

Gst. 2023/41

## Nuancering van het relativiteitsvereiste op grond van Varkens in Nood-jurisprudentie. (Heeze-Leende)

ABRvS 15-02-2023, ECLI:NL:RVS:2023:606, m.nt. N.D. Niederer & L.W. Feenstra

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	15 februari 2023
Magistraten	Mrs. R. Uylenburg, J.E.M. Polak en J. Hoekstra
Zaaknummer	202101013/1/R2
Noot	N.D. Niederer & L.W. Feenstra
JCDI	JCDI:ADS703435:1
Vakgebied(en)	Omgevingsrecht / Algemeen Bestuursprocesrecht / Beroep
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:606, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-02-2023
Wetingang	(Art. 8:69a Awb)

### Essentie

Nuancering van het relativiteitsvereiste op grond van Varkens in Nood-jurisprudentie. (Heeze-Leende)

### Samenvatting

De Afdeling bestuursrechtspraak ziet aanleiding haar jurisprudentie lijn over het relativiteitsvereiste te nuanceren, omdat deze niet strookt met de ratio van de Varkens in Nood-jurisprudentie, namelijk de bevordering van nuttige werking van de inspraakrechten op grond van het Verdrag van Aarhus. Voortaan kent de Afdeling bij toepassing van het relativiteitsvereiste aan procedurele normen over het recht op inspraak zelfstandige betekenis toe.

### Partij(en)

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant], wonend te Heeze, gemeente Heeze-Leende,

en

de raad van de gemeente Heeze-Leende,

verweerder.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2020 heeft de raad het bestemmingsplan “Gymzaal de Weibossen” vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 mei 2022, waar [appellant] en de raad, vertegenwoordigd door Y. Trienekens, bijgestaan door J. Heijster, zijn verschenen.

Na de zitting is de zaak door het lid van de enkelvoudige kamer verwezen naar een meervoudige kamer.

[appellant] heeft een nadere reactie ingediend. Het college heeft te kennen gegeven geen aanleiding te zien om hierop inhoudelijk te reageren.

Partijen hebben toestemming gegeven om nader onderzoek ter zitting achterwege te laten. De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek gesloten.

Per brief van 30 januari 2022 heeft de Afdeling partijen geïnformeerd over de gewijzigde samenstelling van de meervoudige kamer en hen de gelegenheid geboden om uiterlijk 8 februari 2022 schriftelijk aan te geven ingeval zij opnieuw ter zitting wensen te worden gehoord. De Afdeling heeft geen reactie ontvangen. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek opnieuw gesloten.

### Overwegingen

#### Inleiding

1.

Het plan maakt het mogelijk dat binnen het sportpark De Weibossen een gymzaal wordt gerealiseerd met een omvang van maximaal 850 m<sup>2</sup>. Deze gymzaal dient ter vervanging van twee elders bestaande gymzalen en zal mede worden gebruikt door twee basisscholen en worden gebouwd aansluitend aan het bestaande gebouw van de handboogvereniging. De gymzaal grenst aan een bestaand P+R-terrein, ten behoeve van een nabijgelegen NS-station. Dit parkeerterrein maakt deel uit van het plan en wordt mede gebruikt ten behoeve van het sportpark.

In het plan is aan een deel van de gronden de bestemming “Verkeer” toegekend, bestemd voor onder meer wegen, straten en paden en verkeer- en parkeervoorzieningen. Aan een deel van die gronden is de aanduiding “specifieke vorm van verkeer-bouwlocatie” toegekend, bestemd voor bouwlocaties voor praalwagens. Aan meer zuidelijk gelegen gronden is de bestemming “Sport” toegekend, en een aanduiding voor een bouwvlak.

2.

[appellant] woont direct naast het plangebied. Het verkeer van en naar het P+R-terrein, dat mede zal worden gebruikt ten behoeve van de met het plan mogelijk gemaakte gymzaal, loopt via een inrit die in de nabijheid

van het perceel van [appellant] is gelegen. [appellant] vreest voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat.

## Toetsingskader

### 3.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

## Alternatieve locatie

### 4.

[appellant] betoogt dat de nieuwe gymzaal aan de zuidzijde van het gebouw van de handboogvereniging kan worden gerealiseerd, buiten het plangebied, waarbij de ingang van de gymzaal gericht is op de Dominee Kremerstraat en aan die zijde ook voldoende parkeergelegenheid en een goede ontsluiting kan worden geboden. Volgens hem is er dan minder overlast als gevolg van parkeren, verkeer en geluid vanwege de sportvoorziening dan wanneer de verkeersafwikkeling geheel via het P&R-terrein plaatsvindt. [appellant] betoogt daarnaast dat hij de raad in zijn zienswijze reeds heeft gewezen op het volgens hem betere alternatief, maar dat de raad in de nota van zienswijzen hier niet op is ingegaan.

#### 4.1.

De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

#### 4.2.

[appellant] heeft terecht aangevoerd dat hij de raad in zijn zienswijze reeds heeft gewezen op het volgens hem betere alternatief, maar dat de raad in de nota van zienswijzen hier niet op is ingegaan. Het bestreden besluit berust in zoverre niet op een deugdelijke motivering. Het betoog slaagt in zoverre.

#### 4.3.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat het door [appellant] voorgestelde alternatief minder wenselijk is dan de gekozen locatie, omdat de sportvoorziening in het door [appellant] voorgestelde alternatief is voorzien op gronden die thans bij de korfbalvereniging in gebruik zijn als speelveld. Daarnaast zou voor die locatie een geheel nieuw parkeerterrein moeten worden aangelegd, met een inrit op korte afstand van de woningen aan de Dominee Kremerstraat, terwijl voor de voorziene locatie al een bestaand parkeerterrein met ontsluiting aanwezig is.

#### 4.4.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, gegeven deze toelichting, de voorkeur mogen geven aan het initiatief zoals de gemeente dat wenst te ontwikkelen boven het alternatief dat [appellant] heeft aangedragen. Het betoog faalt in zoverre.

#### 4.5.

Nu de raad alsnog inhoudelijk op het door [appellant] voorgedragen alternatief is ingegaan en [appellant] ter zitting ook de mogelijkheid heeft gehad en daarvan ook gebruik heeft gemaakt om op dat standpunt van de raad te reageren, behoeft het in 4.2 geconstateerde gebrek niet te worden hersteld. De Afdeling zal in de einduitspraak bezien of de rechtsgevolgen in stand kunnen worden gelaten.

### Parkeren

#### 5.

[appellant] betoogt dat niet is aangetoond dat er voldoende parkeergelegenheid beschikbaar is om in de parkeerbehoefte van de met het plan mogelijk gemaakte gymzaal te kunnen voorzien. Hij voert aan dat de raad niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, aangezien de planregels het mogelijk maken dat de gronden met de bestemming "Sport" niet alleen voor een gymzaal, maar ook voor een sportschool mogen worden gebruikt. Volgens hem dient, net als een horecavoorziening, het gebruik van een sportschool expliciet te worden uitgesloten. Nu dat niet is gedaan, mocht de raad volgens [appellant] niet uitgaan van enkel een gymzaal als representatieve invulling van de maximale mogelijkheden, maar had de raad moeten uitgaan van een parkeernorm voor sportscholen van 4,8 parkeerplaats per 100 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak. Verder voert [appellant] aan dat er onvoldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn om in de parkeerbehoefte te voorzien. Hij wijst erop dat een deel van het bestaande parkeerterrein is gelegen binnen de bestemming "Groen", als opgenomen in het bestemmingsplan "Kom Heeze 2015". Binnen die bestemming zijn geen parkeerplaatsen toegestaan, zodat deze parkeerplaatsen, in totaal 25, niet mogen worden meegenomen bij de berekening van de bestaande parkeercapaciteit. Bij de berekening van die parkeercapaciteit dient ook rekening te worden gehouden met het advies van de Veiligheidsregio dat de bestaande parkeerstrook direct grenzend aan de nieuw op te richten gymzaal vrijgehouden moet worden in verband met de toegankelijkheid bij hulpverleningsactiviteiten, zodat ook die parkeerplaatsen, in totaal 15, niet mogen worden meegenomen bij de berekening van de bestaande parkeercapaciteit. In de maanden juni tot en met september zijn de in de zomer van 2020 aangelegde 32 parkeerplaatsen ook niet bruikbaar voor NS-reizigers en sportzaalbezoekers. Het terrein wordt dan volledig gebruikt als bouwlocatie van praalwagens. [appellant] voert verder aan dat het parkeeronderzoek niet adequaat en deugdelijk is, omdat de parkeermogelijkheden op de openbare weg in de parkeercapaciteit zijn betrokken en de parkeertellingen niet representatief zijn voor de momenten waarop sprake is van dubbelgebruik, omdat de parkeertellingen zijn verricht op momenten dat het parkeerterrein niet meer door treinreizigers wordt gebruikt.

#### 5.1.

De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare parkeeroverlast. Uit de plantoelichting volgt dat is uitgegaan van een parkeernorm van 2,9 parkeerplaats per 100 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak die op grond van de CROW-publicatie en de gemeentelijke ParkeerVisie Heeze-Leende voor een sportzaal, zijnde een gymzaal, geldt. Met een maximaal toegestane bebouwing van 850 m<sup>2</sup> geldt een parkeerbehoefte van 25 parkeerplaatsen. Voor het gebruik van de gymzaal door de basisscholen, op werkdagen in de dagperiode, is geen parkeerbehoefte aanwezig. Voor de avonduren, wanneer de gymzaal wordt verhuurd aan lokale gymclubjes en verenigingen ten behoeve van trainingsactiviteiten, dient volgens de raad wel rekening te worden gehouden met deze parkeerbehoefte. Door het toepassen van dubbelgebruik voorziet het bestaande parkeerterrein volgens de raad in deze behoefte. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijst de raad naar een parkeeronderzoek van 4 november 2019, bijlage 5 bij de plantoelichting.

#### 5.2.

Over het standpunt van [appellant], dat de raad niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, wordt als volgt overwogen.

### 5.3.

Artikel 3.1 van de planregels luidt:

“De voor ‘Sport’ aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de beoefening van sport met bijbehorende voorzieningen.”

Artikel 1 van de planregels luidt:

“In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

### 1.9

bijbehorende voorzieningen:

voorzieningen die behoren bij uitoefening en exploitatie van de gymzaal als entree, kleedruimten, technische ruimte, toiletten, mindervalide voorziening, werkkast en verkeersruimte, een horecavoorziening is uitgesloten”

### 5.4.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat het de bedoeling is geweest om in de planregels alleen mogelijk te maken dat de gronden met de bestemming “Sport” worden gebruikt voor een sportvoorziening bestaande uit een sportzaal, uitsluitend bestemd om diverse zaalsporten en gymnastiek te beoefenen, en dan ook alleen voor trainings- en oefendoeleinden; een gymzaal dus. De raad heeft niet de bedoeling gehad om mogelijk te maken dat de gronden worden gebruikt voor een sporthal, dat wil zeggen een sportvoorziening, waarin sportwedstrijden worden gehouden, of voor een sportschool, waarin fitnessapparaten staan. Volgens de raad zijn de bestemmingsplanregels op dit punt voldoende duidelijk en is het niet nodig om in de planregels uit te sluiten dat de gronden kunnen worden gebruikt voor een sportschool dan wel sporthal.

### 5.5.

Nu in artikel 3.1 van de planregels de voor “Sport” aangewezen gronden zijn bestemd voor de beoefening van sport met bijbehorende voorzieningen en in artikel 1.9 bijbehorende voorzieningen zijn gedefinieerd als “voorzieningen die behoren bij de uitoefening van de gymzaal als entree, kleedruimten, technische ruimte, toiletten, mindervalide voorziening, werkkast en verkeersruimte, een horecavoorziening is uitgesloten”, heeft de raad aldus - conform ook zijn bedoeling, als aangegeven in 5.4 - voorzien in een sportzaal, niet zijnde een sporthal, voor gymlessen en trainingen van zaalsporten en gymnastiek en zijn de planregels op dit punt voldoende duidelijk. De raad mocht een gymzaal dan ook als een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden aanmerken en is terecht van de daarbij behorende parkeernorm van 2,9 parkeerplaats per 100 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak uitgegaan.

### 5.6.

In het parkeeronderzoek is de parkeercapaciteit in de openbare ruimte geïnventariseerd en zijn op vier momenten, op twee doordeweekse avonden om 20:00 uur en op een zaterdagmiddag en -avond, parkeerdrukmetingen verricht. Het parkeerterrein heeft sinds de uitbreiding in 2020 in totaal 122 parkeerplaatsen. Uit het onderzoek blijkt dat op de doordeweekse avonden 27 respectievelijk 33 auto's op het parkeerterrein geparkeerd stonden, en op de zaterdagmiddag en -avond 40, respectievelijk 24 auto's, en dat daarnaast op die momenten in de omliggende straten nog voldoende parkeerplaatsen beschikbaar waren.

### 5.7.

In het betoog van [appellant] ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het verrichte parkeeronderzoek gebreken bevat en dat de raad daarom niet op de conclusies van dat onderzoek mocht afgaan. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de gymzaal overdag wordt bezocht door scholieren die daarnaar te voet en met de fiets komen, zodat er dan niet wordt geparkeerd. Verder wordt de gymzaal verhuurd aan sportverenigingen, voor trainingen, waarbij geldt dat deze verenigingen meestal tussen 19:00 en 21:00 uur en op zaterdagen hun sportactiviteiten hebben. Gelet hierop zijn de verrichte tellingen voldoende representatief.

#### 5.8.

Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad zich voorts op basis van dit parkeeronderzoek op het standpunt stellen dat, uitgaande van een gymzaal, het bestaande parkeerterrein voorziet in de behoefte van 25 parkeerplaatsen, door het toepassen van dubbelgebruik. Anders dan [appellant] heeft aangevoerd, mocht de raad de 32 parkeerplaatsen op de gronden met de aanduiding “specifieke vorm van verkeer-bouwlocatie” en de 15 parkeerplaatsen op de gronden direct grenzend aan de nieuw op te richten gymzaal betrekken bij de berekening van de bestaande parkeercapaciteit, aangezien aan die gronden een verkeersbestemming is toegekend in het plan en deze gronden ingevolge artikel 4.1, onder b, van de planregels, mede bestemd zijn voor verkeer- en parkeervoorzieningen. Overigens geldt dat ook ingeval de gronden met de aanduiding “specifieke vorm van verkeer-bouwlocatie” worden gebruikt in de periode van 1 juni en 1 oktober voor de bouw van praalwagens, het parkeerterrein nog steeds voldoende parkeerplaatsen biedt om in de parkeerbehoefte van de gymzaal te voorzien. Daarnaast heeft [appellant] weliswaar naar voren gebracht dat de 25 parkeerplaatsen van het bestaande parkeerterrein gelegen binnen de bestemming “Groen” van het bestemmingsplan “Kom Heeze 2015”, gelet op artikel 10.1 van de regels van dat plan, niet mogen worden gebruikt voor parkeren en derhalve niet mee mogen tellen bij de berekening van de bestaande parkeercapaciteit, maar ook als die parkeerplaatsen buiten beschouwing worden gelaten biedt het parkeerterrein voldoende parkeerplaatsen om in de parkeerbehoefte van de gymzaal te voorzien.

#### 5.9.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog niet.

### Woon- en leefklimaat

#### 6.

[appellant] betoogt dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar mogelijke geluid- en lichthinder als gevolg van toenemende verkeersbewegingen van- en naar de met het plan mogelijk gemaakte sportvoorziening. Daardoor is niet duidelijk of een goed woon- en leefklimaat verzekerd kan worden. Volgens [appellant] was in dit geval akoestisch onderzoek aangewezen waarin rekening wordt gehouden met de bestaande verkeersbewegingen in verband met het NS-station en met de 110 motorvoertuigbewegingen per dag als gevolg van de sportlocatie. Verder wijst hij op lichtoverlast van koplampen van de voertuigen die het parkeerterrein verlaten. Tot slot betoogt [appellant] dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom in het plan niet een afstand van 30 m vanaf de rand van het parkeerterrein tot aan de dichtstbijzijnde woningen in acht is genomen. Volgens hem heeft de raad zich in de nota van zienswijzen ten onrechte op het standpunt gesteld dat wanneer een inrichting gebruik maakt van een openbaar parkeerterrein, deze niet hoeft te worden meegenomen in de milieuzonering.

#### 6.1.

Voor zover [appellant] zich beroept op de brochure “Bedrijven en milieuzonering” van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2009 (hierna: de VNG-Brochure) wordt als volgt overwogen.

## 6.2.

De VNG-brochure heeft een indicatief en globaal karakter en dient als hulpmiddel bij het ontwerpen van een bestemmingsplan. In de VNG-brochure worden richtafstanden gegeven ten opzichte van een milieugevoelige bestemming om hinder van de milieufactoren geur, gevaar en geluid uit te sluiten of althans tot een aanvaardbaar niveau te beperken, waarbij het omgevingstype mede bepalend is.

## 6.3.

In 4.2.6 van de plantoelichting is het volgende vermeld:

“Een gymzaal is geen gevoelig object, maar wel een milieubelastende functie. Bepaald dient te worden of de realisatie van een gymzaal het woon- en leefklimaat van omliggende gevoelige objecten beïnvloedt. Een gymzaal (SBI-code: 93112) betreft milieucategorie 3.1 op basis van het aspect geluid. In gemengd gebied heeft een dergelijke inrichting een richtafstand van 30 m. In de omgeving van het plangebied liggen andere gebouwen binnen de bestemming ‘Sport’. Sport is geen milieugevoelig object, zoals bedoeld in de VNG-brochure. De dichtstbijzijnde woningen zijn gelegen op een afstand van ten minste 70 m tot de beoogde gymzaal. Derhalve kan gesteld worden dat voldaan wordt aan de richtafstand van 30 m. Het woon- en leefklimaat van omliggende gevoelige objecten wordt derhalve niet beïnvloed door de (permanente) realisatie van de gymzaal. Vanuit bedrijven en milieuzonering gelden geen belemmeringen voor de planvorming.”

## 6.4.

De Afdeling overweegt dat het plangebied is gelegen binnen het omgevingstype “Gemengd gebied”. Als de omgeving is aan te merken als een dergelijk gebied, kunnen de richtafstanden volgens de VNG-brochure met één afstandstap worden verlaagd, zonder dat dit ten koste gaat van het woon- en leefklimaat. In de VNG-brochure is een gymzaal geen afzonderlijke categorie. Een sporthal wordt gerekend tot milieucategorie 3.1 en in een gemengd gebied wordt een richtafstand van minimaal 30 m tot gevoelige objecten aanbevolen. De kortste afstand tussen de grens van de het bouwvlak waarbinnen de gymzaal mag worden gebouwd en de woning van [appellant] bedraagt ongeveer 75 m. Daargelaten of de VNG-brochure van toepassing is op het bestaande openbare parkeerterrein, geldt voorts dat de kortste afstand tussen de verkeersbestemming tot aan de woning van [appellant] ongeveer 35 m bedraagt. Gelet hierop wordende in de VNG-brochure opgenomen richtafstanden in acht genomen en faalt het betoog in zoverre.

## 6.5.

Over het betoog van [appellant] over het ontbreken van onderzoek naar mogelijke geluid- en lichthinder als gevolg van toenemende verkeersbewegingen overweegt de Afdeling als volgt.

## 6.6.

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat onderzoek naar geluid- en lichthinder als gevolg van toenemende verkeersbewegingen in dit geval niet nodig is. Volgens de raad dient de gymzaal ter vervanging van twee elders bestaande gymzalen en zal deze overdag door de leerlingen van twee basisscholen worden gebruikt. Deze leerlingen zullen voornamelijk met de fiets of te voet naar de gymzaal komen. In de avonden en in het weekend zal de gymzaal volgens de raad worden gebruikt voor lokale (gymnastiek)verenigingen. De verkeerstoename als gevolg van dat gebruik is volgens de raad beperkt en zal opgaan in de bestaande verkeersbewegingen rondom het station en het sportpark. De raad heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat voor het aspect lichthinder afkomstig van wegverkeer geen normen zijn gesteld en dat geen onaanvaardbare lichthinder te verwachten valt.

## 6.7.

De raad moet beoordelen of het bestreden plandeel uit het oogpunt van geluidsbelasting en lichthinder door inschijnende koplampen in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

#### 6.8.

Uit de plantoelichting en de bijbehorende stukken blijkt dat de raad de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de verkeersgeneratie van het plan heeft gebaseerd op berekeningen van de verkeersbewegingen uitgaande van kengetallen van het CROW en uitgaat van een toename van het aantal verkeersbewegingen van (worstcase) 78,25 verkeersbewegingen per etmaal. De raad heeft in het standpunt van [appellant] terecht geen aanleiding gezien voor de conclusie dat van een onjuist aantal verkeersbewegingen is uitgegaan.

#### 6.9.

Doordat het gebruik van het parkeerterrein door de toegenomen bouwmogelijkheden en het voorziene medegebruik van de gymzaal in de avonduren en in het weekend zal worden geïntensiveerd, zal het aantal verkeersbewegingen ook toenemen, in dit geval met (worstcase) 78,25 verkeersbewegingen per etmaal. Daardoor kan de lichthinder, als gevolg van inschijnende koplampen in de glazen achterpui van de woning [appellant], van auto's die het parkeerterrein verlaten, toenemen. Verder is het aannemelijk dat, door een toename van het aantal verkeersbewegingen, ook de daarvan uitgaande geluidbelasting toe zal nemen. De raad heeft ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van de mogelijke geluid- en lichthinder als gevolg van toenemende verkeersbewegingen voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van het perceel en de woning van [appellant].

Het betoog slaagt in zoverre.

### Stikstofdepositie

#### 7.

[appellant] betoogt dat de Aerius-berekening niet ter inzage heeft gelegen, waardoor aan hem de mogelijkheid is ontnomen om aan de raad een onderbouwde zienswijze voor te leggen, aangaande de stikstofdepositie. Verder betoogt [appellant] dat negatieve effecten van stikstofdeposities op habitattypen in nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten. Volgens [appellant] is de afstand van de sportvoorziening tot aan het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied minder dan 1.700 m en dient de cumulatie met stikstofdepositie afkomstig van de A67 te worden meegenomen, zodat niet zonder meer mocht worden afgegaan op de uitkomsten uit de Aerius-berekening. [appellant] stelt zich op het standpunt dat aan hem de mogelijkheid is ontnomen om aan de raad een onderbouwde zienswijze voor te leggen, aangaande de stikstofdepositie, aangezien de Aerius-berekening niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen.

#### 7.1.

Artikel 8:69a van de Awb 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.”

#### 7.2.

In 8.1 van de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 heeft de Afdeling als volgt overwogen:

“Voor de inroepbaarheid van schending van een procedurele norm of de schending van een formeel beginsel



van behoorlijk bestuur is het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm bepalend. De schending van procedurele normen of formele beginselen van behoorlijk bestuur kan bij de toepassing van artikel 8:69a van de Awb niet los worden gezien van de materiële normen waarop appelland zich beroept. Aan deze procedurele normen of formele rechtsbeginselen komt in zoverre geen zelfstandige betekenis toe. Wanneer de schending van ingeroepen materiële normen niet tot vernietiging van een besluit kan leiden, geldt dat ook voor een door appelland gestelde schending van procedurele normen of formele beginselen van behoorlijk bestuur (uitspraken van 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838 (Tilburg) en 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1859 (Zeist)).”

### 7.3.

[appelland] woont aan de [locatie] te Heeze. Zijn belang is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij zijn woning. In de uitspraak van 11 november 2020, onder 10.51, heeft de Afdeling overwogen dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. De Afdeling stelt vast dat [appelland] op een afstand van tenminste 1,5 km van het dichtstbij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied woont. Deze afstand is naar het oordeel van de Afdeling te groot om verwevenheid tussen het belang van [appelland] bij een goed woon- en leefklimaat en het algemene natuurbelang dat de Wnb beoogt te beschermen aan te nemen. Dit betekent dat de materiële norm uit de Wnb waarop [appelland] zich beroept, niet strekt tot bescherming van zijn belang. Een eventuele schending van die materiële norm kan voor de Afdeling daarom geen reden zijn om het bestreden besluit te vernietigen.

### 7.4.

Ingeval de vaste jurisprudentielijn van de Afdeling, hiervoor vermeld in 7.2, hier onverkort wordt toegepast, betekent dat dat de Afdeling het bestreden besluit niet zal vernietigen om de reden dat dat de Aerijs-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen. [appelland] beroept zich hier immers op de procedurele norm betreffende het recht op inspraak, terwijl de materiële norm uit de Wnb waarop hij zich beroept, niet strekt tot bescherming van zijn belang. In de uitspraken, hiervoor vermeld in 7.2, heeft de Afdeling geoordeeld dat wanneer de schending van de onderliggende materiële norm niet tot vernietiging van een besluit kan leiden, dat ook geldt voor een door appelland gestelde schending van een procedurele norm.

### 7.5.

De Afdeling ziet echter aanleiding om deze jurisprudentielijn te nuanceren. De Afdeling overweegt daartoe als volgt.

### 7.6.

In 4.5 tot en met 4.7 van de uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 heeft de Afdeling, naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 (hierna: het VIN-arrest), met betrekking tot het Verdrag van Aarhus (hierna: het verdrag), als volgt overwogen:

### “4.5.

De Afdeling begrijpt het oordeel van het Hof in het arrest, in het bijzonder de punten 47 tot en met 52, zo dat wanneer het nationale milieurecht ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces verleent dan aan ‘het betrokken publiek’ en aan een ieder het recht geeft zienswijzen over een ontwerpbesluit naar voren te brengen, artikel 9, derde lid, van het verdrag zich ertegen verzet dat leden van het publiek die een zienswijze hebben ingediend de toegang tot de rechter wordt onthouden.

#### 4.6.

Anders dan is bepaald in artikel 8:1 van de Awb leidt het arrest van het Hof ertoe, dat een niet-belanghebbende die op grond van een wettelijke bepaling op het terrein van het milieurecht een zienswijze naar voren heeft gebracht over een ontwerpbesluit, gelet op artikel 9, derde lid, van het verdrag niet kan worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, als hij vervolgens tegen het besluit beroep instelt. Dit behoeft aanpassing door de wetgever.

#### 4.7.

Zolang zo'n wijziging van de wet er niet is, ligt het op de weg van de bestuursrechter die de bevoegde rechter is om over deze besluiten te oordelen, te voorzien in een oplossing. Aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, maar die tegen het ontwerpbesluit op basis van de hem in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid wel een zienswijze heeft ingediend, zal in beroep niet worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. Ook de niet-belanghebbende die verschoonbaar geen of te laat zienswijze heeft ingebracht tegen het ontwerpbesluit zal niet worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. [...]"

#### 7.7.

Naar het oordeel van de Afdeling strookt de jurisprudentielijn over artikel 8:69a van de Awb, als hiervoor weergegeven in 7.2, niet met de hiervoor weergegeven rechtsoverwegingen 4.5 tot en met 4.7 van de uitspraak van 4 mei 2021, over het VIN-arrest en het Verdrag van Aarhus, en de achtergrond van het VIN-arrest, te weten de bevordering van de nuttige werking van de inspraakrechten. Een onverkorte toepassing van die jurisprudentielijn zou er namelijk toe leiden dat een niet-belanghebbende in het nationale omgevingsrecht toch geen doeltreffende toegang heeft tot de rechter. Ingeval een dergelijke niet-belanghebbende zich immers beroept op de naleving van zijn recht op inspraak, zou hem artikel 8:69a van de Awb worden tegengeworpen, waardoor de beroepsgrond over inspraak geen enkel doel zou kunnen treffen. Dit terwijl de niet-belanghebbende in omgevingsrechtelijke zaken, die zijn of hadden moeten worden voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb en waarbij zienswijzen ingediend kunnen worden door een ieder, zijn beroepsrecht juist ontleent aan zijn belang bij het behartigen van zijn recht op inspraak. Vergelijk in dit verband ook punt 56 van het VIN-arrest, waarin het Hof wijst op de omstandigheid dat inspraak een ander doel heeft dan een beroep in rechte. De Afdeling is, gelet hierop, van oordeel dat een niet-belanghebbende die een zienswijze heeft ingebracht in een procedure waarop volgens het nationale omgevingsrecht afdeling 3.4 Awb van toepassing is en waarin door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, de naleving van door hem ingeroepen procedurele norm betreffende het recht op inspraak zou moeten kunnen afdwingen bij de rechter. Ook een belanghebbende moet naar het oordeel van de Afdeling procedurele normen betreffende het recht op inspraak bij de rechter kunnen afdwingen. Anders zou de onwenselijke situatie ontstaan dat een niet-belanghebbende meer rechten kan afdwingen dan een belanghebbende.

#### 7.8.

De Afdeling kent daarom voortaan bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan de procedurele normen over het recht op inspraak zelfstandige betekenis toe. Dat betekent dat voor het kunnen invoeren van een schending van een procedurele norm over het recht op inspraak het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm niet langer bepalend is. Het gevolg daarvan is dat de Afdeling niet langer aan een belanghebbende en een niet-belanghebbende het relativiteitsvereiste zal tegenwerpen ten aanzien van een door hem ingeroepen procedurele norm over het recht op inspraak. Als een belanghebbende of niet-belanghebbende een beroep doet op een procedurele norm of een formeel beginsel van behoorlijk bestuur die niet betrekking heeft op inspraak, of wanneer wordt aangevoerd dat in strijd met een materiële norm is gehandeld, zal de relativiteit wél worden tegengeworpen als die norm niet sterkt tot bescherming van zijn belangen. Wanneer een dergelijk beroep wordt gedaan door een niet-belanghebbende, zal in de regel de relativiteit worden tegengeworpen.

## 7.9.

De Afdeling hecht eraan te benadrukken dat deze nuancering uitsluitend is bedoeld voor het recht op inspraak in omgevingsrechtelijke zaken en het uitsluitend inspraakrechten betreft die een belanghebbende of een niet-belanghebbende zelf aan het nationale recht ontleent. Dat betekent dat geen beroep kan worden gedaan op het niet naleven van inspraakrechten die aan anderen toekomen.

## 7.10.

Het voorgaande leidt ertoe dat, anders dan voorheen het geval zou zijn geweest, de Afdeling in het hiernavolgende zal gaan beoordelen of de beroepsgrond van [appellant], dat de Aerijs-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen, kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Over die beroepsgrond overweegt de Afdeling als volgt.

## 7.11.

In de plandoelichting is verwezen naar een advies van de Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant van 15 februari 2020, waarin is vermeld dat "Uit de worstcase Aerijs-berekening volgt dat er als gevolg van het initiatief geen (0,00 mol/ha/j) stikstofdepositie ter plaatse van Natura 2000-gebieden plaatsvindt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er, voor wat betreft het onderdeel gebiedsbescherming (verstoringfactor stikstof) geen vergunningsplicht op basis van de Wnb geldt." Niet in geschil is dat dit advies wel ter inzage heeft gelegen, maar de Aerijs-berekening waarnaar wordt verwezen niet. Deze berekening is een op het ontwerpbestemmingsplan betrekking hebbend stuk, dat, gelet op artikel 3:11 van de Awb, ter inzage had moeten worden gelegd. Nu dat niet is gedaan heeft [appellant] niet de mogelijkheid gehad om over de inhoud van de Aerijs-berekening een zienswijze naar voren te brengen en is het besluit van 14 december 2020 tot vaststelling van het plan niet met de nodige zorgvuldigheid voorbereid.

## 7.12.

Naar het oordeel van de Afdeling is het in dit geval op voorhand duidelijk dat het alsnog herstellen van het inspraakgebrek niet tot een besluit met een andere uitkomst kan leiden. Voor andere (niet)-belanghebbenden geldt dat het voor hen op grond van de planstukken duidelijk kon zijn dat er een Aerijs-berekening was opgesteld, zodat zij om die berekening hadden kunnen vragen. Behalve [appellant] is er nog één zienswijze ingediend, door omwonenden, en in die zienswijze is niet naar voren gebracht dat de Aerijs-berekening ontbreekt. Het is daarom niet aannemelijk dat andere (niet)-belanghebbenden zijn benadeeld. Ook [appellant] zelf is niet benadeeld. De Aerijs-berekening heeft alsnog tezamen met het besluit tot vaststelling van het plan ter inzage heeft gelegen en [appellant] in beroep geen inhoudelijke gronden heeft ingediend die zouden kunnen leiden tot de conclusie dat de Aerijs-berekening gebreken vertoont. [appellant] heeft juist in beroep aangegeven geen inhoudelijk oordeel te verlangen over de juistheid van de gemaakte berekening. Daarom acht de Afdeling aannemelijk dat hij die inhoudelijke gronden ook niet naar voren zou hebben gebracht in de inspraakfase en dat de raad niet tot een ander besluit zou zijn gekomen indien de berekening in de voorbereidingsprocedure wel ter inzage zouden hebben gelegen.

## Bestuurlijke lus

## 8.

De conclusie is dat de Afdeling een gebrek in het besluit van 14 december 2020 heeft geconstateerd. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak dit gebrek te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van wat is overwogen in 6.9 nader onderzoek moeten doen naar de mogelijke geluid- en lichthinder ter plaatse van het perceel en de woning van [appellant] als gevolg van toenemende verkeersbewegingen ten gevolge van de

gymzaal en op grond van de uitkomsten van dat onderzoek nader te motiveren of deze gevolgen ruimtelijk aanvaardbaar zijn. De raad kan er ook voor kiezen het besluit te wijzigen. De raad dient de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

## Proceskosten

9.

In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Heeze-Leende op om:

- binnen zesentwintig weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen in 6.9 en 8 is overwogen het gebrek in het besluit van 14 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Gymzaal de Weibossen” te herstellen;

en:

- de Afdeling alsmede de andere partijen de uitkomst daarvan mede te delen en een nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak, en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Uylenburg

voorzitter

w.g. Nales

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2023

680

## Noot

**Auteur:** N.D. Niederer & L.W. Feenstra<sup>[1]</sup>

## Naschrift

1.

In de opgenomen tussenuitspraak wijzigt de Afdeling haar jurisprudentielijn over de toepassing van het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a Awb) bij een beroep op procedurele normen of formele beginselen van

behoorlijk bestuur die zien op het recht op inspraak in omgevingsrechtelijke zaken. De Afdeling doet dit op basis van de *Varkens in Nood*-jurisprudentie (HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma), waarover reeds het nodige is geschreven (zie bijvoorbeeld: G.A. van der Veen, 'De oogst van "Varkens in nood"', *M en R* 2022/101 en specifiek over Varkens in Nood in relatie tot het relativiteitsvereiste: G.A. van der Veen, 'Varkens in relatieve nood', *Gst.* 2022/51).

## 2.

Uit de *Varkens in Nood*-jurisprudentie volgt 1) dat een belanghebbende in beroep (op grond van artikel 6:13 Awb) niet meer kan worden tegengeworpen dat hij geen zienswijze heeft ingediend tegen een omgevingsrechtelijk ontwerpbesluit, en 2) dat een niet-belanghebbende die wél een zienswijze naar voren heeft gebracht, het ontbreken van belanghebbendheid niet kan worden tegengeworpen. In beide situaties moet aldus de toegang tot de procedure bij de bestuursrechter worden verleend. De onderhavige uitspraak heeft betrekking op de eerstgenoemde situatie.

## 3.

Na de uitspraak van het Hof van Justitie heeft de Afdeling van meet af aan duidelijk gemaakt dat de kans op een geslaagd beroep bij de bestuursrechter in veel gevallen beperkt is voor niet-belanghebbenden die mogen deelnemen aan een procedure. Hoewel het beroep van een niet-belanghebbende nu ontvankelijk is, zal de bestuursrechter vaak niet toekomen aan een inhoudelijke bespreking van diens beroepsgronden vanwege het relativiteitsvereiste. Zo zal een partij wier belang niet rechtstreeks is betrokken bij een omgevingsrechtelijk besluit (artikel 1:2, eerste lid, Awb) veelal moeite hebben om met succes te betogen dat de (beweerdelijk) geschonden norm waarop zij een beroep doet, strekt tot bescherming van haar belang. Oftewel, een niet-belanghebbende die is toelaten tot een bestuursrechtelijke procedure zal vaak aanlopen tegen het relativiteitsvereiste. Zo bezien heeft de *Varkens in Nood*-jurisprudentie het belang van het relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht (verder) versterkt.

## 4.

Tegelijkertijd leidt de *Varkens in Nood*-jurisprudentie tot een relativering van het relativiteitsvereiste, zo blijkt uit de opgenomen uitspraak (dat hier aanleiding toe bestond was eerder al gesignaleerd in de literatuur, zie J.H.M. Ypinga & J. Tingen, 'De Varkens in Nood-Saga: de impact van het Verdrag van Aarhus op het Nederlandse omgevingsrecht', *BR* 2021/56). In deze zaak staat de vaststelling van een bestemmingsplan centraal. Appellant stelt zich op het standpunt dat de voor het bestemmingsplan verrichte Aerius-berekening niet ter inzage heeft gelegen bij het ontwerpbestemmingsplan. Daardoor is hem de mogelijkheid ontnomen om aan de raad een onderbouwde zienswijze voor te leggen met betrekking tot de stikstofdepositie. Volgens appellant kunnen negatieve effecten van stikstofdeposities op habitattypen in nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet worden uitgesloten. Appellant doet hier een beroep op een procedurele norm betreffende het recht op inspraak, namelijk artikel 3:11, eerste lid, Awb. Op grond van die bepaling is een bestuursorgaan gehouden om bij het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp eveneens ter inzage te leggen.

## 5.

Voor de vraag of een partij een beroep kan doen op de (vermeende) schending van een procedurele norm of een formeel beginsel van behoorlijk bestuur, was altijd het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm bepalend. Volgens de Afdeling kon de schending van procedurele normen of formele

beginselen van behoorlijk bestuur bij de toepassing van artikel 8:69a Awb niet los worden gezien van de materiële normen waarop een beroep werd gedaan. De procedurele normen of formele rechtsbeginselen hadden in zoverre geen zelfstandige betekenis. De bestuursrechter keek dus naar de materiële normen; wanneer de schending van ingeroepen materiële normen niet tot vernietiging van een besluit kon leiden (lees: het relativiteitsvereiste stond daaraan in de weg), dan gold dat eveneens voor een door een partij gestelde schending van procedurele normen of formele beginselen van behoorlijk bestuur (ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, AB 2021/42, m.nt. A.G.A. Nijmeijer (de overzichtsuitspraak over artikel 8:69a Awb), ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838, Gst. 2014/120, m.nt. Y. Schönfeld & F. Limpens-Cuijpers, en ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1859, Gst. 2012/43, m.nt. A.T. Marseille & B.W.N. de Waard).

## 6.

Voor appellant zou toepassing van deze lijn meebrengen dat hij het relativiteitsvereiste krijgt tegengeworpen voor wat betreft zijn betoog dat de Aerijs-berekening in strijd met artikel 3:11, eerste lid, Awb niet ter inzage is gelegd. De materiële norm uit de Wnb waarop hij zich beroept (negatieve effecten van stikstofdeposities op habitattypen in nabijgelegen Natura 2000-gebieden kunnen niet worden uitgesloten) strekt namelijk niet tot bescherming van zijn belang. Het belang van appellant is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij zijn woning. De individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, kunnen zo verweven zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat de betrokken normen van de Wnb eveneens strekken tot bescherming van de belangen van die burgers. Appellant woont echter te ver af van het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied (tenminste 1,5 kilometer) om te kunnen aannemen dat die verwevenheid in zijn geval bestaat.

## 7.

Maar de Afdeling ziet aanleiding om haar jurisprudentielijn over het relativiteitsvereiste te nuanceren, omdat die niet strookt met de *Varkens in Nood*-uitspraken en de achtergrond van het arrest van het HvJ, namelijk het bevorderen van de nuttige werking van de inspraakrechten op grond van het Verdrag van Aarhus. Het niet toekennen van zelfstandige betekenis aan (een schending van) procedurele normen of formele rechtsbeginselen zou ertoe leiden dat een niet-belanghebbende in het nationale omgevingsrecht geen doeltreffende toegang heeft tot de rechter. Indien een niet-belanghebbende zich immers beroept op de naleving van zijn recht op inspraak (een procedurele norm), zou hem artikel 8:69a Awb worden tegengeworpen. In dat geval zou de beroepsgrond over inspraak geen enkel doel kunnen treffen. De Afdeling wijst er daarbij op dat niet-belanghebbenden in omgevingsrechtelijke zaken, waarbij de UOV uit afdeling 3.4 Awb van toepassing is en waarbij zienswijzen ingediend kunnen worden door eenieder, hun beroepsrecht juist ontleen aan hun belang bij het behartigen van het recht op inspraak, en dat inspraak een ander doel heeft dan een beroep in rechte. De Afdeling oordeelt dat daarom voortaan bij de toepassing van het relativiteitsvereiste zelfstandige betekenis toekomt aan procedurele normen over het recht op inspraak, en dat het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm daarbij niet langer bepalend is.

## 8.

Het gevolg daarvan is dat de Afdeling niet langer aan belanghebbenden en niet-belanghebbenden het relativiteitsvereiste zal tegenwerpen ten aanzien van een door hen ingeroepen procedurele norm over het recht op inspraak in omgevingsrechtelijke zaken. Daarbij dient het te gaan om inspraakrechten die een partij zelf aan het nationale recht ontleent. Het is aldus niet mogelijk om met succes een beroep te doen op het niet naleven van inspraakrechten die aan anderen toekomen. Daarnaast blijft het relativiteitsvereiste 'gewoon' gelden in gevallen waarin wordt aangevoerd dat in strijd met een materiële norm is gehandeld, terwijl die norm niet sterkt tot bescherming van de belangen van de appellant in kwestie.

## 9.

Voor appellant betekent de nieuwe jurisprudentielijn dat zijn beroepsgrond dat de Aerius-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen inhoudelijk wordt beoordeeld, zij het zonder succes. De Afdeling oordeelt dat de berekening in strijd met artikel 3:11, eerste lid, Awb niet ter inzage is gelegd. Het gevolg hiervan is dat appellant niet de mogelijkheid heeft gehad om daarover een zienswijze naar voren te brengen. Zodoende is het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan niet op een zorgvuldige wijze voorbereid. Volgens de Afdeling is echter op voorhand duidelijk dat het alsnog herstellen van het inspraakgebrek niet tot een besluit met een andere uitkomst kan leiden. Appellant is door het niet ter inzage leggen van de Aerius-berekening niet benadeeld. Hij heeft in de beroepsprocedure geen inhoudelijke gronden ingediend die zouden kunnen leiden tot de conclusie dat de Aerius-berekening - die bij het vaststellingsbesluit wel ter inzage heeft gelegen - gebreken vertoont. Appellant heeft kennelijk kenbaar gemaakt in beroep geen inhoudelijk oordeel te verlangen over de juistheid van de berekening. Het is volgens de Afdeling niet aannemelijk dat hij dan wel inhoudelijke gronden naar voren zou hebben gebracht in de inspraakfase, en dat de raad tot een ander besluit zou zijn gekomen. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat andere (niet-)belanghebbenden evenmin zijn benadeeld door het niet ter inzage leggen van de Aerius-berekening bij het ontwerpbesluit. De slotsom is dus dat het niet ter inzage leggen van de Aerius-berekening weliswaar een inspraakgebrek is, maar dat de raad dit gebrek niet hoeft te herstellen.

## 10.

De oogst aan gepubliceerde uitspraken waarin verwezen wordt naar de nieuwe jurisprudentielijn over het relativiteitsvereiste, is thans nog beperkt, maar daar zal het ongetwijfeld niet bij blijven. Een zoekopdracht op basis van het ECLI-nummer van de opgenomen uitspraak (ECLI:NL:RVS:2023:606) op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) levert ten tijde van het schrijven van dit naschrift de volgende resultaten op. In ABRvS 20 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1555, ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:740, en ABRvS (vzr.) 23 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:743, is de appellant respectievelijk de verzoeker geen belanghebbende. Zij voeren geen beroepsgronden aan die zien op hun recht op inspraak, maar beroepen zich op een materiële norm - in alle gevallen de goede ruimtelijke ordening. Hun beroepen stranden als vanouds op artikel 8:69a Awb; de nieuwe lijn heeft daarin immers geen verandering gebracht. Anders is dat in Rb. Midden-Nederland 15 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1119. In die uitspraak hebben eisers met succes betoogd dat een verkeerde versie van een quickscan flora en fauna ter inzage heeft gelegen bij een ontwerpbesluit tot verlening van een omgevingsvergunning. Zij beroepen zich aldus op een procedurele inspraaknorm (artikel 3:11, eerste lid, Awb), en daaraan komt nu zelfstandige betekenis toe. De rechtbank passeert het gebrek overigens met toepassing van artikel 6:22 Awb, omdat naar haar oordeel niet aannemelijk is dat eisers zijn benadeeld door het ter inzage leggen van de verkeerde versie van de quickscan.

## 11.

Verdere jurisprudentie zal nader moeten uitwijzen hoe de bestuursrechter omgaat met procedurele inspraakgebreken en in wat voor gevallen die met toepassing van artikel 6:22 Awb kunnen worden gepasseerd (zie hierover ook R.S. Wertheim in *BR* 2023/26 en J.H.N. Ypinga & M.C. Pakkert in *M en R* 2023/35). Bij het beantwoorden van de vraag of het aannemelijk is dat belanghebbenden niet zijn benadeeld door een schending van een rechtsnorm, moet de bestuursrechter nagaan wat er gebeurd zou zijn als die schending achterwege was gebleven. Het vaststellen van een hypothetische situatie is soms nog niet zo eenvoudig. Dat zien we bijvoorbeeld bij besluitaansprakelijkheid, waarbij het vaak bepaald geen sinecure is om het hypothetisch rechtmatige besluit vast te stellen (zie bijvoorbeeld HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1334, HR 4 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:115, HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1985, HR 25 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1510, HR 6 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:18 en HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:112).

## Voetnoten

[1] Nathalie Niederer en Lieke Feenstra zijn beiden advocaat bij AKD in Breda.