

# Wat behelst het begrip 'belanghebbende' ook alweer?

Belanghebbende zijn of niet, het spreekt niet altijd voor zich en het blijft in beweging.

Guido Schipper<sup>1</sup>

Het Nederlandse omgevingsrecht is continu in beweging. Meer flexibiliteit in de besluitvorming, vervanging van vergunningstelsels door algemene regels en een verschuiving van *rechts*bescherming naar *belangen*bescherming. Daarmee worden vragen actueel, zoals: hoe het ook weer zit met het al dan niet zijn van *belanghebbende* in het bestuursrecht en – niet onbelangrijk in het licht van de geschetste tendens – waar gaat het naartoe?

Volgens art. 1:2 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een belanghebbende 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Die korte definitie vormt een *mer à boire* voor literatuur en jurisprudentie: in het bestuursprocesrecht speelt de vraag of een rechtssubject belanghebbend is een centrale rol. Beroepsrecht wordt immers slechts toegekend aan belanghebbenden (art. 8:1 Awb). Eerst als iemand beroepsgechtigd is, kan of moet iemand bezwaar maken (art. 7:1 Awb). En omgekeerd: als een belanghebbende verweten kan worden niet tijdig bezwaar gemaakt te hebben, verliest hij het recht beroep in te stellen (art. 6:13 Awb). Belanghebbenden kunnen zijn: rechts- en natuurlijke personen en bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid. Voor zover zij *herkenbaar* zijn in het rechtsverkeer, kunnen ook andere entiteiten belanghebbende zijn.<sup>2</sup> Het moet bovendien gaan om een *eigen* belang, dat *rechtstreeks* is betrokken bij het bestreden besluit. Anders is ten hoogste sprake van een *afgeleid* belang en resteert voor klager slechts de burgerlijke rechter.

In het ruimtelijk bestuursrecht heeft

de Afdeling bestuursrechtspraak nooit snel willen toekomen aan de conclusie dat slechts een afgeleid belang aanwezig was. Zo heeft de Afdeling eerder geoordeeld dat het op de voet van de Woningwet niet is vereist dat de aanvrager van een bouwvergunning tevens eigenaar is van het perceel waarop wordt gebouwd<sup>3</sup>; evenmin acht de Afdeling eigendom van een bouwperceel vereist voor een rechtsgeldige beslissing op een verzoek om vrijstelling ex art. 19 WRO (oud)<sup>4</sup>. Daarnaast kunnen huurders, gebruikers en exploitanten als belanghebbenden bij een bouw aanvraag worden aangemerkt, zeker indien de eigenaar/verhuurder met de verwezenlijking van het bouwplan heeft ingestemd<sup>5</sup>.

Maar het heeft zijn grens: een aanvrager om een omgevingsvergunning voor bouwen, die in privaatrechtelijke zin géén aanspraak kan maken op verwezenlijking van het bouwplan is *niet* belanghebbend bij een beslissing op die aanvraag. Althans niet indien vóóraf vaststaat of het wel zeker lijkt te zijn dat het bouwplan nooit kan worden verwezenlijkt. Hoe zit dat?

Een bouwvergunning is een besluit op aanvraag (een beschikking). Een aanvraag is een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen (art. 1:3 lid 3 Awb). Als echter een niet-belanghebbende de aanvraag doet, dan is de beslissing van een bestuursorgaan daarop geen besluit; bezwaar of beroep aantekenen kan dus niet.<sup>6</sup> Relevant is nog dat een en ander een beoordeling vergt van de situatie ten tijde van die aanvraag (toetsing 'ex tunc'). De situ-

atie ten tijde van het besluit op bezwaar is voor die beoordeling *niet* van belang<sup>7</sup>.

## Strakkere grens

En die grens is sinds 1 januari 2013 door de wetgever strakker getrokken: toen trad het nieuwe art. 8:69a Awb in werking en is het *relativiteitsvereiste* tot het gehele terrein van het bestuursrecht gaan behoren (die eis gold al voor zaken waarop de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing was). Het komt erop neer dat moet worden geoordeeld of de ingeroepen rechtsregels wel strekken tot bescherming van het belang waarin klagers feitelijk dreigen te worden geschaad. Het zal het ene deel van het bestuursrecht meer belemmeren dan het andere: als er weinig belangen van derden spelen, is er weinig aan de hand – denk aan sociaal zekerheidsrecht, ambtenarenrecht en/of belastingrecht.

In het ruimtelijk bestuursrecht ligt dat anders: daar spelen bij uitstek belangen van derden. Een omwonende zal meestal belanghebbende zijn bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, als dat besluit het bouwen van woningen mogelijk maakt waar de omwonende zicht op heeft. Maar diezelfde omwonende kan zich door de relativiteitseis niet beroepen op schending van normen over de geluidsbelasting van die nieuw te bouwen woningen: die zien op de bescherming van bewoners van die nieuwe woningen en niet op reeds aanwezige omwonenden<sup>8</sup>.

We zullen ongetwijfeld gaan zien hoe deze verschuiving uitkristalliseert in de jurisprudentie.

<sup>1</sup> Advocaat bij Kingfisher Advocaten in Amsterdam.

<sup>2</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), 22 oktober 2008, JB 2009, 4 (Recycling Netwerk).

<sup>3</sup> ABRvS 26 september 2007, AB 2007, 354.

<sup>4</sup> ABRvS 17 oktober 2007, AB 200701415/1.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 5 november 2003, AB 2003, 460/2004, 143 en ABRvS 26 september 2007, AB 2007, 354.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 22 november 2005, AB 2006, 18, ABRvS 8 maart 2006, 200504481/1 en ABRvS 22 maart 2006, 200508107/1.

<sup>7</sup> Zie ABRvS 9 januari 2008, 200703736/1 en ABRvS 26 september 2007, AB 2007, 354.

<sup>8</sup> ABRvS 19 januari 2011, 2011/47, m.nt. A.A.J. de Gier (Elzenbos Brummen).