

Jurisprudentie – II. Bestuursrecht algemeen

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 13 november 2019, No. 201904448/1/A1, ECLI:NL:RVS:2019:3833 (Belanghebbendheid)

(Mr. C.J. Borman, mr. F.C.M.A. Michiels en mr. C.C.W. Lange)

Awb: art. 1:2, art. 8:1; Wabo: art. 2.1, lid 1 sub a en c

Omgevingsvergunning voor bouwen en afwijken van het bestemmingsplan voor een gebouw met daarin een hotel. Appartementen en een ondergrondse parkeergarage. Belanghebbendheid van de Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht en de vereniging De Klimaatpartij. Toegang tot de bestuursrechter

Met gastnoot T. Groot, Red.¹

Overwegingen

Inleiding

1. Amrâth heeft een omgevingsvergunning gevraagd voor de bouw van een gebouw met daarin een hotel, 316 appartementen en een ondergrondse parkeergarage aan de Croeselaan en de Jaarbeursboulevard in Utrecht. Dit gebouw staat ook bekend als de Galaxy Tower.

2. Bij het besluit van 21 november 2017 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend. Het betreft een vergunning voor de activiteiten 'bouwen' en 'afwijken van het bestemmingsplan'.

3. SSLU en De Klimaatpartij kunnen zich niet met dit besluit verenigen, voor zover daarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de activiteit 'bouwen'.

4. In de aangevallen uitspraak is het beroep van SSLU en De Klimaatpartij tegen dit besluit niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft daartoe geoordeeld dat SSLU en De Klimaatpartij geen belanghebbenden zijn bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning.

Volgens de rechtbank is SSLU geen belanghebbende omdat de belangen die zij volgens haar statuten beoogt te beschermen niet rechtstreeks worden geraakt door de vergunningverlening. Verder heeft de rechtbank overwogen dat feitelijke werkzaamheden van SSLU vóór het indienen van het bezwaarschrift (op 2 januari 2018) gedurende een periode van ongeveer een jaar ontbreken of gaan over het voeren of voorbereiden van procedures.

De Klimaatpartij is geen belanghebbende omdat zij een politieke partij is, zo heeft de rechtbank geoordeeld.

Relevante regelgeving

5. Artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt: 'Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.'

Artikel 1:2, eerste lid, luidt: 'Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.'

Het derde lid luidt: 'Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.'

Beoordeling van het hoger beroep

6. SSLU en De Klimaatpartij betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij geen belanghebbenden zijn bij het besluit van 27 november 2017. Daartoe stellen zij dat de belangen die de SSLU beoogt te beschermen rechtstreeks door de vergunningverlening worden geraakt en dat SSLU bovendien feitelijke werkzaamheden verricht ter bescherming van die belangen. Hierbij voeren zij aan dat de statutaire doelstelling van SSLU is gericht op het tegengaan van luchtverontreiniging. Het tegengaan van extra CO₂-uitstoot - en daaraan gerelateerd het tegengaan van energieverstopping - valt hier volgens hen ook onder. Zij stellen daarom dat de belangen van SSLU rechtstreeks zijn betrokken bij een besluit dat de bouw mogelijk maakt van een gebouw dat niet aan de energieprestatie-eisen voldoet.

Verder voeren zij aan dat De Klimaatpartij slechts één focuspunt heeft en dat dit focuspunt door haar in het bijzonder wordt behartigd als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Daarom stellen zij dat de rechtbank in dit geval ten onrechte de vaste jurisprudentielijn over de belanghebbendheid van algemene politieke partijen heeft toegepast. Dat De Klimaatpartij in haar statuten als politieke partij is omschreven, staat er daarom niet aan in de weg om haar als belanghebbende aan te merken, zo betogen zij.

¹ Thom Groot is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Deze noot is geschreven op persoonlijke titel, en afgerond op 29 november 2019.

7. Voor de vraag of een rechtspersoon be-
langhebbende is als bedoeld in artikel 1:2,
eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de
rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling
en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een recht-
streeks bij het bestreden besluit betrokken alge-
meen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de
wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis
(*Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35*) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtin-
gen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een
algemeen of collectief belang dat zij zich statutair
ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich
daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks
is betrokken.

Belanghebbendheid van SSLU

8. Artikel 2, eerste lid, van de statuten van
SSLU luidt als volgt: 'De doelstelling van de
stichting is:

- bestrijding van luchtverontreiniging in Utrecht en
de regio Utrecht en het tegengaan van blootstelling
aan verontreinigde lucht, die schadelijk is voor de
gezondheid en het milieu.'

Artikel 2, tweede lid, van de statuten luidt:

'De stichting tracht haar doel te bereiken door:

- het geven van voorlichting, onderzoek en advies
aan burgers, buurt- en wijkcomités, gemeentebes-
turen en politieke partijen teneinde gedragsver-
andering te bewerkstelligen en besluitvorming te
beïnvloeden;

- rechtsmiddelen in te stellen (zowel bestuursrecht-
elijk als civielrechtelijk) tegen besluiten, plannen
en situaties in de stad en de regio Utrecht, die
schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu in
verband met verontreiniging van de lucht, waarbij
onder meer het verkeer een belangrijke rol speelt.'

8.1. De doelstelling van SSLU, zoals die is
geformuleerd in haar statuten, is als zo-
danig gericht op het behartigen van algemene be-
langen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de
Awb. Het gebied waarop het besluit van 21 novem-
ber 2017 betrekking heeft, ligt binnen de territoriale
begrenzing van de statutaire doelomschrijving. De
vraag die partijen onder meer verdeeld houdt, is of
de doelstelling van SSLU rechtstreeks door dit be-
sluit wordt geraakt.

8.2. Het besluit van 21 november 2017
maakt de bouw mogelijk van een ge-
bouw met verschillende functies. Hiertegen heeft
SSLU rechtsmiddelen aangewend omdat zij stelt
dat het gebouw niet voldoet aan de in het Bouw-
besluit 2012 gestelde regels voor energiezuinigheid.
Dit betekent volgens SSLU dat meer energie no-
dig is voor bijvoorbeeld de verwarming van het ge-
bouw. Bij de opwekking van de daarvoor benodigde
energie komt CO₂ vrij. Dit heeft in algemene zin
negatieve effecten op de luchtkwaliteit en is dus ook
nadelig voor de luchtkwaliteit in de regio Utrecht,
zo stelt SSLU.

8.3. Naar het oordeel van de Afdeling staan
de door SSLU omschreven effecten
in een te ver verwijderd verband van de doelstel-
ling van de SSLU. De opwekking van energie kan
in algemene zin weliswaar van invloed zijn op de
luchtkwaliteit, maar dit is afhankelijk van de wijze
van energieopwekking. Bovendien zullen mogelij-
ke gevolgen voor de luchtkwaliteit zich met name
voordoen in de omgeving waar de energie wordt
opgewekt. De opgewekte energie kan vervolgens
op een andere locatie worden ingezet. Daarom kan
niet worden geoordeeld dat het energieverbruik in
het gebouw rechtstreeks van invloed is op de lucht-
kwaliteit in de regio Utrecht. Dit betekent dat de
door SSLU aangedragen belangen niet behoren tot
de collectieve belangen die zij krachtens haar sta-
tuten in het bijzonder behartigt. De collectieve be-
langen van SSLU worden dan ook niet rechtstreeks
geraakt door het besluit van 21 november 2017.

8.4. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht
geoordeeld dat SSLU geen belangheb-
bende is bij het besluit van 21 november 2017. Het
betoog faalt.

Belanghebbendheid van De Klimaatpartij

9. Artikel 1, derde lid, van de statuten van De
Klimaatpartij luidt:

'De Klimaatpartij is een vereniging die zich sterk
wil maken voor klimaat en milieu. Voor de Klimaat-
partij staat het vast dat het daarvoor noodzakelijk is
zich ook in te zetten voor een eerlijke verdeling van
macht, kennis en welvaart en voor een samenleving
waarin geen plaats is voor steeds meer economische
groei, waarmee voornamelijk de belangen wor-
den gediend van een kleine groep bevoorrechten
waardoor de kloof tussen rijk en arm steeds groter
wordt.'

Artikel 2, tweede lid, van de statuten luidt:
'De Klimaatpartij wil haar doelstellingen ook berei-
ken door deel te nemen aan plaatselijke, provinciale,
landelijke en Europese verkiezingen om overheden
er zoveel mogelijk van te weerhouden plannen vast
te stellen en uit te voeren die het klimaat en het mi-
lieu schaden en de samenleving onrechtvaardiger
maken en aan te zetten tot een mens-, klimaat- en
milieuvriendelijk beleid.'

9.1. Uit de hiervoor weergegeven passages
blijkt dat De Klimaatpartij een politieke
partij is. Tussen partijen is dit ook niet in geschil.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bij-
voorbeeld in de uitspraken van 5 december 2007,
ECLI:NL:RVS:2007:BB9488, en 14 april 2015,
ECLI:NL:RVS:2015:1151) kan een politieke par-
tij, in een geval waarin beroep openstaat voor be-
langhebbenden, niet opkomen ter bescherming van
algemene en collectieve belangen, omdat zich daar-
tegen de woorden 'in het bijzonder' aan het slot van
artikel 1:2, derde lid, van de Awb verzetten.

9.2. Het betoog van De Klimaatpartij dat
die jurisprudentielijn niet op haar van
toepassing is omdat zij een zogenoemde 'one-is-

sue-partij' is, slaagt niet. Daartoe is alleen al redenevend dat de onderwerpen klimaat, milieu en de daarbij volgens De Klimaatpartij noodzakelijke armoedebestrijding vanwege de veelomvattenheid van die onderwerpen niet kunnen worden aange-merkt als één focuspunt. Dat De Klimaatpartij zich met name voor de genoemde onderwerpen wil inzetten bij de behartiging van het algemeen belang, betekent daarom niet dat zij rechtstreeks in haar belang wordt getroffen door een besluit dat zich daarmee niet zou verdragen.

9.3. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat De Klimaatpartij geen belanghebbende is bij het besluit van 21 november 2017.

Het betoog faalt.

Conclusie en slotoverweging

10. Het hoger beroep is ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Een uitspraak over een van de kernbegrippen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) trekt altijd de aandacht. Zeker als de uitkomst, zoals in de hierboven weergegeven uitspraak, is dat het beroep van appellanten niet-ontvankelijk is. De laatste jaren zien we immers dat de kernbegrippen van de Awb niet zelden worden opgerekt of in elk geval creatief worden geïnterpreteerd om de toegang tot de bestuursrechter juist zo ruim mogelijk te laten zijn. Recent voorbeeld hiervan is de verdere uitholling van het leerstuk van afgeleid belang.² Een wat ouder voorbeeld biedt de uitspraak over de sinterklaasintoet in Amsterdam en de belanghebbendheid van de Stichting Pietengilde.³ Ondanks deze 'trend' in het bestuursrecht zijn er dus nog wel degelijk gevallen waarin appellanten de toegang tot de bestuursrechter wordt ontzegd. Voor appellanten die algemene of collectieve belangen behartigen geldt hiervoor het normatief kader van artikel 1:2, derde lid, Awb. Dit artikel bepaalt dat rechtspersonen kunnen opkomen voor algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. De criteria die hierachter schuilgaan, hebben door de jaren vorm gekregen in de rechtspraak van met name de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). In deze noot zet ik eerst globaal onder de punten 2-6 die criteria uiteen, om vervolgens onder de punten 7 en 8 in te gaan op die criteria in relatie tot de in deze zaak opkomende appellanten, te weten: de Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (hierna: SSLU) en de vereniging De Klimaatpartij (hierna: De Klimaatpartij).

² Zie conclusie van A-G Widdershoven van 7 november 2018, ECLI: NL:CRVB:2018:3474 en de uitspraken CRvB van 5 maart 2019, ECLI: NL:CRVB:2019:655 en ECLI: NL:CRVB:2019:669, *USZ* 2019/159, m.nt. Bex-Reimert. Zie ook ABRvS 26 juni 2019, ECLI: NL:RVS:2019:1984, AB 2019/382, m.nt. Van Angeren, *JB* 2019/139, m.nt. Peters.

³ ABRvS 12 november 2014, ECLI: NL:RVS:2014:4117, AB 2015/55, m.nt. Brouwer en Schilder, *JB* 2014/245, m.nt. Schutgens. Zie hierover de oratie van Schuurmans, *Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie*, Leiden: Universiteit Leiden 2015.

2. Komt appellant op voor een algemeen of collectief belang? Als het antwoord op die vraag bevestigend is, dan geldt artikel 1:2, derde lid, Awb als het normatief (of: toetsings-)kader voor de belanghebbendheid van appellant. Maar hoe bepaalt de bestuursrechter of appellant voor een algemeen of collectief belang opkomt en bijvoorbeeld niet voor een eigen belang? De statuten van appellant zijn hiervoor bepalend.⁴ In die statuten zal de bestuursrechter de doelstelling van appellant bekijken. Als uit die doelstelling blijkt dat appellant de belangen behartigt van een aanwijsbare groep van personen - denk hierbij aan de belangen van de leden van een vereniging en/of de belangen van bewoners van een bepaalde wijk in een gemeente of de ouders van kinderen op een bepaalde school - dan zal de bestuursrechter concluderen tot een collectief belang. Als de doelstelling een meer algemeen karakter heeft en dus niet op een bepaalde groep personen is terug te voeren, zal veelal sprake zijn van een algemeen belang. Typische voorbeelden van algemene belangen zijn milieuorganisaties, zoals Greenpeace, en - meer specifiek - organisaties ter bescherming van de vogelpopulatie in Nederland of de dassenbescherming. Omdat het al dan niet opkomen voor algemene of collectieve belangen bepalend is voor het toetsingsregime voor belanghebbendheid - namelijk welk lid van artikel 1:2 Awb van toepassing is - zal de bestuursrechter als hier een geschil over is, veelal dit expliciet in de uitspraak vaststellen.⁵ Er zijn echter uitzonderingen.⁶ Het gevolg hiervan kan zijn dat onduidelijk is hoe nu precies de belanghebbendheid is beoordeeld en of dit al dan niet in lijn is met de bestaande rechtspraak op dit punt.

3. Als vaststaat dat een appellant opkomt voor algemene en/of collectieve belangen⁷, is vervolgens de vraag of appellant rechtspersoonlijkheid bezit. Het eerste criterium van artikel 1:2, derde lid, Awb is namelijk dat appellant een rechtspersoon moet zijn. Allerlei type rechtspersonen verschijnen voor de bestuursrechter. De meest voorkomende zijn evenwel de vereniging, de stichting en - in mindere mate - de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid als bedoeld in artikel 2:26 van het BW (ook wel: informele vereniging). Voor dit laatste type rechtspersoon hanteert de bestuursrechter tot nu toe de volgende eisen: er moet een ledenbestand zijn, het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht én de organisatie dient als een eenheid deel te nemen aan het rechtsverkeer.⁸ Als aan deze drie vereisten is

⁴ Zie De Poorter en Van Heusden, 'Bovenindividuele belangenbehartiging. Naar een aanscherping van het beroepsrecht voor belangenorganisaties door een vereiste van representativiteit', in: *JBPlus* 2017/0, met verwijzing naar ABRvS 14 december 2016, ECLI: NL:RVS:2016:3328. Zie ook ABRvS 26 juni 2019, ECLI: NL:RVS:2019:1990, *JM* 2019/137, m.nt. Bokelaar.

⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 september 2019, ECLI: NL:RVS:2019:3027 en ABRvS 6 november 2013, ECLI: NL:RVS:2013:1830.

⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 april 2019, ECLI: NL:RVS:2019:1399, AB 2019/326, m.nt. Groot.

⁷ Terzijde: een appellant kan voor beide type belangen opkomen, zie opnieuw De Poorter en Van Heusden in *JBPlus* 2017/0.

⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 september 2019, ECLI: NL:RVS:2019:3094.

voldaan kan appellant als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid worden aangemerkt. Dit betekent echter nog niet dat appellant dus ook belanghebbendheid is; het betekent slechts dat appellant voor een algemeen en/of collectief belang als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, Awb kan opkomen. Overigens lijkt de Afdeling in de uitspraken van 28 februari 2018⁹ en 30 april 2019¹⁰ over respectievelijk de belanghebbendheid van Huis de Bourbon de Parme en Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE, vrij gemakkelijk aan te nemen dat appellanten rechtspersoonlijkheid hebben. Of dit een doorbreking van de lijn tot nu toe betekent, is nog afwachten, maar opvallend lijkt het op zijn minst.

4. Als de horde van de rechtspersoonlijkheid is genomen, is vervolgens van belang of appellant een belang krachtens haar statutaire doelstelling en blijkens haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. De toevoeging 'in het bijzonder behartigt' moet zo worden uitgelegd dat het gaat om een voldoende specifiek belang.¹¹ Voor de doelstelling betekent dit dat wordt gekeken naar - wat wel wordt genoemd - de functionele en territoriale begrenzing in de statuten, oftewel simpel gezegd het 'object' van de doelstelling en het werkgebied. Bijvoorbeeld de bescherming van de vogelpopulatie (functioneel) in de gemeente Nijmegen (territoriaal). Als de begrenzing van de doelstelling erg ruim is of zelfs in het geheel ontbreekt, leidt dit niet zelden ertoe dat geen sprake is van een belang dat in het bijzonder wordt behartigd. Wellicht het meest illustratief hiervoor is de rechtspraak over politieke partijen.¹² De bestuursrechter lijkt evenwel terughoudend aan te nemen dat de doelstelling te ruimhartig is. Als een zekere begrenzing in de statuten is neergelegd, zij het functioneel of territoriaal, dan zal een dergelijk oordeel veelal uitblijven. Temeer omdat de feitelijke werkzaamheden - daar waar een algemene doelstelling in het geding is - een zekere 'corrigerende werking' heeft. Veelal wordt die corrigerende werking van de doelstelling en feitelijke werkzaamheden omschreven als 'communiceren de vaten'; ook met een ruime statutaire doelstelling kan een belang in het bijzonder worden behartigd, mits het doel door feitelijke werkzaamheden wordt 'gedragen'.

5. Over die feitelijke werkzaamheden valt nog het volgen-de te zeggen. Voor appellanten met een algemeen belang geldt de eis van feitelijke werkzaamheden. Dit betekent dat vereist is dat appellant het statutaire doel 'in de praktijk brengt' doordat bepaalde activiteiten worden ondernomen door appellant. Veel voorkomende activiteiten zijn: het hebben en bijhouden van een website, het uitdelen van flyers, het organiseren van (informatie)bijeenkomsten en het verspreiden van een nieuwsbrief. Sinds de bekende uitspraken van 1 oktober 2008 en daarna kunnen niet als feitelijke werkzaamheden worden aangemerkt het voorbereiden en

voeren van gerechtelijke procedures.¹³ Wanneer evenwel precies sprake is van het voorbereiden van een gerechtelijke procedure is niet duidelijk uit de rechtspraak af te leiden.¹⁴ De feitelijke werkzaamheden dienen in de bezwaarfase er uiterlijk te zijn op de laatste dag van de termijn waarbinnen tegen het bestreden besluit bezwaar kon worden gemaakt.¹⁵ In (hoger) beroep geldt een vergelijkbaar moment; uiterlijk op de laatste dag van de (hoger)beroepstermijn dienen de feitelijke werkzaamheden er te zijn. Of de feitelijke werkzaamheden er in voldoende mate zijn, is - zoals gezegd - mede afhankelijk van de reikwijdte van de statutaire doelstelling. Als deze ruim is, zullen meer activiteiten door appellant moeten zijn ondernemen tot de hiervoor genoemde peilmomenten. Als de statutaire doelstelling evenwel beperkt is, geldt dat de feitelijke werkzaamheden niet talrijk hoeven te zijn. Interessant is nog kort te vermelden dat de feitelijke werkzaamheden een zekere continuïteit moeten laten zien¹⁶ en dat de werkzaamheden niet hoeven plaats te vinden in het gehele gebied dat binnen de territoriale begrenzing van de statutaire doelstelling valt.¹⁷ Voor appellanten met een collectief belang hanteert de bestuursrechter het criterium van 'bundeling van belangen'. Als daarvan sprake is worden de feitelijke werkzaamheden geacht besloten te liggen in die bundeling van belangen. Van een bundeling van belangen wordt gesproken als een bovenindividueel belang - hetgeen meer is dan de optelsom van individuele personen - rechtstreeks betrokken is bij een besluit. In wezen wordt dus vereist dat sprake is van een collectief belang dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Heel duidelijk lijkt de bestuursrechter hierover echter niet.¹⁸

6. Wordt appellant door het besluit *rechtstreeks* geraakt? Die vraag blijft over zodra de hiervoor vermelde criteria zijn doorlopen. Vrij expliciet komt dit bijvoorbeeld aan de orde in de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2019 over een bestemmingsplan dat nieuwe functies mogelijk maakt op het noordelijke deel van de voormalige vliegbasis Twenthe-Noord, waaronder bedrijvigheid die verband houdt met zogenoemde 'unmanned systems'.¹⁹ De Stichting Vredes- en DuurzaamheidsActiviteiten Netwerkstad (VEDAN) stelde hiertegen beroep in bij de Afdeling. De stichting stelt zich blijkens haar statutaire doelstelling ten doel de Twentse bevolking te informeren en mobiliseren voor vredeswerk, het bevorderen van het begrip tussen Nederlanders en Duitsers en het verrichten van alle daarmee samenhangende activiteiten. Volgens de stichting maakt het bestreden besluit de voorbereidingen van oorlogsgeweld mogelijk in de vorm van de ontwikkeling van 'unmanned systems' (onbemand lucht-

⁹ ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:680.

¹⁰ ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, AB 2019/326, m.nt. Groot.

¹¹ Zie hierover ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2468.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3406 en ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:610.

¹³ ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911, AA20090051, m.nt. Damen, AB 2008/348, m.nt. Michiels, TBR 2008/192, m.nt.

Nijmeijer. Andere voorbeelden zijn ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3431, AB 2017/241, m.nt. Tolsma en ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1139.

¹⁴ Zie hierover uitgebreid De Poorter en Van Heusden in *JBPlus* 2017/0.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1139.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3431, AB 2017/241, m.nt. Tolsma.

¹⁷ Zie ABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4736, AB 2015/73, m.nt. Tolsma.

¹⁸ Zie De Poorter en Van Heusden in *JBPlus* 2017/0.

¹⁹ ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1828.

vaartuig). Dit wil zij voorkomen. De Afdeling oordeelt echter dat deze uit de doelstelling van de stichting voortvloeiende morele betrokkenheid met diegenen die met oorlogsgeweld worden geconfronteerd, in een te ver verwijderd verband tot de inhoud van het bestreden besluit. Het is namelijk niet zo dat de eventuele aanwending van 'unmanned systems' voor militaire doeleinden het gevolg is van het desbetreffende bestemmingsplan. De gevolgen van het bestemmingsplan zijn de ruimtelijke gevolgen voor het plangebied en de omgeving daarvan. De Afdeling concludeert dan ook: 'dat de door de Stichting op grond van haar statuten en feitelijke werkzaamheden behartigde belangen in een te ver verwijderd verband staan tot het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en dat het vereiste rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang dan ook ontbreekt'. Kortom, de les die hieruit kan worden getrokken is dat ook als aan de hiervoor genoemde criteria is voldaan, dit nog niet automatisch betekent dat appellants de status van belanghebbende heeft.²⁰

7. In de hiervoor opgenomen uitspraak²¹ oordeelt de Afdeling - overigens net als de rechtbank²² - dat SSLU niet als belanghebbende kan worden aangemerkt bij het besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor de bouw van een gebouw met daarin een hotel, 316 appartementen en een ondergrondse parkeergarage aan de Croeselaan en de Jaarbeursboulevard in Utrecht, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, sub a en c, Wabo. De Afdeling citeert de statutaire doelstelling van SSLU. Die luidt als volgt: 'De bestrijding van luchtverontreiniging in Utrecht en de regio Utrecht en het tegengaan van blootstelling aan verontreinigde lucht, die schadelijk is voor de gezondheid en het milieu'. Op basis hiervan stelt de Afdeling vast dat SSLU algemene belangen behartigt als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, Awb. Ook stelt de Afdeling vast dat het bestreden besluit - de verlening van de omgevingsvergunning - betrekking heeft op een gebied dat binnen de territoriale begrenzing van de statutaire doelstelling van SSLU valt. De Afdeling laat in het midden of SSLU het belang waarvoor zij opkomt in het bijzonder behartigt. Zo gaat de Afdeling niet in op de vraag of de statutaire doelstelling te veelomvattend is en/of de feitelijke werkzaamheden voldoende zijn. In plaats daarvan overweegt de Afdeling dat 'de vraag die partijen onder meer verdeeld houdt, is of de doelstelling van SSLU rechtstreeks door dit besluit wordt geraakt'.

8. Een mijns inziens enigszins opvallende overweging, nu de belanghebbendheid van appellant ambtshalve - dat wil zeggen los van de wil van partijen - moet worden bezien. Voor het gemak ga ik er maar vanuit dat de Afdeling het standpunt van partijen deelt dat het uitsluitend gaat om de vraag of het belang rechtstreeks wordt geraakt en dat dus de andere criteria zijn 'afgevinkt'. Opvallend is dit wel, aangezien de rechtbank nog oordeelde dat SSLU onvoldoende feitelijke werkzaamheden verrichtte. De Afdeling vervolgt

haar oordeel met de vaststelling dat het bestreden besluit de bouw mogelijk maakt van een gebouw met verschillende functies. Volgens SSLU zou niet worden voldaan aan de in het Bouwbesluit 2012 gestelde regels voor energiezuinigheid, waardoor meer energie nodig is voor de verwarming van het gebouw, hetgeen weer leidt tot de uitstoot van extra CO₂ en daarmee de luchtkwaliteit negatief beïnvloedt. De Afdeling volgt SSLU niet in die redenering en oordeelt dat de door SSLU omschreven effecten in te ver verwijderd verband staan van de doelstelling van SSLU. Het feit dat de opwekking van energie in algemene zin van invloed is op de luchtkwaliteit is daarvoor onvoldoende, onder andere omdat dit afhankelijk is van de wijze van energieopwekking. Ook zouden de eventuele gevolgen voor de luchtkwaliteit zich met name voordoen in de omgeving waar de energie wordt opgewekt en dat is - althans zo begrijp ik de Afdeling - niet in Utrecht. Het energieverbruik in het gebouw is dan ook niet rechtstreeks van invloed op de luchtkwaliteit in de regio Utrecht. Een mijns inziens niet onredelijke redenering, zij het dat ik mij afvraag of onder meer de bouw van het hotel, 316 appartementen en de ondergrondse parkeergarage, alsmede de verkeerstoevoer ten gevolge van die bouw wél een rechtstreeks effect hebben op de luchtkwaliteit. Had de Afdeling daar niet (ook) naar moeten kijken? In elk geval is de eindconclusie van de Afdeling wat opmerkelijk. Zij oordeelt: 'Dit betekent dat de door SSLU aangedragen belangen niet behoren tot de *collectieve* belangen die zij krachtens haar statuten in het bijzonder behartigt. De collectieve belangen van SSLU worden dan ook niet rechtstreeks geraakt door het besluit van 21 november 2017'. Het ging hier toch om algemene belangen? Is dit een verschrijving of zit hier meer achter? Ik gok het eerste, nu het sterk op een 'slip of the pen' lijkt.

9. Ook De Klimaatpartij komt volgens de Afdeling de status van belanghebbende niet toe. De reden hiervoor is echter een andere dan voor SSLU. Opnieuw start de Afdeling haar overwegingen met het citeren van de statutaire doelstelling van appellant. Die doelstelling luidt: 'De Klimaatpartij is een vereniging die zich sterk wil maken voor klimaat en milieu. Voor de Klimaatpartij staat het vast dat het daarvoor noodzakelijk is zich ook in te zetten voor een eerlijke verdeling van macht, kennis en welvaart en voor een samenleving waarin geen plaats is voor steeds meer economische groei, waarmee voornamelijk de belangen worden gediend van een kleine groep bevoorrechten waardoor de kloof tussen rijk en arm steeds groter wordt'. Dit doel tracht De Klimaatpartij onder andere te bereiken door deel te nemen aan plaatselijke, provinciale, landelijke en Europese verkiezingen, zo vermelden de statuten. Op basis hiervan stelt de Afdeling vast dat De Klimaatpartij een politieke partij is. Dit zou tussen partijen ook niet in geschil zijn. Onder verwijzing naar uitspraken van 5 december 2007²³ en 14 april 2015²⁴, overweegt de Afdeling dat een politieke partij in een geval waarin beroep openstaat voor belanghebbenden, niet kan opkomen ter bescherming van algemene en collectieve

²⁰ Zie ook ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1558 en ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984, AB 2019/382, m.nt. Van Angeren, JB 2019/139 m.nt. Peters.

²¹ ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3833.

²² Rb. Midden-Nederland 15 april 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:1969.

²³ ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9488, AB 2008/18, m.nt. Widdershoven, *Men R* 2008/47, m.nt. Van Rijswijk.

²⁴ ABRvS 14 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1151, *JG* 2015/36 m.nt. Barkhuysen en Swagemakers.

belangen. De tekst van artikel 1:2, derde lid, Awb, te weten 'in het bijzonder' zou zich daartegen verzetten. De Afdeling ziet geen aanleiding voor De Klimaatpartij een uitzondering te maken. Het standpunt van De Klimaatpartij dat hiertoe wél aanleiding bestaat, omdat zij een zogenoemde 'one-issue-partij' is, volgt de Afdeling reeds niet omdat de onderwerpen klimaat, milieu en de daarbij volgens De Klimaatpartij

noodzakelijke armoedebestrijding vanwege de veelomvattendheid van de onderwerpen niet kunnen worden aangemerkt als één focuspunt. Kortom, De Klimaatpartij wordt niet rechtstreeks geraakt in een belang dat zij - en daarop ligt het accent - *in het bijzonder behartigt*. Gelet op de onder 4 besproken lijn in de rechtspraak, lijkt dit oordeel mij juist.

T. Groot

Jurisprudentie – III. Grondbeleid

TBR 2020/10

Hof Arnhem-Leeuwarden, 3 september 2019,
No. 200.249.480/01, ECLI:NL:GHARL:2019:7120
(Gedooagbeschikking elektriciteitsnetwerk)

(Mr. J.H. Kuiper, mr. M.M.A. Wind en mr. G. Kattenberg)

BP: art. 1, art. 4

Gedooagbeschikking, elektriciteitsnetwerk,
onderhandelingsplicht, onteigening

Met noot J.A.M.A. Sluysmans, Red.

2 De feiten

2.1. Het hof gaat uit van de volgende feiten.

2.2. Het perceel is in eigendom van Recreatiecentrum Bergumermeer en maakt onderdeel uit van een vakantiepark dat door Recreatiecentrum Bergumermeer wordt geëxploiteerd. De vakantiehuizen op het vakantiepark zijn aangesloten op een elektriciteitsnetwerk dat eveneens in eigendom is van Recreatiecentrum Bergumermeer.

2.3. De vereniging van eigenaren Villa's Recreatiecentrum Bergumermeer (hierna: VRB) behartigt de belangen van de eigenaren van 21 recreatievilla's op het vakantiepark. De villa's staan op eigen grond. VRB heeft netbeheer Liander N.V. (hierna: Liander) verzocht om de villa's aan te sluiten op een door Liander beheerd elektriciteitsnet in de zin van de Elektriciteitswet 1998. Op grond van artikel 23 Elektriciteitswet 1998 diende Liander aan dit verzoek gehoor te geven.

2.4. Liander is daarop in overleg getreden met Recreatiecentrum Bergumermeer. Zij hebben gesproken over een eventuele overname van het reeds aanwezige elektriciteitsnetwerk door Liander, alsmede over het sluiten van een opstalovereenkomst en de hoogte van de vergoeding in verband met een nieuw door Liander aan te leggen

electriciteitsnetwerk. Partijen hebben uiteindelijk geen overeenstemming bereikt.

2.5. Liander heeft bij brief van 17 april 2018 de Minister verzocht om aan Recreatiecentrum Bergumermeer de plicht op te leggen tot het gedogen van de aanleg en instandhouding van ondergrondse laagspanningsverbindingen (0,4 kV) op het perceel. Op het perceel diende onder een (toegangs)weg een mantelbuis te worden aangebracht door middel van een gestuurde boring. Op het perceel zelf behoeften geen (graaf)werkzaamheden te worden verricht. De Minister heeft met de gedooagbeschikking van 17 oktober 2018 het verzoek van Liander toegewezen.

2.6. Recreatiecentrum Bergumermeer heeft een bezwaarschrift tegen de gedooagbeschikking ingediend bij de Minister. Bij besluit van 10 januari 2019 heeft de Minister het bezwaar ongegrond verklaard. Recreatiecentrum Bergumermeer heeft geen beroep ingesteld tegen deze beslissing op bezwaar.

2.7. De ondergrondse mantelbuis is inmiddels onder de (toegangs)weg op het perceel geplaatst. Het aansluiten van de 21 recreatievilla's is nog niet voltooid, omdat de werkzaamheden momenteel stilliggen als gevolg van een contractuele afspraak om geen werkzaamheden op het vakantiepark uit te (laten) voeren gedurende het hoogseizoen. Liander verwacht dat de resterende werkzaamheden, die na de herfstvakantie zullen worden uitgevoerd, nog ongeveer twee weken in beslag zullen nemen.

3 Het verzoek

3.1. Recreatiecentrum Bergumermeer verzoekt het hof, voor zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad, om de gedooagbeschikking op grond van artikel 4 lid 1 BP te vernietigen (omdat onteigening geboden is), met veroordeling van Staat der Nederlanden, althans de Minister in de kosten van dit geding.