

uitspraak: 28 juni 2006

Palmolie als brandstof

geen melding i.v.m. m.e.r.-beoordelingsplicht; bezwaren tegen de gevolgen van de winning

Instantie: **ABRvS**
Datum; rolnummer: 28 juni 2006; 200600898/1
Wetsartikelen art. 8.19 lid 2 en 3 Wm, artt. 7.1 en 1.2 Awb
Samenvatting uitspraak *Verweerder betoogt dat appellante geen rechtstreeks belang heeft bij de effecten van de winning van palmolie op het zuidelijk halfrond. De Afdeling is van oordeel dat, nu door het besluit in elk geval het leefmilieu in Nijmegen wordt geraakt, appellante als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb is aan te merken. De Afdeling overweegt dat in de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen geen aanknopingspunten zijn te vinden voor de opvatting dat in het kader van de ontvankelijkheid betekenis zou toekomen aan de argumenten op grond waarvan appellante zich met het bestreden besluit niet kan verenigen.*

De melding heeft betrekking op een verandering ten aanzien waarvan, indien zij vergunningplichtig zou zijn, het bevoegd gezag zou moeten bepalen of bij de voorbereiding van het besluit ter zake, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder de activiteit wordt ondernomen, een milieueffectrapportage moet worden gemaakt. Nu verweerder geen beslissing terzake heeft genomen, kan niet worden vastgesteld dat zich geen situatie voordoet als bedoeld in artikel 8.19, derde lid, van de Wm.

Appellanten Vereniging Stedelijk Leefmilieu, Groen- en milieubeheer
Verweerder College van GS Gelderland

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2005 heeft verweerder een verklaring gegeven als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer voor een verandering van de inrichting van de naamloze vennootschap "electrabel Nederland N.V." (hierna: vergunninghoudster) [...] te Nijmegen.

2. Overwegingen

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat de bij deze wetten doorgevoerde wetswijzigingen niet van toepassing zijn op het huidige geding.

2.2. Appellante voert aan dat haar bezwaar ten onrechte gedeeltelijk niet-ontvankelijk is verklaard.

2.2.1. Verweerder betoogt dat appellante geen rechtstreeks belang heeft bij de effecten van de winning van palmolie op het zuidelijk halfrond zodat appellante, voor zover haar bezwaren daarop betrekking hebben, niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: Awb) is aan te merken. Voor zover het bedoelde bezwaren betreft, heeft verweerder het bezwaarschrift van appellante om die reden niet-ontvankelijk verklaard.

2.2.2. Ingevolge artikel 20.13 van de Wet milieubeheer (hierna te noemen: Wm), zoals dat artikel vóór 1 juli 2005 luidde, kan tegen besluiten als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, ten aanzien waarvan afdeling 3.5 van de Awb niet van toepassing is, beroep worden ingesteld door een belanghebbende.

Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, voor zover hier van belang, dient degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.2.3. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de statuten van appellante heeft zij ten doel, met inachtneming van het algemeen belang, de handhaving dan wel de bevordering van een goed leefmilieu in de meest algemene zin van het woord en het behartigen van de belangen van haar leden op gebieden van leefmilieu, groen- en milieubeheer.

2.2.4. De Afdeling is van oordeel dat, nu door het besluit van 5 juli 2005 in elk geval het leefmilieu in Nijmegen wordt geraakt, appellante rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij gelet op haar doelstelling en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt, zodat zij als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb is aan te merken.

Voor zover verweerder het bezwaarschrift van appellante ten aanzien van een aantal bezwaren niet-ontvankelijk heeft verklaard, overweegt de Afdeling dat in de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen geen aanknopingspunten zijn te vinden voor de opvatting dat in het kader van de ontvankelijkheid betekenis zou toekomen aan de argumenten op grond waarvan appellante zich met het bestreden besluit niet kan verenigen. Verweerder heeft het bezwaarschrift derhalve ten onrechte gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met de artikelen 7:1, eerste lid, 1:2, eerste lid, en 1:2, derde lid, van de Awb, in onderlinge samenhang bezien. De desbetreffende beroepsgrond treft doel.

2.3. Appellante voert aan dat het niet mogelijk is om een melding als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, van de Wm te doen voor de door vergunninghoudster beoogde verandering, omdat er een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld.

2.3.1. Verweerder betoogt dat op de verandering geen mer-beoordelingsplicht van toepassing is. De activiteit betreft volgens verweerder geen verandering van brandstof als bedoeld in categorie 22.1, aanhef en onder 2°, van onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna te noemen: het Besluit), nu palmolie naar haar aard, wijze van aanvoer, opslag en verstoken niet essentieel verschilt van al vergunde stookolie als brandstof.

2.3.2. Ingevolge artikel 8.19, tweede lid, van de Wm geldt een voor een inrichting verleende vergunning tevens voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die niet in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, onder de voorwaarde dat:

a. deze veranderingen niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend;

b. het voornemen tot het uitvoeren van de verandering door de vergunninghouder schriftelijk overeenkomstig de krachtens het zevende lid, onder a, gestelde regels aan het bevoegd gezag is gemeld, en

c. het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan de aanhef en onderdeel a en de verandering naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25.

2.3.3. Ingevolge artikel 8.19, derde lid, van de Wm is het tweede lid niet van toepassing op veranderingen ten aanzien waarvan, indien zij vergunningplichtig zouden zijn geweest, bij de voorbereiding van de besluiten ter zake, een milieueffectrapportage had moeten worden gemaakt.

2.3.4. In artikel 7.4, eerste lid, van de Wm is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten worden aangewezen, ten aanzien waarvan het bevoegd gezag krachtens artikel 7.8b en 7.8d moet bepalen of voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Daarbij worden een of meer besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan, indien het bevoegd gezag daartoe besluit, het in de eerste volzin bedoelde milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wm aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In categorie 22.1 van onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit, voor zover hier van belang, zoals deze luidt zonder de bij het Aanpassingsbesluit uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb doorgevoerde wijziging, wordt de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor de productie van elektriciteit in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een elektriciteitscentrale met een vermogen van meer dan 200 megawatt (thermisch) per jaar of meer en, indien het een wijziging of uitbreiding betreft, 1° het vermogen met 20% of meer toeneemt, of 2° de inzet van een andere brandstof tot doel heeft, aangewezen als activiteit ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wm van toepassing is. Daarbij zijn als besluiten aangewezen de besluiten waarop afdeling 3.5 van de Awb en afdeling 13.2 van de Wm van toepassing zijn.

2.3.5. De Afdeling stelt vast dat de melding ziet op een gedeeltelijke vervanging van de vergunde brandstoffen kolen en/of zware stookolie door plantaardige olie, te weten palmoliederivaat.

Het betoog van verweerder dat palmolie naar haar aard, wijze van aanvoer, opslag en verstoken niet essentieel verschilt van stookolie als brandstof, daargelaten wat daarvan zij, kan er niet aan afdoen dat palmolie een andere brandstof is dan steenkool of stookolie.

Vergunninghoudster heeft betoogd dat een wijziging van de inrichting slechts de inzet van een andere brandstof tot doel heeft, zoals bedoeld in categorie 22.1, aanhef en onder 2°, indien in substantiële mate andere brandstof wordt ingezet, hetgeen volgens haar moet worden gerelateerd aan de totale ingezette massa aan brandstof. Zij wijst er hierbij op dat voor de toepasselijkheid van categorie 22.1, aanhef en onder 1°, eveneens een substantiële wijziging vereist is. Nu niet meer dan 4% van de totale massa wordt gewijzigd, heeft de thans beoogde wijziging van de inrichting volgens vergunninghoudster niet de inzet van een andere brandstof tot doel.

De Afdeling ziet in de tekst noch in de strekking van het Besluit en onderdeel D van de bijbehorende bijlage enig aanknopingspunt voor de door verweerder betoogde vrijheid tot het in (relatief) beperkte wijze inzetten van andere brandstoffen zonder dat een dergelijke activiteit moet worden aangemerkt als een wijziging van de inrichting die de inzet van een andere brandstof tot doel heeft, zoals bedoeld in categorie 22.1, aanhef en onder 2°, van onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit. Onbestreden staat vast dat de elektriciteitscentrale een vermogen heeft van meer dan 200 megawatt (thermisch) per jaar.

Gelet hierop heeft de melding betrekking op een verandering ten aanzien waarvan - daargelaten of zij aan artikel 8.19, tweede lid, van de Wm voldoet -, indien zij vergunningplichtig zou zijn, het bevoegd gezag zou moeten bepalen of bij de voorbereiding van het besluit ter zake, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder de activiteit wordt ondernomen, een milieueffectrapportage moet worden gemaakt.

Nu verweerder geen beslissing heeft genomen omtrent de vraag of hij voor de onderhavige verandering, indien zij vergunningplichtig zou zijn, zou hebben bepaald dat vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder de activiteit wordt ondernomen een milieueffectrapport moet worden gemaakt, kan niet worden vastgesteld dat zich geen situatie voordoet als bedoeld in artikel 8.19, derde lid, van de Wm. Het betoog van vergunninghoudster dat artikel 8.19, derde lid, van de Wm slechts betrekking heeft op milieueffectrapportage-plichtige en niet op milieueffectrapportage-beoordelingsplichtige activiteiten miskent naar het oordeel van de Afdeling de strekking van genoemde wetsbepaling.

Gelet op het vorenstaande heeft verweerder, in strijd met artikel 3:2 van de Awb, bij de voorbereiding van het bestreden besluit niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard. De desbetreffende beroepsgrond treft doel.

2.4. Het beroep is gegrond. De bestreden beslissing op bezwaar dient te worden vernietigd. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden van appellante geen bespreking.

Noot

Al is deze uitspraak op zichzelf beschouwd niet meer dan een korte signalering waard, bezien in een breder kader roept zij de interessante vragen op. Hoe verhoudt zich de voorgenomen introductie van de *lex silencio positivo* voor art. 8.19 Wm-meldingen tot de m.e.r.-(beoordelings)plicht? Kunnen (milieu)gevolgen die zich eerder in de

productieketen voordoen (inmiddels) onder de Wm worden betrokken? En zo nee, kunnen dergelijke gevolgen wel op een andere wijze worden gereguleerd?

In deze noot richt ik de aandacht allereerst op de uitspraak zelf. Vervolgens ga ik in op de zojuist gestelde vragen, waarna ik kort stil sta bij het door verweerders ten onrechte in stelling gebrachte relativiteitsvereiste.

2. De m.e.r.-beoordelingsplicht blijkt het struikelblok in deze zaak. Verweerders hadden een verklaring afgegeven op een melding ex art. 8.19 lid 2 Wm. De melding betrof een gedeeltelijke vervanging van de vergunde brandstoffen (kolen en/of zware stookolie) door biomassa (palmoliederiveraat). Een verklaring op een melding kan ingevolge art. 8.19 lid 3 Wm echter niet worden afgegeven voor veranderingen ten behoeve waarvan een MER moet worden opgesteld. In dat geval zijn veranderingen vergunningplichtig. Deze bepaling betreft niet alleen de op onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. opgenomen m.e.r.-plichtige veranderingen, maar eveneens de op onderdeel D van diezelfde bijlage opgenomen veranderingen waarvan in een m.e.r.-beoordelingsprocedure is vastgesteld dat daarvoor een m.e.r.-plicht geldt. De onderhavige verandering is opgenomen op onderdeel D, onder 22.1, aanhef en onder 2, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Daaruit blijkt dat ook de inzet van een andere brandstof in elektriciteitscentrales met een vermogen van tenminste 200 megawatt m.e.r.-beoordelingsplichtig is. Nu voor de m.e.r.-beoordelingsplichtige verandering niet is vastgesteld of al dan niet een m.e.r.-plicht geldt, had ingevolge art. 8.19 lid 3 geen verklaring op de melding afgegeven kunnen worden. Terecht verleend de Afdeling daarbij noch betekenis aan de door verweerders geponeerde stelling dat palmoliederiveraat als brandstof niet essentieel verschilt van de vergunde stookolie, noch aan het verweer dat geen sprake is van een substantiële wijziging. Dergelijke argumenten, valide of niet, vinden immers geen grondslag in het Besluit m.e.r.

3. Het ligt in de bedoeling om voor art. 8.19 lid 2 Wm-meldingen de *lex silencio positivo* te introduceren (zie de brief van de staatssecretaris van EZ, TK 2005-2006, 29 515, nr. 140). Vooralsnog wordt niet verhelderd of de figuur van de fictieve positieve beslissing onder alle omstandigheden zal gelden. Het lijkt mij echter voor zich te spreken dat zij niet van toepassing kan worden verklaard op meldingen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige veranderingen. Het talmen van een bestuursorgaan mag er immers niet toe leiden dat voor dergelijke veranderingen geen m.e.r.-(beoordeling) wordt uitgevoerd. Dit temeer vanwege de Europese m.e.r.-richtlijn (richtlijn 85/337, gewijzigd bij richtlijn 97/11).

4. De bezwaren van appellante richten zich blijkens de (desgevraagd verstrekte) processtukken onder meer op de ecologische en sociale gevolgen van de winning van palmolie op het zuidelijk halfmond. Genoemd werden onder meer de grootschalige kap van tropisch regenwoud met bijgevolg een vermindering van de biodiversiteit, en het gebruik van grote hoeveelheden kunstmest en pesticiden op de palmlantages.

Zoals eerder reeds is gebleken, is het evenwel niet mogelijk om dergelijke gevolgen, die zich eerder in de productieketen voordoen, bij de beslissing op de aanvraag te betrekken (zie daarover o.m. het ECWM-rapport 'Het begrip 'milieu' in de Wet milieubeheer', welk rapport is opgenomen in het ECWM-advies 'Het brede begrip 'milieu'', ECWM 2003/15, te vinden op www.ecwm.nl). Nog los van het 'beslissen op de grondslag van de aanvraag'-adagium, worden immers ingevolge art. 1.1 lid 2 onder b Wm onder gevolgen voor het milieu weliswaar mede wordt verstaan gevolgen die verband houden met het verbruik van grondstoffen, maar gevolgen die verband houden met de herkomst/winning van grondstoffen worden daar niet onder genoemd. Art. 8.8 lid 1 onder b Wm biedt evenmin soelaas. Conform dit artikel betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag de gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken. Gevolgen die zich eerder in de productieketen voordoen worden hier evenmin niet onder gerekend. Zulks blijkt expliciet uit de uitspraak van de ABRvS inzake de revisievergunning voor ertsvoorbereiding van Hoogovens, waarin werd overwogen dat geen eisen kunnen worden gesteld "aan de herkomst, de productiewijze en/of winning van grondstoffen die in een inrichting worden aangewend" omdat deze aspecten niet zijn aan te merken als gevolgen van het in werking zijn van de inrichting (ABRvS 12 september 2000, M&R 2001/2, nr. 21, m.nt. Van Gestel, r.o. 25). Zoals opgemerkt door de annotator is de achterliggende gedachte dat de vergunninghouder in staat moet zijn eventuele in de vergunning op te nemen maatregelen na te leven.

Daarnaast biedt het ter uitvoering van de IPPC-richtlijn gewijzigde Ivb evenmin een grondslag. Via een letterlijke implementatie van bijlage IV van de IPPC-richtlijn bepaalt art. 5a lid 1 onder i Ivb dat het bevoegd gezag bij het bepalen van de best beschikbare technieken onder meer het verbruik en de aard van de grondstoffen betreft. Blijkens de Nota van Toelichting gaat het hierbij echter louter om de toepassing van grondstoffen (Stb. 2005, 257, p. 17). Deze interpretatie is mijns inziens correct. Aangezien de IPPC-richtlijn ziet op de voorkoming of beperking van emissies door activiteiten die onder deze richtlijn vallen (zie art. 1), moet de aan grondstoffen gerelateerde overweging uit bijlage IV eveneens emissie-gerelateerd worden opgevat.

Aldus zou overblijven de algemene zorgplichtbepaling van art. 1.1a leden 1 en 2 Wm. Een belangrijk en omvattend onderwerp als het bij de beslissing op de aanvraag betrekken van gevolgen die zich eerder in de productieketen voordoen, lijkt daar echter niet onder te kunnen worden gebracht.

Ten overvloede moet genoemd worden dat een beroep op de m.e.r.-richtlijn appellanten evenmin had kunnen baten. Grondstoffen maken immers geen onderdeel uit van het in deze richtlijn gehanteerde milieubegrip.

5. Hoewel er dus geen wettelijke basis is om de (gevolgen van de) winning van palmolie bij de beoordeling van de Wm-aanvraag te betrekken, hebben appellanten wel een (belangrijk) punt. Westerse samenlevingen hebben in de afgelopen decennia weliswaar een uitgebreid stelsel van milieuwet- en regelgeving vastgesteld ter voorkoming of beperking van milieuschade en -verontreiniging, maar ten behoeve van diezelfde samenlevingen worden elders (juist in ontwikkelingslanden) nog altijd significante aantastingen en verminderingen van natuurlijke hulpbronnen veroorzaakt. Zo blijkt onder meer uit de opgenomen uitspraak dat ten onzent ten behoeve van (gesubsidieerde) CO₂-arme 'groene stroom' een brandstof wordt ingezet die vanuit een mondiale optiek niet als duurzaam gekarakteriseerd kan worden. Recentelijk becijferde een consortium, waar onder andere WL Delft Hydraulics onderdeel van uitmaakte, dat het kappen en verbranden van regenwoud verantwoordelijk is voor acht procent van de uitstoot van CO₂ in de wereld (zie <www.wldelft.nl>).

Inmiddels is de inzet van palmolie als biobrandstof voorwerp van brede aandacht. Niet alleen betuigde Staatssecretaris van Geel in het NOS-journaal dd. 8 december jl. zijn spijt over de voor deze brandstof verleende subsidies (zie www.nos.nl), ook oordeelde de Reclame Code Commissie op dezelfde dag dat energieleverancier Essent consumenten misleidt met de bewering dat het bedrijf duurzame stroom levert uit palmolie. Belangrijker is dat zowel op Nederlands als Europees niveau het (duurzaam) gebruik van biomassa op de agenda is gezet. Afgelopen jaar heeft de zogenoemde Commissie Cramer criteria geformuleerd voor duurzame biomassaproductie (zie Eindrapport van de projectgroep 'Duurzame productie van biomassa', Criteria voor duurzame biomassa productie, juli 2006, opgenomen op www.minez.nl). Deze duurzaamheidsindicatoren dienen nader uitgewerkt te worden om inpassing in het overheidsbeleid mogelijk te maken, zoals de opname van rapportageverplichtingen (a.w., p. 20). Een op te zetten certificeringssysteem zal moeten garanderen dat wordt voldaan aan de in de duurzaamheidscriteria gestelde kwaliteitseisen aan biomassa (a.w., p. 15-17). Ondertussen heeft het Europees Parlement in zijn reactie op het Groenboek 'Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continue geleverde energie voor Europa' (COM (2006) 105 def., 8 maart 2006) de lidstaten aangespoord "de invoering van een verplicht en algeheel certificeersysteem door de Commissie in overweging te nemen dat de duurzame productie van biobrandstoffen in alle fasen mogelijk maakt en dat zorgt voor de broeikasgasbalans van de totale levenscyclus van zowel biobrandstoffen die binnen de EU worden geproduceerd als op die welke in de EU worden geïmporteerd.", zie Ontwerpresolutie 2006/2113(INI), 14 december 2006, onder 42).

6. Aldus beschouwd worden in de (nabije) toekomst gevolgen voortvloeiend uit de winning van energiegrondstoffen naar verwachting gereguleerd door een certificatiesysteem. Dergelijke systemen worden al langer gehanteerd, getuige bijvoorbeeld het FSC-keurmerk voor duurzaam geproduceerd hout. Andere soorten (grond)stoffen, zouden kunnen volgen. Ik noem het bekende voorbeeld van de ten koste van het regenwoud in Amazonegebied aanleggen van sojaplantages, die voor een belangrijk deel voer leveren voor de Westerse varkens- en kippenindustrie. Een meer algemene en integrale wijze van regulering zou overigens een regeling terzake van integraal ketenbeheer kunnen zijn, bijvoorbeeld in hoofdstuk 9, zodat het uitgangspunt dat in een Wm-vergunning slechts eisen mogen worden gesteld aan het productieproces zou kunnen worden heroverwogen (vgl. ECWM: De verruimde reikwijdte: van luxe-artikel naar gebruiksartikel, ECWM 2001/3, p. 6, en ECWM: Het brede begrip milieu, ECWM 2003/15, p. 12, beide opgenomen op www.ecwm.nl>).

6. Ik keer weer terug naar de uitspraak. Verweerder meende dat appellante geen rechtstreeks belang had bij de effecten van de winning van palmolie op het zuidelijk halfrond zodat appellante, voorzover haar bezwaren daarop betrekking hadden, niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb was aan te merken (zie r.o. 2.2.1). De ABRvS gaat met dit beroep op het relativiteitsvereiste terecht niet mee. Omdat appellante als belanghebbende is aan te merken, komt in het kader van de ontvankelijkheidsvraag immers geen betekenis toe aan de door appellante naar voren gebrachte gronden tegen het besluit. Zoals bekend verondersteld, wordt de introductie van een relativiteitsvereiste overwogen. Mede vanwege de door Jans in zijn inaugurale rede genoemde tegenargumenten is de invoering van een dergelijk vereiste echter verre van een gelopen race (zie J.H. Jans, Doorgesloten? Enkele opmerkingen over de gevolgen van de Europeanisering van het bestuursrecht voor de grondslagen van de bestuursrechtspraak, 2005)