

# Het bestuursrechtelijk en het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste als twee-eiige tweeling

Wouter den Hollander\*

## 1 Inleiding

In een grindgat in de Maas zinkt de slecht onderhouden duwbak Linda. De baggercombinatie van Van Hasselt's Baggermij, waaraan zij lag afgemeerd, raakt hierbij beschadigd. Tot vergoeding van de schade spreekt de baggeraar behalve de eigenaar van de duwbak ook de Staat (Scheepvaartinspectie) aan: de Linda zou ten onrechte door de scheepskeuring zijn gekomen.

De bestuursrechter past het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste toe, als hij moet oordelen over een verzoek tot schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit. Maar sinds kort kent het bestuursrecht ook een 'eigen' relativiteitsvereiste

Te vergeefs. Het Reglement onderzoek schepen op de Rijn (RosR), op grond waarvan de keuring is verricht, beoogt, aldus de Hoge Raad, 'de veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer te bevorderen'. Dat geldt ook voor de eis dat de keuring zorgvuldig moet worden verricht, 'maar dat wil niet zeggen dat de aan het onderzoek te stellen eisen van zorgvuldigheid strekken tot bescherming van het individuele vermogensbelang van derden die schade lijden doordat een onvolgende zorgvuldig gekeurd schip een ongeval veroorzaakt'.<sup>1</sup> Het relativiteitsvereiste staat zo aan aansprakelijkheid van de Staat jegens

Van Hasselt in de weg: geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden (art. 6:163 BW).

Ook de bestuursrechter past dit privaatrechtelijk relativiteitsvereiste toe, als hij moet oordelen over een verzoek tot schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit.<sup>2</sup> Maar sinds kort kent het bestuursrecht ook een 'eigen' relativiteitsvereiste. Artikel 1.9 van de op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Chw) luidt:

De administratieve rechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Over de wenselijkheid van introductie van dit bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste wordt verschillend gedacht.<sup>3</sup> Vooralsnog gaat het dan ook om een experiment. De gelding van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw is beperkt in tijd en toepassingsbereik. Het geldt – zoals de hele Chw – voor vier jaren en alleen voor besluiten ter zake van projecten waarop deze wet van toepassing is. Vooralsnog, want de regering is inmiddels voornemens de Chw alsnog een permanent karakter te geven.<sup>4</sup> Bovendien is zij voornemens een relativiteitsvereiste te introduceren dat het hele bestuursrecht bestrijkt. In de voorgestelde Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab), die op het moment van schrijven de Eerste Kamer heeft bereikt, is voorzien in een nieuw artikel 8:69a Awb, dat zakelijk gelijk is aan het relativiteits-

\* P.W. den Hollander is als PhD-fellow verbonden aan het Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Leiden en is aio-redacteur van dit blad.

1 HR 7 mei 2004, NJ 2006, 281 m.nt. Jac. Hijma (*Duwbak Linda*), r.o. 3.4.2.

2 Zie hierover P.W. den Hollander, 'Relativiteit en de verhouding van de rechter tot de wetgever', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en M.K.G. Tjepkema, *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012, p. 297-326.

3 Voor een overzicht van voor- en tegenstanders zie B.J. Schueler, 'Het gaat u om iets anders', in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar* (Van Buuren-bundel), Deventer: Kluwer 2011, p. 160-161, waaraan toe te voegen T. Barkhuysen en M. Claessens, 'Naar een "slagvaardiger" bestuursrecht met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht?', AA 2012-2, p. 85-88 (AA20120085).

4 Het daartoe strekkend wetsvoorstel 33 135 is op het moment van schrijven aanhangig bij de Tweede Kamer.

vereiste van artikel 1.9 Chw.<sup>5</sup> Het lijkt de wetgever dus ‘menens’ met het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste, ondanks kritische adviezen van de Raad van State.<sup>6</sup>

Hoe verhoudt het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste zich tot zijn privaatrechtelijke pendant? Beide relativiteitsvereisten nopen de rechter te oordelen of de norm waarop de appelland of benadeelde zich beroept, strekt tot bescherming van diens geschade belang. De Hoge Raad gaat daarbij niet uit van een generiek, te weerleggen ‘vermoeden’ van relativiteit, maar oordeelt aan de hand van een neutrale maatstaf van norm tot norm en van geval tot geval of het relativiteitsvereiste aan aansprakelijkheid in de weg staat (par. 2-3). In zijn rechtspraak kunnen niettemin voorzichtig twee lijnen worden herkend. In zaken als *Duwbak Linda* oordeelt hij in meer algemene zin dat een norm niet kan worden ingeroepen in het aansprakelijkheidsrecht ter bescherming van individuele belangen. In andere zaken velt hij een relativiteitsoordeel dat meer is toegesneden op het concrete geval (par. 4).

In de toelichtende stukken bij de Chw en de Wab verwijst de wetgever weliswaar naar het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste, maar geeft hij aan het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste een eigen, instrumentele draai

In de toelichtende stukken bij de Chw en de Wab verwijst de wetgever weliswaar naar het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste, maar geeft hij aan het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste een eigen, instrumentele draai. Hij stelt het eerst en vooral in het teken van het door hem nagestreefde snel en ‘slagvaardig’ bestuursprocesrecht. Het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste moet daaraan bijdragen door het aantal vernietigde besluiten te doen dalen. Tegelijkertijd mag het de rechter niet of nauwelijks extra werk bezorgen. De rechter is daarom alleen onbevoegd tot vernietiging van een besluit wanneer de door de appelland ingeroepen norm ‘kennelijk’, in de zin van ‘evident’, niet strekt tot bescherming van diens belang (par. 5). Daaronder zijn in elk geval – maar niet uitsluitend – die gevallen te begrijpen waarin de appelland zich beroept op een norm die een ‘contrair’ belang beoogt te beschermen (par. 6).

Het gros van de zaken waarin de Afdeling het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw toepast, ziet inderdaad op gevallen waarin een beroep wordt gedaan op ‘contraire’ belangen. Maar de toepassing van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste is niet steeds zo ‘evident’ als de wetgever veronderstelt. De Afdeling maakt noodzakelijkerwijs eigen keuzes (par. 7-8). Anders dan de Hoge Raad maakt zij geen onderscheid tussen normen die algemene belangen beogen te beschermen en normen die alleen individuele belangen beogen te beschermen (par. 9). Het beeld dat zich zo aftekent, is dat van de twee-eiige tweeling. Evenals zijn privaatrechtelijke pendant noopt het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste de rechter te oordelen of de norm waarop de appelland of benadeelde zich beroept, strekt tot bescherming van diens geschade belang, maar de Afdeling doet dat op eigen wijze, die past bij het object van dit relativiteitsvereiste: de bevoegdheid van de bestuursrechter tot vernietiging van een onrechtmatig besluit (par. 10).

Uit de *Duwbak Linda*-zaak blijkt dat de Hoge Raad niet uitgaat van een generiek, te weerleggen ‘vermoeden’ van relativiteit, maar van norm tot norm en van geval tot geval vaststelt of het relativiteitsvereiste aan aansprakelijkheid in de weg staat

## 2 Een ‘vermoeden’ van relativiteit in het aansprakelijkheidsrecht?

De in de inleiding besproken *Duwbak Linda*-zaak markeert het begin van een recente reeks zaken waarin de Hoge Raad toepassing heeft gegeven aan het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW. Daaruit blijkt dat de Hoge Raad niet uitgaat van een generiek, te weerleggen ‘vermoeden’ van relativiteit, maar van norm tot norm en van geval tot geval vaststelt of het relativiteitsvereiste aan aansprakelijkheid in de weg staat.

Dat spreekt niet vanzelf. Het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste, van oorsprong rechtersrecht,<sup>7</sup> is door de wetgever gecodificeerd

5 Art. 8:69a Awb (ontwerp) luidt: ‘De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept’. Bij invoering van dit ‘algemeen’ bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste wordt art. 1.9 Chw, dat dan overbodig is, geschrapt. Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 2 (Voorstel van wet), p. 53.

6 Zie *Kamerstukken II 2011/12*, 33 135, nr. 4 en *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 4.

7 Het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste werd door de Hoge Raad aanvaard in HR 25 mei 1928, *NJ 1928*, p. 1688-1694 m.nt. E.M. Meijers (*De Marchant et d’Ansembourg / Staat*).

Foto © Marten Hoogstraat ([www.whiteframe.nl](http://www.whiteframe.nl))

- 8 Zie in deze zin A.J.P. Schild en J.M. de Jongh, 'Relativiteit bij overheids-aansprakelijkheid', *O&A* 2007-5, p. 145 en p. 153 en R. Meijer, 'Het relativiteitsvereiste: terug van nooit weggeest', *MvV* 2008-2, p. 22-23.
- 9 Zie ook G.H. Lankhorst, *De relativiteit van de onrechtmatige daad* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1992, p. 43-46.
- 10 Parl. Gesch. Boek 6, p. 638 (MvA II; cursivering in origineel). Zie ook de Toelichting-Meijers, p. 632 en p. 634-635.
- 11 Parl. Gesch. Boek 6, p. 632 (TM).
- 12 Telders pleitte daar in een omstreeks 1932 gehouden voordracht al voor: 'in dubiis pro actore!'. B.M. Telders, 'Het verband tussen onrechtmatigheid en schade bij art. 1401 B.W.', in: *Verzamelde geschriften Deel VI*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1949, p. 106. Ook aangehaald door Meijer 2008, p. 23.
- 13 Dit luidde: 'Hij die in strijd handelt met een wettelijke plicht, pleegt een onrechtmatige daad jegens een ieder die dientengevolge schade kan lijden welke op het tijdstip van het plegen van de daad met voldoende graad van waarschijnlijkheid als gevolg te voorzien is, tenzij blijkt dat de overtreden wetsbepaling een andere strekking heeft' (art. 6.3.2 lid 2 O.M.). Zie Parl. Gesch. Boek 6, p. 629.
- 14 Parl. Gesch. Boek 6, p. 637 (MvA II).

in artikel 6:163 BW. De negatieve formulering van deze bepaling suggereert dat steeds aan het relativiteitsvereiste is voldaan, behoudens aanwijzingen van het tegendeel. Het relativiteitsvereiste zou dan alleen bij wijze van uitzondering aan aansprakelijkheid in de weg staan.<sup>8</sup> Ook de wetsgeschiedenis van artikel 6:163 BW biedt aanknopingspunten voor deze gedachte.<sup>9</sup> Er valt een soort 'vermoeden' van relativiteit in te lezen:

'Evenals het ontwerp gaat ook het gewijzigd ontwerp ervan uit dat een norm in beginsel strekt ter bescherming van allen die als gevolg van overtreding ervan schade kunnen lijden en dat wel ter bescherming tegen alle schade die aan de dader op de voet van artikel 6.1.9.4 [nu artikel 6:98 BW; PWdH] als een gevolg van die overtreding kan worden toegerekend. Voor een beroep op het onderhavige artikel moet derhalve komen vast te staan dat de betreffende norm de eiser in het gegeven geval *niet* beschermt tegen de schade, zoals hij deze heeft geleden.'<sup>10</sup>

De achtergrond van dit 'vermoeden' is het probleem dat de wetgever zich in specifieke wetgeving lang niet altijd uitlaat over de vraag of en in hoeverre aan schending van door hem uitgevaardigde normen een aanspraak uit onrechtmatige daad kan worden ontleend.<sup>11</sup> Het brengt onduidelijkheid over de relativiteit van een norm als het ware niet voor rekening van de benadeelde, maar van de aangesproken partij.<sup>12</sup> Toch is het de vraag in hoeverre de wetgever daadwerkelijk een generiek 'vermoeden' van relativiteit in het leven heeft willen roepen. Hij is niet eenduidig. Zo valt in de wetsgeschiedenis van artikel 6:163 BW eveneens te lezen dat hij het 'uitlegvoorschrift'

van gelijke strekking uit het ontwerp-artikel 6.3.2 lid 2 OM schrapte,<sup>13</sup> omdat dit 'te strikt' zou zijn.<sup>14</sup>

Uit de structuur van het relativiteitsoordeel in *Duwbak Linda* kan worden afgeleid dat de Hoge Raad in elk geval in dat arrest niet uitgaat van een 'vermoeden' van relativiteit. Hij formuleert welke belangen de eis dat de scheepskeuring op grond van het RosR zorgvuldig wordt uitgevoerd beoogt te beschermen – 'de veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer' – en oordeelt dat het individuele vermogensbelang van baggeraar Van Hasselt daar niet onder kan worden geschaard. De Hoge Raad beperkt zich in *Duwbak Linda* dus niet tot een toets of er aanwijzingen zijn dat relativiteit ontbreekt. Dat deze benadering niet eenmalig is, blijkt uit het hierna te bespreken arrest *Astrazeneca/Menzis*, waarin de Hoge Raad uitdrukkelijk afstand neemt van het 'vermoeden' van relativiteit ten gunste van een eigen, neutrale maatstaf.

### 3 De neutrale maatstaf van de Hoge Raad

Zorgverzekeraar Menzis probeert huisartsen met financiële vergoedingen te verleiden tot het voorschrijven van goedkope generieke geneesmiddelen, in plaats van de duurdere 'spécialités' van Astrazeneca. De farmaceut ziet haar omzet bedreigd en vordert een verbod op de grond dat Menzis het Reclamebesluit geneesmiddelen (Rbg) en de Wet

Tarieven Gezondheidszorg (WTG) overtreedt. Menzis verweert zich met een beroep op het ontbreken van relativiteit. De voorzieningenrechter en het hof oordelen dat het Rbg en de WTG verschillende ‘doeleinden’ dienen – voorschrijfvrijheid van de arts, normering van reclame en goede publieksvoorlichting, beheersing van kosten, kwaliteit van de gezondheidszorg – maar niet dienen tot bescherming van de belangen van Astrazeneca als fabrikant van geneesmiddelen.<sup>15</sup>

In cassatie beroept Astrazeneca zich op het ‘vermoeden’ van relativiteit. Zij betoogt dat een norm in beginsel strekt ter bescherming van allen die als gevolg van overtreding ervan schade kunnen lijden en tegen alle schade die aan de dader op de voet van artikel 6:98 BW als gevolg van de overtreding kan worden toegerekend. Dat betekent, aldus Astrazeneca, dat uit de genoemde ‘doeleinden’ dus nog niet volgt dat het Rbg en de WTG *niet* strekken ter bescherming van het belang van Astrazeneca.<sup>16</sup> De Hoge Raad gaat hierin niet mee en verwerpt het ‘vermoeden’ van relativiteit met zoveel woorden:

‘De onderdelen falen omdat zij berusten op een opvatting naar welke het hof een maatstaf had dienen aan te leggen die te beperkt en dus onjuist is. [...] In het bijzonder heeft het hof zich terecht niet laten leiden door het onjuiste uitgangspunt dat de normen van het Rbg en de WTG die, naar het hof in het midden heeft gelaten en in cassatie daarom veronderstellenderwijs moet worden aangenomen, door het gewraakte handelen van Menzis zijn geschonden, in beginsel beschermen tegen alle schade die Astrazeneca c.s. als gevolg van die schending lijden en die aan Menzis kan worden toegerekend.’<sup>17</sup>

Vervolgens oordeelt hij dat het hof de ‘doeleinden’ van het Rbg en de WTG juist heeft vastgesteld. Astrazeneca kan zich niet op deze regelingen beroepen, omdat deze niet strekken tot bescherming ‘van farmaceutische bedrijven tegen omzetverlies en daaruit resulterende schade als gevolg van bepaald voorschrijfgedrag van artsen’.<sup>18</sup>

De Hoge Raad gaat dus niet uit van een ‘vermoeden’ van relativiteit.<sup>19</sup> Met goede redenen. Zoals advocaat-generaal Spier in zijn conclusie voor *Astrazeneca/Menzis* uiteenzet, zou dit de wetgever voor de tamelijk onmogelijke opdracht stellen een uitputtende catalogus op te stellen van belangen die hij met door hem uitgevaardigde normen *niet* bedoelt te beschermen.<sup>20</sup> Daarmee zou het relativiteitsvereiste zo ongeveer worden geëcarteerd: het vermoeden van relativiteit kan dan in de praktijk nauwelijks worden weerlegd.<sup>21</sup>

De maatstaf die de Hoge Raad in plaats van het ‘vermoeden’ van relativiteit hanteert, biedt een neutraal uitgangspunt voor het strekkingsonderzoek. Bij de toets aan het

relativiteitsvereiste ‘komt het 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 welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt’.<sup>22</sup> Wanneer de aangesproken partij zich er bij wijze van verweer op beroept dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan, kunnen beide partijen argumenten aandragen waarom de rechter de relativiteit van de betreffende norm moet vaststellen als door hen voorgestaan. Zonder dat de benadeelde over de materiële ‘voorsprong’ beschikt dat relativiteit wordt vermoed en door de aangesproken partij moet worden weerlegd.<sup>23</sup> Het is vervolgens aan de rechter zelfstandig,<sup>24</sup> van norm tot norm en van geval tot geval een relativiteitsoordeel te vellen. In de recente reeks zaken waarin de Hoge Raad het relativiteitsvereiste heeft toegepast, kunnen niettemin voorzichtig twee lijnen worden herkend.

## De maatstaf die de Hoge Raad in plaats van het ‘vermoeden’ van relativiteit hanteert, biedt een neutraal uitgangspunt voor het strekkingsonderzoek

### 4 Duiding van de rechtspraak van de Hoge Raad

De rechtspraak van de Hoge Raad laat zich nader duiden aan de hand van de twee ‘typen’ relativiteit van Lankhorst.<sup>25</sup> Hij maakt onderscheid tussen de prealabele vraag naar het beschermingsdoel van een norm en de vervol- of hoofdvraag naar de beschermingsomvang daarvan.<sup>26</sup> Bij de prealabele vraag gaat het erom of de norm waarop de benadeelde zich beroept überhaupt in het privaatrechtelijk aansprakelijkheidsrecht kan worden ingeroepen ter bescherming van enig individueel belang of dat deze alleen een algemeen belang beoogt te beschermen. Bij de hoofdvraag gaat het erom of het geschade belang in het concrete geval onder de individuele belangen kan worden geschaard die de norm beoogt te beschermen. Hieraan komt de rechter logischerwijze alleen toe als er niet aan hoeft te worden getwijfeld dat de betreffende norm beoogt – naast een algemeen belang – individuele belangen te beschermen.<sup>27</sup>

Hoewel de rechtspraak van de Hoge Raad zich niet één op één laat onderverdelen aan de hand van beide vragen, kan wel worden

15 HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491 m.nt. J.B.M. Vranken (*Astrazeneca/Menzis*), r.o. 3.2.2.

16 *Astrazeneca/Menzis*, r.o. 3.3.1.

17 *Astrazeneca/Menzis*, r.o. 3.3.2.

18 *Astrazeneca/Menzis*, r.o. 3.3.3 onder verwijzing naar r.o. 3.2.2.

19 Zie ook F. Leopold, ‘Aansprakelijkheid bij medebesit: een “relatief” complex vraagstuk’, *TVP* 2009-2, p. 52-53 en G.T.J.M. Jurgens, ‘De bestuursrechtelijke relativiteitseis’, in: *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-pleadviezen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 112-113. Vgl. L.F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 137. De Hoge Raad verwierp het ‘vermoeden’ van relativiteit eerder al impliciet in HR 24 maart 2006, *NJ* 2009, 485 m.nt. M.R. Mok (*Pfizer/Cosméti-que*), r.o. 4.2.3.

20 Zie de conclusie van advocaat-generaal Spier voor HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491 m.nt. J.B.M. Vranken (*Astrazeneca/Menzis*), sub 4.9.3.

21 Vranken spreekt in dit verband van een ‘fundamentele aanval’ van Astrazeneca op de relativiteitsleer; zie J.B.M. Vranken, noot onder HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491 (*Astrazeneca/Menzis*), sub 13. Zie ook M.E. Gelpke, ‘De relativiteit van de onrechtmatige overheidsdaad’, *MvV* 2005-7/8, p. 144, volgens wie het merkwaardig zou zijn dat de wetsgeschiedenis van artikel 6:163 BW de relativiteit van ‘bijzondere’ wettelijke normen zou bepalen.

22 HR 7 mei 2004, *NJ* 2006, 281 m.nt. Jac. Hijma (*Duw-bak Linda*), r.o. 3.4.1.

23 Zie S.D. Lindenbergh, *Alles is betrekkelijk* (oratie EUR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 11 en Jurgens 2010, p. 112-113.

24 Zie de conclusie van advocaat-generaal Spier voor HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491 m.nt. J.B.M. Vranken (*Astrazeneca/Menzis*), sub 4.5 en B.T.M. van der Wiel, ‘Kroniek algemeen deel aansprakelijkheidsrecht’, *AV&S* 2007-4, p. 188.

25 Lankhorst 1992, p. 87-115.

26 Lankhorst 1992, p. 114.

vastgesteld bij welk van beide vragen het zwaartepunt van zijn relativiteitsoordeel ligt. In zaken als *Duwbak Linda*, *Pfizer / Cosmétique*, *Vie d'Or* en *Iraanse vluchteling* ligt dat zwaartepunt bij de prealabele vraag naar het beschermingsdoel van de norm. Zo oordeelt de Hoge Raad in *Duwbak Linda* dat de scheepskeuring op grond van het RosR beoogt 'de veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer te bevorderen', maar niet strekt tot bescherming van het *individuele* vermogensbelang van baggeraar Van Hasselt.<sup>28</sup> Evenzo oordeelt hij in *Pfizer / Cosmétique* dat de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening alleen strekt tot bescherming van het als algemeen aan te merken belang van 'de volksgezondheid' en niet tegen schade van producenten van of handelaren in haargroei-middelen door oneerlijke concurrentie.<sup>29</sup> In *Iraanse vluchteling* oordeelt de Hoge Raad dat de toelating als vluchteling op de voet van de Vreemdelingenwet (oud) beoogt de vluchteling te beschermen tegen vervolging in het land van herkomst en niet strekt tot bescherming van 'enig vermogensrechtelijk belang' van de vluchteling. Bij schending van een voor de procedure tot toelating geldende regel heeft de vluchteling toegang tot de rechter om de schending 'te doen herstellen'.<sup>30</sup> Voor zover deze regels in het privaatrechtelijk aansprakelijkheidsrecht kunnen worden ingeroepen ter bescherming van enig individueel belang lijkt die mogelijkheid dus (zeer) beperkt. Het relativiteitsvereiste staat in deze drie zaken aan aansprakelijkheid in de weg. In *Vie d'Or* is dit niet het geval, omdat het in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf voorziene toezicht door de Verzekeringskamer naar het oordeel van de Hoge Raad 'naast het algemene belang van bescherming en bevordering van het vertrouwen in het verzekeringswezen' ook de *individuele vermogensbelangen* van polis-houders beoogt te beschermen.<sup>31</sup>

In zaken als *Astrazeneca / Menzis*, *Gemeente Barneveld / Gasunie*, *Nabbe / Staalbankiers* en de hangmatzaak ligt het zwaartepunt van het relativiteitsoordeel bij de meer op het concrete geval toegesneden hoofdvraag naar de beschermingsomvang van de norm. Zo oordeelt de Hoge Raad in *Astrazeneca / Menzis* dat het Rbg en de WTG beogen verschillende individuele belangen te beschermen, waaronder bepaalde belangen van artsen en patiënten, maar niet het belang van farmaceutische bedrijven als Astrazeneca om gevrijwaard te blijven van 'omzetverlies en daaruit resulterende schade als gevolg van bepaald voorschrijfgedrag van artsen'.<sup>32</sup> In *Gemeente*

*Barneveld / Gasunie* stemt hij in met het oordeel van het hof dat artikel 164 van de Barneveldse bestemmingsplanvoorschriften niet alleen de belangen van omwonenden en gebruikers van gebouwen en terreinen rond een aardgastransportleiding beoogt te beschermen, maar ook dat van Gasunie, nu zij 'een daarvan afgeleid belang heeft dat daarmee zozeer samenhangt dat het onder deze bescherming moet worden begrepen'.<sup>33</sup> Gasunie kan de gemeente daarom aanspreken tot vergoeding van de schade als gevolg van een in strijd met deze bepaling op een gasleiding gestorte fundering. De Hoge Raad oordeelt in *Nabbe / Staalbankiers* dat de in artikel 28 leden 2-4 van de Nadere Regeling toezicht effectenverkeer 1999 (NR) vervatte saldibewakingsplicht en marginverplichting strekken 'tot bescherming van de cliënt tegen relatief te grote financiële risico's', maar dat Nabbe zich niet op deze bepalingen kan beroepen. Hoewel hij op een deel van de in strijd met deze bepalingen verrichte transacties grote verliezen heeft geleden, heeft hij per saldo een positief beleggingsresultaat behaald. De genoemde bepalingen strekken niet 'tot een zo selectieve bescherming tegen elk (koers) verlies dat de belegger op een transactie lijdt als door Nabbe bepleit'.<sup>34</sup> In de hangmatzaak oordeelt de Hoge Raad dat de risicoaansprakelijkheid voor opstallen van artikel 6:174 BW mede strekt ter bescherming van de benadeelde die tevens medebezitter is van de schadeveroorzakende opstal, zodat de vrouw die in haar eigen achtertuin ernstig gewond raakt als gevolg van een afbrekende pilaar haar partner en medebezitter (en hun beider aansprakelijkheidsverzekeraar) kan aanspreken tot vergoeding van de schade.<sup>35</sup>

Naar het zich laat aanzien stelt de Hoge Raad zich terughoudend op in de zaken waarin het zwaartepunt van het relativiteitsoordeel ligt bij de prealabele vraag naar het beschermingsdoel van een wettelijke norm

Naar het zich laat aanzien stelt de Hoge Raad zich terughoudend op in de zaken waarin het zwaartepunt van het relativiteitsoordeel ligt bij de prealabele vraag naar het beschermingsdoel van een wettelijke norm. Hij lijkt niet snel bereid aan te nemen dat een wet-

27 Zie ook Lankhorst 1992, p. 93.

28 HR 7 mei 2004, *NJ* 2006, 281 m.nt. Jac. Hijma (*Duwbak Linda*), r.o. 3.4.2 (cursivering toegevoegd).

29 HR 24 maart 2006, *NJ* 2009, 485 m.nt. M.R. Mok (*Pfizer / Cosmétique*), r.o. 4.2.3.

30 HR 13 april 2007, *NJ* 2008, 576 m.nt. J.B.M. Vranken (*Iraanse vluchteling*), r.o. 3.4.

31 HR 13 oktober 2006, *NJ* 2008, 527 (*Vie d'Or*) m.nt. C.C. van Dam onder *NJ* 2008, 529, r.o. 4.2.2 (cursivering toegevoegd).

32 HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491 m.nt. J.B.M. Vranken (*Astrazeneca / Menzis*), r.o. 3.3.3.

33 HR 13 juli 2007, *NJ* 2007, 504 m.nt. M.R. Mok (*Gemeente Barneveld / Gasunie*), r.o. 3.5.2.

34 HR 4 december 2009, *NJ* 2010, 67 m.nt. M.R. Mok (*Nabbe / Staalbankiers*), r.o. 3.7.

35 HR 8 oktober 2010, *NJ* 2011, 465 m.nt. T. Hartlief (*Hangmat*), r.o. 4.3.4, zij het dat de aanspraak beperkt blijft tot het totaal van de geleden schade minus dat deel dat overeenkomt met het aandeel van de benadeelde medebezitter in de opstal (r.o. 4.5.2).

telijke norm die beoogt algemene belangen te beschermen ook kan worden geacht individuele vermogensbelangen te beschermen *zonder* dat daarvoor een aanknopingspunt kan worden gevonden in de wetstekst of wetsgeschiedenis van de betreffende regeling. In zaken waarin het zwaartepunt van het relativiteitsoordeel ligt bij de hoofdvraag naar de beschermingsomvang stelt hij zich actief op en behelst zijn oordeel of aan het relativiteitsvereiste is voldaan een redelijkheidsoordeel in het concrete geval.<sup>36</sup>

### 5 Relativiteit en de queeste voor een snel en 'slagvaardig' bestuursprocesrecht

In de toelichtende stukken bij de Chw en de Wab verwijst de wetgever naar het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste.<sup>37</sup> Tegelijkertijd geeft hij aan het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste een eigen draai. Het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste zoals dat de wetgever voor ogen staat, is vooral instrumenteel.

Artikel 1.9 Chw en het ontwerp-artikel 8:69a Awb bepalen dat de bestuursrechter (alleen) onbevoegd is tot vernietiging van het besluit in het geval dat de door de appellant ingeroepen norm *kennelijk* niet strekt tot bescherming van diens belangen. Dit 'kennelijkheidsvereiste' doet denken aan het 'vermoeden' van relativiteit uit de wetsgeschiedenis van artikel 6:163 BW, dat in de vorige paragrafen is besproken. Toch laat het zich hiermee niet goed vergelijken. Het gaat de wetgever niet zozeer om het probleem dat in de wetstekst en wetsgeschiedenis niet altijd aanknopingspunten zijn te vinden voor het relativiteitsoordeel. De reden om artikel 1.9 Chw en het ontwerp-artikel 8:69a Awb met dit nadere 'vereiste' uit te rusten is een andere.

### Uit de toelichtende stukken bij de Chw en de Wab kunnen verschillende motieven worden gedestilleerd voor de introductie van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste

Uit de toelichtende stukken bij de Chw en de Wab kunnen verschillende motieven worden gedestilleerd voor de introductie van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste. De wetgever heroriënteert zich op de verschillende functies van de vernietiging van besluiten door de bestuursrechter. Hij legt de nadruk meer op het bieden van subjectieve rechts-

bescherming en het beslechten van geschillen en minder op het handhaven van het objectieve recht.<sup>38</sup> Daarnaast wil hij 'oneigenlijk gebruik' van de vernietigingsprocedure tegengaan (zie nader de in par. 6 te bespreken voorbeelden).<sup>39</sup> Maar het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste is voor de wetgever eerst en vooral één van de maatregelen waarmee hij beoogt de besluitvorming rondom grote ruimtelijke projecten te versnellen, juridische risico's daaromtrent te verminderen (Chw)<sup>40</sup> en de 'slagvaardigheid' van het bestuursprocesrecht te vergroten (Wab).<sup>41</sup>

Deze queeste kreeg nieuwe politieke wind in de zeilen door de kredietcrisis van 2008, die de wetgever onder meer wilde bestrijden door de bouwsector te stimuleren. In de redenering van de wetgever kan het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste bijdragen aan een snel en 'slagvaardig' bestuursprocesrecht doordat dan 'sneller tot de kern van het geschil' wordt 'doorgedrongen'<sup>42</sup> en dit extra vereiste simpelweg het aantal vernietigingen zal doen dalen.<sup>43</sup>

Terecht realiseert de wetgever zich dat deze snelheidswinst op *macroniveau* meteen weer teniet kan worden gedaan doordat toepassing van het relativiteitsvereiste op het *microniveau* van toepassing in individuele gevallen de rechter extra werk bezorgt. De rechter zal alvorens te vernietigen – ambtshalve<sup>44</sup> – moeten vaststellen of de norm waarop de appellant zich beroept, strekt tot bescherming van diens geschade belang. Voor dit probleem moet het 'kennelijkheidsvereiste' een oplossing bieden:

'Deze oplossing houdt in, dat de rechter van vernietiging moet afzien indien de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die hem inroep. Anders gezegd: bij twijfel krijgt de appellant het voordeel van de twijfel. Dit vermindert het nuttig effect van de invoering van het relativiteitsvereiste wel enigszins, maar heeft het voordeel dat het risico dat over het beschermingsbereik van normen prejudiciële vragen moeten worden gesteld vrijwel nul wordt, terwijl de extra werklast voor de rechter beduidend minder wordt. Daardoor wordt ook het risico van vertraging klein. Bij nader inzien meent de regering dat dit laatste in het kader van deze Crisis- en herstelwet zwaarder moet wegen.'<sup>45</sup>

'Kennelijk' moet dan ook niet worden gelezen in de zin van 'objectief kenbaar' (uit wetstekst of wetsgeschiedenis bijvoorbeeld), maar van 'evident'.<sup>46</sup> Alleen als het 'evident' is dat de norm waarop de appellant zich beroept niet strekt tot bescherming van diens belangen, staat het relativiteitsvereiste aan vernietiging van het bestreden besluit door de bestuursrechter in de weg. Zo'n vanzelfsprekende toets kan de rechter geen extra tijd kosten, redeneert de wetgever. Maar het is de vraag of het zo eenvoudig is als de wetgever het voorstelt.

<sup>36</sup> Zie voor een nadere herkenning van deze gedachte Den Hollander 2012.

<sup>37</sup> Hij constateert dat '[a]nders dan het privaatrecht, [...] het bestuursrecht thans nog geen relativiteitsregel [kent]', *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3 (MvT Chw), p. 49. Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 18 en p. 54.

<sup>38</sup> Zie onder meer *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7 (Nota Chw), p. 43; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 4 (Advies RvS en nader rapport Wab), p. 5-6; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 20; *Kamerstukken II* 2010/11, 32 450, nr. 7 (Nota Wab), p. 23.

<sup>39</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 18.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3 (MvT Chw), p. 2. Zie hierover F.M.C.A. Michiels, 'Een snelweg voor besluitvorming', AA 2009-6, p. 531-535 (AA20090531); T. Barkhuysen en C.N.J. Kortmann, 'Versnelling van infrastructurele en bouwprojecten: de crisis en herstelwet voorbij?', AA 2010-5, p. 326-334 (AA20100326).

<sup>41</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 9-12, 20. Zie hierover Barkhuysen en Claessens 2012.

<sup>42</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, C (MvA Chw), p. 11 en p. 22-23.

<sup>43</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, C (MvA Chw), p. 33; *Kamerstukken II* 2010/11, 32 450, nr. 7 (Nota Wab), p. 20. Zie ook B.J. Schueler, 'De relativiteitsvereiste: sneller of beter?', *TBR* 2010-1, p. 40. Marseille, De Graaf en Jansen constateren in een tussenrapportage in het kader van de evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw dat er geen aanwijzingen zijn dat het relativiteitsvereiste de uitkomst van procedures 'meer dan marginaal beïnvloedt', A.T. Marseille, K.J. de Graaf, F.J. Jansen, 'Het bestuursprocesrecht van de Crisis- en herstelwet: sneller en relatiever?', *NJB* 2012-9, p. 586 en 589.

<sup>44</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, C (MvA Chw), p. 30-31.

## 6 Kennelijkheid, evidentie en ‘contraire’ belangen

Wanneer strekt een norm ‘kennelijk’ in de zin van ‘evident’ niet tot bescherming van de belangen van de appellant? Iets kan alleen ‘evident’ (zeer duidelijk, vanzelfsprekend; Van Dale) zijn binnen een bepaald referentiekader. In het licht van de toelichtende stukken bij de Chw en de Wab is in elk geval ‘evident’ dat het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste zoals de wetgever dat voor ogen heeft, eraan in de weg staat dat een appellant zich ter vernietiging van een besluit beroept op ‘contraire’ belangen. Het gaat dan om een beroep op een norm die niet strekt tot bescherming van het eigen belang van de appellant, maar ‘specifiek’ tot bescherming van het belang van een ander, terwijl dat belang bovendien *tegengesteld* is aan het eigen belang van de appellant.<sup>47</sup>

### Dat het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste zoals de wetgever dat voor ogen heeft, eraan in de weg staat dat een appellant zich ter vernietiging van een besluit beroept op ‘contraire’ belangen, is in elk geval ‘evident’

De wetgever noemt het voorbeeld van de bewoners van een villawijk die opkomen tegen de voorgenomen vestiging van een woonwagencamp. Zij voeren aan dat niet zijzelf, maar de *woonwagencampbewoners* op de geprojecteerde locatie te veel geluidsoverlast zullen ondervinden van een nabijgelegen zwembad. De geluidsvoorschriften beschermen in dit geval het belang van de (toekomstige) woonwagencampbewoners gevrijwaard te blijven van geluidsoverlast en niet de villabewoners in hun – aan het belang van de (toekomstige) woonwagencampbewoners tegengesteld – belang bij behoud van hun woonomgeving zonder woonwagencamp. De villabewoners zouden zich wel op de geluidsvoorschriften kunnen beroepen wanneer door de vestiging van het woonwagencamp de geluidsoverlast in en rond hun *eigen* woningen zou toenemen.<sup>48</sup>

Maar het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste behelst meer dan een ‘verbod’ op het inroepen van ‘contraire’ belangen.<sup>49</sup> Het staat er bijvoorbeeld ook aan in de weg dat een ondernemer die zijn omzet bedreigd ziet, opkomt tegen de bouwvergunning voor een supermarkt en zich beroept op schending van de normen

van de Wet milieubeheer en daarop gebaseerde regelingen voor de plaatselijke luchtkwaliteit. Deze regelgeving beoogt alleen de belangen te beschermen van degenen die in de directe omgeving van de te bouwen supermarkt wonen. Ligt de winkel van de ondernemer echter in diezelfde omgeving en woont hij bovendien boven zijn winkel, dan kan de ondernemer zich weer wel beroepen op de Wet milieubeheer ‘in diens hoedanigheid van omwonende’.<sup>50</sup>

Deze voorbeelden tonen dat het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste zoals het de wetgever voor ogen staat van de bestuursrechter een oordeel vraagt dat is toegesneden op het concrete geval en dat het daarbij in het bijzonder aankomt op de ‘daadwerkelijke (of: achterliggende) reden’ voor de appellant om het besluit te bestrijden.<sup>51</sup> De voorbeelden geven daarbij weliswaar enige richting, maar de rechter heeft hierbij de nodige ruimte.<sup>52</sup> Veelzeggend is het ‘ezelsbruggetje’ van rechter Verburg, volgens welk *grosso modo* niet aan het ‘kennelijkheidsvereiste’ is voldaan ‘als je niet in een halve pagina kan uitleggen waarom deze norm niet strekt tot bescherming van degene die haar inroept’.<sup>53</sup> De gedachte van de wetgever dat het ‘kennelijkheidsvereiste’ toepassing van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste tot een vanzelfsprekende, ‘relatief eenvoudige toets’<sup>54</sup> maakt die nauwelijks extra werk voor de rechter met zich brengt, is dan ook al te optimistisch.<sup>55</sup> Dit blijkt ook uit de zaken waarin de Afdeling toepassing geeft aan artikel 1.9 Chw.

## 7 De Afdeling en ‘contraire’ belangen

In de eerste zaak waarin de Afdeling het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste toepast, komen omwonenden op tegen in het kader van het Brummense bestemmingsplan ‘Elzenbos’ nieuw te bouwen woningen. Zij beroepen zich daartoe op een ‘afstandsnorm’ uit een brochure van de VNG die wordt gebruikt bij het opstellen van bestemmingsplannen. Het gaat om een door deskundigen aanbevolen afstand die in het kader van de milieuzonering moet worden aangehouden tussen bedrijven en woningen, ter uitwerking van de open norm van ‘een goede ruimtelijke ordening’, waardoor het bestemmingsplan op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro wordt beheerst. In deze zaak bedraagt de afstand tussen de nieuwe woningen en het bedrijf Cray Valley 185 meter in plaats van de – voor bedrijven als Cray Valley – aanbevolen 200 meter, terwijl een goede motivering voor deze afwijking ontbreekt. Kunnen de omwonenden zich op de

45 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7 (Nota Chw), p. 45. Het ‘kennelijkheidsvereiste’ is in het ontwerp-artikel 8:69a Awb in de Wab gehandhaafd, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 20.

46 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 20 en p. 53.

47 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 52. Zie hierover nader J.C.A. de Poorter, ‘Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter’, in: *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-adviezen), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2010, p. 34, 38-40.

48 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3 (MvT Chw), p. 49; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 18 en p. 53. De wetgever ontleent het voorbeeld aan ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 191 m.nt. A.A.J. de Gier.

49 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 52. Vgl. De Poorter 2010, p. 40.

50 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 53.

51 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3 (MvT Chw), p. 49; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3 (MvT Wab), p. 18. Zie hierover ook Schueler 2011, p. 170-171.

52 Zie ook De Poorter 2010, p. 43.

53 D.A. Verburg, ‘Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursrecht’, *NTB* 2011-1/2, p. 17.

54 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7 (Nota Chw), p. 46.

55 In deze zin bijvoorbeeld ook Jurgens 2010, p. 87 en p. 144 en Barkhuysen en Claessens 2012, p. 86-87.

aldus ‘geschonden’ afstandsnorm beroepen? De Afdeling stelt vast dat zij opkomen voor het belang ‘dat zij gevrijwaard blijven van de aantasting van hun uitzicht en meer in het algemeen om het belang van het behoud van hun woonomgeving’ en oordeelt dat ‘de in geding zijnde afstandsnorm voor de nieuw op te richten woningen tot het bedrijf Cray Valley [...] niet de strekking [heeft] die belangen te beschermen’. Het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste staat zo aan een beroep op deze norm ter vernietiging van het bestreden besluit in de weg.<sup>56</sup>

Dit relativiteitsoordeel kan in het licht van de toelichtende stukken bij de Chw en het Wab worden aangemerkt als ‘evident’. Evenals de villabewoners in het door de wetgever gegeven voorbeeld beroepen de omwonenden zich op een norm die de belangen van de (toekomstige) bewoners van de nieuw te bouwen woningen beoogt te beschermen en niet het – daaraan tegengestelde of ‘contraire’ – belang van de omwonenden zelf bij het behoud van hun woonomgeving zoals die is: zónder nieuwbouwwijk.

Het relativiteitsoordeel van de Afdeling in *Kerkdriel* ligt in het verlengde van dat in *Brummen*. Inzet van het relativiteitsoordeel is opnieuw een afstandsnorm. Dit keer gaat het om de afstand van 30 meter die tussen een nieuw te bouwen woonwijk en een champignonkwekerij van het type ‘algemeen zonder mestfermentatie’ zou moeten worden aangehouden.<sup>57</sup> Het verschil met *Brummen* is dat de Afdeling zich niet beperkt tot een negatieve toets, maar positief vaststelt ter bescherming van welke belangen de door de appellanten ingeroepen afstandsnorm strekt:

‘De in de VNG-brochure aanbevolen afstanden betreffen indicatieve normen voor de bepaling van hetgeen een goede ruimtelijke ordening vereist uit een oogpunt van een goed woon- en leefklimaat bij nieuwe woningen enerzijds en het waarborgen van de belangen van een bedrijf anderzijds.’<sup>58</sup>

Daarnaast differentieert zij tussen de verschillende appellanten die een beroep doen op de afstandsnorm. Het relativiteitsvereiste staat er niet aan in de weg dat de champignonkweker, die toekomstige uitbreiding van zijn bedrijf in de knel ziet komen, zelf een beroep doet op de afstandsnorm. De appellanten wier percelen ‘ruim’ buiten de afstandsnorm van 30 meter liggen, kunnen dit niet.<sup>59</sup>

In een andere zaak, *Haagakkers*, is een wettelijke afstandsnorm inzet van het relativiteitsoordeel: de door het Besluit glastuin-

bouw voorgeschreven afstand van 50 meter tussen het glastuinbouwbedrijf (bomen- en sierteelt) van appellant en twintig nieuw te bouwen woningen. De glastuinbouwer voert aan dat als gevolg van de schending van deze afstandsnorm in het plangebied geen goed ‘woon- en leefklimaat’ is gewaarborgd.<sup>60</sup> De gemeenteraad voert – met een beroep op het relativiteitsoordeel van de Afdeling in *Brummen* – het relativiteitsverweer dat het betoog van de glastuinbouwer niet ziet op zijn eigen belang, maar op het belang van de toekomstige bewoners van de nieuw te bouwen woningen.<sup>61</sup> De Afdeling gaat hierin in haar tussenuitspraak niet mee:

‘Met de zonering zoals opgenomen in het Besluit glastuinbouw wordt beoogd zowel de belangen van de omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat als de belangen van bedrijven bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening te waarborgen. Nu [appellant] naarmate er meer mensen in de nabijheid van zijn bedrijf komen wonen mogelijk geconfronteerd zal worden met meer klachten over milieuhinder, staat artikel 1.9 van de Chw er niet aan in de weg dat hij aanvoert dat in het plangebied geen goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd.’<sup>62</sup>

Het relativiteitsvereiste staat er niet aan in de weg dat de glastuinbouwer zich beroept op een afstandsnorm die beoogt zijn *eigen* belang bij ‘een ongehinderde bedrijfsuitoefening’ te beschermen. In zoverre is de uitkomst van dit relativiteitsoordeel ‘evident’. Opvallend is echter dat de glastuinbouwer zich eigenlijk op het ‘verkeerde’ belang beroept – dat van de omwonenden in plaats van zijn eigen belang bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening – en dat de Afdeling zich bereid toont hierin langs een omweg het eigen belang van de glastuinbouwer ‘in te lezen’. Bij aantasting van het woon- en leefklimaat krijgt de glastuinbouwer wellicht meer klachten over milieuhinder en wordt hij in zoverre ‘gehinderd’ bij de uitoefening van zijn bedrijf.<sup>63</sup> Daarnaast valt op dat de wettelijke afstandsnorm uit het Besluit glastuinbouw beoogt het belang ‘bij een goed woon- en leefklimaat’ van *omwonenden* te beschermen en niet het beperktere ‘goed woon- en leefklimaat bij *nieuwe* woningen’ dat de afstandsnormen uit de VNG-brochure beogen te beschermen die in *Brummen* en *Kerkdriel* centraal staan.

Het relativiteitsoordeel van de Afdeling in *Tuibrug I* en *II* laat zich ten dele als ‘evident’ aanmerken. Omwonenden bestrijden het besluit van het college van de gemeente Hoorn, waarbij het voor te bouwen woningen hogere ‘geluidgrenswaarden’ heeft vastgesteld vanwege de geluidsbelasting van de provinciale weg N506 en de Lageweg. Volgens hen zal (ook) de vastgestelde, hogere waarde

56 ABRvS 19 januari 2011, AB 2011, 47 m.nt. A.A.J. de Gier en B.W.N. de Waard (*Brummen*), r.o. 2.4.4. Voor vergelijkbare oordelen ten aanzien van normen voor het voorkomen van trillinghinder en beperken van veiligheidsrisico's, zie Vz. ABRvS 3 maart 2011, LJN: BP7118 (*Molenstraat*), r.o. 2.4.2 en het ‘groepsrisico’ in het kader van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, ABRvS 31 augustus 2011, LJN: BR6316 (*Nieuwe sloot*), r.o. 2.13.

57 ABRvS 2 maart 2011, AB 2011, 77 m.nt. A.A.J. de Gier (*Kerkdriel*), r.o. 2.13.3.

58 *Kerkdriel*, r.o. 2.13.4.

59 *Kerkdriel*, r.o. 2.13.4.

60 ABRvS 16 maart 2011, JB 2011, 118 (*Haagakkers*), r.o. 2.6.

61 *Haagakkers*, r.o. 2.6.1.

62 *Haagakkers*, r.o. 2.6.2. Voor een vergelijkbaar oordeel zie ABRvS 1 juni 2011, BR 2011, 123 m.nt. P.M.J. de Haan (*Tholen noord*), r.o. 2.3.2-2.3.3. Zie ook, ten aanzien van bepalingen van de Wet geluidhinder, ABRvS 28 maart 2012, LJN: BW0181 (*Houthaven*), r.o. 2.5.2.

63 Vgl. J.C.A. de Poorter, ‘Bestuursprocesrecht’, *NTB* 2012-1, p. 28.

van 60 dB worden overschreden. De Afdeling oordeelt in *Tuibrug I* dat artikel 83 van de Wet geluidhinder, op basis waarvan de hogere 'geluidsgrenswaarden' zijn vastgesteld, strekt tot bescherming 'van de bewoners van de te bouwen woningen'. Nu de omwonenden niet wonen in de woningen waarvoor de hogere geluidsgrenswaarden zijn vastgesteld en daarvan evenmin eigenaar zijn, kunnen zij zich niet op deze bepaling beroepen.<sup>64</sup>

In *Tuibrug II* beroepen de omwonenden zich erop dat niet alleen de (hogere) geluidsgrenswaarden voor de te bouwen woningen zullen worden overschreden, maar ook dat nieuw aan te leggen wegen een verkeers-toename met zich brengen, waardoor ook bij hun *eigen* woningen een te hoge geluidsbelasting zal optreden.<sup>65</sup> In zoverre beroepen zij dus niet op een 'contrair' belang. Toch staat het relativiteitsvereiste ook hier aan vernietiging in de weg. De (hogere) geluidsgrenswaarde die dreigt te worden geschonden ziet op de toegestane geluidsbelasting op de te bouwen woningen vanwege de provinciale weg. Nu die er al ligt en het bestemmingsplan waartegen appellanten in deze zaak opkomen dus niet de aanleg daarvan of een eventuele verbreding mogelijk maakt, leidt 'de vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre niet [...] tot nadelige geluidseffecten voor de woonsituatie van [appellant] en anderen'.<sup>66</sup>

## De toepassing van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste is niet altijd zo 'evident' als de wetgever het zich voorstelt

De in deze paragraaf besproken zaken tonen dat de toepassing van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste niet altijd zo 'evident' is als de wetgever het zich voorstelt. Ook niet in zaken die lijken op het door hem gegeven voorbeeld van de villabewoners die zich beroepen op het 'contrair' belang van de woonwagengewoners.<sup>67</sup> De ene 'afstandsnorm' blijkt de andere niet en het relativiteitsoordeel kan in dezelfde zaak van appellant tot appellant verschillen. De Afdeling maakt noodzakelijkerwijs ook eigen keuzes. Dat is te meer het geval in zaken waarin de appellant zich beroept op een norm die beoogt een algemeen belang te beschermen.

## 8 De Afdeling en algemene belangen

De Afdeling velt in *Tuibrug II* nog een tweede relativiteitsoordeel. De appellanten beroepen zich er ook op dat het bestemmingsplan in strijd is met (onder meer) de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998). Met succes: in het bestemmingsplan ontbreken maatregelen ter voorkoming van lichtverstoring voor de meervleermuis.<sup>68</sup> Over de relativiteit van deze wet oordeelt de Afdeling:

'[appellant] en anderen wonen in de directe nabijheid van het Natura 2000-gebied. De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Maar de belangen van [appellant] en anderen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan het Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zijn in dit geval zo verweven met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.'<sup>69</sup>

Dit relativiteitsoordeel is van een andere orde dan de in de vorige paragraaf besproken oordelen. Het gaat hier niet zozeer om de vraag of de appellant zich beroept op een 'contrair' belang, een norm die specifiek strekt ter bescherming van het belang van *anderen* (toekomstige bewoners van woonwagens of nieuw te bouwen woningen bijvoorbeeld). Het gaat hier om de vraag of het belang van appellant en anderen 'bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving' – een individueel, eigen belang – kan worden geschaard onder het algemeen belang dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen. De Afdeling oordeelt dat dit het geval is, omdat 'in dit geval', waarin de appellant vlakbij een Natura 2000-gebied woont, de individuele belangen van appellant dermate 'verweven' zijn met het 'algemeen belang van bescherming van natuur en landschap' dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat het relativiteitsvereiste er niet aan in de weg staat dat zij zich op deze wet beroepen.

Dezelfde Nbw 1998 is ook inzet van het relativiteitsoordeel in de zaak van de Waterkrachtcentrale te Borgharen. Het gaat in deze zaak om een vergunning voor de aanleg en exploitatie van een waterkrachtcentrale nabij het Natura 2000-gebied Grensmaas. Het besluit waarbij de vergunning is verleend, is in strijd met artikel 13g lid 1 Nbw 1998 en artikel 3:46 Awb, omdat niet vaststaat dat de maximale vissterfte van 10% geen 'significante' effecten zal hebben voor de verschillende beschermde vissoorten die zich ophouden in het Nederlandse deel van de Maas.<sup>70</sup> De Afdeling oordeelt dat het

64 ABRvS 13 juli 2011, LJN: BR1411 (*Tuibrug I*), r.o. 2.5.2. Zie ook ABRvS 7 december 2011, LJN: BU7002 (*Buitenring Parkstad Limburg*), r.o. 2.137; ABRvS 8 februari 2012, LJN: BV3244 (*Heukelomlob*), r.o. 2.7; ABRvS 15 februari 2012, LJN: BV5107 (*De Miereakker*), r.o. 2.4; ABRvS 25 april 2012, LJN: BW3866 (*HaVep-terrein*), r.o. 2.3.

65 ABRvS 13 juli 2011, LJN: BR1412; *TBR* 2011, 152 m.nt. A.G.A. Nijmeijer (*Tuibrug II*), r.o. 2.6.

66 *Tuibrug II*, r.o. 2.6.4. Zie voor een vergelijkbaar oordeel, waarin de redenering van *Tuibrug I* en *II* wordt gecombineerd, ABRvS 30 november 2011, LJN: BU6355; AA 2012-3, p. 222-224 m.nt. A.G.A. Nijmeijer (*Oosterhout II*) (AA20120222), r.o. 2.3. Zie ook ABRvS 30 november 2011, LJN: BU6354, r.o. 2.8 (*Oosterhout I*).

67 Vgl. Schueler 2011, p. 164.

68 ABRvS 13 juli 2011, LJN: BR1412; *TBR* 2011, 152 m.nt. A.G.A. Nijmeijer (*Tuibrug II*), r.o. 2.7.7-2.7.8.

69 *Tuibrug II*, r.o. 2.7.9.

70 ABRvS 14 september 2011, *JB* 2011, 252 m.nt. R.J.N. Schlössels (*Waterkrachtcentrale Borgharen*), r.o. 2.7.2-2.7.3.

relativiteitsvereiste er niet aan in de weg staat dat de vereniging Visstandverbetering Maas, in de uitspraak aangekondigd als ‘organisatie tot behartiging van de belangen van de sportvisserij’, zich op de schending van deze bepalingen beroept. Evenals in *Tuibrug II* oordeelt zij dat de bepalingen van de Nbw 1998 ‘met name ten doel [hebben] om het algemeen belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen’. Het belang waarvoor de vereniging blijkens de statuten opkomt, kan hier naar het oordeel van de Afdeling onder worden geschaard:

‘Het belang van de vereniging is onder andere gericht op het handhaven en verbeteren van de visstand, zowel naar kwaliteit en kwantiteit, als verscheidenheid en het voorkomen en bestrijden van situaties of gedragingen die schadelijk zijn of kunnen zijn of kunnen worden voor de visstand. [...] Nu de statutaire belangen van de vereniging mede betrekking hebben op de bescherming van bepaalde natuurwaarden, vallen deze belangen in dit geval samen met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen, zodat kan niet worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van haar belangen.’<sup>71</sup>

In *Varenlaan* keert een appelland zich tegen de bouw van 25 Ermelose woningen met een beroep op ‘archeologische waarden’ (een eventueel nederzettingsterrein en archeologische vondsten uit de prehistorie), waarmee de gemeenteraad onvoldoende rekening zou hebben gehouden.<sup>72</sup> Daarmee is volgens appelland artikel 38a Monumentenwet 1988 geschonden. De Afdeling oordeelt dat de appelland zich echter niet op deze bepaling kan beroepen, nu hij opkomt voor ‘het belang dat hij gevrijwaard blijft van de aantasting van zijn woon- en leefklimaat en meer in het algemeen om het belang van het behoud van zijn woonomgeving’ en artikel 38a Monumentenwet 1988 ‘met name [strekt] tot het behoud van monumenten van archeologie’.<sup>73</sup>

Meer nog dan in de zaken die in de vorige paragraaf aan de orde kwamen, maakt de Afdeling in deze zaken eigen keuzes. De vereniging Visstandverbetering Maas kan met de zegen van de Afdeling niet alleen opkomen voor de gebundelde individuele belangen van haar leden dat er voldoende vis in de Maas te vangen is, maar ook voor de bescherming van natuurwaarden in het algemeen belang. Annotator Schlössels bestempelt het oordeel dan ook als geval van ‘voordeel van de twijfel’.<sup>74</sup> Wellicht heeft de Afdeling met haar relativiteitsoordeel aansluiting willen zoeken bij de uitvoerige, voorafgaande toets aan het belanghebbende-begrip in deze zaak.<sup>75</sup>

De uiteenlopende uitkomst in *Tuibrug II* en *Varenlaan* lijkt vooral ingegeven door de omstandigheden van het geval. In beide zaken beroept de appelland zich op een wet die beoogt een algemeen belang te beschermen. In *Tuibrug II* wonen de omwonenden ‘in de directe nabijheid’ van een Natura 2000-gebied, zodat hun individuele belangen in deze zaak als het ware feitelijk ‘verweven’ zijn met het algemeen belang van natuurbescherming dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen. Van zo’n verwevenheid van het individueel belang van de appelland en het algemeen belang van behoud van monumenten, dat de Monumentenwet 1988 beoogt te beschermen, is naar het oordeel van de Afdeling in *Varenlaan* blijkbaar geen sprake. Wellicht omdat het in deze zaak gaat om mogelijke, ondergrondse ‘archeologische waarden’ en bijvoorbeeld niet om behoud van een – zichtbaar – monumentaal pand.<sup>76</sup>

## Uit deze zaken blijkt dat de wijze waarop de Afdeling oordeelt of de norm waarop de appelland of benadeelde zich beroept, strekt tot bescherming van diens geschade belang verschilt van de wijze waarop de Hoge Raad dat doet

Dat de Afdeling keuzes maakt en dat deze in belangrijke mate zijn ingegeven door de omstandigheden van het geval, blijkt ook wanneer naast deze drie zaken een vierde zaak wordt gelegd, waarin de Afdeling een relativiteitsoordeel velt over de Nbw 1998 en de Monumentenwet 1988 en een van de appellanten net als in *Waterkrachtcentrale Borgharen* een rechtspersoon is. Inzet van deze zaak is het tracébesluit wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere. De Afdeling oordeelt in deze zaak, anders dan in *Tuibrug II*, dat ‘geen duidelijke verwevenheid’ bestaat van het belang van appelland bij behoud van een goede kwaliteit van haar leefomgeving ‘met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen’, nu haar woning op meer dan twee kilometer afstand ligt van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied en daarvan wordt gescheiden door onder meer een kanaal, een park en een woonwijk.<sup>77</sup> Daarnaast oordeelt zij dat de Stichting AGG, die volgens haar statuten opkomt voor het verbeteren van het leefklimaat van omwonenden van de Gaasperdammerweg (de A9), zich niet kan be-

71 *Waterkrachtcentrale Borgharen*, r.o. 2.7.4.

72 ABRvS 30 november 2011, BR 2012, 40 m.nt. M. Fokkema en P.M.J. de Haan (*Varenlaan*), r.o. 2.7.

73 *Varenlaan*, r.o. 2.7.4.

74 R.J.N. Schlössels, noot onder ABRvS 14 september 2011, JB 2011, 252 (*Waterkrachtcentrale Borgharen*), sub 4. Vgl. De Poorter 2012, p. 28 en het Evaluatieonderzoek van A.T. Marseille e.a. van 30 maart 2012, bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 32 127, nr. 160, p. 77-78.

75 *Waterkrachtcentrale Borgharen*, r.o. 2.1. Zie ook de noot van Schlössels, sub 5-7.

76 M. Fokkema en P.M.J. de Haan, noot onder ABRvS 30 november 2011, BR 2012, 40 (*Varenlaan*), sub 5. Vgl. Marseille e.a. 2012, p. 83.

77 ABRvS 4 januari 2012, LJN: BV0106; BR 2012, 41 m.nt. W.J. Bosma (*Tracébesluit*), r.o. 2.69.3. Hetzelfde geldt voor een andere appelland, die kantoorruimte huurt op meer dan drie kilometer van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied. Van verwevenheid van het belang bij behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving en ‘het algemeen belang gemoed met behoud van waardevol weidevogelgebied en daarmee van een goede weidevogelpopulatie’ is wel sprake in ABRvS 15 februari 2012, LJN: BV5118 (*Zuidlanden*), r.o. 2.7.6.

roepen op artikel 38a van de Monumentenwet 1988, nu deze met name strekt tot het behoud van monumenten van archeologie.<sup>78</sup> Anders dan de vereniging Visstandverbetering Maas in *Waterkrachtcentrale Borgharen* kan de Stichting AGG in deze zaak dus niet opkomen voor een algemeen belang.

Uit deze zaken blijkt bovendien dat de wijze waarop de Afdeling oordeelt of de ingeroepen norm strekt tot bescherming van het geschade belang verschilt van de wijze waarop de Hoge Raad dat doet.

### 9 Twee relativiteitsvereisten en twee rechters

Het valt op dat de Afdeling in *Tuibrug II* en *Varenlaan* geen onderscheid maakt tussen door een norm te beschermen algemene en individuele belangen.<sup>79</sup> Zij oordeelt in deze zaken niet dat het relativiteitsvereiste aan vernietiging in de weg staat omdat de Nbw 1998 of de Monumentenwet 1988 beoogt een algemeen belang te beschermen (bescherming van natuur en landschap respectievelijk het behoud van monumenten van archeologie) en de appelland opkomt voor een individueel belang (behoud van zijn woonomgeving).<sup>80</sup> Zij velt een relativiteitsoordeel dat is toegesneden op het concrete geval: kan deze appelland zich in dit geval beroepen op de normen van de Nbw 1998 of de Monumentenwet ter behoud van zijn woonomgeving? Het zijn de omstandigheden van het geval die de doorslag geven, zoals de omstandigheid dat de appelland vlakbij een Natura 2000-natuurgebied woont of dat sprake is van een ondergrondse archeologische waarde.

Ook uit de overweging ten overvloede van de Afdeling in *Brummen* blijkt dat de Afdeling geen onderscheid maakt tussen normen die algemene belangen en normen die individuele belangen beogen te beschermen.<sup>81</sup> Zij overweegt dat het relativiteitsvereiste er niet aan in de weg staat dat belanghebbenden zich kunnen beroepen op de 'norm' van 'een goede ruimtelijke ordening' die op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro het bestemmingsplan beheerst 'voor zover die norm betrekking of mede betrekking heeft op hun eigen belangen'.<sup>82</sup>

Zoals bleek in paragraaf 4 maakt de Hoge Raad juist wel onderscheid tussen door een norm te beschermen algemene en individuele belangen. Hij lijkt er althans op dat hij in zaken als *Duwbak Linda* en *Pfizer/Cosmétique* oordeelt dat relativiteit ontbreekt, omdat de norm waarop de benadeelde zich beroept alleen een algemeen belang beoogt te bescher-

men (de veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer resp. de volksgezondheid) en geen individuele belangen. Het relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in de omgevingsrechtelijke zaak *Gemeente Barneveld/Gasunie* doet hieraan niet af, zoals Schueler lijkt te suggereren.<sup>83</sup> De Hoge Raad oordeelt dat artikel 164 van de bestemmingsplanvoorschriften beoogt de (individuele) belangen van omwonenden en gebruikers van gebouwen en terreinen rondom een aardgas-transportleiding te beschermen en dat het belang van Gasunie daarmee dermate samenhangt dat het eronder kan worden begrepen. Dat is iets anders dan dat hij oordeelt dat deze bepaling beoogt een algemeen belang te beschermen en dus ook het individueel belang van Gasunie.

Ook buiten de gevallen waarin de appelland zich beroept op een 'contrair' belang loopt de wijze waarop beide rechters 'hun' relativiteitsvereiste toepassen dus uiteen.

### 10 De twee-eiige tweeling

Hoe verhoudt het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste zich tot zijn privaatrechtelijke pendant? Het beeld dat zich aftekent, is dat van de twee-eiige tweeling. Evenals zijn privaatrechtelijke pendant noopt het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste de rechter te oordelen of de geschonden norm strekt tot bescherming van het geschade belang. Maar de Afdeling doet dat op eigen wijze.

In aansluiting op hetgeen de wetgever voor ogen heeft, staat haar rechtspraak voor een belangrijk deel in het teken van het uitsluiten van een beroep op een norm die een 'contrair' belang beoogt te beschermen. Deze voor het bestuursrecht (omgevingsrecht) typische figuur is in het aansprakelijkheidsrecht als zodanig onbekend. Daarnaast valt op dat de Afdeling anders dan de Hoge Raad geen onderscheid maakt tussen normen die beogen algemene belangen te beschermen en normen die beogen individuele belangen te beschermen.

De Afdeling beperkt zo de werking van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste. Het staat er niet zonder meer aan in de weg dat een appelland bij de bestuursrechter aan de orde kan stellen dat een besluit in strijd is met de Nbw 1998, ook al heeft hij daarvoor een eigen motief: zijn individueel belang bij behoud van zijn woonomgeving. Het gevolg van de uiteenlopende wijze waarop beide rechters 'hun' relativiteitsvereiste toepassen zou kunnen zijn dat de Afdeling oordeelt dat

<sup>78</sup> *Tracébesluit*, r.o. 2.84.2.

Hetzelfde geldt weer voor de appelland die kantoorruimte huurt.

<sup>79</sup> Zie Schueler 2011, p. 165. Zie ook A.G.A. Nijmeijer, noot onder ABRvS 13 juli 2011, LJN: BR1412, *TBR* 2011, 152 (*Tuibrug II*), sub 5 en A.T. Marseille e.a. 2012, p. 76-77.

<sup>80</sup> Vgl. De Poorter 2012, p. 28. <sup>81</sup> Schueler 2011, p. 165.

<sup>82</sup> ABRvS 19 januari 2011, AB 2011, 47 m.nt. A.A.J. de Gier en B.W.N. de Waard (*Brummen*), r.o. 2.4.3 (cursivering toegevoegd). Zie in dit verband ABRvS 27 juli 2011, LJN: BR3400, r.o. 2.10 (*Scherpenisse*) en ABRvS 7 maart 2012, LJN: BV8071 (*Wegomlegging N355*), r.o. 2.15.3.

<sup>83</sup> Schueler 2011, p. 167.

het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste niet in de weg staat aan vernietiging van een besluit wegens strijd met de Nbw 1998 en nadien de Hoge Raad dat het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste wel in de weg staat aan de vestiging van overheidsaansprakelijkheid ter zake van de door het onrechtmatig besluit veroorzaakte schade, omdat dezelfde Nbw 1998 beoogt een algemeen belang te beschermen en niet het individueel belang van de benadeelde.<sup>84</sup>

### Het verschil in toepassing door beide rechters van 'hun' relativiteitsvereiste kan worden gerechtvaardigd aan de hand van het verschil in *object* van beide relativiteitsvereisten

De eigen wijze waarop de Afdeling het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste toepast valt niettemin te rechtvaardigen. Volgens Schueler onderkent de Afdeling zo dat individuele belangen 'parallel' kunnen lopen met algemene belangen, als 'deelbelangen van het ruimere, meer omvattende algemene belang'.<sup>85</sup>

In de sfeer van het omgevingsrecht lopen dergelijke belangen inderdaad in elk geval feitelijk door elkaar. Maar het is de vraag of beide typen belangen daarom ook conceptueel moeten worden vereenzelvigd.<sup>86</sup>

Het verschil in toepassing door beide rechters van 'hun' relativiteitsvereiste kan ook, en wellicht beter, worden gerechtvaardigd aan de hand van het verschil in *object* van beide relativiteitsvereisten. Meer dan met de vestiging van aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad tussen partijen is met de vernietiging door de bestuursrechter van onrechtmatige besluiten steeds ook een algemeen belang gemoeid: het algemeen belang dat besluiten waarbij bestuursorganen dwingende overheidsmacht uitoefenen rechtmatig zijn. Daarbij past het dat de Afdeling het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste zo toepast dat er enige ruimte overblijft voor de bestuursrechter om zijn vernietigingsbevoegdheid aan te wenden voor handhaving van het objectieve recht, ongeacht het motief van de belanghebbende die hem het besluit voorlegt.<sup>87</sup> Te meer nu het de wetgever 'menens' lijkt met het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste, in zijn voortdurende streven naar een snel en 'slagvaardig' bestuursprocesrecht.<sup>88</sup>

84 Bij de Afdeling, die als zij moet oordelen over een verzoek tot schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit ook het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste van art. 6:163 BW toepast, zal deze situatie zich wellicht minder snel voordoen, nu zij niet snel lijkt aan te nemen dat dit relativiteitsvereiste aan schadeplechtigheid in de weg staat. Zie Den Hollander 2012, p. 317-326.

85 Schueler 2011, p. 165. Vgl. Verburg 2011, p. 11-12.

86 Schueler 2011, p. 166 wijst er ook op dat anders de effectieve toegang tot de bestuursrechter voor individuele burgers die het Europees en internationaal recht vergen in het gedrang zou kunnen komen.

87 Zie ook Barkhuysen en Claessens 2012, p. 87.

88 De introductie van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste in het hele bestuursrecht maakt inmiddels onderdeel uit van de 'Innovatieagenda rechtsbestel', bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 33 071, nr. 5, p. 6.