

Recht tussen norm en belang

Relativiteit in privaatrecht- en bestuursrecht

De relativisering van rechtsnormen in privaatrecht- en bestuursrecht roept tal van theoretische vragen op die in de rechtsgeleerde literatuur tot nog toe sterk onderbelicht zijn gebleven. Naar ik zal betogen markeert de introductie van de relativiteitseis in het bestuursrecht een belangrijk moment in de verschuiving van 'toepassings-' naar 'belangenjurisdictie' die voor de ontwikkeling van het huidige bestuursrecht kenmerkend is. Waar het 'klassieke' bestuursrecht zich in de eerste plaats richt op objectieve rechtshandhaving, concentreert het 'moderne' bestuursrecht zich veeleer op de vaststelling van de onderlinge rechtsposities van concrete partijen. Het privaatrecht maakte die ontwikkeling al eerder door; de opkomst van de privaatrechtelijke relativiteitsleer in het interbellum hangt er direct mee samen. De historische ontwikkeling van de privaatrechtelijke leer laat zien dat toepassing van de relativiteitseis draait om een precare balans tussen 'klassieke' en 'moderne' uitgangspunten die geen van beide veronachtzaamd dienen te worden. Voor het bestuursrecht geldt dat evenzeer als voor het privaatrecht. Desalniettemin is een bestuursrechtelijke relativiteitsleer nodig die zich niet zomaar spiegelt aan zijn privaatrechtelijke pendant, maar recht doet aan de eigen aard van bestuursrechtelijke verhoudingen.

1. [Door de aanvaarding van de relativiteitsleer] heeft de Hoge Raad, — bewust of onbewust? — in een van de meest principieele vragen der rechtsphilosophie partij gekozen. Door bij iedere rechtsnorm een strekking aan te nemen om bepaalde personen en bepaalde belangen te beschermen heeft de Hoge Raad Jhering's stelling onderschreven: Der Zweck ist der Schöpfer des ganzen Rechts.

Noot E.M. Meijers bij HR 11 maart 1937, NJ 1937, p. 899 (*Holdisco*)

2. 'Autonoom' recht is gegrondvest op het ideaal van een 'government of laws and not of men'. [...] Daarbij past het beeld van rechters als onafhankelijke, enigszins buitenmaatschappelijke 'men learned in the laws', 'passive dispensers of a received, impersonal justice'. [...] Ter vestiging van zijn legitimiteit vertelt het autonome recht vaak het retorische 'verhaal' van vrije individuen die slechts zijn gebonden door de wetten die zij zichzelf hebben opgelegd. [...] De idee van een 'rule of law, not men' heeft ontegenzeggelijk grote verdiensten. Zij staat evenwel soms op gespannen voet met concrete maatschappelijke behoeften. 'Legality', schrijven Nonet en Selznick, 'is the promise of autonomous law; legalism is its affliction'.

Van den Berge 2016, p. 4, onder verwijzing naar Nonet en Selznick 2001 [1978]

3. De moderne rechtstheorie laat zich voor een belangrijk deel beschrijven als een zoektocht naar een model waarin de uitwassen van 'autonomous law' worden teruggedrongen zonder de waardevolle elementen ervan geheel in te leveren. [...] Nonet en Selznick spreken in dit verband van 'responsive law', begrepen als een rechtsopvatting die rekening houdt met particuliere relaties en de bredere maatschappelijke context van het recht, maar daarbij niet vergeet zelfstandige waarde toe te kennen aan de autonome vrijheid van individuele rechtssubjecten en aan de wettelijke en andere meer formele algemene rechtsnormen die daarop rechtstreeks zijn geënt.

Van den Berge 2016, p. 5, onder verwijzing naar Nonet en Selznick 2001 [1978]

4. Das erste bei dieser [lächerlichen] Operation ist, dass man von den Worten, vom Ausspruch des Gesetzes zum Grund aufsteigt. Wie findet man ihn? In einigen Gesetzen ist er der Regel beigefügt, aber selten [...]. Mehrentsils findet sich nichts als die Regel, der Grund muss daher von den Interpreten auf eine künstliche Art gefunden und hinzugetan werden. Man sieht, diese

Operation ist schon so willkürlich, dass von einer wahren Interpretation gar nicht die Rede sein kann, denn das, was hier der Richter dem Gesetz hinzutun muss, kann durch dasselbe nicht objektiv geworden sein.

Von Savigny 1951 [1803], p. 40

5. Es ist nun die Aufgabe der Wissenschaft, die Rechtssätze in ihrem systematischen Zusammenhang, als einander bedingende und voneinander abstammende, zu erkennen, um die Genealogie der einzelnen bis zu ihrem Prinzip hinauf verfolgen und ebenso von den Prinzipien bis zu ihren äussersten Sprossen herabsteigen zu können.

Puchta 1845, p. 36

6. Der Grundgedanke des gegenwärtigen Werkes besteht darin, dass der Zweck der Schöpfer des gesamten Rechts ist, dass es keinen Rechtssatz gibt, der nicht einem Zweck, das ist einem praktischen Motiv, seinen Ursprung verdankt.

Von Jhering 1923 [1877], p. viii

7. Elke onregmatige daad, waardoor aan een ander schade wordt toegebracht, stelt dengenen door wiens schuld die schade veroorzaakt is in verplichting om dezelve te vergoeden.

Artikel 1401 BW (oud)

8. Men staat in voor de daad ter wille van hare gevolgen, en wel van alle hare gevolgen [...]. Artikel 1401 BW is met deze opvatting geheel in overeenstemming; niet eenige bepaalde gevolgen van de onregmatige daad moeten volgens dat artikel vergoed worden, maar men is onbepaald verplicht om alle nadeel door eene daad veroorzaakt weg te nemen.

W. Thorbecke 1867, p. 33-34

9. Stellig moet dit voorbehoud worden gemaakt, dat het belang, waaraan de schade is toegebracht, tevens is het belang, tot bescherming waarvan het overtreden rechtsvoorschrift strekt.

Van Geleijn Vitringa 1919, p. 29

10. Onrechtmatigheid ten opzichte van andere gebruikers van de weg hangt af van de vraag in hoeverre de wegversperring in een bepaald geval jegens een of meer andere weggebruikers als onzorgvuldig kan worden beschouwd. Maar: 'Een vordering tot schadevergoeding op zoodanig verwijt gegrond past alleen in een ruimer opvatting ten aanzien van art. 1401 BW dan de rechtspraak van de Hoge Raad huldigt.'

Van Geleijn Vitringa 1919, p. 37

11. Een verbod, zeker weeldeartikel in te voeren, beoogt onder oorlogsomstandigheden stellig niet het belang van den koopman, die een groote voorraad daarvan binnenslands heeft. Toch speelt het hem in de kaart, omdat de beperking van aanvoer de waarde van zijn voorraad doet stijgen. [...] Niet echter heeft de koopman, wiens voorraad hier te lande in prijs daalt door invoer in strijd met evenvermeld verbod, verhaal op den smokkelaar.

Van Geleijn Vitringa 1919, p. 29-30

12. O. [...] dat onder onrechtmatige daad is te verstaan een handelen of nalaten, dat òf inbreuk maakt op eens anders recht, òf in strijd is met des daders rechtsplicht òf indruischt, hetzij tegen de goede zeden, hetzij tegen de zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijke verkeer betaamt ten aanzien van eens anders persoon of goed, terwijl hij door wiens schuld tengevolge dier daad aan een ander schade wordt toegebracht, tot vergoeding daarvan is verplicht.

HR 31 januari 1919, NJ 1919, p. 161 (*Lindenbaum/Cohen*)

13. In het onderhavige geval ontbrak [...] het voor de toepassing van art. 1401 BW noodzakelijk verband tusschen de onrechtmatigheid van het Kon. Besluit en de daardoor veroorzaakte schade. De schade toch zou evengoed zijn ingetreden, indien dit besluit niet op een onvoldoenden grondslag had berust, doch de neerlegging der plannen behoorlijk had plaats gehad.

HR 25 mei 1928, *NJ* 1928, p. 1688 (*Marchant et d'Ansembourg*), conclusie A-G Besier

14. O. [...] dat de strekking van art. 12 der Onteigeningswet niet is om den eigenaar te beschermen tegen nadeelen, die mochten voortvloeien uit de aanwijzing van zijn goed ter onteigening, doch de bij dat artikel voorgeschreven ter inzagelegging slechts is een van de waarborgen, waarmede de wet de uitoefening van het recht tot onteigenen heeft omkleed, teneinde den eigenaar te beschermen tegen ongerechtvaardigde ontzetting uit zijn eigendom, wat medebrenkt dat dat de werking van dit voorschrift zich beperkt tot die bescherming, zoodat niet naleving daarvan geen ander rechtsgevolg kan hebben dan dat nu aan de eigenaar zijn goed niet kan worden ontnomen.

HR 25 mei 1928, *NJ* 1928, p. 1688 (*Marchant et d'Ansembourg*)

15. De relativiteitsleer is niets minder dan 'de kern van de gehele onrechtmatigedaadrechtsleer, en theoretisch belangrijker dan de vernieuwing uit 1919, omdat zij in haar consequenties deze laatste in wezen in zich sluit'.

Polak 1949, p. 74

16. De meeste en oudste rechtsgeboden zijn ons als absolute regels overgeleverd en niet als voorschriften tot bescherming van bepaalde personen. De Hoge Raad wil het: gij zult eens anders goed niet beschadigen, vervangen door een: gij zijt jegens den eigenaar, den vruchtgebruiker, den huurder [...] verplicht een zaak niet te beschadigen.

E.M. Meijers in annotatie op HR 24 januari 1930, *NJ* 1930, p. 299 (*Brandstichting*)

17. Dat er rechtsregels zijn, die aanvaard worden, onverschillig of zij het een of andere belang dienen, alleen reeds omdat het menselijke rechtsbewustzijn hun opvolging eischt, wordt ontkend.

E.M. Meijers in annotatie op HR 11 maart 1937, *NJ* 1937, p. 899 (*Holdisco*)

18. Zonder dat men de bestemmingstheorie noodig heeft, kan men aan ongerechtvaardigde aansprakelijkheid ontkomen door de aansprakelijkheid van den wetsovertreder afhankelijk te maken van het antwoord op de vraag of hij, onder de gegeven omstandigheden, met het oog op de voorzienbare gevolgen [...] deze wetsovertreding had moeten nalaten.

Smits 1938, p. 491

19. Is niet de omstandigheid, dat een handeling door het geschreven recht is verboden, een reden om *des te eerder* aan te nemen, dat diezelfde handeling ook door het ongeschreven recht, maar dan ter wille van geheel andere belangen, wordt gewraakt?

Langemeijer 1940 p. 424

20. [M]en mag niet vergeten, dat, zolang men te doen heeft met een rechtsorde, die haar normale maatschappelijke functie vervult, het gesteld zijn van die regel ook een bestanddeel is van het maatschappelijk leven in de ruimste zin van het woord en dat dit maatschappelijk leven [...] tot de onrechtmatigheid van een bepaald gedrag kan doen besluiten.

HR 17 januari 1958, *NJ* 1961, 568 (*Tandartsen I*), conclusie P-G Langemeijer

21. Aan de [wetsgeschiedenis van] de Herziene Rijnvaartakte en het RosR en enige andere regelingen [...] kan niet worden ontleend dat deze regelingen mede strekken tot bescherming van het individuele vermogensbelang van [derden die schade lijden doordat een onvoldoende gekeurd schip een ongeval veroorzaakt].

HR 7 mei 2004, NJ 2006, 281 (*Duwbak Linda*)

22. Er bestaat een ‘wanverhouding’ tussen ‘de mate waarin vanuit individuele of deelbelangen, reëel of vermeend, belemmeringen kunnen worden opgeworpen’ enerzijds en de ‘behartiging van het algemeen belang door het bestuur’ anderzijds.

Van Kemenade e.a. 1997, p. 9.

23. [Invoering van het relativiteitsvereiste] past in het streven naar een slagvaardiger bestuursprocesrecht, waarin geschillen vaker definitief worden beslecht. Het tegenargument dat een burger onder alle omstandigheden recht heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit, spreekt ondergetekende niet aan. Natuurlijk behoort het bestuur zich altijd aan het recht te houden, maar daaruit volgt niet dat *iedere* feitelijk belanghebbende bij *iedere* rechtsschending altijd aanspraak heeft op vernietiging van het besluit door de rechter.

Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 20

24. Hoe onbevredigend onder omstandigheden ook, uiteindelijk [geldt] dat in een rechtsstaat het bestuur gebonden is aan de wet en daaraan gehouden moet kunnen worden. [Dat betekent] dat de burger overheidsbesluiten die hem in zijn belang treffen en die rechtens niet genomen hadden mogen worden, niet behoeft te accepteren en derhalve met succes moet kunnen aanvechten.

Dorhout 1985, p. 33

25. Het idee is, dat juridische fouten van bestuursorganen, zeker als zij de inhoud van besluiten raken, zoveel mogelijk moeten worden hersteld. Het idee leeft zelfs als niemand last van de fout heeft en ook als mensen, die er last van zouden kunnen hebben, zich daaroverheen hebben gezet. Dit idee is een overschatting van rechtsnormen.

Schueler 2003, p. 9

26. Het relativiteitsvereiste gaat voorbij aan de ‘betekenis die wettelijke voorschriften in de maatschappelijke werkelijkheid krijgen doordat burgers daaraan verwachtingen gaan ontlenen en hun gedrag daarop gaan afstemmen’.

Jurgens 2010, p. 88; zie meer in het bijzonder ook Jurgens 2006, p. 85-86

27. Een bestemmingsplan wordt vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening in het desbetreffende gebied. Het bestemmingsplan biedt zo lang het geldt tevens rechtszekerheid aan belanghebbenden in dat gebied en bij dat plan, die hun handelen waar van belang op dat bestemmingsplan zullen afstemmen.

ABRvS 24 december 2008, AB 2009, 213 (*Amelandse benzinstations*), r.o. 2.3.1

28. Mijns inziens wordt met [*Amelandse benzinstations*] de angel uit de relativiteitsproblematiek gehaald. Men kan zich echter ook afvragen of [het] rechtszekerheidsargument niet nagenoeg altijd kan worden gehanteerd, zodat per saldo eigenlijk elke betekenis aan de relativiteitseis wordt ontnomen.

Jurgens 2010, p. 139

29. Aannemelijk is dat Nagtegaal zijn bedrijfsvoering mede op het bestemmingsplan heeft afgestemd. Het college heeft inbreuk op die rechtszekerheid gemaakt door onrechtmatig aan

een derde bouwvergunning te verlenen en heeft aldus een praktisch niet meer voor wijziging vatbare situatie in het leven geroepen.

ABRvS 24 december 2008, *AB* 2009, 213 (*Amelandse benzinstations*), r.o. 2.3.1

30. 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.

8:69a Awb

31. Artikel 1.9 van de Chw staat er niet aan in de weg dat belanghebbenden zich in rechte op de norm van een goede ruimtelijke ordening kunnen beroepen ten einde een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te bewerkstelligen voor zover die norm betrekking of mede betrekking heeft op hun eigen belangen.

AbRvS 19 januari 2011, *AB* 2011, 47 (*Brummen*), r.o. 2.4.3

32. Voor appellant en anderen gaat het [...] om het belang dat zij gevrijwaard blijven van de aantasting van hun uitzicht en meer in het algemeen om het belang van het behoud van hun woonomgeving. Wat er ook verder zij van die belangen in het licht van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening, de in geding zijnde afstandsnorm voor de nieuw op te richten woningen tot het bedrijf Cray Valley heeft niet de strekking die belangen te beschermen, zodat het slagen van deze beroepsgrond gelet op artikel 1.9 van de Chw er niet toe kan leiden dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd.

AbRvS 19 januari 2011, *AB* 2011, 47 (*Brummen*), r.o. 2.4.4

33. De rechter dient de toepassing van artikel 8:69a Awb in die zin te corrigeren dat de schending van een wettelijke norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden, beginselen die wel de bescherming van de belangen van de belanghebbende kunnen beogen. Die schending is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het honoreren van het beroep, omdat daartoe ook moet worden voldaan aan de vereisten die voor beide beginselen gelden.

Conclusie A-G Widdershoven van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, punt 6.6

Zie verder o.a. L. van den Berge, *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2016, i.h.b. hoofdstuk 8 over het relativiteitsvereiste.

l.vandenberge@law.eur.nl