

88. ABRvS 31-1-2007. Verkeersbesluit, belanghebbende. Verkeersintensiteit. Luchtkwaliteit. (Roosendaal) m.nt. P. C. M. Heinen

ABRvS 31-01-2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ7420, m.nt. P.C.M. Heinen

| | |
|----------------|---|
| Instantie | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State |
| Datum | 31 januari 2007 |
| Magistraten | mrs. P. van Dijk, J.H.B. van der Meer en P.A. Offers |
| Zaaknummer | 200601872/1 |
| Noot | P.C.M. Heinen |
| LJN | AZ7420 |
| Vakgebied(en) | Milieurecht (V) Ruimtelijk bestuursrecht (V) |
| Brondocumenten | ECLI:NL:RVS:2007:AZ7420, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 31-01-2007; |
| Wetgeving | Awb art. 1:2; Awb art. 1:3; Wegenverkeerswet 1994 art. 2 lid 1; Wegenverkeerswet 1994 art. 15 lid 2; BABW art. 12 |

Essentie

Belanghebbende bij verkeersbesluit. Geen gevolgen voor de verkeersintensiteit en luchtkwaliteit (Roosendaal).

Samenvatting

(...). Dat het verkeersbesluit samenhangt met de aanleg van het FOC en dat de genomen verkeersmaatregelen faciliterend zijn voor de verwachte toename van het verkeer, maakt niet, zoals appellanten menen, dat het verkeersbesluit zelf gevolgen heeft voor de verkeersintensiteit en luchtkwaliteit. Die feitelijke gevolgen vloeien voort uit de besluiten inzake vrijstelling van het ter plaatse geldende bestemmingsplan en verlening van een bouwvergunning, waardoor aanleg van de nieuwe infrastructuur, verbreding van wegen en de aanleg van het FOC wordt toegestaan; besluiten die onderwerp waren van de bovengenoemde uitspraak van 5 april 2006. Nu het verkeersbesluit enkel de aanpassing van bebording betreft en op voorhand kan worden uitgesloten dat die aanpassing en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in verkeersstromen, zoals de verlegging van (brom)fietspaden, gevolgen zal hebben voor de luchtkwaliteit en het verkeer bij de woonadressen van appellanten, heeft de rechtbank appellanten met recht niet als belanghebbenden bij het besluit van 8 februari 2005

aangemerkt.

Dat een verkeersbesluit in voorkomende gevallen direct gevolgen kan hebben voor het aantal verkeersbewegingen, zoals in de uitspraak van 14 december 2005 in zaaknr. 200503545/1 (AB 2006, 144) in geding zijnde verkeersbesluit het geval was, brengt niet, zoals appellanten menen, met zich dat ook het in deze procedure in geding zijnde verkeersbesluit een verandering in verkeersbewegingen met zich brengt waardoor zij als belanghebbenden moeten worden aangemerkt. Anders dan in voornoemde uitspraak het geval was, heeft het in geding zijnde verkeersbesluit immers geen directe gevolgen voor de verkeersbewegingen, maar beoogt dit slechts een verwachte stijging in verkeersintensiteit die niet door het verkeersbesluit zelf wordt veroorzaakt, veilig te faciliteren.

Om bovengenoemde reden wordt ook, wat er zij van de daarbij gevolgde redenering, het belang van Keerpunt niet door het genomen verkeersbesluit geraakt. De rechtbank heeft derhalve ook Keerpunt met recht niet als belanghebbende bij het besluit van 8 februari 2005 aangemerkt.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting 'Stichting Behoud Kleine Kernen', de stichting 'Stichting Keerpunt', beide gevestigd te Roosendaal, en appellanten, beiden wonend te Roosendaal,

tegen de uitspraak in zaaknr. 05/2731 van de Rechtbank Breda van 23 januari 2006 in het geding tussen appellanten

appellanten,

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Roosendaal.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 februari 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Roosendaal (hierna: het college) in verband met de verwachte toename van de verkeersdruk na aanleg van een Factory Outlet Centre (hierna: het FOC) door MDG Europe Roosendaal B.V. (hierna: MDG) ter hoogte van de Heirweg en de Wouwbaan te Roosendaal een verkeersbesluit genomen.

Bij besluiten van 7 juli 2005 heeft het college het daartegen door de stichting 'Stichting Behoud Kleine Kernen' (hierna: BKK) gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en de daartegen door de stichting 'Stichting Keerpunt' (hierna: Keerpunt) en [appellanten] gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 23 januari 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Breda (hierna: de rechtbank) het door appellanten tegen die besluiten ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief van 3 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op 6 maart 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 6 april 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 9 mei 2006 heeft het college van antwoord gediend.

Bij brief van 21 juni 2006 heeft MDG, die op voet van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid is gesteld als partij deel te nemen aan het geding, van antwoord gediend.

De afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 december 2006, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. C.L. Klapwijk, advocaat te Rotterdam, het college, vertegenwoordigd door J. Buscop en [gemachtigde], werkzaam bij de gemeente en MDG, vertegenwoordigd door mr. E.M. van Bommel, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: de WVV 1994) kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels strekken tot:

- a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;
- b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;
- c. het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

Ingevolge artikel 15, tweede lid van de WVV 1994 geschieden maatregelen op of aan de weg tot wijziging van de inrichting van de weg of tot het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer krachtens een verkeersbesluit, indien de maatregelen leiden tot een beperking of uitbreiding van het aantal categorieën weggebruikers dat van een weg of weggedeelte gebruik kan maken.

Ingevolge artikel 12 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (hierna: het Besluit) dient plaatsing of verwijdering van de borden B6, C2, C3, D1, D2, D3, G12a en G12b, zoals opgenomen in bijlage 1, behorende bij het RVV 1990, te geschieden krachtens een verkeersbesluit.

Ingevolge artikel 21 van het Besluit dient de motivering van het verkeersbesluit in ieder geval te vermelden welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVV 1994 genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

2.2

Het verkeersbesluit ziet op de plaatsing, verwijdering en verplaatsing van een aantal verkeersborden in verband met het laten vervallen en verleggen van (brom)fietspaden, het realiseren van een (brom)fietsoversteekplaats, het aanleggen van parkeerterreinen en het realiseren van een rotonde en een zogeheten 'by pass'.

2.3

Ten aanzien van het hoger beroep, voor zover ingesteld door [appellanten] en Keerpunt, overweegt de afdeling als volgt.

2.3.1

[appellanten] en Keerpunt bestrijden het oordeel van de rechtbank dat het college de door hen gemaakte bezwaren terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat zij geen belanghebbende zijn bij het verkeersbesluit van 8 februari 2005. In dit verband voeren zij aan dat het verkeersbesluit gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit. Daarnaast voeren [appellanten] aan dat dit besluit gevolgen heeft voor het verkeer bij hun woonadressen.

2.3.2

Deze grond slaagt niet. Dat het verkeersbesluit samenhangt met de aanleg van het FOC en dat de genomen verkeersmaatregelen faciliterend zijn voor de verwachte toename van het verkeer, maakt niet, zoals appellanten menen, dat het verkeersbesluit zelf gevolgen heeft voor de verkeersintensiteit en luchtkwaliteit. Die feitelijke gevolgen vloeien voort uit de besluiten inzake vrijstelling van het ter plaatse geldende bestemmingsplan en verlening van een bouwvergunning, waardoor aanleg van de nieuwe infrastructuur, verbreding van wegen en de aanleg van het FOC wordt toegestaan; besluiten die onderwerp waren van de bovengenoemde uitspraak van 5 april 2006. Nu het verkeersbesluit enkel de aanpassing van bebording betreft en op voorhand kan worden uitgesloten dat die aanpassing en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in verkeersstromen, zoals de verlegging van (brom)fietspaden, gevolgen zal hebben voor de luchtkwaliteit en het verkeer bij de woonadressen van appellanten, heeft de rechtbank appellanten met recht niet als belanghebbenden bij het besluit van 8 februari 2005 aangemerkt.

Dat een verkeersbesluit in voorkomende gevallen direct gevolgen kan hebben voor het aantal verkeersbewegingen, zoals in de uitspraak van 14 december 2005 in zaak nr. 200503545/1 (AB 2006, 144) in geding zijnde verkeersbesluit het geval was, brengt niet, zoals appellanten menen, met zich dat ook het in deze procedure in geding zijnde verkeersbesluit een verandering in verkeersbewegingen met zich brengt waardoor zij als belanghebbenden moeten worden aangemerkt. Anders dan in voornoemde uitspraak het geval was, heeft het in geding zijnde verkeersbesluit immers geen directe gevolgen voor de verkeersbewegingen, maar beoogt dit slechts een verwachte stijging in verkeersintensiteit die niet door het verkeersbesluit zelf wordt veroorzaakt, veilig te faciliteren.

Om bovengenoemde reden wordt ook, wat er zij van de daarbij gevolgde redenering, het belang van Keerpunt niet door het genomen verkeersbesluit geraakt. De rechtbank heeft derhalve ook Keerpunt met recht niet als belanghebbende bij het besluit van 8 februari 2005 aangemerkt.

2.4

Ten aanzien van het hoger beroep, voor zover ingesteld door BKK, overweegt de Afdeling als volgt.

2.4.1

BKK voert aan dat de rechtbank heeft miskend dat het verkeersbesluit in strijd is met het Besluit luchtkwaliteit, dat nadelige gevolgen van het verkeersbesluit ten onrechte niet door het college zijn meegenomen in de belangenafweging, en dat het verkeersbesluit enkel een economisch motief dient.

2.4.2

De Afdeling stelt voorop dat met de bij het besluit van 8 februari 2005 getroffen verkeersmaatregelen de veilige verkeersafwikkeling van en naar het FOC is beoogd. BKK heeft niet aannemelijk gemaakt dat de getroffen verkeersmaatregelen niet of in onvoldoende mate de verkeersveiligheid dienen na wijziging

van de verkeerssituatie na de komst van het FOC. BKK betoogt dan ook tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het verkeersbesluit niet strekt tot een van de in artikel 2, eerste lid, van de WVV 1994 genoemde doelen.

Gevolgen van de feitelijke realisatie van het FOC en de daarbij behorende infrastructuur staan, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, in deze procedure niet ter beoordeling, zodat BKK tevergeefs betoogt dat de verwachte verkeerstoename, en de volgens BKK daarmee gepaard gaande vermindering van luchtkwaliteit en verkeersveiligheid en toename van geluidsoverlast, ten onrechte door het college niet zijn meegewogen bij het nemen van onderhavig verkeersbesluit. De rechtbank is dan ook terecht tot de slotsom gekomen dat BKK niet aannemelijk heeft gemaakt dat de maatregelen waarvoor een verkeersbesluit is vereist, redelijkerwijs niet door het college konden worden getroffen. Het betoog van BKK faalt.

2.5

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

Bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: P.C.M. Heinen

Naschrift:

1

De Stichting Behoud Kleinen Kernen (appellante nr. 1) heeft als enige van de circa 170 bezwaarmakers tegen het 'Roosendaalse' verkeersbesluit in de voorliggende bezwaar- en beroepsprocedure de ontvankelijkheidsdrempel gehaald. Haar inhoudelijke argumenten sneuvelen in de sfeer van de ruime beoordelingsmarge die aan B&W toekomt bij het nemen van verkeersbesluiten. Daarbij pleegt de Afdeling in het kader van de Wegenverkeerswet de bestuurlijke afweging van belangen (het milieubelang inclusief) tamelijk terughoudend te toetsen. Ik heb de indruk dat de Stichting alleen met behulp van tegenonderzoeken of contra-adviezen (t.a.v. de in het geding zijnde aspecten als verkeersveiligheid, luchtkwaliteit en geluidsoverlast) overigens niet meer dan een kans zou hebben gehad om beter aannemelijk te maken dat het verkeersbesluit inhoudelijk beschouwd niet juist zou zijn.

Of iemand belanghebbende is roept juist bij een verkeersbesluit vaak problemen op. Verkeersbesluiten hebben een algemene strekking en dan kunnen er belangen van zeer velen bij betrokken zijn. Deze besluiten kunnen met andere woorden voor een onbepaalde groep personen rechtsgevolgen in het leven roepen. Daarbij overwoog de Afdeling steevast dat met het stellen van de eis het zijn van belanghebbende een zekere begrenzing is beoogd ten aanzien van de mogelijkheid om tegen een verkeersbesluit bezwaar te maken en beroep in te stellen. Het is volgens de Afdeling niet de bedoeling van de wetgever geweest om tegen verkeersbesluiten beroep open te stellen voor eenieder. Bij verkeersbesluiten moet van geval tot geval onderzocht worden wiens belangen rechtstreeks bij zo'n besluit zijn betrokken. Soms voegde de Afdeling daar nog aan toe dat daarbij het vereiste van een bijzonder individueel geval een zekere rol kan spelen (zie: ABRvS 13 maart 2002, AB 2002, 173 (m.nt. Damen), ABRvS 14 december 2005, AB 2006, 144 (m.nt. Marseille). Teneinde te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende bij een besluit van algemene strekking dient derhalve de rechtszoekende door het verkeersbesluit geraakt te zijn in een belang dat zich kenmerkend onderscheidt van de geraakte belangen van een onbepaalde groep andere personen. De Afdeling is niet snel bereid geweest om aan te nemen dat een rechtszoekende in een bijzonder en individueel belang was getroffen door een verkeersbesluit (zie: ABRvS 3 juli 1998, AB 1998, 332 (m.nt. Stolk), ABRvS 28 september 1999, Gst. 2001, 7114, 6 (m.nt. Goorden), ABRvS 6 augustus 2003, AB 2004, 168 (m.nt. Vermeer), diss. J.C.A. de Poorter, De belanghebbende, Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht (diss. UvT), Den Haag: 2003, p. 188 e.v. alsmede R.J.N. Schlössels, De belanghebbende (Monografie Awb A 9), Deventer: Kluwer 2004, p. 73).

3

In de onderhavige uitspraak komt de redenering van de Afdeling er op neer dat het bewuste verkeersbesluit weliswaar samenhangt met de aanleg van een Factory Outlet Centre (FOC) en dat de genomen verkeersmaatregelen faciliterend zijn voor de verwachte toename van het verkeer, maar dat zulks niet meebrengt dat het verkeersbesluit zelf gevolgen heeft voor de verkeersintensiteit en luchtkwaliteit. Het gaat dan daarbij volgens de Afdeling kennelijk slechts om feitelijke gevolgen die voortvloeien uit de planologische besluiten, waardoor de infrastructurele voorzieningen, verbredingen van wegen en de bouw van het FOC mogen worden gerealiseerd. De kernoverweging houdt in dat nu het verkeersbesluit enkel de aanpassing van de bebording betreft en op voorhand kan worden uitgesloten dat die aanpassing en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in de verkeersstromen gevolgen zullen hebben voor de luchtkwaliteit en het verkeer bij de woonadressen van appellanten (nr. 3 en 4), kunnen zij niet als belanghebbenden bij het verkeersbesluit worden aangemerkt. Hierbij onderstreept de Afdeling nogmaals in het kort dat het louter vanuit verkeersoogpunt faciliterende karakter van het onderhavige verkeersbesluit c.q. het verkeersbesluit geen directe gevolgen voor de verkeersbewegingen heeft.

Wat mij opvalt is dat de Afdeling eerst inhoudelijk beoordeelt of, en zo ja in hoeverre, het verkeersbesluit directe gevolgen voor de verkeersbewegingen zou kunnen hebben, om vervolgens formeel te kunnen bepalen wie belanghebbenden bij het verkeersbesluit zijn. Voor de omwonenden is er in de sfeer van art. 1:2 lid 1 Awb niet een voldoende rechtstreeks belang bij het verkeersbesluit. In de lijn van de onderliggende rechtbankuitspraak wordt langs dezelfde weg uitgemaakt dat de Stichting Keerpunt evenmin als belanghebbende kan worden ontvangen.

De Stichting Keerpunt heeft in Roosendaal trouwens al eerder en tevergeefs een verkeersbesluit

aangevochten. Zij haalde toen de ontvankelijkheidsdrempel niet aangezien de Afdeling van oordeel was dat haar statuten een te ruime (milieu)doelstelling inhielden. Die doelstelling bood toen onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat haar belang rechtstreeks bij het verkeersbesluit was betrokken. Dat belang was daarvoor onvoldoende concreet en stond in een te ver verwijderd verband met de door dat besluit te dienen belangen als de verkeersveiligheid en de snelle verkeersafwikkeling (zie: ABRvS 15 september 2000, AB 2000, 481 (m.nt. Damen)). De Afdeling heeft ook al eens overwogen dat, wanneer een doelstelling betrekkelijk ruim is geformuleerd, het rechtstreeks bij het besluit betrokken belang ook kan blijken uit de feitelijke werkzaamheden van een vereniging (zie: ABRvS 2 november 2005, AB 2005, 439 (r.o. 2.4.1 en 2.4.2; m.nt. Van Hall)). Dat kan het geval zijn als een vereniging metterdaad deelneemt aan overleg bij de voorbereiding van besluiten en het tot stand brengen van nieuw beleid betreffende het (werk)gebied, object of onderwerp dat de vereniging aangaat. In dat specifieke geval achtte de Afdeling het bovenal van belang dat de door de vereniging beheerde zwemplaats als gevolg van het besluit werd getroffen door een taludverhoging, waardoor ter zake een voldoende rechtstreeks belang kon worden aangenomen. Een ruime formulering van de statutaire doelstelling wordt aldus nader door de feitelijke werkzaamheden van de vereniging geconcretiseerd en 'wetsconform' uitgelegd. Er is trouwens ook Afdelingsjurisprudentie verschenen, waarbij rechtspersonen met een betrekkelijk ruime doelomschrijving op het terrein van de bescherming van het leefmilieu en de milieukwaliteit toch op grond van art. 1:2 lid 3 Awb als belanghebbende bij een verkeersbesluit werden beschouwd (zie bijv.: ABRvS 2 februari 2005, JM 2005, 34 (Stichting Milieugroep Roermond; m.nt. De Graaf), ABRvS 15 december 2005, nr. 200509469/1 en 2 (Vereniging Milieudefensie) en ABRvS 29 maart 2006, nr. 200507697/1 (Vereniging Nieuwegaard)). Verder bestaat er ook Afdelingsjurisprudentie waaruit kan worden afgeleid dat art. 1:2 lid 1 en 3 Awb in onderlinge samenhang dienen te worden gelezen. In lid 3 staat namelijk 'als hun belangen mede beschouwd', derhalve een connectie met de belangen als bedoeld in lid 1. Dat brengt dan mee dat ook bij een in de statuten neergelegd en gesteld algemeen en collectief belang is vereist dat er bovendien nog sprake moet zijn van een rechtstreeks bij het betrokken besluit betrokken algemeen en collectief belang (zie m.n. ABRvS 28 februari 2000, AB 2000, 188 (m.nt. Schreuder-Vlasblom) en ABRvS 21 februari 2007, JB 2007/72).

De Afdeling hanteerde met betrekking tot art. 1:2 lid 3 Awb ook wel de lijn, waarbij ik citeer uit de Afdelingsuitspraak van 28 februari 2000 (AB 2000, 188): '(...) bij de belangen van een rechtspersoon als bedoeld in art. 1:2 lid 3 Awb moet het gaan om een aan de statutaire doelstelling ontleend collectief belang, dat door een besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast, waarbij het belang los kan worden gezien van dat van individuele leden, en waarvan de behartiging de trekken dient te vertonen van behartiging van bovenindividuele belangen' (in dezelfde zin nog: ABRvS 20 juli 2005, nr. 200410561/1 en ABRvS 17 augustus 2005, nr. 200500951/1).

De Afdeling heeft trouwens die 'vaste' rechtspraak over het begrip van de zogenoemde bovenindividuele belangenbehartiging bijgesteld. Die 'oude' rechtspraak kwam erop neer dat van een collectief belang slechts sprake kon zijn als dat belang méér betrof dan een verzameling van individuele belangen van leden (vgl.: ABRvS 20 juli 2005, AB 2005, 342 (m.nt. De Gier), ABRvS 19 oktober 2005, AB 2006, 195 (m.nt. Ortlep) en ABRvS 2 november 2005, AB 2005, 439 (m.nt. Van Hall), ABRvS 25 mei 2006, AB 2006, 228 (m.nt. Nijmeijer)). Een belangen- of dorpsvereniging diende in dit verband een collectief en bovenindividueel belang te behartigen dat los kon worden gezien van de belangen van haar individuele leden. Nu is hier een bijstelling van de Afdelingsrechtspraak aan de orde en zelfs sprake van echt vaste jurisprudentie dat een belangenvereniging die opkomt voor het belang van haar leden een collectief belang behartigt, tenzij het tegendeel blijkt (zie: ABRvS 21 maart 2007, nr. 200604913/1 (Vereniging van Eigenaars Vloeiweg), ABRvS 21 februari 2007, nr. 200604006/1 (Stichting De

Eendracht), ABRvS 13 december 2006, nr. 200601749/1 (Initiatief Vereniging Peppelensteeg), ABRvS 23 augustus 2006, JB 2006, 291 (m.nt. Schlössels); AB 2006, 365 (m.nt. Van Hall)). Annotator Schlössels leidt uit deze uitspraak af dat de mogelijkheden van branche- en beroepsorganisaties zijn toegenomen om op grond van hun statutaire doelstelling in rechte op te komen tegen besluiten die de belangen van hun individuele leden raken. Voorheen bepaalde de Afdeling dat een belangenvereniging niet rechtstreeks in haar belangen wordt geraakt als zij opkomt voor het belang van bepaalde leden. Het was in de praktijk vaak niet eenvoudig te duiden dat bepaalde belangen al dan niet als 'bovenindividueel' gekwalificeerd konden worden. De Afdeling heeft in dit verband ook al eens mijns inziens enigszins cryptisch overwogen dat een belangenvereniging geen bovenindividueel belang behartigde, maar dat sprake was van een gebundelde behartiging van individuele belangen (vgl. hierover: A.A.J. de Gier onder ABRvS 20 juli 2005, AB 2005, 341).

Voor belangenorganisaties lijkt nu sprake te zijn van een enigszins sterkere bewijs- en procespositie. Het ligt daarbij op de weg van het bevoegde gezag om het ontbreken van het collectieve belang te bewijzen c.q. het tegendeel, om ontvankelijkheid van een vereniging of stichting te voorkomen. Ik vraag mij af of deze 'bijstelling' van de jurisprudentie in alle opzichten het predicaat 'verbetering' verdient. Mijns inziens heeft de Afdeling het collectiviteitsvereiste niet principieel losgelaten. Het bovenindividueel belang zal naar zijn aard in het geding moeten zijn: het als rechtspersoon opkomen voor louter individuele belangen van een of verscheidene leden blijft naar mijn mening tot niet-ontvankelijkheid leiden. Er blijft een principieel verschil bestaan tussen een optelsom van individuele belangen van leden (ter zake waarvan de rechtspersoon wel na tijdige volmachtverlening in rechte als vertegenwoordigster mag optreden) en het naar zijn aard andersoortige algemeen en collectief belang in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb (dat leid ik ook af uit: ABRvS 4 april 2007, nr. 200606898/1 (Vereniging het Moerdijkse Riool)). In de onderhavige zaak heeft de Afdeling evenwel een andere grond 'gevonden' om de Stichting geen toegang tot de bestuursrechter te gunnen. De in deze zaak voorgestelde belangen staan nu kennelijk in een te ver verwijderd verband met het luchtkwaliteitsaspect. De verwachting dat de verkeersmaatregelen gevolgen zullen hebben voor de verkeerssituatie en de luchtkwaliteit ter plaatse is volgens de Afdeling hier kennelijk zonder grond, waardoor de belanghebbende-/ontvankelijkheidsdrempel door appellanten 2 t/m 4 niet wordt gehaald. Deze uitspraak lezende komt bij mij de vraag op in hoeverre appellanten met een eigen onderzoek voldoende aannemelijk (adstructieplicht) moeten maken dat zij door verkeersbesluiten in de verkeerssituatie en luchtkwaliteit worden (aan)geraakt, alvorens aan hen een formele toegang tot de bestuursrechter zal zijn gegund. In deze uitspraak mis ik een verwijzing naar het bepaalde in art. 2 lid 2 onder a Wegenverkeerswet 1994 waarin specifiek is neergelegd dat de regels krachtens die wet voorts strekken tot: 'Het voorkomen of beperken van door het wegverkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer'. (Zie: Hoofdstuk 5 Milieukwaliteitseisen van de Wet milieubeheer in samenspraak met art. 7 lid 1 Besluit luchtkwaliteit 2005, welk besluit verplicht tot het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in een situatie, waarin het verkeer een belangrijke bron van luchtverontreiniging is).

4

Op het eerste gezicht lijkt deze uitspraak niet te passen in een algemene trend in de Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot het belanghebbendenbegrip, voor zover daarbij sprake is van een verruiming. Volgens de Afdeling is bijvoorbeeld geen sprake (meer) van een afgeleid belang — en derhalve van ontvankelijkheid — indien het belang van een appellant tegengesteld is aan dat van de partij waaraan het besluit is gericht. De 'afgeleid belangjurisprudentie' lijkt aldus enigszins te zijn

gerelativeerd (zie: ABRvS 24 mei 2006, AB 2006, 228 (m.nt. Nijmeijer); JB 2006/212 (m.nt. Schlössels), ABRvS 6 juli 2005, AB 2005, 278 (m.nt. Nijmeijer). In een bepaalde subsidiezaak is door de Afdeling zelfs zowel de eigenaar van een clubgebouw als de huurder ervan als ter zake belanghebbend aangemerkt: ABRvS 7 december 2005, Gst. 2006, 151 (m.nt. Teunissen)). Zij is echter nog niet zonder meer verlaten (zie bijv. over de optierechthouder als niet-belanghebbende: ABRvS 5 juli 2006, Gst. 2006, 168 (m.nt. dzz.); BR 2006, 826 (m.nt. Nijmeijer)). Deze oprekking van het belanghebbendenbegrip door de Afdeling zou wellicht kunnen samenhangen met de afschaffing van de (getrapte) actio popularis in het omgevingsrecht. De Afdeling lijkt toch van geval tot geval te willen bepalen of het wenselijk is om (doelmatige) rechtsbescherming te bieden. Ook ten aanzien van het belanghebbendenbegrip bij verkeersbesluiten is de Afdelingsrechtspraak in beweging. Ik refereer aan de Afdelingsuitspraak van 14 september 2005 (JB 2005/319 (m.nt. Schlössels), waarbij de Afdeling is omgegaan voor zover zij 'thans' van oordeel is dat de eigenaar van een pand belanghebbende is bij een verkeersbesluit, indien de daarin vervatte maatregelen diens eigendomsbelangen raken. Het verkeersbesluit moet dan overigens wel rechtstreeks negatieve gevolgen hebben, bijv. voor de economische exploitatie of bereikbaarheid van een (winkel)pand. Annotator Schlössels leest in deze uitspraak een nuancering van het formele leerstuk van het 'afgeleid belang'.

5

Wellicht waren appellanten wel belanghebbenden geweest als het verkeersbesluit zou zijn gebaseerd op een verkeersplan, waarbij onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit aan de orde is (zie bijv. art. 7 lid 1 en lid 2 onder e Besluit luchtkwaliteit 2005 in samenhang met art. 8 Planwet verkeer en vervoer alsmede ABRvS 14 december 2005, AB 2006, 144 (m.nt. Marseille)). Bij laatstgenoemde uitspraak was er wel sprake van dat de getroffen verkeersmaatregelen directe gevolgen hebben voor het aantal verkeersbewegingen in de straat waarin appellanten wonen en dus voor de luchtkwaliteit ter plaatse. Daarom was het belang van appellanten rechtstreeks bij de verkeersbesluiten betrokken. Dat er bij het bewuste verkeersplan geen onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit was betrokken, bracht volgens de Afdeling trouwens geen vernietiging van het verkeersbesluit mee, omdat zij het voldoende aannemelijk achtte dat van enig effect op de luchtkwaliteit in de straat waarin appellanten wonen, geen sprake was. Hierbij verdient nog vermelding de Afdelingsuitspraak van 14 december 2005 (Gst. 2006, 24 (m.nt. Teunissen)), waarin werd aangenomen dat (ook) een verkeersbesluit aan de grenswaarden ingevolge het Besluit luchtkwaliteit (2001) moet worden getoetst. In de nieuwe Wet luchtkwaliteit zullen de besluiten waarbij de grenswaarden in acht moeten worden genomen — anders dan in het huidige Besluit luchtkwaliteit 2005 — limitatief worden opgesomd. Voor zover ik heb kunnen nagaan, zullen verkeersbesluiten niet in die opsomming worden meegenomen. Wel wordt daarin — net als nu in art. 7 lid 2 onder e Besluit luchtkwaliteit 2005 — de Planwet verkeer en vervoer genoemd. Het is de vraag of daaruit dan zou kunnen worden afgeleid dat verkeersbesluiten die niet passen in een door de raad vastgesteld verkeerscirculatieplan, tóch aan die grenswaarden moeten worden getoetst.

6

Het werkgebied van de Stichting Keerpunt strekt zich uit tot de plaats waar de verkeersmaatregelen worden getroffen en de omwonenden wonen in de directe nabijheid ervan. Kennelijk is er hier geen sprake van een 'mevrouw Kiki-uitstraling' bij een verkeersbesluit (zie bijv. ABRvS 13 maart 2002, AB 2002, 173 (m.nt. Damen). De Rechtbank Breda had in de bestreden uitspraak al overwogen dat het verkeersbesluit niet de eigendomsbelangen van de omwonenden aanraakte en dat zij zich in

onvoldoende mate onderscheiden van anderen die in de bewuste straten wonen. Tevens maakte de rechtbank wellicht nog ten overvloede uit dat het daaraan niet afdoet dat de omwonenden zicht hebben op het gebied waar de gewraakte verkeersmaatregelen zijn voorzien. Dat een enkel feit dat zicht op een bouwwerk bestaat nog niet zonder meer leidt tot de kwalificatie belanghebbende, heeft de Afdeling overigens al eens een keer uitdrukkelijk uitgemaakt: ABRvS 17 mei 2006, AB 2006, 212 (m.nt. Nijmeijer) en meer hierover: E.J. Govaers, 'Zicht, afstand en nabijheid: wie heeft er (een) belang bij?', BR 2007, 26.

7

Een analyse van de Afdelingsrechtspraak over het belanghebbendebegrip in het kader van verkeersbesluiten zal naar mijn voorzichtig oordeel niet een strak en eenduidig beeld opleveren. De Afdeling blijft elk geval — met inachtneming van de concrete feiten en omstandigheden — sterk op eigen merites beoordelen. Naar mijn idee speelt daarbij de wenselijkheid om doelmatige rechtsbescherming te bieden in een concreet geval een belangrijke rol. Die wenselijkheid dient wel de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te dienen. Aan de andere kant wordt het nemen van verkeersbesluiten vaak nodeloos vertroebeld en bemoeilijkt als gemeentebesturen rekening zouden moeten houden met alle ingezetenen binnen de gemeente voor zover zij slechts stellen enige verkeersinvloed te (zullen) ondervinden van verkeersbesluiten, die niet is te onderscheiden van de andere mensen binnen haar gemeente. Het zou mijns inziens ook tamelijk bizar zijn als individuele rechtzoekenden wat hun belangen bij een verkeersbesluit betreft, zich vanwege onvoldoende onderscheid van de zogenoemde 'amorphe massa der bestuurden' ex art. 1:2 lid 1 Abw in rechte niet zouden kunnen worden ontvangen, maar via een truc of omweg bij wijze van spreken 'onder de paraplu' van een belangenvereniging of stichting ex art. 1:2 lid 3 die ontvankelijkheidsdrempel wél zouden kunnen halen. Ten slotte lijkt mij de benadering van de Afdeling hier wel verdedigbaar, voor zover zij beziet in hoeverre een verkeersbesluit uitsluitend faciliterend is. Ruimtelijke (locatie-/infrastructurele)keuzes dienen primair te worden gemaakt in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

P.C.M. Heinen

De Kempenaer Advocaten, Arnhem