

TIJDSCHRIFT VOOR BOUWRECHT

TBPR

**Inefficiëntieschade in de bouw en
installatietechniek**

— Mr. dr. M.R. Ruygvoorn

**Modelovereenkomst Bouwteam DG 2020
onder de loep**

— Mr. B.E. Hertstein

**Graafschade sinds mei 2018: alle ballen op
de grondroerder**

— Prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans en
mr. D. Krijvenaar

**Gevolgen van enige betekenis en
een laagdrempelige toegang tot de
bestuursrechter. De stand van zaken bij
belanghebbendheid**

— Mr. T. Groot

**Waarom de nieuwe afdeling 3.5 van de
Algemene wet bestuursrecht geheel
ongeschikt is voor het coördineren van
omgevingsrechtelijke besluiten**

— Mr. H.A.J. Gierveld

7

JULI 2020



Gevolgen van enige betekenis en een laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter

De stand van zaken bij belanghebbendheid

– Mr. T. Groot¹

1. Inleiding

Concrete aanleiding voor dit artikel vormt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 19 februari 2020, waarin de Afdeling eerst na een uitgebreide reflectie op het verkeersonderzoek van het bestuursorgaan oordeelt dat appellante geen gevolgen van enige betekenis zal ondervinden en derhalve niet als belanghebbende kan worden aangemerkt.² Uit het onderzoek zou namelijk blijken dat er voor de woning van appellante geen toename van verkeer plaatsvindt “die direct kan worden toegerekend aan de in de onderhavige procedure centraal staande omgevingsvergunningen”.

Ik vraag mij af hoe representatief dit oordeel van de Afdeling is voor de toepassing van het criterium van gevolgen van enige betekenis. Hoe heeft de rechtspraak zich in zoverre ontwikkeld en waar staan we nu? Mijn indruk is dat met deze rechtspraak zich een praktijk heeft ontwikkeld waarbij meer materiële afwegingen over de gegrondheid van het (hoger) beroep in de ontvankelijkheidsfeer worden getrokken. Vanuit de gedachte van de wetgever dat het belanghebbende-criterium slechts een lage drempel zou moeten vormen voor toegang tot de bestuursrechter³, ben ik daar vrij kritisch over.

Meer in het algemeen betekent het bovendien dat niet (geheel) aan de aanvankelijke kritiek op (de toepassing van) het criterium lijkt te zijn tegemoet gekomen met de richtinggevende uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017⁴ en de sindsdien afgekomen rechtspraak. Mijn doel met dit artikel is om de rechtspraak van de Afdeling in kaart te brengen en te bezien of en zo ja, in hoeverre aan de kritiek tegemoet is gekomen. Daarbij gaat mijn aandacht specifiek uit naar het laagdrempelige karakter van het belanghebbende-criterium.

Het voorgaande leidt tot de volgende opzet van dit artikel. Eerst schets ik kort het ontstaan van de rechtspraak over gevolgen van enige betekenis. Waar komt dit belanghebbende-criterium vandaan, wanneer stak het voor het eerst de kop op en hoe luidt de (aanvankelijke) kritiek erop? (par. 2). Vervolgens zet ik de lijnen uiteen in de rechtspraak van de Afdeling, teneinde grip te krijgen op de huidige invulling van het criterium; waar staan we nu? (par. 3).⁵ Ik sluit af met enkele kritische opmerkingen over de toepassing van het criterium en suggesties ter verbetering. Daarmee beantwoord ik de centrale vraag van dit artikel, te weten: hoe wordt door de Afdeling invulling gegeven aan het criterium van gevolgen van enige betekenis en hoe verhoudt zich dit tot het laagdrempelige karakter van artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)? (par. 4).

⁴ ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348 m.nt. Tolsma, JB 2017/143 m.nt. Benhadi, *Men R* 2017/138 m.nt. Van 't Lam en Van der Woerd, *TBR* 2017/160 m.nt. Nijmeijer.

⁵ Zie in dit verband ook de artikelen van Mohuddy en Bassie, ‘Gevolgen van enige betekenis’ in 2020: een overzicht van de laatste twee jaren’, in: *BR* 2020/23, Benhadi, ‘Belanghebbendheid en het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’, in: *PB* 2017/71 en De Jong en Klap, ‘Het kneedbare belanghebbendebegrip’, in: *AA*20190147, van wiens artikelen ik dankbaar gebruik heb gemaakt.

¹ Thom Groot is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Deze bijdrage is afgerond op 13 mei 2020.

² ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:492, *TBR* 2020/51, m.nt. Groot.

³ Kamerstukken II 1991/92, 22495, 3, p. 33.

2. Het ontstaan en de verdere ontwikkeling van een criterium

2.1 Introductie van een criterium

Eerst in uitspraken over bestuursbesluiten met een impact op de fysieke ruimte, zoals een evenementenvergunning voor een popfestival⁶ en de vaststelling van een bestemmingsplan voor een bedrijventerrein⁷ hanteert de Afdeling het criterium “hinder van enige betekenis”. Het gaat bijvoorbeeld om gevallen waarin appelland nog net iets hoort van de voorziene ontwikkeling of nog net uitzicht heeft⁸ op een ontwikkeling en zo met de spreekwoordelijke hakken over de sloot voldoet aan het geluid- of zichtcriterium, als invulling van het criterium van het ‘persoonlijk belang’.⁹ Met de uitspraak van 16 maart 2016 trekt de Afdeling de lijn door naar alle besluitvorming in het omgevingsrecht.¹⁰ Zij overweegt daartoe dat anders dan voorheen¹¹, voortaan wél van belang is in welke mate milieugevolgen kunnen worden ondervonden. De Afdeling ziet hiertoe aanleiding vanuit een “oogpunt van eenvormige toepassing van artikel 1:2 van de Awb”. Volgens de Afdeling is er geen reden een onderscheid te maken bij de bepaling van de kring van belanghebbenden indien het gaat om de gevolgen van het verlenen van een evenementenvergunning, de vaststelling van een bestemmingsplan of het verlenen van een milieu-omgevingsvergunning. Voor appellante in kwestie, die op een afstand van ongeveer 5 kilometer woont van de desbetreffende inrichting (attractiepark ‘Walibi Holland’), betekent dit dat zij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Dit omdat “niet aannemelijk is gemaakt dat zij, naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van de verleende vergunning hinder van enige betekenis ondervindt.” De omstandigheid dat lage tonen mogelijk hoorbaar zijn is volgens de Afdeling daarvoor onvoldoende.

2.2 Er is ook kritiek

Sinds de uitspraak van 16 maart 2016 is het criterium ‘hinder van enige betekenis’ met enige re-

gelmaat toegepast.¹² Er klonk kritiek in de bestuursrechtswetgeving. Zo vroeg Tolsma zich hardop af of dogmatisch juist was om laatstgenoemd criterium als een invulling van het criterium van een ‘objectief belang’ te zien¹³, of de rechtszekerheid geen geweld wordt aangedaan met dit nieuwe criterium¹⁴ en of de drempel voor belanghebbendheid hiermee niet te hoog wordt gelegd.¹⁵ Hilligers schreef in de Gemeentestem dat het criterium niet als een invulling van het objectief belang zou moeten worden bestempeld, maar als een persoonlijk belang: “Het grootste probleem is dat zijn woongenot niet ‘echt’ (dat wil zeggen: naar objectieve maatstaven gemeten) wordt aangetast en dat hij zich daarmee niet kan onderscheiden van willekeurige anderen; er is dus geen persoonlijk belang.”¹⁶ Plambeck stelde in zijn noot bij de uitspraak van de Afdeling van 14 september 2016 dat met het criterium ‘hinder van enige betekenis’ een nadrukkelijke relatie ontstaat tussen enerzijds toegang tot de rechter en anderzijds inhoudelijke toetsing, terwijl dit twee verschillende en uitdrukkelijk te onderscheiden concepten zijn.¹⁷ Daarmee rijst volgens Plambeck de vraag hoe hoog de drempel wordt gelegd; kan een betrokkene volstaan met de stelling, die naar objectieve maatstaven aannemelijk gemaakt moet worden, dat geluidhinder wordt ervaren en is daarvoor bijvoorbeeld een meting door een omgevingsdienst of een eenvoudige meting met bijvoorbeeld een app op een smartphone voldoende óf dient een geluidsrapport te worden overgelegd? Als dit laatste het geval is, lijkt dit strijd op te leveren met het Verdrag van Aarhus, dat vereist dat toegang tot een rechterlijke procedure billijk, snel en niet onevenredig kostbaar is, aldus Plambeck.

2.3 De kritiek beantwoord; de uitspraak van 23 augustus 2017

Met de uitspraak van 23 augustus 2017 heeft de Afdeling antwoord willen geven op deze en andere vragen.¹⁸ In casu gaat het over een verzoek om

6 ABRVs 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, AB 2015/32 m.nt. Tolsma, *OGR-Updates.nl* 2014/O256 m.nt. Van 't Lam.

7 ABRVs 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434, *Abkort* 2015/17.

8 ABRVs 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709, *Gst.* 2016/80, m.nt. Van Zundert, *JM* 2016/82 m.nt. Van Hoven.

9 Dat het criterium een nadere invulling inhoudt van dit criterium van ‘persoonlijk belang’ was enige tijd onduidelijk. Gelet op de woordkeuze van de Afdeling in relatie tot het criterium, te weten dat “naar objectieve maatstaven gemeten” hinder van enige betekenis moest optreden, werd de indruk gewekt dat het criterium invulling gaf aan het criterium van een objectief bepaalbaar belang. Met voormelde uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, is die onduidelijkheid weggenomen.

10 ABRVs 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709, *Gst.* 2016/80, m.nt. Van Zundert, *JM* 2016/82 m.nt. Van Hoven.

11 ABRVs 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:388, AB 2014/117, m.nt. Nijmeijer, *BR* 2014/68 m.nt. Mazzola en Van Aardenne, *M en R* 2014/60 m.nt. Arentz.

12 Zie de bespreking in par. 3.

13 Als onderdeel van de zogenoemde OPERA-criteria, te weten: objectief belang, persoonlijk belang, eigen belang, rechtstreeks belang en actueel belang. Zie hierover bv. Bröring en De Graaf e.a., *Bestuursrecht deel 1*, Den Haag: Boom juridisch 2019, par. 2.4.

14 Zie ook Mohuddy en Bassie, ‘Gevolgen van enige betekenis’ in 2020: een overzicht van de laatste twee jaren’, in: *BR* 2020/23.

15 Tolsma, ‘De belanghebbende: koerswijzigingen belicht’, in: *JBplus* 2017/1. Volgens haar is de kwaliteit van het woon- en leefklimaat een belang dat objectief bepaalbaar is. Als iemand niet kan aantonen (naar objectieve maatstaven gemeten) dat de kwaliteit van het woon- en leefklimaat in het geding is, kan hij zich onvoldoende onderscheiden van willekeurige anderen, aldus Tolsma.

16 ABRVs 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, *Gst.* 2016/96, m.nt. Hilligers.

17 ABRVs 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2463, *JM* 2016/134, m.nt. Plambeck.

18 ABRVs 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348 m.nt. Tolsma, *JB* 2017/143 m.nt. Benhadi, *M en R* 2017/138 m.nt. Van 't Lam en Van der Woerd, *TBR* 2017/160 m.nt. Nijmeijer. Zie in het bijzonder r.o. 3.2.

handhavend op te treden tegen een mestbassin. De Afdeling oordeelt over de belanghebbendheid van omwonenden die op een afstand van meer dan 250 meter wonen van het mestbassin. Volgens de Afdeling zijn zij belanghebbenden bij het verzoek. De Afdeling legt uit:

“Het uitgangspunt is dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.”

Ook geeft de Afdeling aan dat materiële normen zoals afstandseisen voor inrichtingen ten opzichte van geurgevoelige objecten of grenswaarden voor geluid, niet beslissend zijn voor de vraag of een appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt. De aard van het besluit is beslissend en dit betekent bijvoorbeeld dat de kring van belanghebbenden bij een handhavingsbesluit niet altijd samen hoeft te vallen met de kring van belanghebbenden bij een besluit tot vergunningverlening. Over de taakverdeling tussen het bestuur, de rechter en appellant merkt de Afdeling nog op dat het de taak van het bestuur is om de kring van belanghebbenden vast te stellen “aan de hand van (onderzoek naar) de feitelijke gevolgen van het besluit”. Vervolgens is het aan de bestuursrechter om zelfstandig te oordelen over de vraag wie belanghebbende is bij het besluit (het gebeurt immers ambtshalve¹⁹). Appellant hoeft dus niet zelf aan te tonen dat hij belanghebbende is, maar zal onder omstandigheden, namelijk als er twijfel is of er gevolgen van enige betekenis zijn, moeten uitleggen welke feitelijke gevolgen hij van de activiteiten ondervindt of vreest te zullen ondervinden. Mijs inziens onderscheidt de Afdeling daarmee in wezen twee denkstappen: 1. de Afdeling stelt zelfstandig vast of er feitelijke gevolgen zijn en als die er zijn én er twijfels bestaan over de impact van de gevolgen, 2. of de gevolgen meer zijn dan ‘dermate gering’. Bij die tweede stap is appellant pas aan zet. Voor appellanten in de zaak over het mestbassin pakt een en ander aldus uit dat de Afdeling vaststelt dat 1. de geur van het mestbassin is waar te nemen op de percelen van appellant-

ten, zodat er feitelijke milieugevolgen zijn van het besluit, en 2. de geurhinder zich met name voordoet als het mestbassin net gevuld is en de wind in de richting van de betreffende woningen staat, dat de geurhinder niet continue maar wel regelmatig plaatsvindt en dat geur van mest doorgaans als penetrant wordt ervaren. Dit laatste betekent dat “geen grond bestaat voor het oordeel dat voor de betreffende omwonenden van het mestbassin gevolgen van enige betekenis ontbreken.”

Met deze uitspraak schetst de Afdeling een helder kader voor de beoordeling van belanghebbendheid. Gelet op voormelde twee denkstappen die kunnen worden onderscheiden én de woordkeuze ‘dermate gering’, lijkt de drempel voor belanghebbendheid bovendien laag. Sinds de uitspraak van 23 augustus 2017 is het criterium evenwel veelvuldig toegepast,²⁰ zodat de vraag rijst: waar staan we nu? Wordt steeds in lijn met deze uitspraak gehandeld of is de drempel toch weer hoger geworden?

3. De huidige invulling van het criterium

Zoals gezegd, heeft de Afdeling het criterium van gevolgen van enige betekenis sinds 23 augustus 2017 veelvuldig toegepast. Het spreekt voor zich dat het de omvang van dit artikel te buiten gaat al deze uitspraken te bespreken. Ik bespreek daarom alleen de uitspraken die mijns inziens interessant zijn met het oog op de drempel voor belanghebbendheid. Moeten de feitelijke gevolgen bijvoorbeeld aannemelijk of niet uitgesloten zijn?

3.1 De drempel voor belanghebbendheid: aannemelijk of niet uitgesloten?

Een bestudering van de rechtspraak sinds 23 augustus 2017 leert dat niet in alle gevallen eerst wordt gezien of er feitelijke gevolgen zijn (stap 1) en zo ja, of deze gevolgen zodanig gering zijn dat er geen basis is voor belanghebbendheid of dat er - simpel gezegd - meer aan de hand is (stap 2).²¹ Los van die volgorde van de overigens niet zonder belang lijkt - zo zet ik hierna uiteen - is uit de rechtspraak niet eenvoudig af te leiden hoe hoog de drempel voor belanghebbendheid door de Afdeling precies wordt gelegd. Zo wordt in sommige gevallen door de Afdeling geoordeeld dat *aannemelijk* of niet aannemelijk is dat er gevolgen van enige betekenis zijn. Dit suggereert een verdergaande beoordeling en hogere drempel, dan de terminologie die de Afdeling ook hanteert, te weten dat niet is *uitgesloten* dat dergelijke gevolgen zich (zullen) voordoen. Er zijn bovendien nog andere termen die de Afdeling hanteert om de drempel voor belang-

²⁰ Op 7 mei 2020 telde ik via rechtspraak.nl 110 Afdelingsuitspraken waarin het ECLI-nummer van de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, wordt genoemd.

²¹ Bijvoorbeeld ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:780.

hebbendheid te duiden, zoals ‘niet op voorhand uit te sluiten’²², ‘niet zonder meer uitgesloten’²³ en ‘niet op voorhand geheel uit te sluiten’²⁴. Ervan uitgaand dat achter die woordkeuze een verschillende normering schuilgaat – dat is ‘niet uitgesloten’ of variaties daarop betekent een lage drempel, terwijl ‘aannemelijk’ of variaties daarop een hogere drempel inhoudt – kom ik tot de volgende analyse van de rechtspraak van de Afdeling.

En voorbeeld waarin de drempel hoger lijkt te worden gelegd dan bedoeld met de uitspraak van 23 augustus 2017 is de uitspraak van 13 maart 2019.²⁵ In casu komt appelland op tegen de vergunningverlening voor verandering van een varkenshouderij. De afstand van de woning van appelland tot die varkenshouderij bedraagt ongeveer 700 meter. De Afdeling oordeelt dat voor zover appelland al gevolgen ondervindt van de uitbreiding van de varkenshouderij, het gelet op die afstand *niet aannemelijk* is dat die gevolgen van enige betekenis zijn. Ook is volgens de Afdeling *niet aannemelijk* dat de uitbreiding van de varkenshouderij leidt tot een zodanige toename van het vrachtverkeer op de N35, die op enkele tientallen meters van de woning van appelland is gelegen, dat hij om die reden gevolgen van enige betekenis ondervindt. Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat appelland geen belanghebbende is bij het bestreden besluit. Zowel de woordkeuze ‘niet aannemelijk’ als ‘zodanige toename’ doet vermoeden dat de drempel hier hoger ligt dan gevolgen die ‘zodanig gering zijn’.

En andere mogelijke indicatie voor een hoge(re) drempel voor belanghebbendheid is het gebruik van onderzoeken naar bijvoorbeeld geur-, verkeer- of geluidsoverlast in het oordeel over die belanghebbendheid. In die gevallen is onderzoek nodig, soms zelfs een beoordeling van de zorgvuldigheid daarvan, om te onderbouwen dat geen gevolgen van enige betekenis optreden voor appelland. Dit lijkt mij niet te passen bij de in de uitspraak van 23 augustus 2017 geuite gedachte van “belanghebbendheid, tenzij...” – en – meer in het algemeen – het karakter van de ontvankelijkheidsbeoordeling als eerste beoordeling van het beroep. Er zijn enkele voorbeelden hiervan. Een eerste voorbeeld biedt de uitspraak van 15 april 2020 over een handhavingstaak tegen een overslag- en mestverwerkingsbedrijf.²⁶ In die zaak bestaat tussen partijen onenigheid over de vraag of de door appelland waargenomen geurhinder afkomstig is van het overslag- en mestverwerkingsbedrijf (derde-belanghebbende) en of die geur vervolgens ‘dermate gering’ is. De

verrichte onderzoeken spreken elkaar tegen. Uit een van de onderzoeken (eNose) zou blijken dat er relevante geurhinder optreedt, terwijl het advies van de StAB dit tegenspreekt (het onderzoek van eNose zou namelijk onzorgvuldigheden bevatten). Appelland heeft een en ander nog geprobeerd te onderbouwen, maar dit mocht niet baten: “Op basis van de in de onderhavige procedure overgelegde stukken ziet de Afdeling (...) geen grond voor het oordeel dat [appelland] ter plaatse van zijn woning gevolgen van enige betekenis ondervindt.”²⁷

Ten tweede wordt in de uitspraak van 28 maart 2018 door appellanten aangevoerd dat de rechtbank een te vergaand materieel oordeel heeft geveld over de ontvankelijkheid van het beroep van appellanten.²⁸ Zij stellen: “Op voorhand kan volgens [appellante sub 1A] en anderen niet worden aangenomen dat op hun percelen geen gevolgen van enige betekenis merkbaar zullen zijn. De ten aanzien van het aspect geurhinder door de rechtbank gemaakte inhoudelijke beoordeling op basis van deskundigenrapporten die in de procedure zijn gebracht, is volgens [appellante sub 1A] bij de beoordeling van de belanghebbendheid niet op zijn plaats en kan pas aan de orde komen bij de inhoudelijke beoordeling van de besluiten.” De Afdeling vermijdt een principiële oordeel en oordeelt (slechts) dat de rechtbank terecht het geuronderzoek van belang heeft geacht. Daarmee schaarft de Afdeling zich wél achter de uitspraak van de rechtbank Limburg, dat inderdaad een uitvoerig oordeel bevat over de zorgvuldigheid van de geuronderzoeken en de conclusies die op basis daarvan zijn getrokken.²⁹ Kortheidshalve verwijs ik naar rechtsoverweging 15 tot en met 20 van die uitspraak.

En derde voorbeeld biedt de uitspraak van 13 september 2017, waarin appellanten opkomen tegen het verlenen van een omgevingsvergunning voor het veranderen van een inrichting (afvalver-

²⁷ Zie ook: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1787, AB 2019/448, m.nt. Tolsma en De Jonge. JB 2019/138 m.nt. Keinemans, M en R 2019/82 m.nt. Arentz waarin de Afdeling uitgebreid verschillende onderzoeken afloopt om uiteindelijk te oordelen dat appelland geen belanghebbende is (r.o. 5-5.9).

²⁸ ABRvS 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1066, AB 2018/192 m.nt. Tolsma, JM 2018/69 m.nt. Blokvoort.

²⁹ Rb. Limburg, 15 februari 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:1290, i.h.b. r.o. 15-20, JM 2017/58 m.nt. Blokvoort. Blokvoort schrijft o.a.: “De rechtbank hecht behoorlijk veel betekenis toe aan de vraag of de inrichting aan de normen kan voldoen. Daarmee vraagt het onderscheid tussen de ontvankelijkheidstoets en een inhoudelijke toets, en dat is iets wat de Afdeling in mijn optiek nu juist niet heeft gewild. Vergelijken we de casus uit de rechtbank-uitspraak met de eerder in deze noot besproken uitspraken van de ABRvS dan had wat mij betreft meer de redenering voor de hand gelegen dat weliswaar wordt voldaan aan de geurnormen, maar dat de woningen van appellanten niet op zodanige grote(-re) afstand zijn gelegen dat ondenkbaar is dat (incidenteel) geurhinder van de inrichting kan worden ondervonden. Conclusie zou dan zijn dat voldoende aannemelijk is dat sprake is van hinder van enige betekenis, zodat appellanten als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt.”

²² ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:325 en ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2616.

²³ ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:682.

²⁴ ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:683.

²⁵ ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:783.

²⁶ ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1077.

brandingsinstallatie).³⁰ Appellanten wonen op een afstand van 1.8 en 2.2 kilometer van de inrichting. Op basis van het luchtkwaliteitsonderzoek oordeelt de Afdeling dat gezien de berekende concentraties NO₂ en PM₁₀ aannemelijk is dat appellanten geen milieugevolgen van aanzienlijke betekenis onderkennen van de inrichting. Appellanten betwisten weliswaar dit luchtkwaliteitsonderzoek, maar volgens de Afdeling bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat aan het luchtkwaliteitsonderzoek “zodanige gebreken kleven dat de rechtbank daaraan geen betekenis mocht toekennen”. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat appellanten geen belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit.³¹

3.2 De drempel voor belanghebbendheid: een helder stappenplan?

Het criterium gevolgen van enige betekenis heeft een correctief karakter. Zoals gezegd, komt dit tot uitdrukking in het feit dat het criterium slechts speelt als feitelijke gevolgen zijn vastgesteld, maar twijfels rijzen over de impact van die feitelijke gevolgen. Uit de uitspraak van 23 augustus 2017 kunnen mijns inziens in zoverre twee denkstappen worden afgeleid (par. 2.3). In sommige uitspraken lijkt het criterium echter te worden toegepast om vast te stellen of er feitelijke gevolgen zijn. Er treedt naar het zich laat aanzien als het ware een samensmelting op van stap 1 en stap 2, waarbij in dat geval de conclusie is dat er (geen) gevolgen van enige betekenis zijn. Een voorbeeld biedt de uitspraak van 17 april 2019 over ruimtelijke besluitvorming voor de bouw van een woontoren en ondergrondse parkeergarage.³² Appellant woont op 70 meter van het plangebied en 135 meter van de voorziene woontoren en heeft daar vanuit zijn woning zicht op. De Afdeling overweegt dat gelet op de maximale bouwhoogte van 35 meter die in het plan mogelijk wordt gemaakt en de gevolgen van het plan voor het verkeer in de directe omgeving van de woning van appellant, niet op voorhand valt uit te sluiten dat appellant feitelijke gevolgen van enige betekenis van het plan ondervindt. De conclusie is dat appellant belanghebbende is bij de bestreden besluiten.³³

Illustratief is ook de uitspraak van 1 november 2017.³⁴ In deze zaak komen appellanten op tegen de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in een woonboerderij. Appellant A heeft agrarische gronden op 340 meter afstand van het voorziene bouwvlak. Gezien de aard en omvang van de

ruimtelijke ontwikkeling die binnen het plangebied mogelijk wordt gemaakt is genoemde afstand naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen. Dit nu het niet in de rede ligt dat appellant A vanwege deze ruimtelijke ontwikkeling gevolgen van enige betekenis in zijn bedrijfsvoering zal ondervinden. Appellant A is geen belanghebbende bij het bestreden besluit.³⁵

4. Gevolgen van enige betekenis en een laagdrempelig bestuursrecht

Hoe wordt door de Afdeling invulling gegeven aan het criterium van gevolgen van enige betekenis en hoe verhoudt zich dit tot het laagdrempelige karakter van het vereiste van belanghebbendheid? Met die vraag startte ik dit artikel. Uit de bespreking van de rechtspraak blijkt dat de uitspraak van 23 augustus 2017 de leidraad vormt voor het criterium gevolgen van enige betekenis.³⁶ In die uitspraak wordt door de Afdeling expliciet vermeld dat zij ingaat op de “in de praktijk gerezen vragen over de invulling van het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’”. Het in deze uitspraak op fraaie wijze geschetste kader past mijns inziens bij het laagdrempelige karakter van het belanghebbende-criterium. Zo bevat het een ‘belanghebbende, tenzij-constructie’ - door mij als ‘twee denkstappen’ gekarakteriseerd - en is een partij uitsluitend niet belanghebbend als de gevolgen *dermate gering zijn*. Hoewel in veel uitspraken die sindsdien zijn gedaan naar deze uitspraak wordt verwezen,³⁷ constateer ik dat hierbij niet steeds (zorgvuldig) wordt aangesloten. Dit kan althans worden afgeleid uit de woordkeuze van de Afdeling voor ‘aannemelijk’ en varianten daarvan. Daarmee lijkt de lat hoger te worden gelegd dan wanneer de Afdeling overweegt dat gevolgen niet zijn uitgesloten of varianten daarvan. Die lage drempel sluit mijns inziens aan op de uitspraak van 23 augustus 2017.

Echter, ook als achter deze woordkeuze geen ander normatief kader schuilgaat, kan worden betwijfeld of de lage drempel uit de uitspraak van 23 augustus 2017 steeds nauwgezet wordt gehanteerd. Zo wordt door de Afdeling in sommige uitspraken aan de hand van onderzoeken geoordeeld over de

³⁵ Zie ook ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1148, ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, TBR 2019/97 m.nt. De Vries, ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2188, ABRvS 8 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2723, ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3184 en ABRvS 3 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:350.

³⁶ Zie ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3126 voor een bevestiging van die drempel van ‘dermate gering’: “Voor het beantwoorden van de vraag of gevolgen van enige betekenis ontbreken is, anders dan waarvan provinciale staten uitgaan, niet bepalend of de te verwachten gevolgen niet significant zijn, maar of die gevolgen dermate gering zijn dat een persoonlijk belang ontbreekt.”

³⁷ Op 7 mei 2020 telde ik zoals gezegd via rechtspraak.nl 110 Afdelingsuitspraken waarin het ECLI-nummer van de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, wordt genoemd.

³⁰ ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2476.

³¹ Zie ook ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:325 en ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3247.

³² ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1263, AB 2019/352 m.nt. Tolsma en De Vries.

³³ Zie ook ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1374 en ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4007.

³⁴ ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2954.

gevolgen van een bestreden besluit. Als over die onderzoeken onenigheid bestaat, wordt mijns inziens in feiten al snel een meer inhoudelijke discussie over de *aanvaardbaarheid* van die gevolgen gevoerd. De gegrondheid van het beroep wordt alsdan (voor een deel) binnen de sfeer van de ontvankelijkheid uitgevochten. De grens vervaagt tussen een materiële beoordeling van de gevolgen van het bestreden besluit in relatie tot het criterium gevolgen van enige betekenis enerzijds en de beoordeling van de aanvaardbaarheid van die gevolgen in relatie tot de gegrondheid van het beroep. Zo ontstaat een glijdende schaal. Het is mijns inziens niet wat de Afdeling voor ogen heeft gehad en het past ook niet bij de - kort gezegd - lage drempel.³⁸

Op basis van de rechtspraak sinds 23 augustus 2017 constateer ik bovendien dat het criterium gevolgen van enige betekenis ook wordt toegepast als de Afdeling vaststelt dat er geen feitelijke gevolgen zijn. Dit is opvallend gelet op het correctieve karakter van het criterium.³⁹ De in de uitspraak van 23 augustus 2017 neergelegde denkstappen worden in zoverre niet gevolgd. Ook worden die niet gevolgd in gevallen waarin er wél feitelijke gevolgen zijn. De vaststelling van die feitelijke gevolgen valt in sommige gevallen namelijk samen met de weging van die gevolgen. In die gevallen beziet de Afdeling al direct of de feitelijke gevolgen ‘zwaar zijn’. De twee stappen smelten als het ware samen. Hoe erg

is dat? Mijns inziens is de winst van de uitspraak van 23 augustus 2017 onder andere dat zeer helder uiteen wordt gezet dat het criterium een correctief karakter heeft en dus pas wordt toegepast als er feitelijke gevolgen zijn. Die feitelijke gevolgen leiden in principe tot de status van belanghebbende. Daarop wordt met het criterium van gevolgen van enige betekenis een uitzondering gemaakt. Het is, anders gezegd, een ‘ja, tenzij-constructie’. Een belangrijke denkstap gaat hierachter schuil. Namelijk dat appellant dus *belanghebbende is, tenzij*. Het gaat om een uitzondering op de regel. Door het ‘samensmelten’ van de stappen is er een risico dat meer materieel naar een zaak wordt gekeken dan dat past bij dit uitzonderingskarakter en daarmee gerechtvaardigd is in de ontvankelijkheids sfeer. Immers, er wordt *direct* al naar de mate van hinder (de gevolgen) en de aanvaardbaarheid daarvan gekeken. Het risico bestaat dan dat de uitzondering de regel wordt. Overigens heeft dit tot gevolg dat appellant een vrij zware bewijslast krijgt om aan te tonen dat hij belanghebbende is, hetgeen mij ongelukkig lijkt.

Kortom, het is mijns inziens tijd voor een revival van de uitspraak van 23 augustus 2017. Deze dient in het vervolg in alle zaken nauwkeurig(er) te worden gevolgd. Alsdan zal het laagdrempelige karakter van het bestuursrecht mijns inziens worden bewaakt. ●

³⁸ Dat de Afdeling niet voor ogen heeft gehad de *aanvaardbaarheid* van de gevolgen te beoordelen in de ontvankelijkheids sfeer kan ook worden afgeleid uit de in de uitspraak van 23 augustus 2017 opgenomen overweging: “Indien bepaalde milieugevolgen zijn genormeerd door een afstandseis, een contour of een grenswaarde, is deze norm niet bepalend voor de vraag of de betrokkene belanghebbende is bij het besluit. Indien het besluit en de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, komt de vraag of aan die norm wordt voldaan aan de orde bij de inhoudelijke beoordeling van het beroep.”

³⁹ Zie voor een bevestiging van dit correctieve karakter ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1158. De Afdeling overweegt: “De vraag of aannemelijk is dat ter plaatse van het perceel van Venwoude ten gevolge van het plan gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden, is daarbij, anders dan de raad en [belanghebbende] stellen, niet van belang. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie op het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die een besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Het is niet van toepassing op situaties waarin iemand beroep instelt tegen een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die grenzen aan zijn eigen perceel en waarop de bestreden ontwikkelingen zich voordoen. Met die eigendomssituatie is het belang van betrokkene bij het plan een gegeven.”