenot van omwonenden, maar ook van de daaruit voortvloeiende belangen, zoals die van een verhuurder. De huurprijs zal immers worden bepaald door het woon- en leefgenot van de bewoner. Hierbij is de leefomgeving een mede bepalende factor.'⁸⁷

De Afdeling constateert dat het relativiteitsverweer van het college dus moet worden verworpen. De schending van de geluidsnormen is, in termen van het vereiste van relatieve onrechtmatigheid, 'ook jegens appellant onrechtmatig':

84 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.6.6.

85 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.6.5.

86 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.6.6.

87 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.6.6.

‘Het door het college ingenomen standpunt dat deze bescherming slechts zou zien op huurders, is naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet juist. Schending van de geluidnormen is derhalve ook jegens appellant onrechtmatig.’⁸⁸

Daarmee is echter hooguit iets gezegd over eventuele aansprakelijkheid van het pluimvee- en poeliersbedrijf. Het is dit bedrijf dat de geluidsnormen van het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer overtreedt. De verhuurder verzoekt echter om schadevergoeding van het college, ter zake van zijn overtreding van de beslistermijn voor handhavingsverzoeken. De Afdeling verklaart echter haar relativiteitsoordeel ter zake van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde besluit ook van toepassing op de normen ‘die zien op handhaving’ van de geluidsvorschriften. Inclusief de beslistermijn voor een handhavingsverzoek ter zake, als wettelijke norm die het college heeft geschonden:

‘In onderlinge samenhang geldt dit ook voor de normen die zien op handhaving van de geluidsvorschriften en de normen die zien op het tijdig nemen van een besluit op een verzoek daartoe.’⁸⁹

Dit alles brengt de Afdeling tot het volgende relativiteitsoordeel over de normen uit de Wet Milieubeheer die zien op de handhaving van de geluidsnormen in die wet en het daarop gebaseerde besluit, waaronder de wettelijke beslistermijn van artikel 18.16 lid 1 aanhef en sub b Wet milieubeheer (Wm):

‘Deze normen strekken, nu het gaat om aantasting van een met het woongenot van omwonenden nauw samenhangend belang, mede tot bescherming tegen de door appellant gestelde vermogensrechtelijke schade bestaande uit gederfde huurinkomsten door het onverhuurbaar worden van zijn pand als gevolg van de veroorzaakte geluidshinder, zodat het relativiteitsvereiste aan vergoeding van deze gestelde schade niet in de weg staat.’⁹⁰

Ter zake van de derving van huurinkomsten veroordeelt de Afdeling het college uiteindelijk ook daadwerkelijk tot schadevergoeding.⁹¹

Het bevestigende relativiteitsoordeel van de Afdeling in Nuthse geluidshinder situeert zich op het niveau van de concrete vraag naar de beschermingsomvang. Het zwaartepunt van haar relativiteitsoordeel ligt bij de tegenstelling tussen op geaggregeerd niveau omschreven individuele vermogensbelangen – van omwonenden en huurders ter zake van hun ‘woongenot’ – en het geschade belang van de verhuurder. Dit is het belang gevrijwaard te blijven van de derving van huurpenningen, doordat het college te laat beslist op een

88 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.6.6.

89 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.6.6.

90 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.6.6.

91 Nuthse geluidshinder, r.o. 2.7.

verzoek om handhaving van geluidsvoorschriften van de verhuurder, waardoor diens huurders worden gestoord in hun woongenot en daarom een lagere huurprijs kunnen bedingen. Naar het oordeel van de Afdeling is dit geschade belang van de verhuurder met dat van de individuele vermogensbelangen van omwonenden en omwonende huurders op één lijn te stellen.

Het relativiteitsoordeel in Nuthse geluidshinder laat zich daarom in zoverre inpassen in het model, dat het zich situeert op het niveau van de vraag naar de beschermingsomvang en de bevestigende uitkomst berust op een eigen keuze van de Afdeling, op basis van een analogie-redenering. Het belang van de verhuurder is naar het oordeel van de Afdeling een uit het belang van de omwonende huurders 'voortvloeiend' belang, over de band van de huurprijs, dat daarmee 'nauw' samenhangt. Ook in deze zaak is er de Afdeling er vanuit materieel aansprakelijkheidsrechtelijk perspectief wellicht veel aan gelegen aan te nemen dat aan het relativiteitsvereiste is voldaan en in het verlengde daarvan aan te nemen dat het college aansprakelijk is voor de schade van de verhuurder.⁹²

Het feit dat de Afdeling in haar relativiteitsoordeel vooropstelt dat de Wet milieubeheer 'het milieu' en de 'leefomgeving' beoogt te beschermen en niet 'louter economische belangen' maakt haar relativiteitsoordeel wel innerlijk tegenstrijdig. Met het vervolg van haar relativiteitsoordeel maakt zij het immers juist wel mogelijk dat de verhuurder de schending van de beslistermijn uit het op de Wet milieubeheer gebaseerde Besluit transport- en opslagbedrijven milieubeheer inroept als zelfstandige grondslag voor een vordering uit onrechtmatige daad ter bescherming van zulke 'louter economische belangen': het belang gevrijwaard te blijven van de derving van huurpenningen. De vooropstelling was ook niet nodig geweest, nu het college een toegespitst relativiteitsverweer voert en dus niet ter discussie staat dat de geluidsvoorschriften uit het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen.

6.6 BESCHERMINGSDOEL, GEEN RELATIVITEIT II: WARNSVELDSE WONING

Een eigenaar van een vrijstaande woning in Warnsveld ziet de waarde van zijn woning bedreigd, als een bouwvergunning wordt afgegeven voor het naastgelegen en tot dan toe onbebouwde perceel grond. De woningeigenaar

⁹² Zie ook B.P.M. van Ravels, noot onder Nuthse geluidshinder, *AB* 2011/240, sub 14 en 16, die ook wijst op de 'gelijkenis' met het relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in *Gemeente Barneveld/Gasunie*, hiervoor besproken in par. 5.9, mede onder verwijzing naar Schild & De Jongh 2007, p. 151, die in dit verband spreken van 'extensieve uitleg van het beschermingsbereik van de geschonden norm', grenzend aan de correctie-Langemeijer. Ook Advocaat-Generaal Widdershoven in zijn conclusie van 2 december 2015, *ECLI:NL:RVS:2015:3680*, sub 3.8, wijst op de gelijkenis van het relativiteitsoordeel in Nuthse geluidshinder met *Gemeente Barneveld/Gasunie*.

doet bij de gemeenteraad een verzoek om vergoeding van de schade die hij daardoor stelt te lijden. Het verwijt dat hij de gemeenteraad maakt, is dat deze te lang heeft gewacht met het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan 'Warnsveld Kom Noord 2008'. De gemeenteraad heeft aldus de wettelijke termijn van twaalf weken in artikel 3.8 lid 1 aanhef en sub e Wet ruimtelijke ordening (Wro) geschonden. Was het nieuwe bestemmingsplan tijdig vastgesteld, dan had de bouwvergunning niet verleend mogen worden, aldus de woningeigenaar.

Dit zit zo. Onder het oude bestemmingsplan 'Warnsveld 1978' was in het naastgelegen perceel een bouwvlak ingetekend, maar was het verboden op dat perceel een woning op te richten. In het nieuwe bestemmingsplan is het bouwvlak zelfs geheel geschrapt, hetgeen nog gunstiger is voor de woningeigenaar. Wat er echter gebeurt, is dat nádat het nieuwe bestemmingsplan op 28 mei 2009 ter inzage is gelegd, maar vóórdát dit nieuwe bestemmingsplan op 28 juni 2010 wordt vastgesteld, het naastgelegen perceel wordt gesplitst. Deze splitsing maakt het onder het nog geldende oude bestemmingsplan mogelijk dat toch een bouwvergunning wordt verleend en dat gebeurt ook.

Had de gemeenteraad het nieuwe bestemmingsplan echter tijdig, binnen de wettelijke termijn vastgesteld, dan had de aan deze beslistermijn gekoppelde aanhoudingsplicht van artikel 50 lid 1 aanhef en sub b Woningwet (oud) aan verlening van de bouwvergunning in de weg gestaan, zo voert de woningeigenaar aan. Op grond van deze aanhoudingsplicht moeten aanvragen om bouwvergunningen worden aangehouden gedurende de beslistermijn van twaalf weken tussen de terinzagelegging van het nieuwe bestemmingsplan en de vaststelling ervan. Vanwege de overschrijding van de wettelijke termijn voor het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan komt deze aanhoudingsplicht echter te vervallen, voordat het nieuwe bestemmingsplan is vastgesteld, op grond van artikel 50 lid 2 aanhef en sub b Woningwet (oud). Op grond van het oude bestemmingsplan kon en moest daarom de gevraagde bouwvergunning worden verleend.

De gemeenteraad wijst het verzoek om schadevergoeding van de woningeigenaar af. Hij meent dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan. In beroep betoogt de eigenaar ten overstaan van de Afdeling dat in dat geval de termijn voor het vaststellen van het bestemmingsplan van artikel 3.8 lid 1 aanhef en sub e Wro 'inhoudsloos' zou zijn.⁹³ De Afdeling legt het standpunt van de woningeigenaar zo uit dat daarin ligt besloten dat als de gemeenteraad het nieuwe bestemmingsplan tijdig zou hebben vastgesteld, daarin niet alsnog een bouwvlak zou zijn ingetekend. De bouwvergunning zou in dat geval bij tijdige vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan daadwerkelijk geweigerd hebben moeten worden. Het kan de woningeigenaar echter niet baten. De Afdeling volgt het relativiteitsverweer van de gemeenteraad. Zij overweegt eerst dat het doel van de termijn voor het vaststellen van een nieuw bestem-

93 ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2057 (Warnsveldse woning), r.o. 3.

mingsplan uit de Wro en de daaraan gekoppelde aanhoudingsplicht uit de Woningwet (oud) is om 'frustratie' van dat nieuwe bestemmingsplan te voorkomen. De Afdeling:

'De door [appellant] ingeroepen norm van artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wro, gelezen in verbinding met artikel 50, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet (oud), heeft tot doel te voorkomen dat, na de terinzagelegging van het ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan, dat bestemmingsplan wordt gefrustreerd doordat, voorafgaand aan de vaststelling ervan, een aanvraag om bouwvergunning wordt ingediend die volgens het geldende planologische regime voor inwilliging in aanmerking komt.'⁹⁴

Aldus strekken deze termijn en de aanhoudingsplicht naar het oordeel van de Afdeling tot bescherming van het 'planologisch regime' van het 'nieuwe bestemmingsplan'. Die bescherming is echter niet onbeperkt:

'De aanhoudingsplicht strekt tot bescherming van het planologische regime van het nieuwe bestemmingsplan, dat, naar de laatste inzichten, het meest wenselijke is. Dat de aanhoudingsplicht vervalt als het nieuwe bestemmingsplan niet binnen de in artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wro gestelde termijn wordt vastgesteld, is om de bescherming, die met die plicht wordt bewerkstelligd, in de tijd te begrenzen en de raad aan te sporen met de nodige voortvarendheid te handelen. Die termijn strekt niet tot bescherming tegen de vermogensrechtelijke schade zoals [appellant] die stelt te hebben geleden. De raad heeft het verzoek om schadevergoeding reeds hierom terecht afgewezen.'⁹⁵

Het ontkennende relativiteitsoordeel van de Afdeling in de zaak van de Warnsveldse woning situeert zich op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel. Centraal in dit relativiteitsoordeel staat de tegenstelling tussen het door de aanhoudingsplicht van de Woningwet (oud) te beschermen, als algemeen belang aan te merken, belang van bescherming 'het planologische regime van het nieuwe bestemmingsplan' en daardoor niet te beschermen individuele vermogensbelangen. Al formuleert de Afdeling het laatste niet in termen van te beschermen vermogensbelangen, maar in termen van artikel 6:163 BW. Zij oordeelt dat de beslistermijn niet strekt tot bescherming 'tegen de vermogensrechtelijke schade zoals [de eigenaar van de woning; PWdH] die stelt te hebben geleden'.

In dit geval biedt de wetgever in wetstekst en wetsgeschiedenis van de betreffende bepalingen ook geen dekking middels positieve aanwijzingen dat de norm mede individuele vermogensbelangen beoogt te beschermen. Met de Wro beoogt de wetgever 'een nieuw stelsel' tot stand te brengen om het beleid voor een duurzame leefomgeving planologisch mogelijk te maken en

94 Warnsveldse woning, r.o. 3.1.

95 Warnsveldse woning, r.o. 3.1.

te normeren'.⁹⁶ Ook staat hem 'een grotere doelmatigheid en helderheid bij overheidsbesluiten ter zake van de ruimtelijke ordening' voor ogen. In de wetsgeschiedenis van artikel 3.8 Wro staat over de termijn voor het vaststellen van het bestemmingsplan opgetekend dat de 'sanctie' op overschrijding van deze termijn 'is gelegen in het doorbreken van de aanhoudingsplicht voor besluiten omtrent aanlegvergunning'.⁹⁷ In de wetsgeschiedenis van artikel 50 Woningwet (oud) valt te lezen dat met de aanhoudingsplicht de 'bescherming van plannen in voorbereiding' wordt 'verwezenlijkt'.⁹⁸

Daarmee laat het relativiteitsoordeel van de Afdeling in Warnsveldse woning zich inpassen in het model. Haar relativiteitsoordeel situeert zich op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel en de Afdeling komt tot een ontkennend relativiteitsoordeel. Dekking van de wetgever middels positieve aanwijzingen ontbreekt, op basis waarvan de rechter in zijn terughoudende opstelling bij de vraag naar het beschermingsdoel kan aannemen dat de betreffende normen van de Wro en de Woningwet (oud) mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen. Daarmee is ook hier echter weer niet gezegd dat de Afdeling ook tot haar ontkennende relativiteitsoordeel komt, omdat in wetstekst en wetsgeschiedenis van de betreffende bepalingen van de Wro en de Woningwet (oud) zulke positieve aanwijzingen ontbreken. Onwaarschijnlijk acht ik het echter niet. Het relativiteitsoordeel van de Afdeling sluit er in elk geval inhoudelijk nauw bij aan. Het gevolg van schending van de beslistermijn is niet aansprakelijkheid, maar het doorbreken van de aanhoudingsplicht voor nieuwe vergunningen. Die plicht beoogt 'plannen in voorbereiding' te beschermen en niet, zoals de Afdeling het formuleert, te beschermen tegen 'vermogensrechtelijke schade'.

6.7 BALANS

In dit hoofdstuk heb ik onderzocht hoe de rechtspraak van de Afdeling over de relativiteit van wettelijke normen van de afgelopen jaren zich verhoudt tot het theoretisch kader en meer in het bijzonder het model dat ik daarvoor heb ontwikkeld. Ook voor de rechtspraak van de Afdeling geldt dat deze niet volstrekt onverenigbaar is met het model. Evenals de Hoge Raad gaat de Afdeling in lijn met het model niet uit van een generiek, voor alle wettelijke normen geldend vermoeden van relativiteit, behoudens aanwijzingen van het tegendeel. Haar relativiteitsoordelen in zaken van vreemdelingenrecht laten zich inpassen in het model, evenals het relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling, dat de Afdeling met zoveel woorden stelt te volgen. De ontkennende uitkomst van deze relativiteitsoordelen lijkt daardoor ingege-

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3 (MvT), p. 3.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3 (MvT), p. 99.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 1955/56, 4234, nr. 3 (MvT), p. 16.

ven en niet zozeer doordat in wetstekst en wetsgeschiedenis van de Vw 2000 positieve aanwijzingen ontbreken dat de normen ter zake van de verlening van een verblijfsvergunning mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen. Al past de Afdeling haar relativiteitsoordelen tekstueel wel aan voor de Vw 2000.

Ook de relativiteitsoordelen van de Afdeling in twee van de drie zaken van ruimtelijke ordening laten zich inpassen in het model. Voor haar actieve opstelling in Nuthse geluidshinder is ruimte, nu dit bevestigende relativiteitsoordeel zich overwegend situeert op het niveau van de vraag naar de beschermingsomvang. Het relativiteitsoordeel van de Afdeling in Warnsveldse woning laat zich inpassen in het model als relativiteitsoordeel op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel. In deze zaak tekent zich in zoverre in lijn met het model een terughoudende opstelling af, dat de Afdeling oordeelt dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan, terwijl positieve aanwijzingen in wetstekst en wetsgeschiedenis ontbreken dat de betreffende normen uit de WRO en de Woningwet (oud) mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen. Het is niet onwaarschijnlijk dat de Afdeling in deze zaak tot haar ontkennende relativiteitsoordeel komt, omdat zulke aanwijzingen ontbreken.

Een uitzondering vormt het relativiteitsoordeel van de Afdeling in Amelandse benzinestations. Zij stelt zich in deze zaak minder terughoudend op dan het model veronderstelt, door aan te nemen dat aan het relativiteitsvereiste is voldaan, terwijl dekking daarvoor van de wetgever middels positieve aanwijzingen in wetstekst en wetsgeschiedenis van de Woningwet (oud) ontbreekt. Verder valt op dat de Afdeling in geen van de zaken waarin zij zich uitspreekt over de relativiteit van wettelijke normen de correctie-Langemeijer toepast. Wellicht acht zij dit bestuursprocesrechtelijk niet mogelijk.⁹⁹ De rechtbank voert in de zaak van de Amelandse benzinestations echter wel een correctie-Langemeijer-achtige exercitie uit. Voor de Afdeling zelf geldt dat zij tegelijkertijd wel een zekere flexibiliteit betracht ten aanzien van de norm waarvan zij de relativiteit moet vaststellen. Zo stelt de Afdeling in Nuthse geluidshinder de relativiteit van een beslistermijn op een handhavingsverzoek vast op basis van de relativiteit van de te handhaven materiële wettelijke normen in het krachtens de Wet milieubeheer gestelde Besluit opslag- en transportbedrijven.

Bespreking van de rechtspraak van de Hoge Raad en de Afdeling in het licht van het model is hiermee voltooid. In het nu volgende slothoofdstuk resumeer ik mijn bevindingen en ga ik op basis daarvan na of alle kritiek op deze rechtspraak terecht is en deze rechtspraak bijstelling behoeft.

⁹⁹ Zie hierover nader par. 7.5.