

# **Wide access to justice**

**“Een onderzoek naar de verhouding tussen de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland en het vereiste van ‘wide access to justice’ in de zin van het Verdrag van Aarhus”**

Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Masterscriptie Staats- en bestuursrecht

Scriptiebegeleider: dr. A.R. Neerhof

Tweede beoordelaar: mr. drs. L.A.J. Spaans

07-05-2012

S.M.E. Hoffer & N.T. Molina Espeleta

Studentnummers: 1877151 & 1733761



## Voorwoord

---

In het collegejaar 2009-2010 volgden wij beiden het vak Bestuursprocesrecht dat werd gedoceerd door een bevlogen docente, mevrouw mr. F. de Lange. Zij attendeerde ons op het bestaan van het Verdrag van Aarhus en het vereiste van 'wide access to justice', alsmede op het mogelijk bestaan van strijd in de nationale toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties ten opzichte van dit vereiste. Wij willen haar dan ook in het bijzonder hartelijk bedanken voor de inspiratie die zij ons gegeven heeft. Daarnaast zijn wij haar zeer erkentelijk voor het feit dat zij ook in de aanloop naar en gedurende het schrijven van deze scriptie te allen tijde bereid was ons van advies te voorzien.

Middels deze weg willen wij de heer dr. A.R. Neerhof bedanken voor zijn rol als begeleider bij het schrijven van deze scriptie. Wij stellen het op prijs dat hij open heeft gestaan voor onze plannen en ideeën met betrekking tot ons scriptieonderzoek. Ook zijn wij dankbaar dat wij mede gebruik mochten maken van zijn netwerk ten behoeve van het uitvoeren van ons praktijkonderzoek. Tevens danken wij, naast de heer Neerhof, ook de heer dr. A.J.M. Denkers voor het meedenken over de opbouw en aanpak van ons praktijkonderzoek.

Ook danken wij de volgende personen, zonder wie ons praktijkonderzoek niet plaats had kunnen vinden en van wie wij enthousiaste reacties hebben mogen ontvangen op onze interviewuitnodigingen: de heer drs. J.G. Vollenbroek, mevrouw mr. M. Robesin, mevrouw M. Jacobs, de heer J. Dirkmaat, de heer ir. E.J. Mooiweer, de heer mr. J. Veltman, de heer mr. V. Wösten en de heer prof. mr. Konijnenbelt.

Graag willen wij de heer mr. drs. L.A.J. Spaans bedanken voor het nemen van de tijd om op te treden als tweede beoordelaar.

Wij bedanken ook elkaar voor de ontzettend leuke, inspirerende en bovenal goede samenwerking. Tijdens het werken aan deze scriptie is ons beider interesse voor het bestuursprocesrecht gegroeid en onze interesse voor rechtssociologisch onderzoek gewekt. Met name het afnemen van de interviews hebben wij als erg leuk en bijzonder leerzaam ervaren.

Tot slot bedanken wij samen vooral ook onze 'achterban' voor hun steun, interesse en geduld.

## Inhoudsopgave

---

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>S.M.E. Hoffer &amp; N.T. Molina Espeleta</b>
§ 1.1 Aanleiding	7
§ 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
§ 1.3 Methodologie	9
§ 1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	11
§ 1.5 Leeswijzer	12
<b>Hoofdstuk 2: Wide access to justice</b>	<b>S.M.E. Hoffer &amp; N.T. Molina Espeleta</b>
§ 2.1 Verdrag van Aarhus	14
§ 2.1.1 Totstandkoming	14
§ 2.1.2 Ondertekening en ratificatie	15
§ 2.2 Inhoud	16
§ 2.2.1 Principes	16
§ 2.2.2 Doelstellingen	18
§ 2.2.3 Pijlers	19
§ 2.3 Verbindendheid	19
§ 2.3.1 Doorwerking van het Verdrag	19
§ 2.3.2 Rechtsmogelijkheden in geval van niet nakoming	22
§ 2.4 Toetsingskader ‘wide access to justice’	24
§ 2.4.1 Artikel 9, van het Verdrag	24
§ 2.4.2 Grenzen aan nationale vereisten	27
§ 2.4.3 Invulling vereisten	28
§ 2.4.4 Toetsingskader	30
<b>Hoofdstuk 3: Afschaffing actio popularis</b>	<b>S.M.E. Hoffer</b>
§ 3.1 Actio popularis	32
§ 3.1.1 Afschaffing van de actio popularis in het omgevingsrecht	33
§ 3.1.2 Van ‘getrapte’ actio popularis naar ‘beroepsloze’ actio popularis	33
§ 3.2 Visies literatuur op afschaffing actio popularis	34
§ 3.3 Onderzoekresultaten afschaffing actio popularis	35
§ 3.4 Conclusie afschaffing actio popularis	36

**Hoofdstuk 4: De ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip** **N.T. Molina Espeleta**

§ 4.1 Belanghebbendenbegrip in het omgevingsrecht	38
§ 4.2 Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht	39
§ 4.3 Artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht	40
§ 4.3.1 Statutaire doelstelling	41
§ 4.3.2 Feitelijke werkzaamheden	42
§ 4.3.3 Nieuwe interpretatie artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht	45
§ 4.4 Visies literatuur op ontwikkeling belanghebbendenbegrip	46
§ 4.5 Onderzoeksresultaten ontwikkeling belanghebbendenbegrip	49
§ 4.5.1 Statutaire doelstelling	49
§ 4.5.2 Feitelijke werkzaamheden	50
§ 4.5.3 Praktijk	51
§ 4.6 Conclusie ontwikkeling belanghebbendenbegrip	53

**Hoofdstuk 5: Ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik** **N.T. Molina Espeleta**

§ 5.1 Argumentatiefuik	59
§ 5.2 Afschaffing argumentatiefuik	60
§ 5.2.1 Onderdelenfuik	61
§ 5.2.2 Onderdelen	61
§ 5.3 Visies literatuur op ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik	63
§ 5.4 Onderzoeksresultaten ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik	64
§ 5.4.1 Argumentatiefuik	64
§ 5.4.2 Onderdelenfuik	65
§ 5.5 Conclusie ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik	65

**Hoofdstuk 6: Invoering relativiteitsvereiste** **S.M.E. Hoffer**

§ 6.1 Inhoud relativiteitsvereiste	70
§ 6.2 Invoering relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht	70
§ 6.2.1 Relativiteitsvereiste in Crisis- en herstelwet	71
§ 6.2.2 Relativiteitsvereiste in Wet aanpassing bestuursprocesrecht	74
§ 6.3 Visies literatuur op invoering relativiteitsvereiste	78
§ 6.3.1 Argumenten pro invoering	78
§ 6.3.2 Kanttekeningen bij invoering	79

§ 6.4 Onderzoekresultaten invoering relativiteitsvereiste	81
§ 6.4.1 Noodzaak invoering	81
§ 6.4.2 Individueel versus algemeen belang	82
§ 6.5 Conclusie invoering relativiteitsvereiste	83

---

**Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbeveling** **S.M.E. Hoffer & N.T. Molina Espeleta**

§ 7.1 Samenvatting	89
§ 7.1.1 Wide access to justice	89
§ 7.1.2 Afschaffing actio popularis	90
§ 7.1.3 Ontwikkeling belanghebbendenbegrip	90
§ 7.1.4 Ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik	91
§ 7.1.5 Invoering relativiteitsvereiste	91
§ 7.2 Conclusie	92
§ 7.2.1 Toetsing ontwikkelingen aan toetsingskader	92
§ 7.2.2 Hoe verhoudt de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland zich tot het vereiste van 'wide access to justice' in de zin van het Verdrag van Aarhus?	96
§ 7.3 Aanbevelingen toekomst	96

---

**Literatuurlijst** **98**

---

**Bijlagen** **105**

## Hoofdstuk 1: Inleiding

---

### § 1.1 Aanleiding

Uit artikel 21, van de Grondwet, volgt dat de zorg van de overheid gericht dient te zijn op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. In haar kersttoespraak van 2011 benadrukte Hare Majesteit de Koningin dit door het belang van een leven in harmonie met de medemens en de natuur aan te halen, waarbij zij stelde dat de kwaliteit van de toekomst onder andere in het beschermen van natuur en milieu ligt. Zij wijst hierbij op het Handvest voor de Aarde en merkt op dat de aarde die het leven voedt, maar niet voor zichzelf kan spreken, stem moet krijgen. In alle kleine en grote beslissingen zal die stem moeten doorklinken.<sup>1</sup>

Met onze scriptie willen wij onderzoeken op welk wijze ‘de aarde’ in Nederland stem kan krijgen, waarmee wij doelen op de toegang tot de bestuursrechter voor hen die opkomen voor de belangen van de aarde; de zogenoemde algemeen belangorganisaties. Wij zullen hiertoe de toegang tot de bestuursrechter bekijken in het licht van het Verdrag van Aarhus (hierna: Verdrag), een verdrag dat onder andere de toegang tot het recht in milieuaangelegenheden waarborgt. Onder toegang tot het recht dient te worden verstaan toegang tot een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan. In deze scriptie zullen wij ons enkel beperken tot de toegang tot de bestuursrechter.

---

<sup>1</sup> Kersttoespraak 2011, [www.koninklijkhuis.nl](http://www.koninklijkhuis.nl) (zoek op kersttoespraak 2011).

## **§ 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen**

De volgende probleemstelling staat centraal in deze scriptie:

**“Hoe verhoudt de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangenorganisaties in Nederland zich tot het vereiste van ‘wide access to justice’ in de zin van het Verdrag van Aarhus?”**

De probleemstelling laat zich operationaliseren door de volgende vier onderzoeksvragen;

- 1. Wat houdt ‘wide access to justice’ in de zin van het Verdrag van Aarhus in?**
- 2. Hoe heeft de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland zich het laatste decennium ontwikkeld?**
- 3. Wat zijn de visies in de literatuur op de ontwikkelingen in de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland?**
- 4. Hoe wordt de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland in de praktijk ervaren ?**

Hoewel onder ‘wide access to justice’ vele aspecten van de toegang tot het recht vallen, zullen wij ons in deze scriptie in het bijzonder focussen op een viertal ontwikkelingen in het bestuurs(proces)recht, te weten de afschaffing van de actio popularis, de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip, de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik en de invoering van het relativiteitsvereiste. Hoewel de onderdelenfuik en het relativiteitsvereiste pas getoetst worden wanneer reeds toegang tot de bestuursrechter is verkregen, menen wij dat deze ontwikkelingen wel degelijk van belang zijn in het kader van de toegang tot de bestuursrechter, aangezien toegang pas effectief kan worden geacht indien men ook in de gelegenheid is om argumenten aan te dragen. Wij menen dan ook dat deze vier ontwikkelingen allen relevante voorwaarden vormen in de toegang tot de bestuursrechter.

In deze scriptie focussen wij in beginsel op de periode na inwerkingtreding van het Verdrag. Echter, ter verduidelijking van bepaalde leerstukken, zullen wij ook de stand van zaken vóór inwerkingtreding van het Verdrag bespreken.

Hoewel in beginsel eenieder zich tot de rechter kan wenden met het oogpunt op te komen voor ‘de aarde’, richten wij ons in deze scriptie enkel op degenen die dit ‘beroepsmatig’ doen. Wij doelen hiermee op de rechtspersonen die zich statutair gezien richten op de bescherming van ‘de aarde’. Deze rechtspersonen worden onder het Verdrag benoemd als ‘non-governmental organisations



promoting environmental protection'. Juridisch gezien kunnen deze rechtspersonen naar Nederlands recht gekwalificeerd worden als algemeen belangorganisaties.<sup>2</sup>

Het Verdrag spreekt over de Engelse term 'environment'. Hoewel deze term in vertalingen dikwijls wordt aangeduid als 'milieu', en derhalve door sommigen geacht wordt slechts te zien op milieuwetgeving, menen wij dat deze term dient te worden gelezen als 'leefomgeving'.<sup>3</sup> Een visie die ons inziens aansluit bij de ontwikkelingen op het vlak van het bestuursrecht in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), waarbij het onderscheid tussen ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht steeds meer wordt losgelaten.

### **§ 1.3 Methodologie**

Om de vragen die in deze scriptie centraal staan te beantwoorden hebben wij allereerst het Verdrag en de uitleg die aan het Verdrag dient te worden gegeven bestudeerd, alsmede de besluiten van de Compliance Committee<sup>4</sup> bij het Verdrag. Ook is het Nederlandse implementatieproces van het Verdrag bestudeerd. Bij bestudering van de toegang tot de bestuursrechter in Nederland is in het bijzonder aandacht geschonken aan de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling).

Alvorens zelf een conclusie te trekken omtrent de wijze waarop de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland zich verhoudt tot het Verdrag, hebben wij de heersende opvattingen in de literatuur bestudeerd. Wij hebben ons hierbij met name op nationale, doch ook op enige internationale, literatuur gericht.

Voor toegang tot de rechter is niet enkel van belang of deze in formeel opzicht is gewaarborgd. Gezien de aard van het Verdrag, dat er op ziet rechten daadwerkelijk in de praktijk toe te kennen, is het bovenal van belang of hierin ook in de praktijk wordt voorzien. Om deze reden hebben wij ervoor gekozen een praktijkonderzoek te verrichten. Om in beeld te krijgen op welke wijze de toegang tot de rechter voor algemeen belangorganisaties in de praktijk wordt ervaren hebben wij een tweetal categorieën respondenten geïnterviewd, te weten vertegenwoordigers van algemeen belangorganisaties en juristen die vanuit hun werkzaamheden te maken hebben met de toegang tot

---

<sup>2</sup> Zie voor meer informatie omtrent algemeen belangorganisaties paragraaf 4.3.

<sup>3</sup> Michiels 2008.

<sup>4</sup> Zie voor Compliance Committee paragraaf 2.3.2 van hoofdstuk 2.

de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties. Wij hebben ervoor gekozen algemeen belangorganisaties te interviewen gezien de bijzondere aandacht die het Verdrag in artikel 2, vijfde lid, aan deze organisaties besteedt. Nu het Verdrag er op gericht is om niet enkel theoretisch, doch met name in de praktijk, rechten toe te kennen, menen wij dat de wijze waarop algemeen belangorganisaties de aan hen onder het Verdrag gewaarborgde en toegekende rechten ervaren, een belangrijke rol speelt in de beantwoording van onze probleemstelling. Wij hebben daarnaast tevens juristen geïnterviewd die vanuit hun werkzaamheden te maken hebben met de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties. Wij menen dat de visie van deze juristen gezien hun professionele kennis op het gebied van het bestuursprocesrecht, van toegevoegde waarde is ten aanzien van de visie van de algemeen belangorganisaties zelf.

Wij hebben vertegenwoordigers geïnterviewd van vier algemeen belangorganisaties. Deze organisaties houden zich bezig op het gebied van milieu, natuur en dierenwelzijn. Het betreft de Coöperatie Mobilisation for the Environment, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Leefmilieu en de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. Nadere informatie omtrent deze organisaties en hun vertegenwoordigers is opgenomen in bijlage 1.

Ook hebben wij drie juristen geïnterviewd, die werkzaam zijn op het gebied van het omgevingsrecht. Het betreft mr. J. Veltman van Veltman Advocatenkantoor, mr. V. Wösten van Wösten Juridisch Advies en prof. mr. W. Konijnenbelt van Konijnenbelt Wetgeving. Nadere informatie omtrent deze juristen is opgenomen in bijlage 2.

Voor de goede orde merken wij op dat hoewel de onderzoekspopulatie slechts een beperkt aantal van de in de praktijk betrokken algemeen belangorganisaties omvat, wij menen dat hun ervaringen, meningen en uitspraken van waarde zijn, nu zij representatief kunnen worden geacht voor alle in de praktijk betrokken algemeen belangorganisaties. Daarnaast hebben wij met de professionele kennis van de juristen ons beeld van de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties verder kunnen vormen.

Bij het houden van de diepgaande interviews hebben wij gebruik gemaakt van de methode van vrije reproductie. Wij hebben getracht de respondenten zo vrij mogelijk te laten in hun verhaal(lijn) door het stellen van open vragen, welke niet reeds een mogelijk antwoord omvatten. Hiervoor is gekozen om op deze wijze zoveel mogelijk te voorkomen dat de respondenten door onze vragen, bewust dan wel onbewust, gestuurd werden in hun relaas. Daarnaast is gebruik gemaakt van de

techniek van het 'doorvragen', ter verduidelijking of uitweiding van de beantwoording door de respondenten.

Ten behoeve van het vergelijken van de onderzoeksresultaten is daarnaast gebruik gemaakt van zogenoemde checklists. Deze checklists zijn opgenomen in bijlage 3. Door middel van het gebruik van deze checklists is er zorg voor gedragen dat elke categorie respondenten, ondanks hun vrije relaas, dezelfde vragen heeft beantwoord c.q. onderwerpen heeft behandeld. Ten aanzien van prof. mr. Konijnenbelt is, gezien zijn uitzonderlijke positie als voormalig Staatsraad ten opzichte van de andere juristen, een aangepaste checklist gehanteerd, welke tevens in bijlage 3 is opgenomen.

Op basis van onze studie naar de uitleg van het Verdrag, de visies in de literatuur en de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek hebben wij conclusies geformuleerd met betrekking tot onze probleemstelling en onderzoeksvragen.

#### **§ 1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

Rechtsbescherming staat aan de basis van de democratische rechtsstaat. De toegang tot de rechter is hierbij een onmisbaar aspect. Wanneer men ziet op welke wijze algemeen belangorganisaties in het verleden gebruik hebben gemaakt van deze toegang, blijkt dat zij zich kwalitatief nuttig hebben bewezen.<sup>5</sup> Zonder hun inzet zou het huidige recht en de rechtspraak er vermoedelijk anders uitzien.<sup>6</sup> Zij opereren in het algemeen belang, hetgeen gelijk kan worden gesteld met het belang van eenieder. Zelfs wanneer sprake is van een met het algemeen belang strijdig individueel belang, geldt immers dat het algemeen belang ook op de belangen van deze (rechts)persoon ziet, zij het dan uit het oogpunt van het overkoepelende algemeen belang.

Het bestuurs(proces)recht is een rechtsgebied dat continu in ontwikkeling is. Spreekt de burger altijd al over een regelbrij, in het bestuurs(proces)recht kan terecht over een oerwoud aan regels en wetten worden gesproken. De laatste decennia ontwikkelde het algemeen bestuursrecht zich van de Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen naar de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In het omgevingsrecht werd onlangs de Wabo ingevoerd en staat thans alweer de

---

<sup>5</sup> Volgens Jonathan Verschuuren winnen algemeen belangorganisaties circa 50% van hun zaken, waaruit hij afleidt dat algemeen belangorganisaties een belangrijke rol hebben gespeeld in het milieubeheer. (Verschuuren 2009, p. 63.)

<sup>6</sup> Konijnenbelt 2009, p. 495.

Omgevingswet op de agenda. Het gevaar bestaat dat een duidelijk overzicht van de daadwerkelijke betekenis en invloed van een totaal aan ontwikkelingen op het recht, onopgemerkt voorbij gaat. In onze scriptie willen wij derhalve stilstaan bij een viertal ontwikkelingen in de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties en de gevolgen van deze ontwikkelingen in kaart brengen. De uitkomsten kunnen hopelijk een bijdrage leveren aan de discussie in de rechtswetenschap rond dit onderwerp.

## § 1.5 Leeswijzer

Wij zullen in **hoofdstuk 2** ingaan op het Verdrag van Aarhus. Hierbij behandelen wij het begrip ‘wide access to justice’, dat wordt gehanteerd in de derde pijler van het Verdrag. Daartoe gaan wij in paragraaf **2.1** in op de totstandkoming van het Verdrag van Aarhus en in paragraaf **2.2** op de inhoud van het Verdrag, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de principes en doelstellingen van het Verdrag. Vervolgens gaan wij in paragraaf **2.3** in op de verbindendheid van het Verdrag alsmede de rechtsmogelijkheden in het geval van niet nakoming. Tot slot stellen wij in paragraaf **2.4** het toetsingskader vast, waaraan nationale vereisten moeten voldoen om aan het vereiste van ‘wide access to justice’ te voldoen. Hierbij wordt in het bijzonder ingegaan op de Implementation Guide en de jurisprudentie van de Compliance Committee.

In **hoofdstuk 3** bespreken wij de afschaffing van de actio popularis. In paragraaf **3.1** zal de actio popularis worden besproken, zoals deze voorheen in een deel van het Nederlands bestuursrecht bestond. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de afschaffing van de actio popularis, waarbij tevens in zal worden gegaan op de redenen voor afschaffing hiervan. In paragraaf **3.2** zullen vervolgens de visies die in de literatuur bestaan ten aanzien van de afschaffing van de actio popularis worden besproken. In paragraaf **3.3** gaan wij in op de resultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de afschaffing van de actio popularis. Ten slotte toetsen wij in paragraaf **3.4** de afschaffing van de actio popularis aan het in paragraaf 2.4.4 ontwikkelde toetsingskader.

In **hoofdstuk 4** bespreken wij de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip. In paragraaf **4.1** zal de rol van het belanghebbendenbegrip in het omgevingsrecht worden besproken, waarna in paragraaf **4.2** en paragraaf **4.3** wordt ingegaan op het belanghebbendenbegrip in het algemeen respectievelijk het belanghebbendenbegrip ten aanzien van algemeen belangorganisaties. Hierbij zal

worden ingegaan op het omgaan van de Afdeling in haar jurisprudentie ten aanzien van de belanghebbendheid van algemeen belangorganisaties, in het bijzonder ten aanzien van de invulling van het begrip feitelijke werkzaamheden in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Vervolgens zullen in paragraaf **4.4** de visies die in de literatuur bestaan ten aanzien van de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip worden besproken. In paragraaf **4.5** gaan wij in op de resultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip. Ten slotte toetsen wij in paragraaf **4.6** de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip aan het in paragraaf 2.4.4 ontwikkelde toetsingskader.

In **hoofdstuk 5** bespreken wij de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik. In paragraaf **5.1** zullen wij allereerst de argumentatiefuik uiteenzetten. Vervolgens zullen wij in paragraaf **5.2** ingaan op de afschaffing van de argumentatiefuik en de onderdelenfuik waartoe dit geleid heeft, alsmede de recente Wabo-jurisprudentie aangaande de invulling van het begrip 'onderdelen'. In paragraaf **5.3** zullen de visies die in de literatuur bestaan ten aanzien van de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik worden besproken. In paragraaf **5.4** gaan wij in op de resultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik. Ten slotte toetsen wij in paragraaf **5.5** de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik aan het in paragraaf 2.4.4 ontwikkelde toetsingskader.

In **hoofdstuk 6** bespreken wij de invoering van het relativiteitsvereiste. In paragraaf **6.1** zal het relativiteitsvereiste uiteen worden gezet, waarna in paragraaf **6.2** wordt ingegaan op de invoering van dit vereiste in het Nederlands bestuursprocesrecht. Vervolgens zullen in paragraaf **6.3** de visies die in de literatuur bestaan ten aanzien van de invoering van het relativiteitsvereiste worden besproken. In paragraaf **6.4** gaan wij in op de resultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de invoering van het relativiteitsvereiste. Ten slotte toetsen wij in paragraaf **6.5** de invoering van het relativiteitsvereiste aan het in paragraaf 2.4.4 ontwikkelde toetsingskader.

In **hoofdstuk 7** komen wij tot beantwoording van onze probleemstelling. Hiertoe zullen wij in paragraaf **7.1** een samenvatting geven van de voorgaande hoofdstukken. Vervolgens komen wij op basis hiervan in paragraaf **7.2** tot een eindconclusie. Tot slot zullen wij in paragraaf **7.3** aanbevelingen doen voor de toekomst.

## Hoofdstuk 2: Wide access to justice

---

### § 2.1 Verdrag van Aarhus

Het Verdrag betreft een verdrag omtrent toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot het recht inzake milieuaangelegenheden. Het Verdrag werd op 25 juni 1998 aangenomen ter gelegenheid van de vierde Europese Ministeriële conferentie 'Milieu voor Europa' binnen de United Nations Economic Commission for Europe (hierna: UNECE). Het Verdrag trad in werking op 30 oktober 2001.<sup>7</sup>

#### § 2.1.1 Totstandkoming

Het Verdrag vormt een uitwerking van beginsel 10 van de Verklaring van Rio die in 1992 werd aangenomen op de milieuconferentie 'Milieu en ontwikkeling' van de Verenigde Naties. Volgens beginsel 10 moet elke burger het recht krijgen om, op zijn verzoek, inzage te verkrijgen in informatie met betrekking tot het milieu die bij de overheid berust. Dit wordt passieve openbaarheid genoemd. Daarnaast moet de overheid informatie beschikbaar stellen om zo te bereiken dat burgers betrokken raken bij milieuproblematiek en in de gelegenheid zijn te participeren in de besluitvorming. Dit wordt actieve openbaarheid genoemd. Ten slotte beoogt dit beginsel dat de overheid toegang moet verlenen tot administratieve en rechterlijke procedures.<sup>8</sup>

Op 25 oktober 1995 werd door de UNECE op de derde Ministeriële Conferentie 'Milieu voor Europa' een aantal richtsnoeren aangenomen inzake de toegang tot milieu-informatie en inspraak in milieubesluitvorming. Ook aan deze richtsnoeren lag beginsel 10 van de Verklaring van Rio ten grondslag. Tijdens de conferentie werd de UNECE onder andere opgedragen om de richtsnoeren om te zetten in een juridisch bindend instrument voor de gehele Europese regio. Nauwe betrokkenheid van algemeen belangorganisaties werd hierbij essentieel geacht. In 1996 startte om deze reden een werkgroep onder voorzitterschap van Nederland. Deze werkgroep begon met het opstellen van een ontwerpverdrag, met als doel de richtsnoeren om te zetten in een juridisch bindend instrument. Nederland heeft aan de totstandkoming van het Verdrag een actieve bijdrage geleverd doordat het voorzitter van de werkgroep is geweest en inhoudelijke voorstellen voor het Verdrag heeft ingediend. Ook algemeen belangorganisaties hebben een actieve rol vervuld bij de totstandkoming

---

<sup>7</sup> Trb. 2001, nr. 73

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 834, nr. 3, p.1.

van het Verdrag. In maart 1998 werd het ontwerp van het Verdrag aanvaard en werd besloten om het ter ondertekening voor te leggen aan de vierde Europese Ministeriële conferentie van de UNECE te Aarhus,<sup>9</sup> waaraan het Verdrag haar naam te danken heeft. Bij het ondertekenen van het Verdrag hebben de ministers een ministeriële verklaring aangenomen. In die verklaring werden de verdragspartners opgeroepen om het Verdrag reeds tijdens de implementatiefase zoveel mogelijk toe te passen. Ook werden niet-leden van de UNECE uitgenodigd tot het Verdrag toe te treden en werden andere internationale organisaties aangemoedigd om eveneens voorzieningen te treffen op het terrein waarop het Verdrag ziet.<sup>10</sup>

### **§ 2.1.2 Ondertekening en ratificatie**

Het Verdrag is ondertekend door de 40 staten die behoren tot de UNECE alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en het Verenigd Koninkrijk als toenmalig voorzitter namens de Europese Gemeenschap (hierna: EG).<sup>11</sup> Bij de ondertekening van het Verdrag heeft de EG een verklaring afgegeven betreffende de toepassing van het Verdrag op haar instellingen. Hierin sprak de EG uit volledig achter de doelstellingen van het Verdrag te staan en het een belangrijk instrument te achten dat, behalve op de communautaire regelgeving, ook op de eigen instellingen betrekking zou hebben.<sup>12</sup>

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Verdrag op 25 juni 1998 ondertekend en heeft het op 30 september 2004 geratificeerd. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben destijds echter te kennen gegeven geen medegelding van het Verdrag voor hun landen wenselijk te achten.<sup>13</sup> Het Verdrag is derhalve enkel voor Nederland in werking getreden. Anno 2010 hebben 44 partijen het Verdrag geratificeerd.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 834, nr. 3, p. 2.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 834, nr. 3, p. 3.

<sup>11</sup> *Trb.* 2010, 147.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 877, nr. 3, p. 2.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 834, nr. 3, p. 9.

<sup>14</sup> *Trb.* 2010, 147.

## § 2.2 Inhoud

Het Verdrag van Aarhus is het eerste milieuverdrag van een dergelijke omvang dat ook daadwerkelijk rechten toekent aan burgers. Het Verdrag legt een verband tussen milieu- en mensenrechten en neemt hiermee binnen het milieurecht een bijzondere positie in.<sup>15</sup> Hoewel het Verdrag is opgericht onder de vlag van de UNECE, kunnen ook niet UNECE-landen tot het Verdrag toetreden.

### § 2.2.1 Principes

Aan het Verdrag ligt een aantal principes ten grondslag, welke in artikel 3, van het Verdrag, uiteen worden gezet, door middel van algemene bepalingen welke van toepassing zijn op alle drie de pijlers.<sup>16</sup> Hieronder zetten wij de principes van het Verdrag uiteen.

- In artikel 3, eerste lid, van het Verdrag, is bepaald dat partijen noodzakelijke maatregelen dienen te nemen voor het instellen en in standhouden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van het Verdrag. Uit de Implementation Guide blijkt dat hierbij van belang wordt geacht dat de bepalingen ter uitvoering van het Verdrag verenigbaar zijn en dat er passende handhavingsmaatregelen bestaan.<sup>17</sup>
- In artikel 3, tweede lid, van het Verdrag, is bepaald dat de partijen ernaar dienen te streven dat overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van de in de drie pijlers van het Verdrag gewaarborgde rechten.
- Uit artikel 3, derde lid, van het Verdrag, volgt dat partijen milieueducatie en milieubewustzijn onder het publiek dienen te bevorderen, in het bijzonder omtrent het uitoefenen van de in de drie pijlers van het Verdrag gewaarborgde rechten.
- In artikel 3, vierde lid, van het Verdrag, wordt in het bijzonder ingegaan op de rol van algemeen belangorganisaties. Uit dit artikel volgt dat partijen bij het Verdrag algemeen belangorganisaties dienen te erkennen en steunen, waarbij zij er zorg voor dienen te dragen

---

<sup>15</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 1.

<sup>16</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 11.

<sup>17</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 41.



dat hun nationaal systeem in overeenstemming is met deze verplichting.

- Uit artikel 3, vijfde lid, van het Verdrag, blijkt dat de bepalingen van het Verdrag onverlet laten dat een partij maatregelen handhaaft of instelt die voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot het recht inzake milieuaangelegenheden dan vereist wordt door het Verdrag. Dit betekent dat het Verdrag een 'vloer' is, en geen 'plafond'.
- Uit artikel 3, zesde lid, van het Verdrag, blijkt dat niet verplicht wordt tot het afwijken van bestaande rechten met betrekking tot de drie pijlers. Uit de Implementation Guide blijkt dat dit artikel dient te worden opgevat als een ontmoediging ten aanzien van enige achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten op het gebied van het omgevingsrecht, welke boven de 'vloer' van het Verdrag uitkomen.<sup>18</sup>
- Uit artikel 3, zevende lid, van het Verdrag, blijkt dat elke partij de toepassing van de beginselen van het Verdrag bij internationale besluitvormingsprocessen aangaande het milieu en binnen het kader van internationale organisaties in aangelegenheden verband houdende met het milieu, dient te bevorderen.
- Uit artikel 3, achtste lid, van het Verdrag, blijkt dat elke partij dient te waarborgen dat personen die hun rechten uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag niet worden gestraft, vervolgd of op enige wijze gehinderd vanwege hun betrokkenheid.
- Uit artikel 3, negende lid, van het Verdrag, volgt dat discriminatie op grond van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats bij het uitoefenen van de in het Verdrag gewaarborgde rechten niet is toegestaan. In het geval van een rechtspersoon, is discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of een feitelijk middelpunt van de activiteiten, waarmee bedoeld wordt de plaats waar de activiteiten daadwerkelijk plaatsvinden, niet toegestaan.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 42.

<sup>19</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 48.

### § 2.2.2 Doelstellingen

Op grond van artikel 32, tweede lid, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (hierna: Weens Verdragenverdrag) dient een verdrag, onder andere, te worden uitgelegd op grond van de tekst van het verdrag, met inbegrip van de preambule en bijlagen. Hieruit volgt dat een preambule de voornaamste bron is ten behoeve van de interpretatie van een verdrag. Om deze reden kan de preambule van groot belang zijn om de betekenis van verdragsbepalingen vast te stellen en hun strekking te verklaren.<sup>20</sup> Wij hanteren daarom de preambule bij het Verdrag (hierna: preambule) als instrument bij de uitleg van het Verdrag. Wij baseren ons hierbij op de door de Implementation Guide gegeven uitleg van de preambule.

De preambule beschrijft onder meer de doelstellingen van het Verdrag. Hieronder zetten wij de doelstellingen van het Verdrag, welke uit de preambule volgen, voor zover wij deze van belang achten in het kader van ons scriptieonderzoek, uiteen.

- Uit de negende overweging van de preambule volgt dat de kwaliteit van besluiten en de implementatie ervan, verbeterd kan worden door verbeterde toegang tot informatie en participatie van het publiek bij besluitvorming.<sup>21</sup> Hieruit volgt dat de verbetering van de kwaliteit van besluitvorming één van de doelstellingen van het Verdrag is.
- In overweging dertien van de preambule wordt de belangrijke rol erkent die algemeen belangorganisaties bij het beschermen van het milieu kunnen spelen.<sup>22</sup>
- Uit de achttiende overweging van de preambule blijkt dat het publiek, met inbegrip van algemeen belangorganisaties, toegang dient te hebben tot effectieve rechtspraak, zodat de rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast. De Implementation Guide licht toe dat technische barrières in de toegang tot het recht, zoals onredelijke ontvankelijkheidsvereisten, ertoe kunnen leiden dat er geen sprake is van toegang tot effectieve rechtspraak.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 11.

<sup>21</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 18.

<sup>22</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 19.

<sup>23</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 21.

### **§ 2.2.3 Pijlers**

Het Verdrag is opgebouwd uit drie pijlers, die met elkaar samenhangen. Om het maximale uit het Verdrag te halen dienen alle pijlers te worden nageleefd.

De eerste pijler betreft het recht op informatie. Er is bewust voor gekozen het recht op informatie in de eerste pijler op te nemen omdat burgers zonder informatie geen actie kunnen ondernemen en dus ook geen gebruik zullen maken van hun rechten onder de tweede en derde pijler. Het recht op informatie omvat de plicht van de lidstaten om zowel passief, op verzoek, als actief, uit zichzelf, informatie die van belang is inzake milieu met haar burgers te delen.<sup>24</sup>

De tweede pijler omvat het recht op publieke participatie. Deze pijler staat in verband met de eerste pijler omdat burgers zonder informatie niet kunnen participeren. De pijler garandeert participatie van burgers wanneer het gaat om het ontwikkelen van plannen, programma's, beleid en wetgeving verband houdende met milieu.<sup>25</sup>

De derde pijler omvat de toegang tot het recht, oftewel 'wide access to justice'. Dit is de pijler die ervoor zorgt dat de rechten van burgers worden geëffectueerd. Daar wij ons in deze scriptie focussen op 'wide access to justice' zal de inhoud van deze pijler uitgebreid aan de orde komen in paragraaf 2.4.1.

## **§ 2.3 Verbindendheid**

### **§ 2.3.1 Doorwerking van het Verdrag**

Door ondertekening en ratificatie verbinden partijen zich aan het Verdrag. Zoals in paragraaf 2.1.2 is aangegeven heeft Nederland het Verdrag op 25 juni 1998 ondertekend, waarna op 29 december 2004 ratificatie volgde.<sup>26</sup>

In artikel 26, van het Weens Verdragenverdrag, is vastgelegd dat elk in werking getreden verdrag partijen bindt en door hen te goeder trouw ten uitvoer moet worden gelegd.

---

<sup>24</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 6.

<sup>25</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 6.

<sup>26</sup> Raadbesluit nr. 2005/370/EG.

De verbindende kracht van het Verdrag slaat terug op de partijen bij het Verdrag, de staten en de EU, daar de verplichtingen in het Verdrag verplichtingen zijn die op staten en unies, en derhalve niet op burgers, rusten.

Op grond van artikel 93, van de Grondwet, hebben verdragen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt. Om naar hun inhoud een ieder te kunnen verbinden dienen de bewoordingen van een verdrag zodanig gepreciseerde normen te geven dat deze naar hun inhoud voor rechtstreekse toepassing vatbaar zijn.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 29 juli 2011 volgt dat artikel 9, derde lid, van het Verdrag, niet aan dit vereiste voldoet en derhalve geen verbindende kracht in de zin van artikel 93, van de Grondwet, heeft. Het gevolg hiervan is dat de Nederlandse burger zich niet op de in het Verdrag gecreëerde rechten voor de nationale rechter kan beroepen. Evenwel bestaat voor de nationale rechter de plicht het nationale procesrecht verdragsconform uit te leggen.<sup>27</sup>

Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) heeft geoordeeld dat artikel 9, derde lid, van het Verdrag, geen duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting bevat die de rechtspositie van particulieren rechtstreeks regelt, en de uitvoering of werking van die bepaling derhalve een verdere handeling behelst. Het artikel heeft volgens het HvJ EU dan ook geen rechtstreekse werking. Wel meent ook zij dat het aan de nationale rechter is om het nationale procesrecht zo veel mogelijk in overeenstemming met artikel 9, derde lid, van het Verdrag, uit te leggen.<sup>28</sup>

Ten aanzien van de overige bepalingen van het Verdrag is tot op heden niet expliciet bepaald of zij verbindende kracht dan wel rechtstreekse werking hebben, doch gezien de algemene bewoordingen van het Verdrag verwachten wij dat dit niet het geval zal zijn.

#### *Nationale implementatie*

De Nederlandse wetgever heeft door middel van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus het Verdrag uitgewerkt in het nationale recht, hetgeen een vereiste was voor ratificatie van het Verdrag.<sup>29</sup>

Er zijn met name veranderingen aangebracht in het Nederlands stelsel ten aanzien van de eerste pijler, openbaarheid van informatie, in de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).<sup>30</sup> De

---

<sup>27</sup> ABRvS 29 juli 2011, nr. 201011757/14/R1.

<sup>28</sup> HvJ EU 8 maart 2011, nr. C240/09.

<sup>29</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 1.

<sup>30</sup> Implementation Report Aarhus Convention 2011, p. 2.

opgenomen wijzigingen van de Wob omvatten grotendeels zaken die op dat moment nog niet expliciet door de Wob werden geregeld, doch reeds deel uitmaakten van de bestuursrechtpraktijk. Nu het hier harde juridische verplichtingen betrof, welke aan de rechten en verplichtingen van particulieren raken, diende een en ander echter expliciet in de Nederlandse wetgeving te worden vastgelegd.<sup>31</sup> Om de inspraak bij milieubesluiten te bevorderen (tweede pijler) heeft de Nederlandse overheid publieke participatie geïntroduceerd bij de ontwikkeling van een aantal milieuplannen en -programma's. Ten aanzien van de derde pijler, 'wide access to justice', is geen Nederlandse wetgeving aangepast.<sup>32</sup> Uit de Memorie van Toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus blijkt dat nadere wettelijke maatregelen voor implementatie van deze pijler niet nodig werden geacht. Waarom een en ander niet nodig werd geacht, is hierbij niet nader toegelicht.<sup>33</sup>

Met de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus liep Nederland voor op de door de Europese Unie (hierna: EU) in 2003 vastgestelde richtlijnen. Hoewel er aanvankelijk voor was gekozen de ratificatie van het Verdrag te koppelen aan de implementatie van de (destijds nog EG-) richtlijnen is deze tijdsplanning bewust gewijzigd. Dit door Nederland verwachtte op deze wijze invloed te kunnen uitoefenen op de uitbouw en ontwikkeling van het Verdrag. Het vroegtijdig ratificeren van het Verdrag, en derhalve invoeren van wetswijzigingen, was dan ook bedoeld als politiek signaal omtrent de betrokkenheid van Nederland bij het Verdrag. Dit was voor Nederland met name van belang daar uit de richtlijnvoorstellen<sup>34</sup> was gebleken dat de EU in sterke mate volgend was ten aanzien van hetgeen op nationaal niveau in het kader van het Verdrag werd bepaald. Op deze wijze verwachtte Nederland dan ook de toekomstige EU-besluitvorming op het gebied van de drie pijlers van het Verdrag te kunnen beïnvloeden.<sup>35</sup>

#### *Europeesrechtelijke implementatie*

Zoals in paragraaf 2.1.2 reeds is aangegeven is, naast diverse staten, ook de EU sinds mei 2005, partij bij het Verdrag.<sup>36</sup> In Verordening nr. 1367/2006 is uitdrukkelijk vastgelegd dat de communautaire instellingen en organen van de EU aan het Verdrag gebonden zijn. Het doel van deze Verordening was onder andere om de Europese bevolking het gevoel te geven op de hoogte te zijn van, en betrokken te worden bij, de uitvoering van het Europese milieubeleid.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 5, p. 7.

<sup>32</sup> Implementation Report Aarhus Convention 2011, p. 2.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3.

<sup>34</sup> Richtlijn nrs. 2003/4/EC en 2003/35/EC.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 4-5.

<sup>36</sup> The EU & the Aarhus Convention 2012.

<sup>37</sup> [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl) (zoek op Aarhus verordening).

Daarnaast zijn op grond van artikel 216, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, door de EU gesloten verdragen verbindend voor zowel de lidstaten als de instellingen van de Unie. Hieruit volgt dus dat de lidstaten van de EU die het Verdrag ondertekend hebben dubbel gebonden zijn, zowel door middel van hun eigen ondertekening en ratificatie als door middel van die van de EU, voor zover het Verdrag in richtlijnen is opgenomen.<sup>38</sup>

De EU heeft de bepalingen van het Verdrag uitgewerkt in een tweetal richtlijnen, 2003/4/EC en 2003/35/EC. Een richtlijn is een besluit dat verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar de lidstaten vrij laat bij het kiezen van de vorm en middelen om dit resultaat te bereiken. Een richtlijn is niet rechtstreeks toepasbaar. Zij is gericht tot de lidstaat omdat die zijn nationale recht conform de richtlijn dient aan te passen.<sup>39</sup> Voor zover de inhoud van het Verdrag is opgenomen in richtlijnen geldt dat deze dienen te worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Voor zover dit niet is gebeurd alvorens de implementatietermijn is verlopen, heeft de richtlijn alsdan rechtstreekse werking. Voor zover een en ander is geïmplementeerd in nationale wetgeving kan de burger zich hier uiteraard voor de nationale rechter op beroepen.

De richtlijnen 2003/4/EC en 2003/35 EC betreffen respectievelijk de openbaarheid van milieu-informatie (eerste pijler) en de inspraak bij milieubesluiten (tweede pijler). Zij bevatten beiden ook bepalingen over 'wide access to justice' (derde pijler).

De derde pijler van het Verdrag, betreffende 'wide access to justice' is niet in een separate richtlijn opgenomen. Ten aanzien van de derde pijler is in 2003 door de Europese Commissie wel een richtlijnvoorstel<sup>40</sup> gedaan, met als doel het harmoniseren van de nationale wetgeving in de lidstaten ten aanzien van 'wide access to justice'.<sup>41</sup> Het Europees Parlement nam het voorstel aan, doch het voorstel ligt sinds 2004 ter beoordeling voor aan de Raad van Ministers.<sup>42</sup> Hoewel het Europees Parlement achter het voorstel staat, heeft de Raad het voorstel tot op heden niet aangenomen.<sup>43</sup>

### **§ 2.3.2 Rechtsmogelijkheden in geval van niet nakoming**

Voor niet-nakoming van de eerste en tweede pijler staat op basis van artikel 9, eerste en tweede lid, van het Verdrag, een rechtsgang open. Voor niet-nakoming van de derde pijler kan op basis van

---

<sup>38</sup> HvJEU 8 maart 2011, nr. C-240/09.

<sup>39</sup> Barents & Brinkhorst 2006, p. 186.

<sup>40</sup> Richtlijn nr. COM 2003/624.

<sup>41</sup> Pallemarts 2008, p. 99.

<sup>42</sup> [www.montesquieu-institute.eu](http://www.montesquieu-institute.eu), (zoek op COM(2003)624).

<sup>43</sup> [www.eeb.org](http://www.eeb.org), (zoek op Aarhus-what-is-the-eu-doing?).

artikel 9, tweede lid, een rechtsgang openstaan indien het nationale recht hierin voorziet.

#### *Nationale rechtsgang*

Wanneer de partijen bij het Verdrag het Verdrag niet naleven dient er ten aanzien van de openbaarheid van milieu-informatie en inspraak bij milieubesluiten op grond van artikel 9, eerste en tweede lid, van het Verdrag, een rechtsgang open te staan. Hierbij kan worden gedacht aan de Nederlandse bezwaar- en beroepsprocedure. Gezien het feit dat de Raad van State heeft geoordeeld dat artikel 9, derde lid, van het Verdrag, geen verbindende kracht in de zin van artikel 93, van de Grondwet, heeft, kunnen burgers zich niet rechtstreeks voor de Nederlandse rechter op dit artikel beroepen.

#### *Europeesrechtelijke rechtsgang*

Wanneer één van de instellingen of organen van de EU het Verdrag niet naleeft geldt op grond van artikel 10 en 12, van Verordening 1367/2006, dat door een algemeen belangorganisatie een verzoek tot interne herziening kan worden gedaan, waarna eventueel een procedure bij het HvJ EU kan volgen.

#### *Compliance Committee*

Het Verdrag kent geen strafmechanisme c.q. sancties voor partijen die zich niet aan de bepalingen van het Verdrag houden. Het Verdrag voorziet echter wel in bepalingen die ervoor moeten zorgen dat het risico op het uithollen van het fenomeen 'wide access to justice' zo klein mogelijk is.<sup>44</sup>

Allereerst zijn de partijen op grond van het Verdrag verplicht om te rapporteren over de implementatie van het Verdrag. Daarnaast kent het Verdrag op grond van artikel 15, van het Verdrag, een zogenoemde Compliance Committee. Dit is een comité van onafhankelijke experts dat zowel op eigen initiatief, als op initiatief van een partij bij het Verdrag of van een burger, toetst of een partij het Verdrag voldoende naleeft.<sup>45</sup>

Een uitspraak van de Compliance Committee is een vaststelling van de al dan niet aanwezigheid van een overtreding van het Verdrag. Wanneer een overtreding wordt geconstateerd doet de Compliance Committee aanbevelingen aan de Meeting of Parties, het overlegorgaan bij het Verdrag,

---

<sup>44</sup> Pallemarts 2011, p. 250.

<sup>45</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 2.

of rechtstreeks aan de partij in kwestie.<sup>46</sup> Het is vervolgens aan de Meeting of the Parties om een consequentie aan het niet (voldoende) naleven van het Verdrag te verbinden. Voorbeelden van een dergelijke consequentie zijn het aanbieden van advies en assistentie, het doen van aanbevelingen, het verzoeken om een strategie voor verbetering mede omvattende een tijdsplanning, het uitvaardigen van een verklaring van niet-voldoen, het uitvaardigen van waarschuwingen, het schorsen van de speciale rechten en privileges die verbonden zijn aan het partij zijn bij het Verdrag en andere *non-confrontational, non-judicial en consultative measures*.<sup>47</sup>

De rol van de Compliance Committee is vooral belangrijk waar het Verdrag vage en/of ambigue bepalingen hanteert en hierdoor mogelijk minimale voorwaarden niet volledig duidelijk zijn, daar de Compliance Committee deze bepalingen in haar uitspraken nader kan uitleggen.<sup>48</sup>

## **§ 2.4 Toetsingskader ‘wide access to justice’**

Om de vraag hoe de toegang tot de bestuursrechter in Nederland zich verhoudt tot het vereiste van ‘wide access to justice’ te kunnen beantwoorden dienen wij eerst te bezien wat het vereiste van ‘wide access to justice’ inhoudt.

### **§ 2.4.1 Artikel 9, van het Verdrag**

Zoals reeds uiteengezet in paragraaf 2.2.3 ziet de derde pijler van het Verdrag op de toegang tot het recht in milieuaangelegenheden. Het gaat hierbij specifiek om artikel 9 van het Verdrag. De eerste drie leden van het artikel bepalen aan wie en in welke gevallen een brede toegang tot het recht toekomt. Onder toegang tot het recht dient te worden verstaan toegang tot een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

#### *Artikel 9, eerste lid*

Het eerste lid, van artikel 9, van het Verdrag, betreft de brede toegang tot het recht in geval van een veronderstelde schending van artikel 4, van het Verdrag, het recht op het verkrijgen van informatie. Het lid luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

*1. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that any person who*

---

<sup>46</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 2.

<sup>47</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 7.

<sup>48</sup> Pallemarts 2011, p. 251.



*considers that his or her request for information under article 4 has been ignored, wrongfully refused, whether in part or in full, inadequately answered, or otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article, has access to a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by law. [...]*

Wanneer een schending van artikel 4, van het Verdrag, wordt verondersteld staat de gang naar de bestuursrechter dus open voor *'any person who considers that his or her request for information under article 4 has been ignored, wrongfully refused, whether in part or in full, inadequately answered, or otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article'* .

Met de term *'any person'* wordt bedoeld op *'any member of the public'*, zoals omschreven in artikel 2, vierde lid, van het Verdrag. Hieronder worden zowel natuurlijke personen als rechtspersonen verstaan en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.

#### *Artikel 9, tweede lid*

Het tweede lid, van artikel 9, van het Verdrag, betreft de brede toegang tot het recht in geval van een veronderstelde schending van artikel 6, van het Verdrag, het recht op publieke participatie. Daarnaast betreft het ook de brede toegang tot het recht in geval van een veronderstelde schending van een van de andere verdragsbepalingen, voor zover hier in het nationale recht in is voorzien. Het lid luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

*2. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that members of the public concerned*

*(a) having a sufficient interest*

*or, alternatively,*

*(b) maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition,*

*have access to a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by law, to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of article 6 and, where so provided for under national law and without prejudice to paragraph 3 below, of other relevant provisions of this Convention.*

*What constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention. To this end, the interest of any*

*non-governmental organisation meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose of subparagraph (a) above. Such organisations shall also be deemed to have rights capable of being impaired for the purposes of subparagraph (b) above. [...]*

Wanneer een schending van artikel 6, van het Verdrag, of van een van de andere bepalingen van het Verdrag, voor zover het nationale recht hierin voorziet, wordt verondersteld, staat de gang naar de bestuursrechter open voor *'members of the public concerned'*, oftewel het betrokken publiek, zoals omschreven in artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag. Hieronder wordt verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbend is bij, milieubesluitvorming.

Naast het vereiste deel uit te maken van het betrokken publiek dient, om toegang tot de bestuursrechter te verkrijgen, tevens sprake te zijn van een voldoende belang of dient te worden gesteld dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het nationale bestuursrecht dit als voorwaarde stelt.

Met betrekking tot non-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geldt echter dat zij op grond van artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag reeds geacht worden aan het vereiste van een voldoende belang te voldoen. Het HvJ EU heeft in zaak C-115/09 bevestigd dat algemeen belangorganisaties op grond van artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag, reeds worden geacht aan het vereiste van een voldoende belang c.q. het stellen van een inbreuk op een recht, te voldoen.

Artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag, luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

*For the purposes of this Convention,*

*5. "The public concerned" means the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non- governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.*

Artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag stelt het vereiste dat algemeen belangorganisaties dienen te voldoen aan *any requirements under national law*.

*Artikel 9, derde lid*

Het derde lid, van artikel 9, van het Verdrag, betreft de brede toegang tot het recht in geval van een

veronderstelde schending door privépersonen en overheidsinstanties van het nationale omgevingsrecht. Het lid luidt als volgt:

*3. In addition and without any prejudice to the review procedures referred to in paragraphs 1 and 2 above, each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.*

Wanneer een schending van het nationale milieurecht wordt verondersteld, staat de gang naar de bestuursrechter open voor *'members of the public, where they meet the criteria laid down in national law'*. Met de term *'members of the public'* wordt bedoeld op *'any member of the public'*, zoals omschreven in artikel 2, vierde lid, van het Verdrag. Hieronder worden zowel natuurlijke personen als rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen verstaan. Het derde lid, van artikel 9, van het Verdrag, stelt daarnaast als aanvullend vereiste dat de appellant voldoet aan de nationale vereisten.

#### **§ 2.4.2 Grenzen aan nationale vereisten**

Na voorgaande bestudering van artikel 9 en artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag zetten wij hieronder uiteen welke vereisten op grond van het Verdrag aan algemeen belangorganisaties gesteld mogen worden, alvorens hen een recht op *'wide access to justice'* toekomt.

Artikel 9, eerste lid, biedt toegang tot het recht voor *any person*. Dit artikel biedt derhalve geen ruimte voor het stellen van vereisten aan algemeen belangorganisaties alvorens aan hen een recht op toegang toekomt.

Artikel 9, tweede lid, biedt toegang tot het recht voor *members of the public concerned*, en stelt daarnaast het aanvullende vereiste van een voldoende belang dan wel een schending van een recht. Zoals wij gezien hebben wordt dit vereiste echter niet ten aanzien van algemeen belangorganisaties gesteld, daar zij op grond van artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag, een bijzondere positie hebben. Algemeen belangorganisaties worden op grond van vernoemd artikel geacht deel uit te maken van het betrokken publiek wanneer zij zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan *any requirements under national law*.

Artikel 9, derde lid, biedt toegang tot het recht voor *members of the public*. Wie tot het publiek behoort wordt door het Verdrag zelf bepaald in artikel 2, vierde lid. Artikel 9, derde lid, stelt echter naast het zijn van publiek ook het vereiste *to meet the criteria laid down in its national law*, alvorens een algemeen belangorganisatie een recht op 'wide access to justice' toekomt.

### § 2.4.3 Invulling vereisten

De vereisten *meeting any requirements under national law*, zoals gesteld in artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag en *meet the criteria laid down in its national law*, zoals gesteld in artikel 9, derde lid van het Verdrag, lijken op het eerste gezicht alle ruimte aan het nationale recht te laten om vereisten aan algemeen belangorganisaties te stellen alvorens recht op toegang bestaat. Deze vereisten zijn echter nader uitgewerkt in de Implementation Guide bij het Verdrag en in een uitspraak van de Compliance Committee. Wij zetten deze nadere uitwerking van de voornoemde vereisten hieronder uiteen.

#### *Implementation Guide*

Hoewel het Verdrag zelf niet uitwijdt over bepaalde grenzen aan de nationale vereisten, is een en ander wel uitgewerkt in de Implementation Guide bij het Verdrag. Deze Implementation Guide heeft op zichzelf geen juridische status. Zij is bedoeld om gebruikt te worden ter implementatie en interpretatie van het Verdrag. De Implementation Guide biedt dan ook invulling aan de veelal vage en ruime bewoordingen van het Verdrag.

De auteurs van het Verdrag zijn tot de uitleg die zij in de Implementation Guide aan het Verdrag geven gekomen op basis van hun betrokkenheid bij het opstellen en het handhaven van het Verdrag. Een van de auteurs van de Implementation Guide heeft geparticipeerd bij de onderhandelingen van het Verdrag. Ook maakt één van de auteurs deel uit van de huidige Compliance Committee. Bij het schrijven van de Implementation Guide is ook frequent overleg gevoerd met de bij het opstellen van het Verdrag betrokken Resource Group, om aldus te verzekeren dat de geest van het Verdrag behouden is gebleven bij de uitleg ervan.<sup>49</sup> Gezien de expertise van de auteurs met betrekking tot het Verdrag is de Implementation Guide ons inziens een zeer belangrijke bron bij de uitleg van het Verdrag. Het HvJ EU en de Compliance Committee sluiten in hun uitleg van het Verdrag grotendeels aan bij de uitleg zoals die in de Implementation Guide is gegeven. Ook de Raad van State hanteert de Implementation Guide als leidraad bij de uitleg van het Verdrag.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. IX.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II*, 2008/09, 30 844, nr. 45, p. 2.

In de Implementation Guide staat aangegeven dat de nationale vereisten die aan algemeen belangorganisaties gesteld kunnen worden in lijn moeten zijn met de principes van het Verdrag. Deze principes worden in artikel 3, van het Verdrag, uiteengezet.<sup>51</sup>

De Implementation Guide overweegt dat voor zover nationale vereisten binnen de principes van het Verdrag passen, zij tevens gebaseerd dienen te zijn op objectieve criteria. Hiermee wordt bedoeld dat de reden voor het invoeren van een nationaal vereiste objectief gerechtvaardigd dient te zijn. Ook mogen entiteiten niet onnodig worden 'uitgeschakeld'. De Implementation Guide overweegt dat hiertoe gekeken dient te worden naar het totaalbeeld, namelijk naar in hoeverre nationaal recht de facto algemeen belangorganisaties van de toegang tot de bestuursrechter uitsluit.<sup>52</sup>

In de zaak C-263/08, van het HvJ EG, sloot advocaat generaal Sharpston in haar conclusie<sup>53</sup> aan bij de overweging van de Implementation Guide dat nationale vereisten gebaseerd dienen te zijn op objectieve criteria. Het HvJ EG oordeelde in deze dat de door Zweden gestelde nationale vereisten te verstrekkend waren.<sup>54</sup> Deze omvatten onder andere een ledeneis, waarbij een ledensubstraat van 2.000 personen noodzakelijk was om als algemeen belangorganisatie toegang tot de bestuursrechter te verkrijgen. Volgens AG Sharpston leidde deze eis ertoe dat het beroepsrecht van algemeen belangorganisaties illusoir was, nu de algemeen belangorganisaties door de eis de facto werden 'uitgeschakeld'. Van belang is om hierbij in aanmerking te nemen dat in Zweden slechts twee algemeen belangorganisaties met een ledensubstraat van een dergelijke omvang bestonden. Dat het Hof in de betreffende zaak de ledeneis niet toelaatbaar achtte, wil dus niet zeggen dat een dergelijke eis nimmer toelaatbaar kan zijn. Gekeken dient te worden, volgens de Implementation Guide en AG Sharpston, naar de gevolgen die het invoeren van een dergelijke eis heeft en of deze op objectieve criteria is gebaseerd.<sup>55</sup>

Tot slot geeft de Implementation Guide nog aan dat partijen er naar dienen te streven dat vereisten die aan algemeen belangorganisaties worden gesteld niet al te zwaar zijn of politiek gemotiveerd zijn.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> Zie omtrent de principes van het Verdrag paragraaf 2.2.1.

<sup>52</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 41.

<sup>53</sup> Conclusie bij zaak C263/08, nr. 62008C0263.

<sup>54</sup> HvJ EG 15 juni 2009, C263/08, r.o. 45.

<sup>55</sup> Verheij 2009.

<sup>56</sup> Economic Commission for Europe 2000, p. 41.

### *Compliance Committee*

Ook de Compliance Committee<sup>57</sup> bij het Verdrag heeft zich in een uitspraak uitgelaten over de vraag hoever de nationale vereisten mogen gaan.

De Compliance Committee overwoog dat de nationale vereisten dienen te worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van het Verdrag, zoals opgenomen in de preambule. Hieruit volgt dat het publiek, met inbegrip van algemeen belangorganisaties, toegang dient te hebben tot effectieve rechtspraak, zodat de rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast.<sup>58</sup> De Compliance Committee sluit hiermee aan bij de uitleg van de Implementation Guide.

De Compliance Committee overwoog daarnaast dat het Verdrag een grote mate van flexibiliteit beoogd bij het op nationaal niveau definiëren welke algemeen belangorganisaties toegang tot het recht hebben. Enerzijds worden de partijen volgens de Compliance Committee niet verplicht een systeem van *actio popularis*<sup>59</sup> te hanteren, anderzijds mogen de partijen de nationale vereisten niet als excuus gebruiken om zulke strikte criteria te introduceren dat alle- of bijna alle algemeen belangorganisaties worden uitgesloten.<sup>60</sup> Er dient derhalve bij het toetsen van de nationale vereisten aan het Verdrag aandacht besteed te worden aan het 'algehele beeld', waarmee bedoeld wordt tot op welke hoogte het nationale recht het beroepsrecht van algemeen belangorganisaties garandeert.<sup>61</sup>

#### **§ 2.4.4 Toetsingskader**

Op basis van voorgaande menen wij dat enkel aan het vereiste van 'wide access to justice' in de zin van het Verdrag kan worden voldaan wanneer de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties aan de volgende voorwaarden voldoet:

- Nationale vereisten dienen in lijn te zijn met de principes van het Verdrag, zoals opgenomen in artikel 3, van het Verdrag. In het kader van de reikwijdte van ons scriptieonderzoek beperken wij ons bij de toetsing hiervan tot artikel 3, eerste, vijfde en zesde lid.
- Nationale vereisten dienen gebaseerd te zijn op objectieve criteria.
- Nationale vereisten mogen entiteiten niet onnodig 'uitschakelen'. Om te beoordelen of de nationale vereisten te vergaand zijn, dient te worden gekeken naar de gevolgen die het invoeren van een dergelijk nationaal vereiste de facto heeft.

---

<sup>57</sup> Zie voor de Compliance Committee paragraaf 2.3.2.

<sup>58</sup> Compliance Committee 28 juli 2006, nr. ACCC/2005/11, para. 35.

<sup>59</sup> Zie voor de *actio popularis* hoofdstuk 3.

<sup>60</sup> Compliance Committee 28 juli 2006, nr. ACCC/2005/11, para. 36.

<sup>61</sup> Compliance Committee 28 juli 2006, nr. ACCC/2005/11, para. 37.

- Nationale vereisten dienen in lijn te zijn met de doelstellingen van het Verdrag, zoals opgenomen in de preambule bij het Verdrag, zijnde de kwaliteit van besluitvorming en effectieve rechtspraak.

In de hierna volgende hoofdstukken zullen wij de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland bespreken aan de hand van een aantal ontwikkelingen in het bestuurs(proces)recht en zullen wij deze ontwikkelingen toetsen aan voornoemde voorwaarden.

## Hoofdstuk 3: Afschaffing actio popularis

---

De toegang tot de bestuursrechter in het omgevingsrecht heeft de afgelopen decennia een aantal belangrijke ontwikkelingen ondergaan. Deze ontwikkelingen zullen wij in dit hoofdstuk, en de hierop volgende hoofdstukken, uiteenzetten. In dit hoofdstuk zetten wij in paragraaf 3.1 allereerst de actio popularis en de afschaffing hiervan uiteen. Vervolgens behandelen wij in paragraaf 3.2 de visies in de literatuur op deze afschaffing. In paragraaf 3.3 zetten wij de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de afschaffing van de actio popularis uiteen. Ten slotte toetsen wij in paragraaf 3.4 de afschaffing van de actio popularis aan het door ons in paragraaf 2.4.4 ontwikkelde toetsingskader.

### § 3.1 Actio popularis

Vóór 1 juli 2005 kon in bepaalde gevallen door eenieder in beroep worden opgekomen tegen een besluit. Dit beroepsrecht voor eenieder werd de actio popularis genoemd.

Tegen besluiten genomen in het kader van de Wet milieubeheer (oud) (hierna: Wm (oud)), alsmede tegen bepaalde besluiten in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) (hierna WRO (oud)), stond beroep voor eenieder open. Dit kwam tot uitdrukking in artikel 20.6, van de Wm (oud), en in artikel 23, eerste lid, onder c, van de WRO (oud). Enig belang bij het aangevochten besluit hoefde niet te worden gesteld.

De ratio achter het openstellen van de actio popularis was de ruime reikwijdte van de betreffende, in het kader van de Wm (oud) en de WRO (oud), te nemen besluiten. Deze reikwijdte zou rechtvaardigen dat ook anderen dan degenen wier belang direct door die besluiten werd geraakt, de mogelijkheid dienden te krijgen om de bestuursrechter om een oordeel over de rechtmatigheid van het besluit te vragen.<sup>62</sup>

Doorgaans moest de betrokken beroepsgerechtigde – op straffe van niet-ontvankelijkheid – wel op een eerder moment alle mogelijke bedenkingen of zienswijzen tegen dit bestreden besluit naar voren hebben gebracht. In de situaties waarin dit laatste aan de orde was werd gesproken van een ‘getrapte’ actio popularis, omdat sprake was van een voorwaarde om beroepsgerechtigd te worden.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Marseille 2005, p. 3.

<sup>63</sup> Damen 2009, p. 147.



### **§ 3.1.1 Afschaffing van de actio popularis in het omgevingsrecht**

Met de inwerkingtreding van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb op 1 juli 2005, werd afstand genomen van de actio popularis als beroepsrecht voor eenieder.<sup>64</sup>

Uit de Memorie van Toelichting bij deze aanpassingswet valt op te maken dat de actio popularis als beroepsrecht voor eenieder uit het omgevingsrecht werd geschrapt om een eerste stap te zetten naar verdere uniformering van bezwaar- en beroepsprocedures in het omgevingsrecht.<sup>65</sup> Volgens de Memorie van Toelichting was de verwachting in beginsel niet dat de afschaffing van de actio popularis zou leiden tot een omvangrijke afname van het aantal beroepen bij de bestuursrechter. Wel moest van de afschaffing van de actio popularis en harmonisatie met de Awb het belangrijke signaal uitgaan dat het de regering ernst was met het terugdringen van onnodig beroep op de bestuursrechter en met de noodzakelijke stroomlijning van procedures op het terrein van het omgevingsrecht. Tevens blijkt uit de Memorie van Toelichting dat de regering het moeilijk te aanvaarden vond dat wettelijke rechtsbeschermingsprocedures voorzagen in mogelijkheden om tegen een overheidsbesluit te procederen zonder dat de procederende partij een belang had dat rechtstreeks bij dat besluit betrokken was. Dit klemde temeer omdat een voorziening als de actio popularis fundamenteel afweek van de in artikel 1:2, van de Awb, neergelegde basisregel dat toegang tot de bestuursrechter slechts openstaat voor belanghebbenden.<sup>66</sup> Daaraan deed niet af dat van de mogelijkheid van de actio popularis in de praktijk wellicht weinig gebruik werd gemaakt.<sup>67</sup>

### **§ 3.1.2 Van 'getrapte' actio popularis naar 'beroepsloze' actio popularis**

Sinds op 1 juli 2005 afstand is genomen van de ('getrapte') actio popularis is het uitgangspunt dat de mogelijkheid tot inspraak door het inbrengen van zienswijzen wordt beperkt tot belanghebbenden. Dit komt tot uiting in artikel 3:15, eerste lid, van de Awb. Daarnaast blijkt uit artikel 3:15, tweede lid, van de Awb dat, bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan, kan worden bepaald dat eenieder in de inspraakfase zienswijzen naar voren kan brengen. Dit soort wettelijke voorschriften waren na 1 juli 2005 nog steeds te vinden in de Wm (oud) en de WRO (oud). Uit deze wettelijke bepalingen volgde dat zienswijzen door eenieder naar voren konden worden gebracht, maar vervolgens alleen door belanghebbenden beroep kon worden ingesteld.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> *Stb.* 2005, 320.

<sup>65</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 4.

<sup>66</sup> Voor het belanghebbenden begrip, zie hoofdstuk 4.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 4.

<sup>68</sup> Van Buuren e.a. 2010, p. 111.

Hiermee werd dus gekozen voor een ‘beroepsloze’ actio popularis. De ‘echte’ actio popularis werd geschrapt voor zover het het beroep bij de bestuursrechter betrof, maar in de inspraakfase van een besluit mocht nog steeds eenieder zienswijzen inbrengen. Op deze manier bleef toch voor eenieder de mogelijkheid bestaan om inspraak te hebben bij de besluitvorming.

### **§ 3.2 Visies literatuur op afschaffing actio popularis**

In deze paragraaf zetten wij enkele visies in de literatuur op de afschaffing van de actio popularis uiteen.

#### *Moment*

Verschuuren is van mening dat het opvallend is dat het afschaffen van de actio popularis samenvalt met de behandeling van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus. Hij is van mening dat de verandering in de wetgeving omtrent de afschaffing van de actio popularis wellicht tegengesteld is aan hetgeen het Verdrag vereist. Ondanks het feit dat het Verdrag niet verplicht tot een actio popularis is het volgens Verschuuren toch tamelijk ongewoon om de toegang tot de bestuursrechter in omgevingsrechtelijke zaken te verminderen terwijl het Verdrag stelt dat toegang tot de bestuursrechter verbeterd moet worden.<sup>69</sup>

#### *Symbolwetgeving*

De Poorter is van mening dat de rechtvaardiging die de regering voor de afschaffing van de actio popularis gaf opvallend is. Omdat deze in beginsel niet is gelegen in de verwachting dat zulks zal leiden tot een afname van het aantal ingestelde beroepen lijkt de afschaffing volgens de Poorter vooral symbolwetgeving te zijn. Ook Damen is van mening dat de ideologie achter de afschaffing belangrijker leek te zijn dan het praktische nut ervan.<sup>70</sup>

#### *Rechtsonzekerheid*

Damen stelt verder dat de afschaffing ertoe zou leiden dat voor een aantal categorieën besluiten een nieuwe afbakening van het begrip belanghebbende zou moeten worden ontwikkeld, en dat hierdoor dus enige tijd extra rechtsonzekerheid zou bestaan en extra procedures over niet materiële vraagstukken zouden moeten worden gevoerd. Naar zijn mening nam de regering dit op de

---

<sup>69</sup> Verschuuren 2004, p. 56.

<sup>70</sup> De Poorter 2006, p. 14 en Damen 2009, p. 56.

ideologische koop toe.<sup>71</sup>

### § 3.3 Onderzoeksresultaten afschaffing actio popularis

*“Ik ervaar het als de overheid die zijn luiken wilt sluiten. De luiken dichtdoen, ja, een betere uitspraak kan ik niet verzinnen.”*

-V. Wösten -

In deze paragraaf zetten wij de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de afschaffing van de actio popularis uiteen. Wij gaan hierbij in op de visies van de algemeen belangorganisaties en de juristen.

De vertegenwoordigers van de algemeen belangorganisaties zien de afschaf van de actio popularis allen als een verlies voor het bestuursprocesrecht, in het bijzonder voor het milieurecht. Door Jacobs wordt zelfs gesproken over ‘een stukje beschavingsverlies’.

Zelf hebben de algemeen belangorganisaties in hun praktijk weinig gemerkt van de afschaffing van de actio popularis. De juristen menen ook allen dat de afschaffing van de actio popularis voor algemeen belangorganisaties betrekkelijk weinig effect heeft gehad. Veltman merkt hierbij op “Iemand uit Limburg die gaat procederen tegen een kolencentrale in Eemshaven, in de praktijk is natuurlijk niemand zo gek dat hij dat gaat doen.” Ook Konijnenbelt kan zich vanuit zijn ruim vijftienjarige ervaring als Staatsraad slechts één geval heugen waarvan hij dacht “Wat doe je hier eigenlijk?” Maar, zo geeft hij aan, deze dame in kwestie was zonder de actio popularis ongetwijfeld opgetreden als vertegenwoordigster van andere personen die wel een belang hadden.

Hoewel ook Wösten meent dat het effect van de afschaffing van de actio popularis gering is geweest, meent hij wel dat er sprake is van een beperking op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties en ziet hij niet in waarom de toegang tot de bestuursrechter in milieuzaken ergens van afhankelijk moet worden gesteld. Hij geeft hiertoe aan “Tot voorkort hadden wij als uitgangspunt ‘het milieu is van iedereen’ en dat lijkt mij het meest edele en in allerlei opzichten ook het beste uitgangspunt.”

Hoewel de algemeen belangorganisaties zelf dus weinig tot geen feitelijk effect hebben bemerkt

---

<sup>71</sup> Damen 2009 II, p. 56.

van de afschaf van de actio popularis, stellen zij wel degelijk bekend te zijn met andere algemeen belangorganisaties die in de praktijk wél tegen de afschaffing van de actio popularis zijn aangelopen. Ook wordt de afschaffing door hen gezien als de ontwikkeling die de grootste rol heeft gespeeld in de huidige beperkingen. Niet individueel, maar vanwege het ‘sneeuwbaaleffect’ wat daarmee begonnen is en wat zich heeft voortgezet tot op heden, aldus Robesin.

### § 3.4 Conclusie afschaffing actio popularis

Zoals wij hebben gezien is de actio popularis als beroepsrecht voor een ieder afgeschaft. Met deze afschaffing is het belanghebbendenbegrip van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, op de algemeen belangorganisaties van toepassing geworden. Hierdoor zijn er ontvankelijkheidscriteria geïntroduceerd waar algemeen belangorganisaties vóór de afschaffing van de actio popularis niet aan onderworpen waren. Door de afschaffing van de actio popularis zijn dus nationale vereisten ten aanzien van algemeen belangorganisaties van kracht geworden. Deze nationale vereisten zullen in hoofdstuk 4 worden besproken. Nu de afschaffing van de actio popularis zelf geen nationaal vereiste betreft en het door ons in paragraaf 2.4.4 opgestelde toetsingskader ziet op nationale vereisten, zullen wij in dit hoofdstuk de afschaffing van de actio popularis niet aan ons toetsingskader toetsen.

Wij maken echter een uitzondering ten behoeve van een select aantal van de elementen uit ons toetsingskader, omdat deze elementen wel van toepassing zijn op de ontwikkeling zoals uiteengezet in dit hoofdstuk. Om deze reden toetsen wij hieronder de afschaffing van de actio popularis aan de principes die voortvloeien uit artikel 3, vijfde en zesde lid van het Verdrag.

- *De bepalingen van het Verdrag laten onverlet dat een partij maatregelen handhaaft of instelt die voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot het recht inzake milieuaangelegenheden dan vereist wordt door het Verdrag. Dit betekent dat het Verdrag een ‘vloer’ is, en geen ‘plafond’.*

Uit dit principe volgt dat partijen een ruimere toegang tot het recht mogen bieden dan op grond van het Verdrag vereist is. Alvorens de actio popularis werd afgeschaft was er zoals we hebben gezien beroepsrecht voor eenieder. Zoals wij hebben gezien is op grond van het Verdrag geen actio popularis vereist. Wij concluderen daarom dat met het beroepsrecht voor eenieder boven de ‘vloer’ van het Verdrag werd uitgestegen. Of thans, na afschaffing van de actio popularis, nog altijd door

Nederland boven de 'vloer' wordt uitgestegen zullen wij in het volgende hoofdstuk bezien.

- *Niet verplicht wordt tot het afwijken van bestaande rechten met betrekking tot de drie pijlers. Uit de Implementation Guide blijkt dat dit artikel dient te worden opgevat als een ontmoediging ten aanzien van enige achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten op het gebied van het omgevingsrecht, welke boven de 'vloer' van het Verdrag uitkomen.*

Wij hebben gezien dat mede uit de visies in de literatuur blijkt dat het moment van afschaffing van de actio popularis samenvalt met de behandeling van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus. Ook hebben wij gezien dat Nederland een voortrekkersrol vervulde ten tijde van de totstandkoming van het Verdrag en dat ten tijde van het ondertekenen en ratificeren van het Verdrag in Nederland nog het beroepsrecht voor eenieder van toepassing was. Hierdoor hadden algemeen belangorganisaties ruime toegang tot de bestuursrechter. De afschaffing van de actio popularis betekende dus afwijken van de bestaande rechten met betrekking tot de derde pijler van het Verdrag.

Uit de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek blijkt dat de algemeen belangorganisaties weinig tot geen feitelijk effect hebben bemerkt van de afschaffing an sich. Desondanks concluderen wij dat de afschaffing van de actio popularis achteruitgang heeft gecreëerd ten opzichte van de vóór die tijd bestaande rechten, nu door de afschaffing algemeen belangorganisaties aan de ontvankelijkheidscriteria van het belanghebbendenbegrip van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, moesten gaan voldoen. Wij achten dit opmerkelijk gezien de voortrekkersrol die Nederland vervuld heeft met betrekking tot dit Verdrag. Daar uit de Implementation Guide blijkt dat met dit principe wordt beoogd enige achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten te ontmoedigen, concluderen wij dat de afschaffing van de actio popularis op gespannen voet staat met dit principe van het Verdrag.

## Hoofdstuk 4: De ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip

---

In dit hoofdstuk zullen wij ingaan op de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip en de invloed die een en ander heeft gehad op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties.

In paragraaf 4.1 zullen wij uiteen zetten wat het belanghebbendenbegrip inhoudt, waarbij in paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het belanghebbendenbegrip in het algemeen en in paragraaf 4.3 op het belanghebbendenbegrip ten aanzien van algemeen belangorganisaties in het bijzonder. Vervolgens behandelen wij in paragraaf 4.4 de visies in de literatuur op de ontwikkeling die het belanghebbendenbegrip ten aanzien van algemeen belangorganisaties de laatste jaren heeft doorgemaakt. In paragraaf 4.5 zetten wij de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip uiteen. Ten slotte toetsen wij in paragraaf 4.6 de ontwikkeling die het belanghebbendenbegrip heeft doorgemaakt aan het door ons in paragraaf 2.4.4 ontwikkelde toetsingskader.

### § 4.1 Belanghebbendenbegrip in het omgevingsrecht

Door de afschaffing van de ‘getrapte’ actio popularis<sup>72</sup> in 2005 werd het belanghebbendenbegrip van toepassing in het gehele omgevingsrecht, Hoewel op sommige gebieden van het omgevingsrecht waarop algemeen belangorganisaties procedeerden het belanghebbendenbegrip reeds van toepassing was (bijvoorbeeld met betrekking tot de Natuurbeschermingswet), is het belanghebbendenbegrip sedert 2005 het kader waaraan algemeen belangorganisaties op elk bestuursrechtelijk gebied moeten voldoen om toegang te krijgen tot de bestuursrechter.<sup>73</sup>

Bij de afschaffing van de actio popularis werd er in de literatuur en in het politiek debat van uitgegaan dat deze afschaffing weinig tot geen gevolgen zou hebben voor de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties. Deze organisaties bleken namelijk grotendeels al binnen het destijds gehanteerde belanghebbendenbegrip te vallen.<sup>74</sup> Waar dit niet het geval was, zouden zij er naar verwachting met de nodige aanpassingen voor kunnen zorgdragen dat zij wel

---

<sup>72</sup> Zie paragraaf 3.1.1.

<sup>73</sup> Wösten 2009, p. 86.

<sup>74</sup> Teunissen 2003, p. 3.

binnen het belanghebbendenbegrip zouden komen te vallen.<sup>75</sup> Hierbij werd er door de wetgever schijnbaar van uitgegaan dat het belanghebbendenbegrip zoals dat tot 2005 ten aanzien van algemeen belangorganisaties werd gehanteerd, op eenzelfde wijze zou blijven gelden. Zij trok haar conclusies immers op basis van onderzoek waaruit bleek dat algemeen belangorganisaties op dát moment binnen het destijds gehanteerde belanghebbendenbegrip vielen.

#### **§ 4.2 Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht**

Het begrip belanghebbende werd van oudsher gehanteerd ter afbakening van degenen die tegen een besluit beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter. Vóór de invoering van de Awb hadden verschillende bestuursrechters onder de wet Arob al jurisprudentie gevormd over wie als belanghebbende beroep kon instellen. Bij invoering van de Awb is beoogd deze jurisprudentie zo veel mogelijk over te nemen.<sup>76</sup>

In artikel 8:1, van de Awb, komt tot uiting dat een belanghebbende beroep kan instellen bij de bestuursrechter. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt de definitie van een belanghebbende gegeven. Onder belanghebbende wordt verstaan *degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken*. Blijkens artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, is een persoon alleen belanghebbende als zijn belang rechtstreeks bij de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid is betrokken. Die kwaliteit kan onder omstandigheden toekomen aan natuurlijke personen, aan rechtspersonen, aan andere privaatrechtelijke entiteiten en aan bestuursorganen. Om belanghebbende te zijn is het niet nodig dat de rechtspositie door een besluit wordt veranderd. Wel moet het belang wat er is rechtstreeks bij het besluit betrokken zijn. Om belanghebbende te zijn moet daarom sprake zijn van een *eigen* belang waarmee de persoon in kwestie zich *persoonlijk* onderscheidt van andere personen die enig belang hebben, het belang moet *objectief bepaalbaar* zijn, het belang moet *actueel en voldoende zeker* zijn (niet toekomstig), en het belang moet direct, oftewel *rechtstreeks*, geraakt worden. Dit laatste wil zeggen dat er voldoende causaal verband moet bestaan tussen de gevolgen van het besluit en ‘het geraakt worden’ in die belangen. Men noemt voornoemde criteria ook wel de ‘OPERA’ criteria.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Michiels 2008.

<sup>76</sup> *Kamerstukken II*, 1988/89, 21 221, nr. A, p. 24.

<sup>77</sup> Damen 2009 III, p. 146.

### § 4.3 Artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht

Het belanghebbendenbegrip kent in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, een bijzondere bepaling ten aanzien van rechtspersonen. Hierin is vastgelegd dat ten aanzien van rechtspersonen *als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen*.

Onder algemene belangen dient te worden verstaan belangen die voor eenieder van betekenis zijn, hoewel niet iedereen per definitie een gelijke waarde aan die belangen. Deze belangen worden ook wel ideële belangen genoemd. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan milieubelangen c.q. omgevingsrechtelijke belangen. Collectieve belangen zijn de belangen van een groep personen. Door het vormen van een groep (collectiviteit) stijgen de belangen van deze groep boven de optelsom van de individuele belangen uit.<sup>78</sup> In het kader van deze scriptie zullen wij ons beperken wij tot de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties.

#### *In het bijzonder behartigen*

Door in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, de eis te stellen dat organisaties een belang 'in het bijzonder' dienen te behartigen heeft de wetgever beoogt organisaties die 'over alles gaan' buiten de gerechtelijke (voor)procedure te houden, waarbij zij, gezien de wetsgeschiedenis, politieke partijen in gedachten had. Hiermee werd aangesloten bij reeds bestaande jurisprudentie van de Afdeling dienaangaande.<sup>79</sup> Thans zijn het echter niet enkel politieke partijen die worden tegengeworpen dat zij een belang niet voldoende 'in het bijzonder' behartigen.

Het in het bijzonder behartigen van bepaalde belangen kan blijkens de wettekst zowel uit de statutaire doelstelling als uit de feitelijke werkzaamheden blijken. De gedachte hierachter lijkt te zijn dat enkel organisaties die zich daadwerkelijk in de praktijk voor het statutaire doel inzetten toegang tot de rechter dienen te krijgen.<sup>80</sup>

Het vereiste van het *in het bijzonder behartigen* van een bepaald belang komt voor algemeen belangorganisaties in de plaats van de vereisten van een *eigen* en een *persoonlijk belang*, zoals gesteld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De overige vereisten van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, te weten dat sprake moet zijn van een *objectief bepaalbaar belang* dat *actueel* en *voldoende*

---

<sup>78</sup> De Poorter 2003, p. 118.

<sup>79</sup> *Kamerstukken II*, 1988-89, 21 221, nr. 3, p. 35.

<sup>80</sup> *Damen* 2009 II.



zeker is en *rechtstreeks* wordt geraakt, gelden derhalve náást het vereiste van artikel 1:2, derde lid, van de Awb.<sup>81</sup>

#### § 4.3.1 Statutaire doelstelling

Het algemeen belang dat de organisatie in het bijzonder behartigt dient dus rechtstreeks bij het besluit in kwestie betrokken te zijn, zowel in functioneel als in territoriaal opzicht.<sup>82</sup> Uit het vereiste van functionele rechtstreekse betrokkenheid volgt dat een organisatie die zich statutair ten doel heeft gesteld op te komen voor het welzijn van dieren, ook enkel kan opkomen voor het welzijn van dieren. Zij kan derhalve niet opkomen tegen besluiten welke het dierenwelzijn niet raken. Zo kan zij niet opkomen tegen de bouw van een kolencentrale indien deze bouw geen gevolgen heeft voor het dierenwelzijn. Heeft de bouw van de kolencentrale echter wel gevolgen voor het dierenwelzijn, dan is het belang wat de organisatie behartigt (dierenwelzijn), rechtstreeks bij het besluit in kwestie (bouw kolencentrale) betrokken.

Ten aanzien van de territoriale rechtstreekse betrokkenheid geldt dat een organisatie die zich statutair ten doel heeft gesteld op te komen voor milieubelangen in een bepaald gebied, niet kan opkomen tegen een besluit dat enkel betrekking heeft op een ander gebied, hetwelk geen gevolgen zal hebben voor het gebied waarvoor de organisatie opkomt. Zo is bijvoorbeeld een organisatie die zich statutair ten doel heeft gesteld op te komen voor de milieubelangen in de provincie Zeeland in beginsel geen belanghebbende bij de milieubelangen rondom de aanleg van een windmolenpark op Ameland.

Om zeker te zijn van de rechtstreekse betrokkenheid van het statutaire doel bij een toekomstig besluit waartegen een organisatie op wil komen, dient zij haar doel gezien voorgaande zeer zorgvuldig te omschrijven. Een te beperkte omschrijving zorgt ervoor dat zij niet kan opkomen tegen besluiten die buiten deze omschrijving vallen. Een te algemene doelstelling leidt er echter toe dat de organisatie het in de doelstelling genoemde belang niet in het bijzonder behartigt.<sup>83</sup>

Hoe precair het onderscheid tussen een wel of niet voldoende beperkte statutaire doelomschrijving is, blijkt uit de uitspraken van de Voorzitter van de Afdeling van 31 maart 2011<sup>84</sup> en de daarop volgende uitspraak van de Afdeling van 15 februari 2012.<sup>85</sup> In een tweetal uitspraken van 31 maart 2011, waarin onmiddellijk uitspraak werd gedaan in de hoofdzak, oordeelde de Voorzitter dat

---

<sup>81</sup> Burkens e.a. 2006, p. 167.

<sup>82</sup> De Poorter 2003, p. 174.

<sup>83</sup> Brüheim 2010, p. 50.

<sup>84</sup> VzABRvS 31 maart 2011, nrs. 201102308/1/H3 en 201102308/2/H3.

<sup>85</sup> ABRvS 15 februari 2012, nr. 201104809/1/T1/A3.

appellant niet belanghebbend was, nu de algemeen belangorganisatie niet voldoende specifiek had omschreven voor welke diersoorten zij opkwam (functionele rechtstreekse betrokkenheid). In haar uitspraak van 15 februari 2012 nam de Afdeling echter afstand van voornoemde uitspraken, door als volgt te overwegen omtrent het vereiste dat de statuten zouden dienen te vermelden voor welke specifieke planten en dieren de algemeen belangorganisatie in het bijzonder opkomt: 'Een dergelijk vereiste zou leiden tot verdergaande beperkingen van de door de wetgever gegeven mogelijkheid aan rechtspersonen om op te komen voor de belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden behartigen, dan de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis voor ogen heeft gehad en kan daarom niet door de rechter worden gesteld.'<sup>86</sup> Ook voor de Afdeling lijkt de grens tussen het wel of niet in het bijzonder behartigen van een bepaald algemeen belang soms moeilijk te trekken.

#### **§ 4.3.2 Feitelijke werkzaamheden**

Ook uit de feitelijke werkzaamheden van een algemeen belangorganisatie dient op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, te blijken dat de algemeen belangorganisatie het betrokken belang in het bijzonder behartigt. Tot eind 2006 werd in de jurisprudentie weinig tot geen waarde aan dit vereiste gehecht. Er leken, gezien de jurisprudentie van de Afdeling, voor algemeen belangorganisaties geen ontvankelijkheidsproblemen te bestaan. Algemeen belangorganisaties met een zeer ruime statutaire doelstelling, zoals de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Milieudefensie en Greenpeace, werden zondermeer belanghebbend geacht.<sup>87</sup>

In 2008 deed de Afdeling echter een aantal uitspraken waaruit bleek dat zij een nieuwe invulling gaf aan het belanghebbendenbegrip in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

#### *Communicerende vaten*

Op 28 mei 2008 werd de Stichting Monumentenbehoud Nederland, met als statutaire doelstelling 'de bescherming van de schoonheid en het historisch-ruimtelijk karakter van Nederland in het algemeen en van cultuurmonumenten in het bijzonder' niet belanghebbend geacht. De statutaire doelstelling bood volgens de Afdeling geen inzichtelijke afbakening van de belangen die door de Stichting in het bijzonder werden behartigd. De Afdeling overwoog dat náást de statutaire doelstelling de feitelijke werkzaamheden van de Stichting evenmin aanknopingspunten boden voor

---

<sup>86</sup> ABRvS 15 februari 2012, nr. 201104809/1/T1/A3, r.o. 2.7.1.

<sup>87</sup> Damen 2009 II, p. 54.

een inzichtelijke afbakening van de belangen die door de Stichting in het bijzonder werden behartigd.<sup>88</sup>

Bijzonder aan deze uitspraak was het feit dat de Afdeling thans expliciet waarde hechtte aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden, terwijl reeds duidelijk was dat de Stichting een niet voldoende specifiek omschreven statutaire doelstelling had. Een en ander is een nieuwe interpretatie van de toets of sprake is van een in het bijzonder behartigd belang, nu in 2004<sup>89</sup> de Afdeling dezelfde Stichting ook niet ontvankelijk verklaarde wegens een onvoldoende onderscheidende doelstelling, doch hierbij geen enkele aandacht besteedde aan de feitelijke werkzaamheden van de Stichting.<sup>90</sup>

Eerder werden de statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden als cumulatieve vereisten beschouwd en was het derhalve niet van belang of een rechtspersoon feitelijke werkzaamheden verrichte, indien haar statutaire doelstelling te ruim of te beperkt was opgesteld. Uit de latere rechtspraak van de Afdeling lijkt te volgen dat de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden sedert 2008 echter als communicerende vaten dienen te worden beschouwd, nu de Afdeling thans als vaste overweging hanteert 'Gelet op het doel [...] zoals beschreven in de statuten, *bezien in samenhang met de feitelijke werkzaamheden, is de Afdeling van oordeel dat [...]*'.<sup>91</sup>

Hieruit volgt dat een onvoldoende welbepaalde statutaire doelstelling als het ware kan worden 'gecorrigeerd' door feitelijke werkzaamheden die voldoende duidelijk maken dat de algemeen belangorganisatie in de praktijk wél het betrokken algemeen belang in het bijzonder behartigt.

#### *Louter in rechte opkomen*

Naast het feit dat de Afdeling in de uitspraak van 28 mei 2008 waarde hechtte aan de feitelijke werkzaamheden, overwoog zij tevens dat het louter in rechte opkomen tegen besluiten in de regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

In een drietal uitspraken van 1 oktober 2008<sup>92</sup> herhaalde de Afdeling dat het louter in rechte opkomen tegen besluiten niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden. De appellant in alle drie deze zaken was de Stichting Openbare Ruimte, die zich ten doel stelde 'het streven naar een

---

<sup>88</sup> ABRvS 28 mei 2008, nr. 200706005/1.

<sup>89</sup> ABRvS 12 juli 2004, nr. 200404189/1.

<sup>90</sup> Damen 2009 II, p. 53.

<sup>91</sup> Zie onder meer: ABRvS 7 oktober 2009, nr. 200805248/1/R1, ABRvS 13 april 2011, nr. 201009715/1/H2, ABRvS 28 december 2011, nr. 201004329/1/R2 en ABRvS 15 februari 2012, nr. 201100665/1/R3.

<sup>92</sup> ABRvS 1 oktober 2008, nrs. 200707921.1, 200709094/1 en 200801150/1.

kwalitatief duurzame leefomgeving voor alle levende wezens, omvattende zowel de lokale, nationale als mondiale leefomgeving waaronder meer concreet wordt verstaan:

- het streven naar een gezond en duurzaam milieu voor zowel mensen, dieren als planten, omvattende zowel de gecultiveerde als de natuurlijke omgeving;
- het streven naar een goede ruimtelijke ordening voor zowel mensen, dieren als planten. Dit omvat mede het bevorderen van een passende biotoop voor flora en fauna en een daarop afgestemde zorg voor natuur en landschap;
- het streven naar een beter welzijn voor landbouwdieren en proefdieren’.

Voorts stelt de Stichting zich ten doel het verrichten van alle verdere handelingen die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

De Afdeling overwoog dat de Stichting gezien haar veelomvattende statutaire doelstelling én het ontbreken van feitelijke werkzaamheden niet ontvankelijk kon worden geacht.

Naast de herhaling van het feit dat het louter in rechte opkomen tegen besluiten niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden overwoog de Afdeling dat evenmin als feitelijke werkzaamheden gelden het indienen van verzoeken om handhavend op te treden en het naar voren brengen van zienswijzen over ontwerpbesluiten, nu beiden dienen ter voorbereiding van het in rechte opkomen tegen besluiten. Het vergaren van informatie ten behoeve van eventuele bestuursrechtelijke procedures, alsmede het mondeling en schriftelijk informeren van derden over aanhangige of afgeronde procedures, kan niet los worden gezien van deze procedures of de voorbereiding daarvan, aldus de Afdeling.<sup>93</sup> Op 15 oktober 2008 deed de Afdeling een uitspraak van gelijke strekking met betrekking tot de Stichting Omgevingsrecht.<sup>94</sup>

#### *Veranderende jurisprudentie*

Op 22 oktober 2008 oordeelde de Afdeling dat de statutaire doelstelling van de Stichting VMDLT, welke luidde: “het verminderen van de milieuproblematiek in de meest uitgebreide zin – met inbegrip van de problemen inzake de natuur, het landschap en het welzijn van levende wezens – zowel in Nederland als daarbuiten” te ruim was om te kunnen spreken van behartiging van bepaalde belangen in het bijzonder. Gezien de statutaire doelstelling van de Stichting in kwestie lijkt dit wellicht niet verwonderlijk, nu deze zowel het functionele als het territoriale betrokkenheidsvereiste lijken te overschrijden. Eerder echter, in 2006 werd dezelfde Stichting met dezelfde statutaire omschrijving nog ontvankelijk geacht.<sup>95</sup> Toen overwoog de Afdeling: ‘vorenbedoelde doelstelling omschrijft voldoende welbepaald de algemene en collectieve belangen die door appellante in het

<sup>93</sup> ABRvS 1 oktober 2008, nrs. 200707921.1, 200709094/1 en 200801150/1, r.o. 2.3.

<sup>94</sup> ABRvS 15 oktober 2008, nr. 200800249/1.

<sup>95</sup> ABRvS 15 november 2006, nr. 200603354/1.

bijzonder worden behartigd. Ook uit feitelijke werkzaamheden van appellante blijkt deze belangenbehartiging'.<sup>96</sup> In 2008 komt de Afdeling echter tot het oordeel dat niet is gebleken dat de Stichting krachtens haar statutaire doelstelling en blijkens haar feitelijke werkzaamheden rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belangen in het bijzonder behartigt.<sup>97</sup>

#### **§ 4.3.3 Nieuwe interpretatie artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht**

De Afdeling lijkt met haar nieuwe jurisprudentie ten aanzien van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, een krachtig signaal te hebben willen geven.<sup>98</sup> Er is sinds oktober 2008 sprake van een nieuwe lijn.<sup>99</sup> De toegang tot de rechter staat niet langer open voor zij die 'enkel procederen om te procederen'.<sup>100</sup> De Afdeling is omgegaan.

Rechtspersonen dienen naast het opkomen in rechte ook feitelijke werkzaamheden te verrichten. Werkzaamheden welke nauw met het instellen van beroep verband houden vallen niet binnen het criterium van feitelijke werkzaamheden, ongeacht of zij bedoeld zijn als voortraject voor het instellen van beroep of een zelfstandig doel dienen. De gedachte hierachter lijkt te zijn dat deze werkzaamheden het voortraject van beroep kunnen zijn.<sup>101</sup>

De Afdeling lijkt zich te baseren op de idee dat deze nieuwe, strengere, lijn past binnen de ontwikkelingen in de wetsgeschiedenis, mede gezien de recente afschaf van de actio popularis. 'Een andere uitleg zou betekenen dat voor de ontvankelijkheid van een bezwaar of beroep van een rechtspersoon [...] in zoverre voldoende is dat hij dergelijke rechtsmiddelen pleegt aan te wenden. De uitleg van de criteria van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, zou er dan op neerkomen dat het beroepsrecht in feite voor eenieder open zou staan (actio popularis)', aldus de Afdeling.<sup>102</sup>

Het lijkt erop dat de Afdeling hier een eigen invulling aan de wetsgeschiedenis geeft.<sup>103</sup> Zoals eerder overwogen, is er zowel in de literatuur als in het politiek debat bij de afschaffing van de actio popularis immers van uitgegaan dat het belanghebbendenbegrip eenzelfde invulling zou houden, waardoor de afschaffing slechts geringe consequenties voor algemeen belangorganisaties zou hebben. Door deze jurisprudentie van de Afdeling dienen de algemeen belangorganisaties thans echter in de praktijk aan andere vereisten te voldoen dan ten tijde van de afschaffing van de actio

---

<sup>96</sup> Damen 2009 II, p. 54.

<sup>97</sup> ABRvS 22 oktober 2008, nr. 200706663/1, r.o. 2.2.3.2.

<sup>98</sup> Schlössels 2008.

<sup>99</sup> Schlössels 2008.

<sup>100</sup> Michiels 2008.

<sup>101</sup> Brühem 2010, p. 56.

<sup>102</sup> ABRvS 1 oktober 2008, nrs. 200707921.1, 200709094/1 en 200801150/1, r.o. 2.3.

<sup>103</sup> Damen 2009 II, p. 57.

popularis mocht worden verwacht. Hiermee is de toegang tot de rechter voor algemeen belangorganisaties dan ook beperkter geworden.<sup>104</sup>

#### **§ 4.4 Visies literatuur op ontwikkeling belanghebbendenbegrip**

In deze paragraaf zetten wij enkele visies in de literatuur op de ontwikkeling van de invulling van het belanghebbendenbegrip uiteen.

##### *Moment*

Rutteman is van mening dat het beperken van de toegang tot de bestuursrechter een beweging is die tegengesteld lijkt aan de beweging die gaande is in het internationale recht, omdat hierin de toegang tot de bestuursrechter voor milieuorganisaties, met het Verdrag en de aanpassing van een aantal Europese richtlijnen, nu juist voor het eerst stevig verankerd is.<sup>105</sup> Ook De Poorter meent dat de nieuwe invulling van het vereiste van feitelijke werkzaamheden best opvallend mag worden genoemd, nu aan dit vereiste tot dusver in de jurisprudentie weinig betekenis leek toe te komen.<sup>106</sup> Volgens anderen vloeit deze gewijzigde invulling echter logischerwijs voort uit de afschaffing van de actio popularis.<sup>107</sup> Van Ettekoven en Michiels merken hierbij op dat de wijziging in jurisprudentie echter wel meer aansluitend op die afschaffing, namelijk in 2005, had dienen plaats te vinden.<sup>108</sup>

##### *Feitelijke werkzaamheden*

Het feit dat het louter procederen niet als feitelijke werkzaamheden wordt gezien achten Konijnenbelt, Schlössels en Van 't Lam een logisch voortvloeisel uit de afschaffing van de actio popularis aangezien, indien deze eisen niet zouden worden gesteld, de actio popularis via een achterdeur weer binnengehaald zou worden.<sup>109</sup> Indien het procederen zelf als een feitelijke werkzaamheid wordt gezien verliest het vereiste van de feitelijke werkzaamheden immers de beoogde filterfunctie.<sup>110</sup> Een en ander leidt ertoe dat een actie in rechte in ieder geval mede moet worden gelegitimeerd door andere feitelijke activiteiten dan de actie als zodanig.<sup>111</sup>

---

<sup>104</sup> Damen 2009 II, p. 55.

<sup>105</sup> Rutteman 2009, p. 133.

<sup>106</sup> De Poorter 2008.

<sup>107</sup> Van 't Lam 2009, Van Ettekoven 2009, p. 90, Michiels 2008.

<sup>108</sup> Van Ettekoven 2009, p. 90, Michiels 2008.

<sup>109</sup> Van 't Lam 2009.

<sup>110</sup> Konijnenbelt 2009, p. 498.

<sup>111</sup> Schlössels 2008.

Ten aanzien van de vraag hoe dit vereiste van feitelijke werkzaamheden zou moeten worden ingevuld merkt Schlössels op dat aanhoudende rechtsonzekerheid over de uitleg van het begrip dient te worden voorkomen en het derhalve zinvol lijkt om de principiële uitsluiting te beperken tot de typische procestechnische handelingen, zo men wil met inbegrip van het doen van aanvragen, inbrengen van zienswijzen en maken van bezwaar.<sup>112</sup> Ettekoven merkt op dat thans onduidelijk is wat de aard en omvang van de feitelijke werkzaamheden moet zijn om bij de bestuursrechter te kunnen worden toegelaten.<sup>113</sup>

De Graaf, Jans en Tolsma zijn van mening dat het louter in rechte opkomen door de Afdeling zeer ruim, of eigenlijk te ruim, wordt opgevat.<sup>114</sup> Het ruim opvatten van het louter in rechte opkomen werpt volgens sommigen een aanzienlijke drempel op, waardoor het beroepsrecht van algemeen belangorganisaties effectief wordt beperkt. Algemeen belangorganisaties worden minder snel als belanghebbende aangemerkt en vallen derhalve 'buiten de ontvankelijkheidsboot'.<sup>115</sup> Anderen menen dat het daadwerkelijke effect van de aanscherping in de jurisprudentie niet overtrokken dient te worden. Ettekoven meent zelfs dat nog immer teveel rechtspersonen in rechte optreden, waarvan het twijfelachtig is of die als behartiger van het algemeen belang kunnen worden aangemerkt. De rechtspraak leert volgens hem dat organisaties het vermogen hebben zich snel aan gewijzigde omstandigheden aan te passen.

Wie de rechtspraak uit 2009 bekijkt, komt volgens Van Ettekoven al bijna geen rechtspersoon meer tegen die de ontvankelijkheidsdrempel vanwege het vereiste van de statutaire doelstelling niet haalt.<sup>116</sup> De Poorter meent dat algemeen belangorganisaties nog steeds toegang tot de bestuursrechter hebben door hun statuten aan te passen of mee te liften op het beroepsrecht van een wel bevoegde persoon.<sup>117</sup>

Van Ettekoven meent ook dat de algemeen belangorganisaties de aangescherpte vereisten als positief zouden dienen te beschouwen, nu zij gedwongen worden goed na te denken over wat zij nu eigenlijk krachtens hun statutaire doelstelling en blijkens feitelijke werkzaamheden daadwerkelijk als hun belang wensen te zien. Dit kan als maatschappelijke winst worden gezien.<sup>118</sup> Konijnenbelt merkt nog op dat een en ander niet per definitie als een aanscherping dient te worden gezien, nu een en ander ook juist een versoepeling kan zijn voor die organisaties met een te ruim omschreven

---

<sup>112</sup> Schlössels 2008.

<sup>113</sup> Van Ettekoven 2009, p. 97.

<sup>114</sup> De Graaff, Jans & Tolsma, 2009, p. 83.

<sup>115</sup> Brüheim 2010, p. 57, De Graaff, Jans & Tolsma, 2009, p. 85, Lam 2009, p. 11.

<sup>116</sup> Van Ettekoven 2009, p. 97.

<sup>117</sup> De Poorter 2009.

<sup>118</sup> Van Ettekoven 2009, p. 97

statutaire doelstelling. In dat geval kan immers tot verbijzondering worden geconcludeerd naar aanleiding van de feitelijke werkzaamheden.<sup>119</sup>

#### *Rechtsprekende versus wetgevende macht*

De Graaf, Jans en Tolsma vragen zich echter af hoe vrij de Afdeling überhaupt is om dergelijke wijzigingen in jurisprudentie door te voeren.<sup>120</sup> Hoewel door sommigen wordt betoogd dat geen sprake is van een daadwerkelijke wijziging (het vereiste van feitelijke werkzaamheden maakte immers altijd deel uit van de tekst van artikel 1:2, derde lid, van de Awb) is er toch op zijn minst sprake van een wijziging in de toetsing aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden. Mede bezien de verwachtingen die ten tijde van de afschaffing van de actio popularis bestonden omtrent de haalbaarheid van het voldoen aan het belanghebbendenbegrip vragen zij zich af of de wetsgeschiedenis en de argumenten van de Afdeling voldoende rechtvaardiging bieden voor deze inperking van de kring van belanghebbenden in het bestuursrecht.<sup>121</sup>

Konijnenbelt brengt daartegenin dat indien de wetgever van mening is dat uit de bepaling te strenge eisen worden afgeleid, hij de bepaling zo kan aanpassen dat voortaan evident lichtere eisen gelden.<sup>122</sup> De vraag is echter of dit de wijze is waarop wetgeving tot stand dient te komen; als inperkende reactie op te ingrijpende jurisprudentie.

#### *Strijdigheid met Verdrag van Aarhus?*

De Poorter stelt dat geen sprake kan zijn van strijd met het Verdrag nu volgens hem de Afdeling enkel invulling heeft geven aan een vereiste dat reeds jarenlang in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, is voorgeschreven.<sup>123</sup> Schueler meent dat vereisten van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, transparant, objectief en niet onevenredig bezwarend zijn, alsmede verenigbaar met de doelstelling en de beginselen die aan het Verdrag ten grondslag liggen. Bovendien biedt artikel 1:2, derde lid, van de Awb, volgens hem voldoende ruimte voor een uitleg conform het Verdrag, indien dat onder toekomstige interpretaties noodzakelijk mocht zijn.<sup>124</sup> Jans kan zich hier niet in vinden en meent juist dat te betwijfelen is of de jurisprudentie van de Afdeling gebaseerd is op objectieve en transparante criteria. Volstrekt duidelijk is in ieder geval volgens hem dat de invulling van het vereiste van

---

<sup>119</sup> Konijnenbelt 2009, p. 496.

<sup>120</sup> De Graaf, Jans & Tolsma, 2009, p. 85.

<sup>121</sup> De Graaf, Jans & Tolsma, 2009, p. 80.

<sup>122</sup> Konijnenbelt 2009, p. 499.

<sup>123</sup> De Poorter 2009.

<sup>124</sup> Schueler 2009, p. 30.



feitelijke werkzaamheden haaks staat op de doelstellingen van het Verdrag. Hij stelt dan ook dat een en ander in strijd is met niet alleen de geest, doch ook met de letter van het Verdrag.<sup>125</sup>

#### **§ 4.5 Onderzoeksresultaten ontwikkeling belanghebbendenbegrip**

*“Er is nou niet een checklist waarvan je kan zeggen ‘ik ben dan en dan wel belanghebbend en dan en dan niet’.”*

*- M. Jacobs -*

In deze paragraaf zetten wij de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de ontwikkeling van de invulling van het belanghebbendenbegrip uiteen. In paragraaf 4.5.1 gaan wij in op de statutaire doelstelling en in paragraaf 4.5.2 gaan wij in op de feitelijke werkzaamheden. Ten slotte gaan wij in paragraaf 4.3.3 in op de uitwerking van deze vereisten in de praktijk.

##### **§4.5.1 Statutaire doelstelling**

Desgevraagd geven de vertegenwoordigers van de algemeen belangorganisaties aan nimmer een probleem te hebben gehad met hun ontvankelijkheid ten aanzien van hun statuten. Wel hebben alle organisaties hun statuten intern, dan wel door een externe jurist, goed onder de loep laten nemen. Robesin geeft aan “Het is wel even puzzelen geweest om die statutaire doelstelling goed te krijgen. Te ruim is niet goed, maar te smal is ook niet goed.” Stichting Natuur en Milieu krijgt ook verzoeken van andere algemeen belangorganisaties om hen te adviseren ten aanzien van hun statutaire doelstellingen.

De juristen zijn van mening verdeeld over de moeilijkheidsgraad om te voldoen aan het vereiste van de statutaire doelstelling. Volgens Konijnenbelt moet hier niet te ingewikkeld over gedacht worden en kunnen algemeen belangorganisaties deze in feite, met kleine aanpassingen, van elkaar kopiëren. Wösten geeft daarentegen aan “Je moet ook niet vergeten, wat niet gebruikelijk is, is dat je je eigen hartoperatie doet. Dat ga je niet doen. Omdat je die expertise gewoon niet hebt. En datzelfde geldt eigenlijk ook wel een beetje voor statuten. Mensen hebben eigenlijk gewoon geen flauw benul van die statuten. Dus een hoop clubs die rotzooien maar wat aan.” Hoewel Veltman met Konijnenbelt meent dat het vereiste van statutaire doelstelling niet al te ingewikkeld is, geeft hij aan in zijn rechtspraktijk cliënten nog wel eens te adviseren om de statuten aan te passen. Soms omdat de

---

<sup>125</sup> Jans, 2010, p. 335 en 341-342.

doelstelling te breed is, maar soms ook omdat deze juist niet strak genoeg geformuleerd is. Een en ander acht hij echter niet erg zorgwekkend, aangezien “de Raad van State daar niet heel snel moeilijk over doet”. Ook volgens Konijnenbelt “is de Afdeling de beroerdste niet”. Wanneer sprake is van een te ruime doelstelling wordt immers door de Afdeling geprobeerd de algemeen belangorganisatie toch nog binnen te krijgen door te kijken naar de feitelijke werkzaamheden. Veltman beaamt dit.

#### **§ 4.5.2 Feitelijke werkzaamheden**

Jacobs geeft aan dat het ingewikkelder is om aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden te voldoen dan aan het vereiste van de statutaire doelstelling. Volgens Vollenbroek is dit met name een probleem voor clubs zoals Mob, waarvan de activiteiten voor 80% tot 90% uit het voeren van procedures bestaan. Hoewel Mob zelf geen problemen heeft ondervonden met de ontvankelijkheid geeft Vollenbroek aan “Daar moet je dan wel proactief voor zijn en allerlei listen voor bedenken en dat zou in een fatsoenlijk land toch niet moeten hoeven.” Andere algemeen belangorganisaties die hier niet in slagen, wenden zich tot Mob met het verzoek procedures namens de Coöperatie te mogen voeren. Ook de Vereniging Leefmilieu krijgt verzoeken van algemeen belangorganisaties om namens de Vereniging een procedure te mogen voeren. Zolang de Vereniging zich in de inhoud van deze zaken kan vinden en een en ander binnen hun eigen statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden past, staat de Vereniging hier ook voor open. Wel uit Jacobs haar zorgen over de toekomst “Wat er gewoon gebeurt is dat er dadelijk drie of vier partijen in Nederland overblijven die namens alles en iedereen gaan procederen. En is dat dan gewenst?” Robesin geeft aan dat, hoewel het vereiste van de feitelijke werkzaamheden thans wellicht haalbaar is, zij haar hart even heeft vastgehouden ten tijde van de 1 oktober 2008 uitspraken. “Ik vroeg mij af of er wellicht ook nog eisen kwamen over de omvang van de feitelijke werkzaamheden ten opzichte van het procederen.” Jacobs geeft aan dat de hele belanghebbendenregelgeving, net als de hele wetgeving in het bestuursrecht, in beweging is. Dit leidt er toe dat de algemeen belangorganisaties stuurloos zijn, aldus Jacobs. Ook Vollenbroek spreekt over rechtsonzekerheid. Mooiweer geeft aan dat men thans wel een beeld kan hebben van de gestelde vereisten, doch dat niet duidelijk is hoe rechters daar straks naar zullen kijken. “Je kan dat alleen maar onderzoeken door de strijd aan te gaan en jurisprudentie op te bouwen.”

Ook Wösten meent dat het vereiste van feitelijke werkzaamheden een vrij groot grijs gebied is. Daarnaast is het Wösten onduidelijk waarom de Raad van State met de 1 oktober 2008 uitspraken een nieuwe lijn in de jurisprudentie heeft gekozen. Wösten was zelf als jurist betrokken bij de

Stichting Openbare Ruimte, die in voornoemde uitspraken niet ontvankelijk is verklaard wegens het ontbreken van voldoende feitelijke werkzaamheden. “Ik heb moeite lopen doen om die Stichting, die moet opgericht worden, bestuur en alles, en dan komen ze met zoiets. Wanneer zou je verwachten, een rechter gaat anders rechtspreken op het moment dat de wet veranderd wordt. De wet was niet veranderd. Sterker nog, in de praktijk sprak de Raad van State op een andere manier recht dan daarvoor. Dus er was geen rechtszekerheid. Ik bedoel, als de Raad van State ergens voor staat dan is het toch wel rechtszekerheid.” In dit kader wijst Wösten op de uitspraak van de Afdeling inzake Stichting VMDLT, welke eerder, met dezelfde statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden wél ontvankelijk was verklaard, doch na 1 oktober 2008 niet meer ontvankelijk werd geacht.<sup>126</sup>

Volgens Konijnenbelt gelden hiervoor echter geen ‘geheimzinnige criteria’, maar wordt hier gewoon zakelijk naar gekeken. Hij meent, hoewel hijzelf als Staatsraad niet bij de 1 oktober 2008 uitspraken betrokken is geweest, dat de aanscherping van de toetsing van het vereiste van feitelijke werkzaamheden bedoeld is geweest ‘om diegenen in de praktijk die alleen maar hele kleine clubjes zijn die niet anders kunnen dan zeuren, om die hetzij ze te dwingen zichzelf op een hoger niveau te tillen, hetzij ze te dwingen ermee op te houden’.

#### **§ 4.5.3 Praktijk**

Vereniging Leefmilieu is op bezwaarniveau een aantal maal niet ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van feitelijke werkzaamheden. Jacobs geeft aan dat het dan niet altijd de moeite is om in dat geval een en ander door te zetten, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van kosten-baten, of omdat dit niet meer relevant is gezien de situatie in kwestie. In de praktijk hebben de algemeen belangorganisaties met name last van de belanghebbendencriteria in de zin dat een en ander hen wordt tegengeworpen door de andere partijen in het geding. Vollenbroek geeft aan “De provincie of de gemeente huren dan een of andere dure advocaat in en het eerste wat die doet is kijken of hij de handel onderuit kan halen, om maar niet inhoudelijk te hoeven gaan.” Het wordt als storend ervaren dat gemeentes en provincies de jurisprudentie niet goed bijhouden en aanvoeren dat de Coöperatie niet ontvankelijk zou zijn, terwijl de Raad van State heeft vastgesteld dat de feitelijke werkzaamheden van Mob voldoende zijn om aan het belanghebbendencriterium te voldoen. Ook Jacobs heeft de storende ervaring dat de andere partijen het als een kans zien. “Je doet heel veel werk, je zoekt heel veel uit, je zet het op een rijtje en dan gaat het over niks. Voor je gevoel dan.” Zij geeft aan “Die juristen veroorzaken dan ontzetten veel werk en het zet dan bij ons, moet ik zeggen,

---

<sup>126</sup> Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2.

ook heel veel kwaad bloed.” Volgens Mooiweer schrikt het tegengeworpen krijgen van niet ontvankelijkheid algemeen belangorganisaties zonder juridische knowhow af.

Veltman en Wösten herkennen het feit dat de ontvankelijkheid door de wederpartij in twijfel wordt getrokken. Wösten: “Het openbaar bestuur gaat vervolgens aan de haal met deze jurisprudentie. Ze hebben gewoon een hele reeks van clubjes niet ontvankelijk lopen verklaren. Waardoor die clubjes vervolgens in het defensief zitten, moeten ze zich daar weer uit gaan lopen vechten.” Veltman geeft aan onlangs in een zaak zelf voor de keuze te hebben gestaan de feitelijke werkzaamheden van de wederpartij, zijnde een algemeen belangorganisatie, ter discussie te stellen. Hoewel hij dit niet gedaan heeft, geeft hij aan “Ik denk dat het toch wel een beetje uitkijken is. Je kan niet gewoon een beetje aan ‘window dressing’ doen en denken dat het wel los zal lopen.” Daar staat volgens Veltman tegenover dat voor de meeste algemeen belangorganisaties geldt dat procederen maar een klein percentage van de werkzaamheden omvat. “De echte procedeerclubs, dat zijn er niet zo veel. In de praktijk moet het effect van die oktoberuitspraken volgens mij ook niet worden overdreven. Volgens mij zijn er maar weinig clubs die buiten de boot vallen.” Volgens Veltman wordt dan ook nog steeds aan de wil van de wetgever voldaan, nu in principe iedereen die een serieus belang heeft in staat is zich, hetzij door bundeling van die belangen in een vereniging of stichting, hetzij door een serieuze procedeerclub die ook nog andere dingen doet, te laten vertegenwoordigen. Ook Konijnenbelt meent dat met de uitspraken slecht een hele kleine echte onderkant van de algemeen belangorganisaties van het toneel is verdwenen. “Ik denk dat je ze op de vingers van één hand kan tellen.”

Wösten geeft aan “Een huis heeft altijd meerdere ingangen. Stichting Openbare Ruimte daar hebben ze dus die uitspraak over gedaan, dus ik ben een andere ingang gaan zoeken, via Mob ben ik aan de slag gegaan.” Wösten ziet een en ander als een praktische oplossing. Gezien de tijd, moeite en inzet die het voeren van procedures an sich kost moet je niet gaan ‘lopen hobbyen’ om te bezien of je al dan niet ontvankelijk verklaard wordt. Hoewel het procederen namens ontvankelijke algemeen belangorganisaties een praktische oplossing is, geeft Wösten aan dat dit een oplossing is die je wel moet kennen en waarvoor je ook de juiste algemeen belangorganisaties moet kennen.

## § 4.6 Conclusie ontwikkeling belanghebbendenbegrip

Wij zullen thans voorgaande beschrijving de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip, de visies in de literatuur op deze ontwikkeling en de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek toetsen aan het door ons in paragraaf 2.4.4 opgestelde toetsingskader.

### **1. Nationale vereisten dienen in lijn te zijn met de principes van het Verdrag, zoals opgenomen in artikel 3, van het Verdrag. Hieronder worden de principes van het Verdrag, zoals uiteengezet in paragraaf 2.2.1 besproken en getoetst.**

- *Partijen dienen noodzakelijke maatregelen te nemen voor het instellen en in stand houden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van het Verdrag.*

Sedert 2005 zijn de ontvankelijkheidscriteria voor algemeen belangorganisaties aan wijziging onderhevig. Allereerst werd de *actio popularis* afgeschaft, waardoor algemeen belangorganisaties onder het belanghebbenden criterium van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, kwamen te vallen. Vervolgens werd de wijze waarop in de jurisprudentie invulling werd gegeven aan dit belanghebbenden criterium, gewijzigd. Uit de door ons gehouden interviews komt naar voren dat de algemeen belangorganisaties een grote mate van rechtsonzekerheid ervaren. Zij vrezen voor toekomstige, onverwachte, wijzigingen, zoals zij de in 2008 ingezette jurisprudentie hebben ervaren. Hoewel de oktober 2008 uitspraken in lijn kunnen worden geacht met de voorafgaande afschaffing van de *actio popularis*, is het ons inziens niet onbegrijpelijk dat de nieuwe uitleg van het vereiste van feitelijke werkzaamheden voor de algemeen belangorganisaties onverwacht kwam. De oktober 2008 uitspraken zijn immers pas drie jaar na de afschaffing van de *actio popularis* gedaan.

Algemeen belangorganisaties weten daarnaast niet goed aan welke vereisten hun statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden dienen te voldoen. Dit heeft mede te maken met wisselende jurisprudentie, zoals de uitspraken van (de Voorzitter van) de Afdeling omtrent het opnemen van specifieke dier- en plantsoorten in de statuten, en het gedurende geruime tijd uitblijven van een concrete invulling van het vereiste van feitelijke werkzaamheden. Zo heeft de Afdeling in 2008 aangegeven dat het voeren van procedures geen feitelijke werkzaamheid is, doch heeft het daarna nog geruime tijd geduurd alvorens het voor algemeen

belangorganisaties duidelijk was wat nu wel een voldoende feitelijke werkzaamheid is, en is dit voor sommige organisaties tot op heden niet duidelijk.

Hoewel wij menen dat op basis van de sedert 2008 ontwikkelde jurisprudentie thans op zichzelf duidelijk is aan welke vereisten algemeen belangorganisaties dienen te voldoen om belanghebbend te zijn, is uit ons praktijkonderzoek naar voren gekomen dat dit voor de algemeen belangorganisaties niet voldoende duidelijk is. Wij menen dat hier zwaarwegend belang aan dient te worden gehecht, nu het Verdrag er juist op ziet daadwerkelijk in de praktijk rechten toe te kennen. Voorgaande doet ons dan ook tot de conclusie leiden dat een voldoende duidelijk en transparant kader ontbreekt..

Zoals we hebben gezien is, door de afschaffing van de *actio popularis*, het belanghebbendenbegrip sedert 2005 het kader waaraan algemeen belangorganisaties op elk bestuursrechtelijk gebied moeten voldoen om toegang te krijgen tot de bestuursrechter waardoor gesproken kan worden van een samenhangend kader.

- *De bepalingen van het Verdrag laten onverlet dat een partij maatregelen handhaaft of instelt die voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot het recht inzake milieuaangelegenheden dan vereist wordt door het Verdrag. Dit betekent dat het Verdrag een 'vloer' is, en geen 'plafond'.*

Uit dit principe volgt dat partijen een ruimere toegang tot het recht mogen bieden dan het Verdrag vereist. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een systeem van *actio popularis*, hetgeen het Verdrag, zoals wij zagen in paragraaf 2.4.3, niet vereist, doch wel toegestaan is gezien het feit dat het Verdrag een 'vloer' is. Nu het Verdrag echter niet concreet aangeeft waar precies de 'vloer' van het Verdrag ligt, achten wij het niet mogelijk te toetsen of Nederland door de hantering van het belanghebbendenbegrip boven deze 'vloer' uitstijgt. Dit daar het belanghebbendenbegrip in de Implementation Guide niet expliciet als boven de 'vloer' uitstijgend wordt genoemd, hetgeen bij de *actio popularis* wel het geval is.

- *Niet verplicht wordt tot het afwijken van bestaande rechten met betrekking tot de drie pijlers. Uit de Implementation Guide blijkt dat dit artikel dient te worden opgevat als een ontmoediging ten aanzien van enige achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten op het gebied van het omgevingsrecht, welke boven de 'vloer' van het Verdrag uitkomen.*

Zoals wij in paragraaf 3.4 gezien hebben, kende Nederland ten tijde van het ondertekenen en ratificeren van het Verdrag nog de *actio popularis*. De afschaffing van de *actio popularis* betekende dan ook een achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten. Bij de afschaffing van de *actio popularis* werd er in de parlementaire geschiedenis en literatuur echter van uitgegaan dat deze afschaffing voor algemeen belangorganisaties van weinig betekenis zou zijn, daar zij grotendeels reeds onder het belanghebbendenbegrip van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, zouden vallen. Met de wijziging van de invulling van de vereisten van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, door de oktober 2008 uitspraken, is de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties echter beperkter geworden dan in de eerste jaren na de afschaffing van de *actio popularis*. Het feit dat de statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden thans als communicerende vaten worden getoetst maakt het in beginsel mogelijk dat algemeen belangorganisaties met een onvoldoende nauwkeurig omschreven statutaire doelstelling alsnog toegang tot de bestuursrechter verkrijgen. Uit ons praktijkonderzoek blijkt echter dat de algemeen belangorganisaties te kennen geven het vereiste van de feitelijke werkzaamheden juist als een hindernis in de toegang tot de bestuursrechter te ervaren. Dit probleem speelt volgens de algemeen belangorganisaties met name een rol bij die organisaties die wel daadwerkelijk een bepaald belang in het bijzonder behartigen, doch hier enkel uiting aan geven door middel van het voeren van procedures. Een voorbeeld hiervan vormt de de jurisprudentie ten aanzien van Stichting VMDLT, die door de gewijzigde jurisprudentie binnen een termijn van enkele jaren niet meer belanghebbend werd geacht. Gezien het feit dat de nieuwe lijn in de jurisprudentie ertoe geleid heeft dat algemeen belangorganisaties die vóór 2008 wel belanghebbend werden geacht, thans niet meer belanghebbend worden geacht dient dan ook geconcludeerd te worden dat er sprake is van een achteruitgang ten opzichte van de ten tijde van het ondertekenen en ratificeren van het Verdrag bestaande rechten, alsmede ten opzichte van de in de eerste jaren na de afschaffing van de *actio popularis* bestaande rechten.

Op basis van voorgaande komen wij tot de conclusie dat, nu er sprake is van een samenhangend kader, doch een voldoende duidelijk en transparant kader ontbreekt en er sprake is van een achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten, de wijze waarop in de praktijk vorm wordt gegeven aan het nationale vereiste (belanghebbendenbegrip) niet in overeenstemming lijkt te zijn met de principes van het Verdrag.

## **2. Nationale vereisten dienen gebaseerd te zijn op objectieve criteria.**

Zoals wij in paragraaf 2.4.3 gezien hebben wordt met dit criterium bedoeld dat de reden voor het invoeren van een nationaal vereiste objectief gerechtvaardigd dient te zijn.

Het belanghebbendenbegrip is ontwikkeld vanuit de wens de kring van beroepsgerechtigden af te bakenen. Nu het Verdrag niet tot een actio popularis verplicht, is enige vorm van afbakening toegestaan. Ten aanzien van algemeen belangorganisaties kent het Nederlands bestuursprocesrecht een bijzondere bepaling, artikel 1:2, derde lid, van de Awb. In dit artikel is weergegeven dat algemeen belangorganisaties, blijkens hun statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden, een bepaald belang in het bijzonder dienen te behartigen. Dit vereiste van het in het bijzonder behartigen van een belang is gebaseerd op de wens om politieke partijen buiten de rechtszaal te houden. Hoewel zij zich ook bezig houden met de behartiging van het algemeen belang, betreft dit het algemeen belang in de breedste zin van het woord, en behartigen zij dus niet een bepaald belang in het bijzonder.

Thans worden echter algemeen belangorganisaties geraakt door het vereiste dat zij een bepaald belang in het bijzonder dienen te behartigen. Wij menen dat het dan ook de vraag is of er een objectief criterium bestaat om dit vereiste aan algemeen belangorganisaties te stellen, wanneer reeds evident is dat zij geen politieke partij zijn. Het feit dat dit vereiste specifiek is ingevoerd vanuit de wens om politieke partijen buiten de rechtszaal te houden, leidt ertoe dat wij het zeer twijfelachtig vinden of dit nationale vereiste, wanneer dit gehanteerd wordt ten aanzien van algemeen belangorganisaties, gebaseerd is op objectieve criteria.

## **3. Nationale vereisten mogen entiteiten niet onnodig 'uitschakelen'. Om te bepalen of dit het geval is dient te worden gekeken naar de gevolgen die het invoeren van een dergelijk nationaal vereiste de facto heeft.**

Uit ons literatuuronderzoek komt het beeld naar voren dat weinig algemeen belangorganisaties door de aanscherping in de jurisprudentie aangaande het belanghebbendenbegrip geraakt zijn. De gedachte hierachter is dat organisaties die niet ontvankelijk zijn verklaard hun statutaire doelstelling c.q. feitelijke werkzaamheden aldus hebben kunnen aanpassen dat zij thans wel belanghebbend zijn. Uit ons praktijkonderzoek komt naar voren dat vermoedelijk inderdaad slechts een klein aantal organisaties daadwerkelijk door de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling zijn 'uitgeschakeld'. Evenwel lijkt de angst om te worden 'uitgeschakeld' bij veel, zo niet alle, organisaties aanwezig te zijn. Voor zover organisaties niet ontvankelijk zijn lijken zij hun oplossing hiervoor te vinden door



onder de naam van een andere, wel ontvankelijk verklaarde, organisatie te procederen. Wij menen dat het dan ook de vraag is of het wenselijk is een vereiste te stellen waardoor bepaalde algemeen belangorganisaties geen toegang tot de bestuursrechter hebben, wanneer zij vervolgens toch 'door een andere deur naar binnen kunnen komen'. De algemeen belangorganisaties hebben daarnaast aangegeven dat het probleem er voor hen niet zozeer in zit dat zij niet ontvankelijk worden verklaard, doch dat de wederpartij ontvankelijkheidsargumenten aandraagt, waardoor de zaak vertraging op kan lopen en het op grond van een kosten-batenanalyse niet altijd meer de moeite loont de zaak voort te zetten. Gezien het voorgaande komen wij tot de conclusie dat het belanghebbendenbegrip in beginsel niet onnodig entiteiten 'uitschakelt'. Wel zien wij aanwijzingen om te stellen dat algemeen belangorganisaties hindernissen ondervinden in de uitoefening van hun recht op 'wide access to justice', waardoor zij niet altijd 'rechtstreeks' tot hun recht kunnen komen.

**4. De nationale vereisten moeten passen binnen de doelstellingen van het Verdrag, zoals opgenomen in de preambule, zijnde de kwaliteit van besluitvorming en toegang tot effectieve rechtspraak.**

Uit ons literatuuronderzoek komt naar voren dat algemeen belangorganisaties in het verleden een zeer actieve en effectieve rol hebben gespeeld in de ontwikkeling jurisprudentie in het omgevingsrecht. Zoals door meerdere van onze respondenten is aangekaart, betekent een door een algemeen belangorganisatie ingestelde gegrond verklaarde bezwaar- of beroepsprocedure immers een foutief besluit in primo. Uit ons praktijkonderzoek komt naar voren dat de algemeen belangorganisaties ervaren dat thans veel procedures verzanden in ontvankelijkheidsdiscussies. Dit leidt er toe dat niet alle oorspronkelijke besluiten daadwerkelijk aan rechterlijke toetsing onderhevig zijn, nu procedures stuk lopen op de ontvankelijkheid van algemeen belangorganisaties dan wel algemeen belangorganisaties besluiten dat voortzetting van de procedure de moeite niet loont. Uit ons praktijkonderzoek komt naar voren dat onder algemeen belangorganisaties het idee leeft dat het openbaar bestuur bewust probeert om door middel van ontvankelijkheidsargumenten te voorkomen dat het oorspronkelijk besluit wordt getoetst. Indien dit daadwerkelijk het geval is menen wij dat een en ander de kwaliteit van besluitvorming zeker niet ten goede komt.

Uit ons praktijkonderzoek is naar voren gekomen dat de algemeen belangorganisaties de ervaring hebben vaak ontvankelijkheidsargumenten tegengeworpen te krijgen. Wanneer het openbaar bestuur beslist dat een bepaalde algemeen belangorganisatie in bezwaar niet-ontvankelijk dient te worden geacht, betekent dit dat de organisatie tegen deze beslissing in beroep zal moeten gaan,

alvorens men zich inhoudelijk om het oorspronkelijk besluit kan bekommeren. Het gevolg hiervan is dat de procedure omtrent het oorspronkelijk besluit vertraging oploopt, terwijl de procedure omtrent belanghebbendheid kosten met zich meebrengt. Op grond van een kosten-batenanalyse wordt er door de algemeen belangorganisaties soms voor gekozen de procedure in een dergelijk geval niet voort te zetten. Uit ons praktijkonderzoek komt naar voren dat de algemeen belangorganisaties menen dat dit een probleem is dat zich onevenredig vaak afspeelt, ook wanneer zeer duidelijk is dat de betrokken algemeen belangorganisatie wel degelijk belanghebbend is. Hoewel wij een en ander niet nader hebben onderzocht zijn deze uitkomsten van het praktijkonderzoek voor ons een belangrijke aanwijzing dat de algemeen belangorganisaties worden gehinderd in hun ontvankelijkheid, waardoor geen sprake kan zijn van effectieve rechtspraak.

## Hoofdstuk 5: Van argumentatie- tot onderdelenfuiik

---

In dit hoofdstuk zullen wij ingaan op de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuiik en de invloed die een en ander heeft gehad op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties.

In paragraaf 5.1 zetten wij allereerst de argumentatiefuiik uiteen, waarna wij in paragraaf 5.2 ingaan op de afschaffing hiervan en het resultaat waar dit toe leidde; de onderdelenfuiik. Vervolgens behandelen wij in paragraaf 5.3 de visies in de literatuur op deze ontwikkeling. Hierna zetten wij in paragraaf 5.4 de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de argumentatie- en onderdelenfuiik uiteen. Ten slotte toetsen wij in paragraaf 5.5 de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuiik aan het door ons in paragraaf 2.4.4 ontwikkelde toetsingskader.

### § 5.1 Argumentatiefuiik

Het beroepsrecht bij de bestuursrechter wordt gekenmerkt door een getrappt systeem. Zoals wij hiervoor in hoofdstuk 3 hebben gezien maakte dit getrapte systeem deel uit van de, inmiddels afgeschafte, *actio popularis*. Maar ook buiten de *actio popularis* is de beroepsfase getrappt.<sup>127</sup> Alvorens in beroep tegen een besluit op te kunnen komen, dient aan bepaalde vereisten met betrekking tot de in de bestuurlijke fase aangevoerde gronden te zijn voldaan.

Tot 2005 werd aan deze getraptheid ten aanzien van de diverse bestuursrechtelijke gebieden op diverse wijzen vorm gegeven. Ten aanzien van het milieurecht gold op basis van artikel 20.6, van de Wm (oud), een eigen regime. Dit regime hield in dat men in beginsel enkel ontvankelijk was in beroep wanneer men reeds in de bestuurlijke fase bedenkingen had ingebracht.<sup>128</sup> Een vergelijkbaar regime bestond ten aanzien van het ruimtelijke ordeningsrecht in artikel 27 en 56, eerste lid, van de WRO (oud).

Naast de hoofdregel dat men in beginsel enkel ontvankelijk was in beroep wanneer men reeds in de bestuurlijke fase bedenkingen had ingebracht, had de Afdeling ook jurisprudentie ontwikkeld, ten aanzien van de toelaatbaarheid van nieuwe argumenten en bewijsstukken. Deze jurisprudentie stond ook wel bekend onder de naam 'Medembliklijn'. In haar uitspraak van 9 mei 1995 overwoog

---

<sup>127</sup> Van 't Lam 2011, p. 2.

<sup>128</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. 11, p.2.

de Afdeling dat bepaalde beroepsgronden, feitelijke gegevens of bewijsmiddelen in de beroepsprocedure buiten beschouwing moesten blijven, indien deze alsdan eerst werden aangevoerd, terwijl dit ook reeds in de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure mogelijk was geweest.<sup>129</sup> Deze invulling van artikel 20.6, van de Wm (oud), stond ook wel bekend als de argumentatiefuik.

Voor de overige deelgebieden van het bestuursrecht gold artikel 6:13, van de Awb. Dit artikel omvatte de ontvankelijkheidsregel dat men in beginsel enkel ontvankelijk was in beroep wanneer men reeds bezwaar had gemaakt of administratief beroep tegen het oorspronkelijke besluit had ingesteld. Artikel 6:13, van de Awb, omvatte op zichzelf geen argumentatiefuik. In de jurisprudentie ten aanzien van de andere deelgebieden van het bestuursrecht werd de Medembliklijn echter wel doorgetrokken, zij het dan niet op basis van artikel 6:13, van de Awb, doch op basis van het beginsel van de goede procesorde.<sup>130</sup>

## **§ 5.2 Afschaffing argumentatiefuik**

De Commissie Evaluatie Awb II (hierna: evaluatiecommissie) gaf in 2001 aan dat, hoewel het voor een doelmatige besluitvorming op zichzelf van groot belang is dat belanghebbenden gegevens, argumenten en bewijs in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure naar voren brengen, de argumentatiefuik zoals die destijds gold hier geen goede oplossing voor was. Dit door de argumentatiefuik tot een te sterke juridisering van de bestuurlijke besluitvorming leidde. De evaluatiecommissie meende dat de bestuursrechter gegevens, bewijsmiddelen of beroepsgronden in beginsel niet buiten beschouwing zou moeten laten op de enkele grond, dat zij niet bij het bestuur zijn ingebracht, tenzij deze betrekking hebben op een onderdeel van het besluit dat in de bestuurlijke fase in het geheel niet is aangevochten.<sup>131</sup>

De wetgever sloot zich aan bij dit advies en wijzigde in 2005 artikel 6:13, van de Awb.

Het artikel nam met deze wijziging voor het gehele bestuursrecht de functie over die artikel 20.6, van de Wm (oud), voor het milieurecht had bekleed, namelijk de regel dat nieuwe argumenten of bewijs moet voortbouwen op eerdere, in de bestuurlijke fase ingebrachte zienswijzen of

---

<sup>129</sup> ABRvS 9 mei 1995, nr. E03940976.

<sup>130</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. 11, p. 2.

<sup>131</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. 3, p. 7.

bedenkingen.<sup>132</sup> Waar het artikel in de oude redactie enkel de bezwaarschriftenprocedure en het administratieve beroep betrof, werd thans ‘het indienen van zienswijzen’ aan het artikel toegevoegd. Hierdoor waren artikel 20.6, van de Wm (oud), en de artikelen 27 en 56, eerste lid, van de WRO (oud), voortaan overbodig, nu ‘zienswijzen’ de nieuwe terminologie voor de voorheen gehanteerde term ‘bedenkingen’ is.<sup>133</sup> De wetgever gaf hierbij aan met de evaluatiecommissie van mening te zijn dat de eisen van een tijdige geschilbeslechting het zwaarst moeten wegen. Zij achtte het voor de bestuursrechter niet goed doenlijk, althans onevenredig bewerkelijk, om een onderdeel te beoordelen dat in de bedenkingenfase in het geheel niet aan de orde is gesteld.<sup>134</sup>

### **§ 5.2.1 Onderdelenfuik**

Artikel 6:13 omvat thans, hoewel een en ander niet direct uit de wettekst blijkt, een onderdelenfuik.<sup>135</sup> Deze fuik houdt in dat besluitonderdelen die in de bestuurlijke fase niet zijn aangevochten ook in de beroepsfase niet kunnen worden aangevochten.<sup>136</sup>

De wetgever heeft bij het opstellen van het huidige artikel 6:13, van de Awb, overwogen dat in de beroepsfase ingebrachte gronden, argumenten en bewijsmiddelen in beginsel niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Wel zal het inbrengen van deze gronden, argumenten en bewijsmiddelen niet in strijd mogen komen met de beginselen van een goede procesorde.<sup>137</sup> Hiermee heeft de wetgever de strenge Medembliklijn losgelaten, althans in zoverre dat men nu op de onderdelen waartegen men in de bestuurlijke fase is opgekomen in beginsel nieuwe gronden, argumenten en bewijsmiddelen (behoudens de bewijsfuik) kan inbrengen.<sup>138</sup> Het nieuwe artikel omvat dan ook enkel een onderdelenfuik, en geen argumentatiefuik.

### **§ 5.2.2 Onderdelen**

Doordat artikel 6:13, van de Awb, een onderscheid maakt naar de onderdelen van een besluit werd de vraag opgeworpen op welke wijze de onderdelen van een besluit gekwalificeerd dienden te worden. Een en ander is noch in de wet vastgelegd, noch in de wetsgeschiedenis bepaald.<sup>139</sup>

Het onderscheiden van de diverse onderdelen binnen een besluit werd in de jurisprudentie afhankelijk geacht van de aard van het besluit, waardoor er diverse wijzen van onderverdeling ontstonden.<sup>140</sup>

---

<sup>132</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. 11, p. 2.

<sup>133</sup> Van 't Lam 2011, p. 2.

<sup>134</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. 3, p. 7.

<sup>135</sup> Schueler 2009, p. 109.

<sup>136</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. D, p. 1.

<sup>137</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. D, p. 2.

<sup>138</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. 11, p. 3.

<sup>139</sup> Marseille 2010, p. 243.

Ten aanzien van milieuvergunningen overwoog de milieukamer van de Afdeling dat deze bestonden uit een aantal beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluidsemissie, geuremissie, veiligheidsrisico's, luchtkwaliteit en bodemverontreiniging. Deze beslissingen dienden als onderdeel van een besluit te worden aangemerkt. Daarnaast bestonden er bezwaren die betrekking hadden op het besluit als geheel.

De ruimtelijke ordeningskamer van de Afdeling overwoog anders. Zij kwam tot de conclusie dat als onderdelen van bestemmingsplannen dienden te worden gezien de geografisch te onderscheiden plandelen, aanduidingen op de plankaart en planvoorschriften.<sup>141</sup> Tot slot werd met betrekking tot bouwvergunningen en WRO-vrijstellingen overwogen dat deze ondeelbaar waren, en dus niet uit meerdere onderdelen bestonden.<sup>142</sup>

Met de inwerkingtreding van de Wabo in 2010 bestonden er niet langer aparte regimes voor het milieu- en het ruimtelijke ordeningsrecht, nu de voorheen separate vergunningen samensmolten in één omgevingsvergunning. Van Ettekoven voorzag in zijn preadvies in 2009 reeds dat dit consequenties zou hebben voor de onderdelenfuik. Voorheen werd immers in de afzonderlijke besluiten op verschillende wijze beoordeeld of sprake was van onderdelen.<sup>143</sup>

In haar uitspraak van 9 maart 2011<sup>144</sup> overwoog de Afdeling hoe de verschillende onderdelen binnen de omgevingsvergunning dienen te worden afgebakend. Zij overwoog in rechtsoverweging 2.4.1 dat elke activiteit waaruit een project waarop de omgevingsvergunning ziet kan bestaan, als een besluitonderdeel dient te worden aangemerkt. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar categorie milieugevolg.<sup>145</sup> De activiteiten die onder de Wabo worden onderscheiden zijn opgenomen in artikel 2.1 en artikel 2.2, van de Wabo. Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn het bouwen van een bouwwerk, het oprichten van een inrichting, het slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht, het vellen van een houtopstand en het maken van een uitweg.

Door de geheel nieuwe invulling van het begrip onderdelen heeft de Afdeling feitelijk een nieuwe invulling aan de onderdelenfuik gegeven en daarmee de rechtsbescherming verruimd, nu een onderdeel breder dient te worden opgevat en derhalve eerder op een onderdeel is ingesproken. Er wordt immers geen onderscheid meer gemaakt tussen de verschillende categorieën milieugevolg.

---

<sup>140</sup> Marseille 2010, p. 243.

<sup>141</sup> Van Ettekoven 2009, p. 111.

<sup>142</sup> Marseille 2010, p. 243.

<sup>143</sup> Van Ettekoven 2009, p. 116.

<sup>144</sup> ABRvS 9 maart 2011, nr. 201006983/1/M2.

<sup>145</sup> ABRvS 9 maart 2011, nr. 201006983/1/M2, r.o. 2.4.2.

Wel is nog steeds sprake van een onderdelenfuik, nu immers op elke onder de Wabo bestaande activiteit afzonderlijk dient te worden ingesproken. Deze nieuwe invulling wordt niet alleen onder de Wabo gehanteerd, doch ook ten aanzien van besluiten onder de Wm welke na 1 april 2011 bekend worden gemaakt.<sup>146</sup>

### **§ 5.3 Visies literatuur op ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik**

In deze paragraaf zetten wij enkele visies in de literatuur op de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik uiteen.

#### *Afschaffing argumentatiefuik*

Schueler meent dat hoewel enige vorm van fuik gewenst is, de argumentatiefuik hiervoor niet de juiste vorm was. Hij geeft aan dat zonder enige vorm van fuik algemeen belangorganisaties hun bezwaren pas zouden hoeven te formuleren nadat het besluit al genomen is, waardoor het voor het openbaar bestuur moeilijk in te schatten is tegen welke aanvallen het besluit bestand moet zijn.<sup>147</sup>

Hoewel de argumentatiefuik een oplossing voor dit probleem lijkt te bieden, is deze volgens Schueler te strikt, nu deze verhindert dat de bestuursrechter zijn oordeel kan baseren op de materiele waarheid omtrent de feiten.<sup>148</sup>

Met Schueler juichen ook anderen de afschaffing van de argumentatiefuik in 2005 toe. De Graaf en Jans komen tot de conclusie dat met de afschaffing van de argumentatiefuik een versoepeling in de toegang tot de bestuursrechter is bewerkstelligt. Nieuwe beroepsgronden, argumenten en bewijsmiddelen die waren gericht tegen een eerder bestreden besluitonderdeel, konden door de afschaffing van de argumentatiefuik immers voor het eerst worden aangevoerd in beroep.<sup>149</sup>

#### *Nieuwe invulling onderdelen*

Ook de nieuwe invulling van het begrip onderdelen naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2011 wordt positief gezien. Vanuit het oogpunt van vereenvoudiging was een en ander toe te juichen, nu eerder naar de aard van een besluit diende te worden gezien uit welke onderdelen dit besluit kon bestaan. Waarom dit onderscheid naar de aard van het besluit in het

---

<sup>146</sup> ABRvS 9 maart 2011, nr. 201006983/1/M2, r.o. 2.5.

<sup>147</sup> Schueler 2003, p. 3.

<sup>148</sup> Schueler 2003, p. 25.

<sup>149</sup> De Graaf en Jans, 2008, p. 220.

verleden werd gemaakt was velen niet helder.<sup>150</sup> Van Ettekoven beval reeds in 2009 aan dat de Afdeling haar rechtspraak zou aanpassen en een uniforme benadering van het begrip besluitonderdeel zou kiezen.<sup>151</sup> De wijze waarop de Afdeling hier in haar uitspraak van 9 maart 2011 gevolg aan heeft gegeven leidt tot een verruiming van de toegang tot de bestuursrechter, nu immers geldt dat des te minder besluiten worden opgedeeld in onderdelen, des te ruimer de rechtsbescherming voor belanghebbenden is.<sup>152</sup>

## **§ 5.4 Onderzoeksresultaten ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik**

*“Als je zo veel mogelijk roept heb je altijd bingo...”*

*- J. Vollenbroek -*

In deze paragraaf zetten wij de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik uiteen. In paragraaf 5.4.1 gaan wij in op de afschaffing van de argumentatiefuik en in paragraaf 5.4.2 gaan wij in op de thans gehanteerde onderdelenfuik.

### **§5.4.1 Argumentatiefuik**

Konijnenbelt geeft aan “De achtergrond van de argumentatiefuik was dat je niet pas moet gaan nadenken tegen de tijd dat je bij de rechter bent, maar dat je tijdig serieus je belangen moet nagaan. En hoe ruimer de mogelijkheid op herkansing op alle fronten in hoger beroep, hoe minder druk er op de ketel is om eerste aanleg serieus te nemen.”

Wösten kan zich in beginsel voorstellen dat bepaalde criteria gesteld dienen te worden aan het inbrengen van argumenten en gronden. De argumentatiefuik acht hij echter een ‘vrij onwerkbaar criterium’. Ook Veltman geeft aan al die fuiken wel altijd erg lastig te hebben gevonden. “Het zorgt ervoor dat je voor alle ankers gaat liggen.” Het gebeurde ook met enige regelmaat dat Veltman in een zaak waarin zijn deskundige hulp in een later stadium was ingeschakeld, moest concluderen op een bepaald punt niets meer te kunnen doen omdat er in de zienswijze niets over gezegd was.

---

<sup>150</sup> Van 't Lam 2011, p. 37 en Van Ettekoven 2009, p. 112.

<sup>151</sup> Van Ettekoven 2009, p. 112.

<sup>152</sup> De Graaf en Jans, 2008, p. 220.



Jacobs herkent dit en geeft ten aanzien van de argumentatiefuik aan “Ja, ik ben daar zelf wel eens heel erg op nat gegaan. Niet omdat ik het niet had willen inbrengen, maar gewoon omdat ik het niet wist. Een beetje dat amateurisme.”

#### **§5.4.2 Onderdelenfuik**

Vollenbroek meent dat de overgang van argumentatie- naar onderdelenfuik een verbetering is. Toch ziet hij nog steeds de noodzaak om op zoveel mogelijk onderdelen in te spreken, evenals Jacobs. Zij geeft aan dat de Vereniging ingaat op alle thema's waarvan zij denken dat die relevant zijn, zodat zij er nog altijd achteraan kunnen komen met meer. Een en ander hangt volgens haar in sterke mate samen met het feit dat de Vereniging in feite uit amateurs bestaat. Robesin geeft aan dat het, met name bij de minder professionele organisaties, vaak voorkomt dat er tijdens de procedure nog achter bepaalde zaken wordt gekomen, waardoor deze pas in een later stadium ingebracht kunnen worden. Dit probleem blijft ook onder de huidige onderdelenfuik bestaan.

Veltman meent daarentegen dat met de overgang van argumentatie- naar onderdelenfuik de fuikenproblematiek grotendeels achter de rug is. Wösten ziet de overgang van argumentatie- naar onderdelenfuik slechts als ‘een nuance-verschil, een variant op een thema’. Hij geeft hierbij aan dat hoewel de onderdelenfuik voor hemzelf in de praktijk geen echte drempel vormt, daar hij zich hier voldoende van bewust is, dit voor de single-players wel degelijk het geval is. “Heel vaak komen ze pas, als ze al bij een specialist komen, komen ze daar pas als ze naar de bestuursrechter gaan. Dan hebben ze al op eigen titel een zienswijze ingediend en dan moeten de juristen in tweede instantie er achter komen dat er inderdaad van alles en nog wat niet deugd aan het besluit, maar ja, ze hebben daar geen zienswijzen over ingediend.”

Een en ander sluit aan bij Konijnenbelts visie, namelijk “Hoe bekwamer en hoe serieuzer algemeen belangorganisaties, hoe minder last zij er van hebben.” Opvallend is dat een en ander lijkt af te wijken van de praktijk van algemeen belangorganisaties, die zich niet lijken te redden door hun kennis, doch met name door het ‘veel en vaag’ inbrengen, aldus Jacobs.

#### **§ 5.5 Conclusie ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik**

Wij zullen thans voorgaande beschrijving de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik, de visies in de literatuur op deze ontwikkeling en de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek, toetsen aan het door ons in paragraaf 2.4.4 opgestelde toetsingskader.

**1. Nationale vereisten dienen in lijn te zijn met de principes van het Verdrag, zoals opgenomen in artikel 3, van het Verdrag. Hieronder worden de principes van het Verdrag, zoals genoemd in paragraaf 2.4.4, besproken en getoetst.**

- *Partijen dienen noodzakelijke maatregelen te nemen voor het instellen en in standhouden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van het Verdrag.*

Met de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik worden er minder eisen gesteld aan hetgeen in de bestuurlijke fase reeds dient te zijn aangedragen. Zoals wij hebben gezien was de gedachte hierachter dejuridisering van de fuiken. De bedoeling was dus om door middel van de afschaffing van de argumentatiefuik het voldoen aan enige fuik, zonder juridische rechtsbijstand, haalbaarder te maken. Uit de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek komt echter naar voren dat de algemeen belangorganisaties nog immer moeite hebben om aan de fuik te voldoen. Zij geven hierbij aan dat dit mede te maken heeft met het feit dat zij geen juridische professionals zijn. Hoewel met de afschaffing van de argumentatiefuik dus getracht is de fuiken te dejuridiseren, lijkt een en ander op basis van de resultaten van ons praktijkonderzoek niet bereikt. Ook de geïnterviewde juristen geven aan in de praktijk tegen te komen dat algemeen belangorganisaties, vanwege hun onwetendheid, niet op alle onderdelen hebben ingesproken, waardoor het aanbrengen van gronden op deze onderdelen in beroep niet langer mogelijk is.

Met de uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2011 is een nieuwe invulling van het begrip onderdelen ontstaan, hetgeen de rechtsbescherming heeft verruimd, nu een onderdeel breder dient te worden opgevat en derhalve eerder op een onderdeel is ingesproken. Vermoedelijk zal deze verruiming ertoe leiden dat het voor algemeen belangorganisaties gemakkelijker is om aan de onderdelenfuik te voldoen, nu zij er enkel nog zorg voor dienen te dragen op elke relevante Wabo-activiteit in te spreken. Gezien het feit dat deze jurisprudentie van vrij recente datum dateert en de algemeen belangorganisaties hiermee weinig tot geen ervaring hebben opgedaan, kunnen wij niet tot een conclusie komen omtrent de vraag of thans sprake is van een duidelijk en transparant kader. Het feit dat de argumentatiefuik is afgeschaft en hiermee enige mate van dejuridisering is bereikt, tezamen met de nieuwe Wabo-jurisprudentie, zien wij echter als een aanwijzing dat van een duidelijk en transparant kader sprake zou kunnen zijn.

Met de recente uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2011<sup>153</sup> is aan het begrip onderdelen op zowel het ruimtelijke ordeningsrecht als het milieurecht eenzelfde inhoud gegeven. Wij menen dat dit het werken met de onderdelenfuij voor algemeen belangorganisaties vergemakkelijkt, nu hierdoor harmonisatie is bereikt. Doordat algemeen belangorganisaties thans op elk bestuursrechtelijk gebied met een op eenzelfde wijze ingerichte onderdelenfuij moeten werken, kan gesproken worden van een samenhangend kader.

- *De bepalingen van het Verdrag laten onverlet dat een partij maatregelen handhaaft of instelt die voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot het recht inzake milieuaangelegenheden dan vereist wordt door het Verdrag. Dit betekent dat het Verdrag een 'vloer' is, en geen 'plafond'.*

Uit dit principe volgt dat partijen een ruimere toegang tot het recht mogen bieden dan het Verdrag vereist. Nu het Verdrag echter niet concreet aangeeft waar precies de 'vloer' van het Verdrag ligt, achten wij het niet mogelijk te toetsen of Nederland door ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuij boven deze 'vloer' uitstijgt.

- *Niet verplicht wordt tot het afwijken van bestaande rechten met betrekking tot de drie pijlers. Uit de Implementation Guide blijkt dat dit artikel dient te worden opgevat als een ontmoediging ten aanzien van enige achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten op het gebied van het omgevingsrecht, welke boven de 'vloer' van het Verdrag uitkomen.*

Dit principe van het Verdrag ontmoedigt achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten, welke boven de 'vloer' van het Verdrag uitkomen. Wij hebben hiervoor reeds gezien dat met de afschaffing van de argumentatiefuij een zekere mate van dejuridisering van de fuien is bereikt. De recente jurisprudentie van de Afdeling heeft daarnaast op het gebied van de onderdelenfuij tot een meer samenhangend kader geleid. Gezien voorgaande zijn wij tot de conclusie gekomen dat, ten aanzien van het nationale vereiste van de fuij, geen sprake is van achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten, doch juist vooruitgang. Met de invoering van de onderdelenfuij kunnen immers in de beroepsfase nieuwe gronden, argumenten en bewijsmiddelen (behoudens de bewijsfuij) worden ingebracht, ten aanzien van die onderdelen die reeds in de bestuurlijke fase zijn aangevochten.

---

<sup>153</sup> ABRvS 9 maart 2011, nr. 201006983/1/M2.

Op basis van voorgaande komen wij tot de conclusie dat, nu er sprake is van een samenhangend kader, doch een duidelijk en transparant kader ontbreekt, er niet duidelijk is of boven de 'vloer' van het Verdrag wordt uitgestegen en er sprake is van een vooruitgang ten opzichte van bestaande rechten, de wijze waarop in de praktijk vorm wordt gegeven aan het nationale vereiste (argumentatie – c.q. onderdelenfuij) in overeenstemming lijkt te zijn met de principes van het Verdrag.

## **2. Nationale vereisten dienen gebaseerd te zijn op objectieve criteria.**

Zoals wij in paragraaf 2.4.3 gezien hebben wordt met dit criterium bedoeld dat de reden voor het invoeren van een nationaal vereiste objectief gerechtvaardigd dient te zijn.

Zoals wij hebben gezien is bij de afschaffing van de argumentatiefuij besloten een onderdelenfuij in het gehele bestuursprocesrecht te handhaven, vanuit het oogpunt van doelmatige besluitvorming. De wetgever heeft hierbij overwogen dat de eisen van een tijdige geschilbeslechting hierbij het zwaarst moeten wegen en dat het voor de rechter niet goed doenlijk is, althans onevenredig bewerkelijk, om een onderdeel te beoordelen dat in de bedenkingenfase in het geheel niet aan de orde is gesteld. Wij menen dat nu de onderdelenfuij wordt gehanteerd vanuit het oogpunt van doelmatige besluitvorming en in het licht van de werklast van de rechter, geconcludeerd kan worden dat dit vereiste gebaseerd is op objectieve criteria.

## **3. Nationale vereisten mogen entiteiten niet onnodig 'uitschakelen'. Om te bepalen of dit het geval is dient te worden gekeken naar de gevolgen die het invoeren van een dergelijk nationaal vereiste de facto heeft.**

De onderdelenfuij kan ertoe leiden dat bepaalde gronden, argumenten of bewijsmiddelen niet in de beroepsfase kunnen worden ingebracht, nu zij zien op een onderdeel van het besluit dat niet eerder in de procedure is aangevochten. Hoewel dit de algemeen belangorganisaties kan belemmeren, kan niet worden gezegd dat hierdoor een entiteit de facto wordt 'uitgeschakeld'. Niet alleen vinden algemeen belangorganisaties nog steeds hun weg naar de bestuursrechter, doch ook dient in acht te worden genomen dat de onderdelenfuij niet specifiek op algemeen belangorganisaties ziet en deze entiteit als zodanig dan ook niet specifiek raakt.

**4. De nationale vereisten moeten passen binnen de doelstellingen van het Verdrag, zoals opgenomen in de preambule, zijnde de kwaliteit van besluitvorming en effectieve rechtspraak.**

Zoals wij hebben gezien kan de onderdelenfuik ertoe leiden dat bepaalde gronden, argumenten of bewijsmiddelen in de beroepsfase niet kunnen worden ingebracht. Dit leidt ertoe dat de bestuursrechter niet in staat is een oordeel te geven over deze punten van het geschil. Wij menen dat dit de objectieve rechtsbescherming en daarmee de kwaliteit van besluitvorming niet ten goede komt, nu vanwege de onderdelenfuik kwalitatief slechte besluiten in stand kunnen blijven indien bepaalde onderdelen c.q. activiteiten, niet reeds in de bestuurlijke fase aangevochten zijn.

Zoals hiervoor reeds is besproken is er bij de afschaffing van de argumentatiefuik bewust voor gekozen om enige vorm van fuik, te weten de onderdelenfuik, in stand te houden. Dit vanuit het oogpunt dat het voor de bestuursrechter niet goed doenlijk is, althans onevenredig bewerkelijk, om een onderdeel te beoordelen dat in de bedenkingenfase in het geheel niet aan de orde is gesteld.

Daarnaast acht de wetgever het van groot belang dat belanghebbenden gegevens, argumenten en bewijs in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure naar voren brengen, om aldus tot doelmatige besluitvorming te komen. Gezien het voorgaande wordt de onderdelenfuik gehanteerd vanuit het oogpunt van effectieve rechtspraak. In de praktijk leidt de onderdelenfuik echter niet evident tot effectieve rechtspraak, nu door dit vereiste de bestuursrechter niet altijd in staat is een oordeel te geven over alle punten van het geschil.

## Hoofdstuk 6: Invoering relativiteitsvereiste

---

In dit hoofdstuk behandelen wij de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht. In paragraaf 6.1 zetten wij de inhoud van het relativiteitsvereiste uiteen. Vervolgens behandelen wij in paragraaf 6.2 de invoering van het vereiste in het bestuursprocesrecht. In paragraaf 6.3 zetten wij de visies in de literatuur op dit vereiste uiteen, waarna wij in paragraaf 6.4 de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot het relativiteitsvereiste bespreken. Ten slotte toetsen wij in paragraaf 6.5 de invoering van het relativiteitsvereiste aan het door ons in paragraaf 2.4.4 ontwikkelde toetsingskader.

### § 6.1 Inhoud relativiteitsvereiste

In het privaatrecht verplicht een onrechtmatige daad slechts tot vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade, indien de geschonden rechtsnorm strekt tot bescherming van de eiser tegen de schade zoals hij die heeft geleden. Deze regel wordt ook wel aangeduid als het relativiteits- of Schutznormvereiste. Het gaat bij het relativiteitsvereiste om de veronderstelling dat een rechtsnorm slechts bepaalde belangen beoogt te beschermen. Dit houdt in dat pas aanspraak kan worden gemaakt op een rechtsnorm indien deze tot doel heeft de eigen belangen te beschermen.<sup>154</sup> De rechter zal toetsing van een besluit achterwege laten indien de ingeroepen rechtsregel niet strekt ter bescherming van de belangen van degene die deze rechtsregel inroept.

### § 6.2 Invoering relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht

Het bestuursrecht kende tot voorkort geen relativiteitsvereiste. Dit betekent dat er geen verband hoefde te bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of wellicht soms achterliggende) reden, om een besluit in rechte aan te vechten. Degene die als feitelijk gevolg van een bestreden besluit in zijn belangen was geraakt, en dus belanghebbende was, had toegang tot de bestuursrechter.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> De Poorter e.a. 2004.

<sup>155</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 32 450, nr. 3, p. 18.

De vraag of de belangen waarin een appellant feitelijk beschermd wil worden deel uitmaken van de belangen die bij het besluit moeten worden afgewogen, speelde tot voorkort in het bestuursprocesrecht geen rol bij de boordeling van de ontvankelijkheid of van de gegrondheid van de vordering.<sup>156</sup> Dit leidde ertoe dat de bestuursrechter soms een besluit diende te vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekte tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigde te worden geschaad.

Zoals in paragraaf 6.1 uiteen is gezet, gaat het er bij het relativiteitsvereiste om, dat pas aanspraak kan worden gemaakt op een rechtsnorm indien deze tot doel heeft de eigen belangen te beschermen. Voor algemeen belangorganisaties houdt dit in dat deze organisaties de behartiging van deze belangen in hun statuten moeten hebben opgenomen en dat zij feitelijke werkzaamheden ter behartiging van dit belang dienen te verrichten.

De vraag of er in het bestuursprocesrecht met een relativiteitsvereiste in één of andere vorm gewerkt zou moeten worden is een vraag die reeds lange tijd speelt. Eind 2007 heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd om een voorstel voor het invoeren van een relativiteitsvereiste. Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet aangekondigd dat een dergelijk voorstel zou worden opgenomen in het wetsvoorstel tot aanpassing van het bestuursprocesrecht. Dit wetsvoorstel wordt in paragraaf 6.2.1 uiteengezet. Vooruitlopend op dit wetsvoorstel is reeds een relativiteitsvereiste opgenomen in de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw). Dit wordt hieronder in paragraaf 6.2.1 uiteen gezet.<sup>157</sup>

### **§ 6.2.1 Relativiteitsvereiste in Crisis- en herstelwet**

Met de Chw die op 31 maart 2010 in werking is getreden werd beoogd de economie te stimuleren door ruimtelijke projecten te versnellen. Er werden in dit kader een aantal tijdelijke afwijkingen op het bestuursprocesrecht geïntroduceerd. Deze afwijkingen gelden alleen voor de, in een bijlage bij de wet, expliciet genoemde projecten en bepaalde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten.

Met de inwerkingtreding van de Chw is, onder andere in het kader van de versnelling en stroomlijning van procedures, voorzien in een relativiteitsvereiste dat van toepassing is op de in het kader van die wet genomen besluiten. Dit relativiteitsvereiste komt tot uiting in artikel 1.9, van de Chw. Het artikel luidt als volgt:

---

<sup>156</sup> De Poorter 2010, p. 30-31.

<sup>157</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 3, p. 18.*

### *Artikel 1.9*

*De administratieve rechter 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.*

Enige nadere theorievorming omtrent de uitleg van het relativiteitsvereiste lijkt noodzakelijk, nu de wettelijke bepaling zelf, noch de toelichting weinig houvast lijken te geven.<sup>158</sup> Hierdoor wordt aan de rechter veel ruimte gelaten bij de uiteindelijke invulling van het relativiteitsvereiste.

### *Toepassing relativiteitsvereiste*

Inmiddels heeft de Afdeling in de praktijk het relativiteitsvereiste, zoals opgenomen in de Chw, toegepast.

In haar uitspraak van 19 januari 2011 ging de Afdeling in rechtsoverwegingen 2.4.3 en 2.4.4 uitvoerig in op de betekenis van artikel 1.9, van de Chw.<sup>159</sup> In geding was het bestemmingsplan 'Elzenbos' van de gemeente Brummen. Het bestemmingsplan 'Elzenbos' maakte de aanleg van een nieuwe woonwijk mogelijk. Omwonenden waren tegen het bestemmingsplan in beroep gekomen omdat volgens hen geen rekening was gehouden met de zogenoemde milieuzone rondom bedrijven die direct naast de geplande woonwijk lagen.

Volgens de Afdeling kon deze beroepsgrond er niet toe leiden dat het bestreden besluit werd vernietigd omdat de in geding zijnde afstandsnorm voor de nieuw op te richten woningen tot de bedrijven, niet de strekking heeft de belangen te beschermen van deze omwonenden. Voor de omwonenden gaat het immers 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.

De Afdeling overwoog dat de wetgever met het relativiteitsvereiste in de Chw de eis heeft willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten. Een juiste toepassing van artikel 1.9, van de Chw, leidt er volgens de Afdeling toe dat belanghebbenden zich niet kunnen beroepen op wettelijke voorschriften die onmiskenbaar niet zijn geschreven ter bescherming van hun belangen.

---

<sup>158</sup> De Poorter 2010, p. 35.

<sup>159</sup> ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006426/1/R2.



In latere uitspraken heeft de Afdeling dit standpunt en de toepassing hiervan herhaald.<sup>160</sup>

Met betrekking tot algemeen belangorganisaties heeft de Afdeling inmiddels een uitspraak gedaan waarbij een vereniging betrokken was die de belangen van de sportvisserij behartigde. Het belang van de vereniging was onder andere gericht op het handhaven en verbeteren van de visstand, zowel naar kwaliteit en kwantiteit, als verscheidenheid en het voorkomen en bestrijden van situaties of gedragingen die schadelijk zijn of kunnen zijn of kunnen worden voor de visstand.

De Afdeling oordeelde dat de bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) met name ten doel hebben om het algemeen belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Nu de statutaire belangen van de vereniging mede betrekking hebben op de bescherming van bepaalde natuurwaarden, vallen deze belangen naar het oordeel van de Afdeling samen met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen, zodat kan niet worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van de vereniging.<sup>161</sup> De Afdeling lijkt hier zowel het beschermingsbereik van de Nbw 1998 als de statutaire doelstelling van de vereniging vrij ruim te toetsen. Het is echter de vraag hoe een en ander in de toekomst door de Afdeling beoordeeld zal worden in andere zaken.

#### *Effect toepassing relativiteitsvereiste*

In artikel 5.9a, van de Chw, is bepaald dat de Minister van Justitie (lees Minister van Veiligheid en Justitie) aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt na evaluatie van de effecten van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw.<sup>162</sup> Kort na aanvang van het evaluatieonderzoek is aan de onderzoekers gevraagd een tussenrapportage uit te brengen. Hierin worden de effecten van twee procesrechtelijke bepalingen van de Chw onderzocht. Uit deze tussenrapportage blijkt dat uit de uitspraken van de Afdeling volgt dat de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste de bestuursrechter soms ontslaat van de verplichting een bepaalde beroepsgrond inhoudelijk te beoordelen. Dit betekent dus werklastverlichting voor de rechterlijke macht. Daar staat echter tegenover dat het relativiteitsvereiste in ongeveer de helft van de procedures zorgt voor een schriftelijke en mondelinge discussie tussen partijen onderling en/of tussen partijen en de

---

<sup>160</sup> ABRvS 3 maart 2011, nr. 201012504/2/R3, ABRvS 13 juli 2011, nr. 201006731/1/M3, ABRvS 31 augustus 2011, nr. 201010852/1/R1, ABRvS 12 oktober 2011, nr. 201100718/1/R1, ABRvS 30 november 2011, nr. 201011839/1/R3, ABRvS 30 november 2011, nr. 201011713/1/R3, ABRvS 30 november 2011 nr. 201012799/1/R2.

<sup>161</sup> ABRvS 14 september 2011, nr. 201011817/1/R2.

<sup>162</sup> Op het moment van indienen van deze scriptie is de status van de evaluatie afgerond maar zijn de resultaten nog niet gepubliceerd. [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) (zoek op status evaluatie Chw).

bestuursrechter. Dit betekent dus juist een werklastverzwaring, met name voor de verweerder en de bestuursrechter.<sup>163</sup>

### **§ 6.2.2 Relativiteitsvereiste in Wet aanpassing bestuursprocesrecht**

Sinds 2006 is het wetsvoorstel ten behoeve van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht aanhangig. Het wetsvoorstel strekt tot verbetering en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht en omvat drie soorten voorstellen. De eerste groep omvat voorstellen om het bestuursprocesrecht te stroomlijnen en slagvaardiger te maken, en om geschillen op effectievere wijze te beslechten. De tweede groep is gericht op het bijeenbrengen van het bestuursprocesrecht in de Awb, in het bijzonder de bepalingen over het hoger beroep, welke nu nog over diverse wetten verspreid zijn. De derde groep voorstellen bestaat uit overige wijzigingen.<sup>164</sup>

Zonder dat enige ervaring in de praktijk was opgedaan met het relativiteitsvereiste is een soortgelijke bepaling, zoals opgenomen in de Chw, ook in dit wetsvoorstel opgenomen. Het gaat hierbij om een voorstel tot invoering van een relativiteitsvereiste voor het gehele bestuursprocesrecht.

In tegenstelling tot de tijdelijke invoering waarvan bij de Chw sprake was (welke inmiddels overigens voor onbepaalde tijd is verlengd<sup>165</sup>), gaat het in dit wetsvoorstel om een definitieve invoering van het relativiteitsvereiste in het gehele bestuursprocesrecht. Het relativiteitsvereiste wordt in het wetsvoorstel door middel van artikel 8:69a geïntroduceerd. Het artikel luidt als volgt:

#### *Artikel 8:69a*

*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.*<sup>166</sup>

#### *Achtergrond voorstel en advies Raad van State*

Rondom het introduceren van het relativiteitsvereiste in het gehele bestuursprocesrecht is de nodige commotie ontstaan. Een aantal algemeen belangorganisaties hebben hun bezwaren dan ook door middel van een ingezonden brief onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht.

---

<sup>163</sup> Marseille e.a. 2011.

<sup>164</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 4, p. 1.*

<sup>165</sup> [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (zoek op Chw permanent).

<sup>166</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 2, p. 16.*

Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de belangrijkste reden van invoering van het relativiteitsvereiste het tegengaan van oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures is.<sup>167</sup> Hieromtrent wordt gesteld dat men oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures constateert bij meerpartijengeschillen, welke voornamelijk voorkomen in het omgevingsrecht.

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat het hierbij onder andere kan gaan om beroepen van omwonenden, belangenorganisaties en concurrenten. Echter blijkt ook dat omwonenden en belangenorganisaties zich in de meeste gevallen beroepen op rechtsregels die (mede) strekken tot bescherming van hun belangen en dat dit voor concurrenten anders lijkt te liggen.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt verder dat het in de toelichting geschetste probleem van het oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures in een gering aantal beroepszaken voorkomt wat echter geen reden blijkt te zijn om het 'probleem' te negeren of te bagatelliseren omdat de procedures waarin dit probleem kan spelen vaak betrekking hebben op besluiten met aanzienlijke economische of maatschappelijke gevolgen voor veel mensen en bedrijven. Hierbij wordt tevens gesteld dat het daarbij bovendien vaak om zaken die in de media aandacht krijgen en daardoor van relatief grote invloed zijn op het maatschappelijk draagvlak voor het bestuursrecht. Vanuit deze invalshoek bestaat volgens de Memorie van Toelichting voldoende aanleiding tot het zoeken naar een mogelijkheid om te voorkomen dat de bestuursrechter moet overgaan tot vernietiging van een besluit dat de realisering van een project met grote maatschappelijke betekenis mogelijk maakt, wegens strijd met een wettelijk voorschrift dat niet is geschreven om de belangen van de eisende partij te behartigen en te beschermen.<sup>168</sup>

De Raad van State (hierna: Raad) is kritisch ten opzichte van de voorgestelde invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht. De Raad merkt in het algemeen op dat voorkomen moet worden dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming versmald wordt tot effectieve geschillenbeslechting. Eén van de waarden van het bestuursprocesrecht, die mede verband houdt met de doelstelling van ongelijkheidcompensatie, is volgens de Raad de relatieve eenvoud ervan. Enkele in het wetsvoorstel opgenomen aanpassingen, die gericht zijn op effectieve beslechting van geschillen, kunnen volgens de Raad afbreuk doen aan die waarde. Zo stelt de Raad dat vooral de invoering van het voorgestelde relativiteitsvereiste in de praktijk van het bestuursprocesrecht complicaties kan opleveren.<sup>169</sup> Daarmee compliceert de invoering van een relativiteitsvereiste

---

<sup>167</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 3, p. 18.*

<sup>168</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 3, p. 19-20.*

<sup>169</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 4, p. 2.*

volgens de Raad het procesrecht verder doordat het voor partijen en de bestuursrechter moeilijker wordt om tot de kern van het geschil door te dringen. In de eerste plaats, zo stelt de Raad, zijn er gevallen waarin de geschonden rechtsnorm weliswaar de strekking heeft voor burgers een aanspraak te vestigen, maar waarin het beschermingsbereik van deze norm niet duidelijk is. In andere gevallen doet zich volgens de Raad de vraag voor of een bepaalde rechtsnorm de strekking heeft een aanspraak voor een burger te vestigen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan door het bestuur vastgestelde beleidsregels of aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook kan worden gedacht aan bepaalde procedurevoorschriften, zoals het in acht nemen van termijnen.

De invoering van een relativiteitsvereiste zal volgens de Raad sterke juridiserende effecten voor de procedure hebben. Het bezwaar tegen invoering van dat vereiste klemmt volgens de Raad temeer wanneer de norm, waarvan wordt aangevoerd dat zij geschonden is, ter implementatie strekt van Europees recht of zelf een rechtstreeks werkende regel van Europees recht betreft. Het Hof van Justitie van de EG is in hoogste instantie bevoegd te oordelen over het beschermingsbereik van zulke rechtsnormen. Bij zijn beoordeling zal het Hof groot gewicht toekennen aan het belang van de effectieve nakoming van regels van gemeenschapsrecht, aldus de Raad.

Verder stelt de Raad dat uit de achtergrond van het voorstel blijkt dat de Memorie van Toelichting als motivatie voor invoering onder andere het tegengaan van oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures geeft. Volgens de Raad kan daar tegenover worden gesteld dat degene die nadeel ondervindt van een besluit dat in strijd met het recht genomen is, daartegen in beginsel moet kunnen opkomen, ongeacht de betrokkenheid van de geschonden rechtsnorm op zijn eigen belang of rechtspositie. Ook is de Raad van mening dat bestuursorganen rechtmatige besluiten behoren te nemen en dat het niet vanzelfsprekend is dat iemand wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken, geen aanspraak heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit. In elk geval betekent de invoering van het voorgestelde relativiteitsvereiste volgens de Raad een breuk met tot dusverre in het bestuursprocesrecht algemeen aanvaarde uitgangspunten.

Over het relativiteitsvereiste in relatie tot algemeen belangorganisaties merkt de Raad op dat organisaties die een algemeen of collectief belang behartigen vaak zullen opkomen tegen bepaalde 'soorten' besluiten. Het stellen van een relativiteitsvereiste leidt dan volgens de Raad niet tot een beperking van de aan te voeren gronden.<sup>170</sup> Echter blijkt uit het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad dat er van uitgegaan wordt dat, anders dan de Raad suggereert, het relativiteitsvereiste ook bij een beroep van een algemeen belangorganisatie wel degelijk kan leiden tot een beperking van de aan te voeren gronden. Een organisatie die zich de bescherming van het

---

<sup>170</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 4, p. 4.*

fysieke leefmilieu ten doel stelt, zal zich bijvoorbeeld niet meer kunnen beroepen op normen die uitsluitend het belang van het dierenwelzijn beogen te beschermen.<sup>171</sup>

### *Amendering*

Door de SP werd een amendement ingediend waarin werd voorgesteld het relativiteitsvereiste, zoals geïntroduceerd in artikel 8:69a, uit het wetsvoorstel te laten vervallen. De indiener van het amendement is van mening dat het introduceren van het relativiteitsvereiste onwenselijk is en haalt hierbij onder andere de kritische houding van de Raad van State over de introductie van het relativiteitsvereiste voor het gehele bestuursrecht aan. De indiener van het amendement stelt allereerst dat het maar zeer de vraag is of de introductie van dit relativiteitsvereiste wel zorgt voor een daadwerkelijke versnelling in het bestuursprocesrecht omdat het beroep op oneigenlijke gronden niet vaak voorkomt en dus zeker niet een van de belangrijkste redenen is voor vertraging in het bestuursprocesrecht. Daarnaast stelt de indiener dat het lastig zal zijn voor de rechter om vast te stellen of de geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel wel of niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. De vraag is volgens hem dus of het relativiteitsvereiste in de praktijk hanteerbaar is. Het feit dat de wet als voorwaarde stelt dat men voor bezwaar en beroep belanghebbende moet zijn is naar zijn mening voldoende.

Ten slotte is de indiener van het amendement van mening dat een besluit in alle opzichten rechtmatig moet zijn. Gebreken aan besluiten en fouten van bestuursorganen moeten daarom getoetst kunnen worden door de rechter. Volgens de indiener van het amendement zijn het nut en de noodzaak van het relativiteitsvereiste onvoldoende aangetoond.<sup>172</sup>

### *Status wetsvoorstel en amendering*

Het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht is op 27 maart 2012 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. Alhoewel de fracties van de SP, de PvdD, GroenLinks, D66 en de ChristenUnie voor dit amendement hebben gestemd, hebben de overige fracties ertegen gestemd, hetgeen er toe geleid heeft dat het amendement verworpen is.<sup>173</sup> Inmiddels is het wetsvoorstel hierdoor, inclusief het relativiteitsvereiste, aanhangig bij de Eerste Kamer.<sup>174</sup> Het

---

<sup>171</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 4, p. 6.*

<sup>172</sup> Het amendement is tussentijds vervangen door een nieuw amendement (*Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 15, p. 1*) welke is ingediend in verband met wijziging in de ondertekening vanwege medeondertekening van een ander Kamerlid waarbij de inhoud van het amendement is ongewijzigd is gebleven.

<sup>173</sup> [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) (zoek op stemmingsuitslagen 27 maart 2012).

<sup>174</sup> *Kamerstukken I 2011/12, 32 450, nr. A.*

voorbereidend onderzoek door de Eerste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie vindt plaats op 5 juni 2012.<sup>175</sup>

### **§ 6.3 Visies literatuur op invoering relativiteitsvereiste**

In deze paragraaf zetten wij enkele visies in de literatuur op invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht uiteen. In paragraaf 6.3.1 gaan wij in op argumenten die worden aangedragen ter verdediging van invoering van dit vereiste. In paragraaf 6.3.2 gaan wij vervolgens in op de auteurs die kanttekeningen plaatsen ten opzichte van invoering van het relativiteitsvereiste.

#### **§ 6.3.1 Argumenten pro invoering**

Schueler is voorstander van invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht omdat dit volgens hem een noodzakelijke correctie is waarmee voorkomen moet worden dat een besluit wordt vernietigd om de 'enkele reden' dat er één of andere norm is geschonden.<sup>176</sup>

Met betrekking tot het beroepsrecht van algemeen belangorganisaties is Schueler van mening dat moet worden nagegaan of het relativiteitsvereiste verenigbaar is met het Verdrag. Het Verdrag verplicht volgens Schueler niet tot een systeem waarin algemeen belangorganisaties gelijk krijgen op grond van belangen die het milieu niet raken. In zoverre is een relativiteitsvereiste naar zijn mening duidelijk verenigbaar met het Verdrag. Toch stelt Schueler dat het Verdrag waarschijnlijk wel grenzen stelt aan de hantering van een relativiteitsvereiste. Met betrekking tot algemeen belangorganisaties stelt Schueler dat deze zich vaak tot milieuargumenten zullen beperken, dus naar zijn mening zullen zij van een relativiteitsvereiste niet eens zoveel te vrezen hebben. Er kunnen naar zijn mening echter wel begrenzingsvragen rijzen als een algemeen belangorganisatie een thematisch of geografisch toegespitste doelstelling heeft. Een relativiteitsvereiste zou dan tot gevolg hebben dat deze algemeen belangorganisaties geen vernietiging kunnen verkrijgen op grond van rechtsnormen die strekken tot bescherming van andere milieubelangen dan die welke vallen binnen hun doelstelling. Het Verdrag verzet zich naar de mening van Schueler niet tegen deze begrenzing. Men kan volgens hem uit het Verdrag niet afleiden dat een algemeen belangorganisatie moet kunnen opkomen voor milieubelangen die buiten haar doelstelling en werkterrein vallen.<sup>177</sup> Daarnaast is de bestuursrechter volgens Schueler niet bedoeld om mensen tegen hun wil te beschermen. Hij stelt dat men zoveel mogelijk moet voorkomen dat algemeen belangorganisaties, door op te komen voor wat in wezen

---

<sup>175</sup> [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) (zoek op 32 450).

<sup>176</sup> Schueler 2003, p. 20.

<sup>177</sup> Schueler 2009, p. 43.

persoonlijke belangen van anderen zijn, buiten de oevers treden van het algemeen belang dat zij behartigen. Hij is van mening dat als het gaat om omgevingsrecht men zou kunnen stellen dat hinder voor een paar individuele burgers nog niet betekent dat het milieu wordt belast.<sup>178</sup>

### § 6.3.2 Kanttekeningen bij invoering

Aangezien het Verdrag betrekking heeft op de toegang tot de rechter zou men zich volgens Jurgens gemakkelijk op het standpunt kunnen stellen dat het Verdrag geen rol speelt bij de vraag in hoeverre een relativiteitsvereiste, dat beperkingen stelt aan de door de bestuursrechter te hanteren vernietigingsgronden, zoal nu opgenomen in de Chw, toelaatbaar is. Deze redenering is volgens Jurgens echter te kort door de bocht, omdat niet goed te verdedigen valt dat een door het Verdrag gegarandeerd recht op toegang tot de rechter illusoir kan worden gemaakt door vervolgens vergaande beperkingen te stellen aan hetgeen met succes bij de rechter kan worden aangevoerd.<sup>179</sup>

Volgens De Poorter betreft de invoering van het relativiteitsvereiste een nogal ingrijpende structuurwijziging van het bestuursprocesrecht. De Poorter is van mening dat het in het belang van een goede rechtsbescherming is dat de toegang tot de rechter niet dichtslibt en dat er dus een goede balans moet worden gevonden tussen teveel en te weinig rechtsbescherming.

Wat De Poorter mist in dit debat is analyse. Hij vraagt zich af waar precies het probleem zit. Als besluitvormingsprocedures te lang duren, ligt het dan voor de hand om de oplossing vooral aan de achterkant – in de rechterlijke procedure – te zoeken of zou eerst en vooral gekeken moeten worden naar het functioneren van politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocedures, zo vraagt hij zich af? Als een besluit onderuitgaat bij de rechter is het dan de fout van de burger of de belangenorganisatie die daartegen in beroep is gekomen, of zegt het dan vooral iets over de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming? De Poorter stelt dat in het politieke en maatschappelijke debat de teneur vooral is dat de toegang tot de rechter op dit moment te ruim is, dat dit tot stroperigheid en andere moeilijkheden in de uitvoering leidt en dat maatregelen zijn aangewezen. Wat hem daarbij bovendien opvalt, is dat dergelijke stellingnamen niet worden gestoeld op empirische gegevens over de mate waarin voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk enig effect zullen sorteren.

Ook stelt De Poorter zich op het standpunt dat invoering van het relativiteitsvereiste in Chw verondersteld wordt een effectief instrument te zijn bij het bestrijden van oneigenlijk gebruik van procesrecht en zou moeten leiden tot een lastenverlichting aan de zijde van bestuur en rechter.

---

<sup>178</sup> Schueler 2003, p. 18.

<sup>179</sup> Jurgens 2010, p. 97.

Maar De Poorter vraagt zich af hoeveel we in dat opzicht eigenlijk weten en of het niet veel argumentatie is die gestoeld is op taxaties, speculaties, veronderstellingen en voorspellingen.<sup>180</sup>

De Poorter vraagt zich vooral af wat de neveneffecten zijn van de invoering van een relativiteitsvereiste. Het komt naar zijn mening niet zelden voor dat regels met de beste bedoelingen zijn uitgevaardigd, maar een averechts effect hebben doordat de werking vooraf niet goed doordacht is.<sup>181</sup>

Daarnaast is De Poorter van mening dat als een relativiteitsvereiste wordt ingevoerd het niet onwaarschijnlijk is dat wat precies verstaan moet worden onder een door het recht beschermd belang in veel gevallen lastig te beantwoorden is. Dat kost rechters naar zijn mening tijd en bovendien zal de acceptatie van het oordeel vanwege de ingewikkeldheid van de rechtsvraag niet meteen heel groot zijn, wat doorprocederen in de hand kan werken. De Poorter is van mening dat zolang er niet voldoende betrouwbare kwantitatieve gegevens zijn, het niet meer dan speculatief is om te stellen dat invoering van een relativiteitsvereiste tot lastenverlichting en daarmee gepaard gaande versnelling van procedures zal leiden.<sup>182</sup>

Ook is De Poorter van mening dat het vraagstuk naar relativiteit ons voor veel lastige vragen plaatst die niet eenduidig zijn te beantwoorden. Het lijkt hem van groot belang ons dit te realiseren als we op korte of langere termijn in het bestuursrecht opnieuw voor de vraag worden geplaatst of wij een relativiteitsvereiste in enigerlei vorm wensen te introduceren in het Awb-procesrecht. Het nodeloos compliceren van het rechterlijk proces en het uitlokken van extra procedures over dergelijke lastig te beantwoorden rechtsvragen lijkt De Poorter een weinig aantrekkelijk perspectief.<sup>183</sup> Volgens De Poorter zou het goed zijn om de komende jaren de meer principiële vraag te stellen in welke richting het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zich zou moeten ontwikkelen en tegen de achtergrond van een dergelijke fundamentele doordenking van de uitgangspunten van dit systeem af te vragen welke gevolgen dat behoort te hebben.<sup>184</sup> De Poorter bedoelt hiermee dus een afweging tussen de reeds ingezette trend van subjectieve rechtsbescherming en de voorheen gehanteerde objectieve rechtsbescherming.

Uylenburg is van mening dat het niet logisch is om toe te staan dat in de procedure, belangen die niet van appellant zelf zijn naar voren gebracht kunnen worden, wanneer het doel van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming niet (langer) de handhaving van het objectieve recht is. Volgens Uylenburg is de beroepsbevoegdheid van algemeen belangorganisaties in milieuzaken van

---

<sup>180</sup> De Poorter 2010, p. 58.

<sup>181</sup> De Poorter 2010, p. 59.

<sup>182</sup> De Poorter 2010, p. 59-60.

<sup>183</sup> De Poorter 2007, p. 43.

<sup>184</sup> De Poorter 2007, p. 43.



groot belang. Juist ter bescherming van milieu en natuur zijn vele organisaties werkzaam die (mede) door het voeren van juridische procedures tegen besluiten, hun doelstellingen nastreven. Uylenburg meent dat een ruime mogelijkheid voor rechtspersonen om beroep in te stellen het verlies van de actio popularis minder schrijnend zou maken en een ruime ontvankelijkheid van belangenorganisaties het effect van een eventuele invoering van een relativiteitsvereiste sterk zou verminderen.<sup>185</sup>

Jans is van mening dat de Memorie van Toelichting bij de Chw miskent dat het bij de 'wide access to justice' bepalingen uit het Verdrag niet 'slechts' gaat om het zeker stellen van de door de regering genoemde 'individuele belangen'. Hij gaat uit van de premisse dat het voorkomen van milieuschade een verantwoordelijkheid van de maatschappij is, en niet enkel van personen of geïsoleerde belangen.<sup>186</sup>

#### **§ 6.4 Onderzoeksresultaten invoering relativiteitsvereiste**

*"Ik kan het mijn moeder niet uitleggen, waarom de overheid zich niet aan de wet hoeft te houden."*

*- J. Veltman –*

In deze paragraaf zetten wij de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek met betrekking tot invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht uiteen. In paragraaf 6.4.1 gaan wij in op de noodzaak tot invoering van het relativiteitsvereiste en in paragraaf 6.4.2 gaan wij in op individueel belang versus algemeen belang.

##### **§ 6.4.1 Noodzaak invoering**

Tot op heden heeft geen van de algemeen belangorganisaties ervaring met het relativiteitsvereiste zoals dit thans is opgenomen in de Chw. Toch geeft Jacobs aan faliekant tegen dit vereiste te zijn en zich zorgen te maken over het permanent invoeren van het relativiteitsvereiste in de Awb. Vollenbroek laat weten de invoering van dit vereiste bijzonder triest te vinden en geeft hierbij aan dat "Als overheid die staat voor zijn beleid moet je dat toch niet willen. Dit is een heilloze weg en het is een ondemocratische weg."

---

<sup>185</sup> Uylenburg 2007, p. 244.

<sup>186</sup> Jans 2010, p. 338.

Ook Wösten is tegen invoering van het relativiteitsvereiste. Hij geeft aan niet in te zien waarom een burger alleen maar kritiek of commentaar zou mogen leveren op besluiten van de overheid voor zover deze uitsluitend zijn eigen belang raken. “We hebben er met zijn allen baat bij dat goede besluiten worden genomen.” Hij ziet één en ander als een fraai voorbeeld van de overheid die de luiken sluit, die probeert toe te dekken dat zij heel slechte besluiten neemt.

Robesin maakt zich met name zorgen om de grensgevallen en het feit dat één en ander dan afhankelijk is van de interpretatie van de rechter. Wat haar echter het meest dwarszit is dat er discussie ontstaat, net als bij de belanghebbendheid. “Er komt dus in ieder geval weer gedoe over en het wordt onduidelijk. Dan moet je bij wijze van spreken echt een advocaat mee naar de Raad van State, terwijl dat niet verplicht is, omdat je anders zelf nooit begrijpt hoe de jurisprudentie in elkaar zit.”

De Vereniging voor het Nederlands Cultuurlandschap staat vanuit haar ervaringen met het oneigenlijk gebruiken van omgevingsrechtelijke argumenten positiever ten opzichte van het relativiteitsvereiste. Dirkmaat vertelt: “Een vrouw belt op. ‘Ja,’ zegt ze. ‘Er vloog hier net een torenvalk, ik vond het zo zelig. Met in zijn klauwen een korenwolf. En nu willen ze hier een asielzoekerscentrum bouwen... En ik denk toch dat als die torenvalk er al één kan vinden, dat er dan nog genoeg zijn om te beschermen. En dan kan zo’n asielzoekerscentrum natuurlijk niet.’ Ik word helemaal misselijk dan op een gegeven moment.” Mooiweer geeft aan dat hoewel het oneigenlijk is om te doen, mensen daar toch heel erg mee bezig zijn. Dirkmaat is dan ook van mening dat er een wetsartikel zou moeten zijn waar een rechter zich op kan beroepen om te zeggen ‘ik verklaar u niet ontvankelijk omdat ik vind dat u oneigenlijk gebruik maakt van’.

#### **§ 6.4.2 Individueel versus algemeen belang**

Veltman noemt de enorme nadruk op individuele rechtsbescherming ten koste van algemene rechtmatigheidscontrole een slechte ontwikkeling. Bij de invoering van het relativiteitsvereiste in de Chw heeft hij zich zorgen gemaakt om de toepassing en invulling van het relativiteitsvereiste. Hij is blij dat de Afdeling thans heeft geoordeeld dat de verwevenheid van de belangen, die wetten zoals de Natuurbeschermingswet behartigen, met de algemene leefomgeving dusdanig groot is dat daardoor niet een beroep kan worden gedaan op het relativiteitsvereiste. “Toch blijft het moeilijk om aan burgers en organisaties uit te leggen dat ze misschien wel gelijk hebben, maar geen gelijk krijgen. Omdat het niet over hun belangen gaat. Want iedereen zal toch vinden dat ook hun belang

betrokken is bij overheidsbesluiten. Het gaat toch ook om het algemeen belang? Dat is dan toch ook hun belang? Dat kun je volgens mij niet zo sterk van elkaar onderscheiden.”

Konijnenbelt daarentegen is altijd voorstander geweest van de invoering van het relativiteitsvereiste. “Je komt binnen op titel van belanghebbende. En die belangen, die jou belanghebbende maken, daar kan je voor opkomen. En niet voor de rest van de wereld. Dat zijn andermans belangen, daar moet anderman maar voor opkomen.” Hij acht een en ander in overeenstemming met het beginsel van fair play, wat naar zijn mening niet enkel voor de overheid heeft te gelden, doch ook voor appellanten.

## § 6.5 Conclusie invoering relativiteitsvereiste

Wij zullen thans voorgaande uiteenzetting van de invoering van het relativiteitsvereiste, tezamen met de bestudering van de visies in de literatuur op deze ontwikkeling en de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek, toetsen aan het door ons in paragraaf 2.4.4 opgestelde toetsingskader.

1. **Nationale vereisten dienen in lijn te zijn met de principes van het Verdrag. Hieronder worden de principes van het Verdrag, zoals genoemd in paragraaf 2.4.4, besproken en getoetst.**
  - *Partijen dienen noodzakelijke maatregelen te nemen voor het instellen en in stand houden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van het Verdrag.*

Wij hebben gezien dat de Raad van State in haar advies kritisch is over de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuurs(proces)recht. Volgens de Raad kan invoering van het vereiste in de praktijk van het bestuurs(proces)recht complicaties opleveren. Daarmee compliceert de invoering van het relativiteitsvereiste volgens de Raad het bestuursrecht, doordat het voor partijen en de bestuursrechter moeilijker wordt om tot de kern van het geschil door te dringen. Enerzijds vanwege onduidelijkheid over het beschermingsbereik van de norm, anderzijds omdat niet duidelijk is of een bepaalde rechtsnorm de strekking heeft een aanspraak voor een burger te vestigen of niet. De onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek tonen aan dat ook de algemeen belangorganisaties vrezen voor discussie en onduidelijkheid rondom het relativiteitsvereiste. Tevens vreest men voor de ‘grensgevallen’, omdat in die gevallen niet duidelijk is wat men kan verwachten nu één en ander afhankelijk is

van de interpretatie van de rechter. Nu te verwachten is dat het relativiteitsvereiste ervoor zorgt dat er meer onduidelijkheid en discussie kan ontstaan over zowel het beschermingsbereik van de ingeroepen rechtsregel, als over de strekking van de ingeroepen rechtsnorm, concluderen wij dat het relativiteitsvereiste op gespannen voet staat met het principe dat sprake moet zijn van een duidelijk en transparant kader.

Ook hebben wij gezien dat uit de visies in de literatuur blijkt dat kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij de invoering van het relativiteitsvereiste. Hierbij wordt onder andere de ingezette trend van subjectieve rechtsbescherming aangehaald en vergeleken met de voorheen gehanteerde objectieve rechtsbescherming. Het invoeren van het relativiteitsvereiste maakt onderdeel uit van deze ingezette trend van subjectieve rechtsbescherming in het bestuursrecht. Wij menen dat wel kan worden gesproken over een samenhangend kader nu de ontwikkeling van het invoeren van het relativiteitsvereiste past binnen de ingezette trend van subjectieve rechtsbescherming in het bestuursrecht.

- *De bepalingen van het Verdrag laten onverlet dat een partij maatregelen handhaaft of instelt die voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot het recht inzake milieuaangelegenheden dan vereist wordt door het Verdrag. Dit betekent dat het Verdrag een 'vloer' is, en geen 'plafond'.*

Uit dit principe volgt dat partijen een ruimere toegang tot het recht mogen bieden dan op grond van het Verdrag vereist is. Nu het Verdrag echter niet concreet aangeeft waar precies de 'vloer' van het Verdrag ligt, achten wij het moeilijk toetsbaar of Nederland door de invoering van het relativiteitsvereiste boven deze 'vloer' uitstijgt.

Desondanks concluderen wij dat nu het relativiteitsvereiste inhoudt dat een rechtsnorm alleen nog effectief kan worden ingeroepen indien deze strekt ter bescherming van degene die deze inroept, er sprake is van een beperking van de rechtsnormen waarop algemeen belangorganisaties zich kunnen beroepen. Om deze reden achten wij het twijfelachtig of Nederland boven de 'vloer' uitstijgt vanwege de invoering van het relativiteitsvereiste.

- *Niet verplicht wordt tot het afwijken van bestaande rechten met betrekking tot de drie pijlers. Uit de Implementation Guide blijkt dat dit artikel dient te worden opgevat als een ontmoediging ten aanzien van enige achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten op het gebied van het omgevingsrecht, welke boven de 'vloer' van het Verdrag uitkomen.*

Alvorens het relativiteitsvereiste in de Chw werd ingevoerd had degene die als feitelijk gevolg van een bestreden besluit in zijn belangen was geraakt toegang tot de bestuursrechter. De vraag of de belangen waarin een appellant feitelijk beschermd wil worden, deel uitmaken van de belangen die bij het besluit moeten worden afgewogen, speelde geen rol.

Met invoering van het relativiteitsvereiste gaat het doel van de geschonden rechtsnorm een rol spelen en kan pas aanspraak op deze rechtsnorm gemaakt worden indien deze tot doel heeft de belangen van de degene die deze norm inroept te beschermen. Dit leidt ertoe dat de rechter een besluit niet kan vernietigen indien de ingeroepen rechtsregel niet strekt ter bescherming van de belangen van degene die deze rechtsregel inroept.

Gezien het voorgaande concluderen wij dat met de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuurs(proces)recht niet aan dit principe van het Verdrag wordt voldaan, daar invoering van het vereiste achteruitgang inhoudt ten opzichte van de situatie vóór invoering van de Chw.

Op basis van voorgaande komen wij tot de conclusie dat, nu er weliswaar sprake lijkt te zijn van een samenhangend kader, doch een duidelijk en transparant kader ontbreekt, het twijfelachtig is of Nederland met invoering van het relativiteitsvereiste boven de 'vloer' uitstijgt daar invoering van het relativiteitsvereiste achteruitgang inhoudt ten opzichte van de situatie vóór invoering van de Chw, invoering van het relativiteitsvereiste strijdig is met de principes.

## **2. Nationale vereisten dienen gebaseerd te zijn op objectieve criteria.**

Zoals wij in paragraaf 2.4.3 gezien hebben wordt met dit criterium bedoeld dat de reden voor het invoeren van een nationaal vereiste objectief gerechtvaardigd dient te zijn.

Wij hebben gezien dat uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel ten behoeve van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht blijkt dat de belangrijkste reden van invoering van het relativiteitsvereiste het tegengaan van oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures is. Ook zagen wij dat is gebleken dat dit vermeende oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures slechts in een gering aantal procedures aan de orde is. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat desondanks het geschetste probleem van het oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures niet genegeerd of gebagatelliseerd moet worden, omdat de procedures waarin dit 'probleem' kan spelen betrekking kunnen hebben op besluiten met aanzienlijke economische of maatschappelijke gevolgen voor veel mensen en bedrijven en dat het zaken kan betreffen die in de media aandacht krijgen. De Memorie van Toelichting stelt dat daardoor sprake is van een relatief grote invloed op het maatschappelijk

draagvlak voor het bestuursrecht. Deze veronderstelling wordt echter verder niet gemotiveerd en voor zover wij kunnen herleiden, niet teruggevoerd op wetenschappelijk onderzoek waaruit dit effect ook daadwerkelijk blijkt. Wij menen dat het invoeren van het relativiteitsvereiste, gezien voorgaande motivatie uit de Memorie van Toelichting, niet gebaseerd is op objectieve criteria nu het geschetste probleem kennelijk slechts in een gering aantal zaken voorkomt en invoering van het vereiste vooral gebaseerd wordt op de veronderstelling dat het 'probleem' van relatief grote invloed is op het maatschappelijk draagvlak voor het bestuursrecht hetgeen niet wordt teruggevoerd op wetenschappelijk onderzoek. Wij menen derhalve dat er voornamelijk sprake lijkt te zijn van een politieke motivatie. In paragraaf 2.4.3 is uiteengezet dat uit de Implementation Guide blijkt dat partijen ernaar dienen te streven dat vereisten die aan algemeen belangorganisaties gesteld worden, niet te politiek gemotiveerd moeten zijn. Alhoewel de motivatie uit de Memorie van Toelichting een algemene strekking heeft, en dus niet specifiek op algemeen belangorganisaties ziet, menen wij dat deze op gespannen voet lijkt te staan met hetgeen de Implementation Guide beoogt.

**3. Nationale vereisten mogen entiteiten niet onnodig 'uitschakelen'. Om te bepalen of dit het geval is dient te worden gekeken naar de gevolgen die het invoeren van een dergelijk nationaal vereiste de facto heeft.**

Zoals wij hebben gezien gaat de Raad van State er vanuit dat het relativiteitsvereiste op organisaties die een algemeen of collectief belang behartigen, weinig invloed zal hebben. Ook in de visies in de literatuur op het relativiteitsvereiste zagen we dit terugkomen, waarbij wel werd aangegeven dat er begrenzingsvragen kunnen rijzen als een algemeen belangorganisatie een thematisch of geografisch toegespitste doelstelling heeft. Uit het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad blijkt echter dat, anders dan de Raad suggereert, er van uitgegaan wordt dat het relativiteitsvereiste ook bij een beroep van een algemeen belangorganisatie wel degelijk kan leiden tot een beperking van de aan te voeren gronden.

Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat de algemeen belangorganisaties (nog) geen praktijkervaring met het vereiste hebben, waarbij door een van de juristen wel wordt opgemerkt dat hij van mening is dat het relativiteitsvereiste onder de Chw vrij ruim getoetst wordt door de Afdeling.

Daar invoering van het relativiteitsvereiste een recente ontwikkeling betreft en er nog geen duidelijke lijn blijkt uit de toepassing van het vereiste met betrekking tot algemeen belangorganisaties, menen wij dat toetsing van dit element uit ons toetsingskader op dit moment te

prematuur is, daar wij thans nog niet kunnen bezien wat de gevolgen van de invoering van dit vereiste de facto zullen zijn.

**4. Nationale vereisten dienen in lijn te zijn met de doelstellingen van het Verdrag, zoals opgenomen in de preambule bij het Verdrag, zijnde de kwaliteit van besluitvorming en effectieve rechtspraak.**

Zoals we gezien hebben gaat het bij het relativiteitsvereiste om de veronderstelling dat een rechtsnorm slechts bepaalde belangen beoogt te beschermen en dat pas aanspraak op deze rechtsnorm gedaan kan worden indien deze tot doel heeft de eigen belangen te beschermen. Dit leidt er toe dat de rechter een besluit niet kan vernietigen indien de ingeroepen rechtsregel niet strekt ter bescherming van de belangen van degene die deze rechtsregel inroept. Uit de tussenrapportage over het relativiteitsvereiste in de Chw, blijkt dat uit uitspraken van de Afdeling volgt dat de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste de bestuursrechter soms ontslaat van de verplichting een bepaalde beroepsgrond inhoudelijk te beoordelen.

Wij hebben ook gezien dat de Raad van State van mening is dat degene die nadeel ondervindt van een besluit dat in strijd met het recht genomen is, daartegen in beginsel moet kunnen opkomen, ongeacht de betrokkenheid van de geschonden rechtsnorm op zijn eigen belang of rechtspositie.

Ook is de Raad van mening dat bestuursorganen rechtmatige besluiten behoren te nemen en dat het niet vanzelfsprekend is dat iemand wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken, geen aanspraak heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit. Dit blijkt ook uit het amendement dat is ingediend ten behoeve van opname van het relativiteitsvereiste in het wetsvoorstel ten behoeve van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, waaruit blijkt dat ook de indiener van het amendement meent dat een besluit in alle opzichten rechtmatig moet zijn en dat gebreken aan besluiten en fouten van bestuursorganen moeten daarom getoetst kunnen worden door de rechter. We hebben echter ook gezien dat het amendement verworpen is en dat hiermee het relativiteitsvereiste opgenomen blijft in het wetsvoorstel.

Uit de visies in de literatuur blijkt verder dat, indien een besluit onderuitgaat bij de rechter, dat dan vooral iets zegt over de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming en dat daar wellicht aandacht aan zou moeten worden besteed. Ook uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat de kwaliteit van het besluit belangrijk wordt geacht en dat men meent dat eenieder er baat bij heeft dat kwalitatief goede besluiten worden genomen.

Op grond van voorgaande concluderen wij dat invoering van het relativiteitsvereiste strijdig is met de doelstelling van het Verdrag dat verbetering van de kwaliteit van besluitvorming beoogd, nu met invoering van het relativiteitsvereiste kwalitatief slechte besluiten in stand kunnen blijven indien de norm die wordt ingeroepen niet geacht wordt te zijn ter bescherming van de belangen van degene die het inroept.

Daarnaast achtten wij invoering van het relativiteitsvereiste ook strijdig met de doelstelling van het Verdrag, dat sprake moet zijn van effectieve rechtspraak omdat wij, met de visies in de literatuur, menen dat niet goed te verdedigen valt dat een, door het Verdrag gegarandeerd recht op toegang tot de rechter, illusoir kan worden gemaakt door beperkingen te stellen aan hetgeen effectief bij de rechter kan worden aangevoerd.



## Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

---

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij getracht de vraag hoe de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland zich verhoudt tot het vereiste van ‘wide access to justice’ in de zin van het Verdrag van Aarhus, te beantwoorden.

In dit afsluitende hoofdstuk zullen wij allereerst in paragraaf 7.1 de voorgaande hoofdstukken samenvatten, om vervolgens in paragraaf 7.2 een antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

Tot slot zullen wij in paragraaf 7.3 nog enige aanbevelingen doen voor de toekomst.

### § 7.1 Samenvatting

#### § 7.1.1 Wide access to justice

Het tweede hoofdstuk moest ons inzicht geven in de inhoud van het Verdrag en het vereiste van ‘wide access to justice’ in het bijzonder.

Wij hebben gezien dat het Verdrag uit drie samenhangende pijlers bestaat, namelijk het recht op informatie (eerste pijler), het recht op participatie (tweede pijler) en het recht op toegang tot de rechter (derde pijler). Het is deze derde pijler die de ‘wide access to justice’ waarborgt in artikel 9, van het Verdrag. Artikel 9 biedt in het eerste en tweede lid toegang tot de rechter in het geval van een veronderstelde schending van respectievelijk de eerste en tweede pijler van het Verdrag. In het derde lid biedt artikel 9 toegang tot de rechter in geval van een veronderstelde schending van het nationale omgevingsrecht door privépersonen en overheidsorganen.

Gebleken is dat op grond van artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag en op grond van artikel 9, derde lid, van het Verdrag, nationale vereisten aan algemeen belangorganisaties kunnen worden gesteld, alvorens zij toegang tot de rechter verkrijgen. In hoeverre het stellen van nationale vereisten begrensd is blijkt uit de Implementation Guide bij het Verdrag en de jurisprudentie van de Compliance Committee. Ook van belang bij de uitleg hiervan zijn de doelstellingen en principes van het Verdrag. Op grond hiervan hebben wij in paragraaf 2.4.4 een toetsingskader opgesteld, waaraan wij de in Nederland geldende nationale vereisten in de hierop volgende hoofdstukken hebben getoetst.

### **§ 7.1.2 Afschaffing actio popularis**

In hoofdstuk 3 zagen wij dat de actio popularis in 2005 is afgeschaft. Met de afschaffing wilde men een eerste stap zetten naar verdere uniformering van bezwaar- en beroepsprocedures in het omgevingsrecht. Daarnaast moest van de afschaffing het belangrijke signaal uitgaan dat het de regering ernst was met het terugdringen van onnodig beroep op de bestuursrechter en met de noodzakelijke stroomlijning van procedures in het omgevingsrecht. Sinds de afschaffing van de actio popularis is op algemeen belangorganisaties het ontvankelijkheidsregime van artikel 1:2, derde lid, van de Awb op hen van toepassing geworden.

Uit de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek kwam naar voren dat, hoewel de algemeen belangorganisaties weinig feitelijk effect hebben bemerkt van de afschaffing van de actio popularis, zij deze wel als een groot verlies zien. Daarnaast menen zij dat met de afschaffing een 'sneeuwbaaleffect' van beperkingen gestart is, welke zich tot op heden heeft voortgezet.

### **§ 7.1.3 Ontwikkeling belanghebbendenbegrip**

In hoofdstuk 4 hebben wij gezien dat algemeen belangorganisaties door de afschaffing van de actio popularis onder het belanghebbendenbegrip zijn komen te vallen. Ten aanzien van hen geldt het in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, opgenomen vereiste dat zij een belang in het bijzonder dienen te behartigen, hetgeen uit hun statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden dient te blijken. Wij zagen dat de Afdeling sedert 2008 haar jurisprudentie ten aanzien van algemeen belangorganisaties heeft aangescherpt, door (zwaarder) te toetsen aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden. Sedertdien worden de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden als communicerende vaten beschouwd. De Afdeling voert ook een strengere lijn, waarbij zij er van uitgaat dat het louter in rechte optreden niet als feitelijke werkzaamheid kwalificeert. Daarnaast heeft de Afdeling bepaald dat ook het indienen van verzoeken om handhavend op te treden, het naar voren brengen van zienswijzen over ontwerpbesluiten, het vergaren van informatie ten behoeve van eventuele bestuursrechtelijke procedures, alsmede het mondeling en schriftelijk informeren van derden over aanhangige of afgeronde procedures, niet als feitelijke werkzaamheden kwalificeren, nu deze werkzaamheden niet los kunnen worden gezien van procedures of de voorbereiding daarvan. Deze gewijzigde invulling van het vereiste van de feitelijke werkzaamheden en ook recente aanverandering onderhevige jurisprudentie hebben tot een situatie van rechtsonzekerheid geleid. Het is algemeen belangorganisaties niet duidelijk aan welke vereisten zij dienen te voldoen en of deze vereisten in de toekomst gelijk zullen blijven.

#### **§ 7.1.4 Ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuik**

In hoofdstuk 5 hebben wij gezien dat naar aanleiding van het advies van de Commissie Evaluatie Awb II in 2005 de argumentatiefuik is afgeschaft, nu deze tot een te vergaande juridisering leidde. De wetgever meende daarnaast dat het voor de bestuursrechter niet goed doenlijk, althans onevenredig bewerkelijk, is om een onderdeel te beoordelen dat in de bedenkingenfase in het geheel niet aan de orde is gesteld. Een en ander heeft geleid tot afschaffing van de argumentatiefuik. Thans bestaat enkel een onderdelenfuik, hetgeen inhoudt dat in de besluitonderdelen die in de bestuurlijke fase niet zijn aangevochten ook in de beroepsfase niet kunnen worden aangevochten. Het begrip 'onderdelen' werd in eerste instantie door de Afdeling op het gebied van het ruimtelijke ordeningsrecht en milieurecht verschillend ingevuld. Met de uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2011 is de invulling van dit begrip voor het gehele omgevingsrecht gelijk geworden, waardoor meer eenheid is bereikt. Evenwel komt uit ons praktijkonderzoek naar voren dat algemeen belangorganisaties moeite hebben om aan de vereisten van de onderdelenfuik te voldoen, hetgeen samenhangt met een gebrek aan kennis en juridische expertise.

#### **§ 7.1.5 Invoering relativiteitsvereiste**

In hoofdstuk 6 hebben wij gezien dat met de inwerkingtreding van de Chw is voorzien in een relativiteitsvereiste in een deel van het bestuurs(proces)recht. Daarnaast is thans het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht, waarin een relativiteitsvereiste wordt ingevoerd ten behoeve van het gehele bestuursprocesrecht, aanhangig bij de Eerste Kamer.

Bij de uitvoering van het relativiteitsvereiste kan het vaststellen van het beschermingsbereik van een ingeroepen norm gecompliceerd zijn, omdat wat precies moet worden verstaan onder een door het recht beschermd belang in veel gevallen lastig te beantwoorden is. Ook kunnen begrenzingsvragen rijzen met betrekking tot algemeen belangorganisaties indien een algemeen belangorganisatie een thematisch of geografisch toegespitste doelstelling heeft, waarna de toelaatbaarheid van gronden afhankelijk wordt van de interpretatie van de rechter. Wij hebben na de uiteenzetting van hoofdstuk 6 aanwijzingen om te concluderen dat dit alles leidt tot een rechtsonzekere situatie, hetgeen op gespannen voet staat met de door het Verdrag gewenste duidelijkheid en transparantie.

Uit de uitspraken van de Afdeling volgt dat de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste de bestuursrechter soms ontslaat van de verplichting een bepaalde beroepsgrond inhoudelijk te beoordelen.

## § 7.2 Conclusie

In paragraaf 7.2.1 zullen wij de door ons in de hoofdstukken 3 tot en met 6 besproken ontwikkelingen tezamen toetsen aan het door ons in paragraaf 2.4.4 opgestelde toetsingskader, om aldus in paragraaf 7.2.2 tot beantwoording van onze onderzoeksvraag te komen.

### § 7.2.1 Toetsing ontwikkelingen aan toetsingskader

**1. Nationale vereisten dienen in lijn te zijn met de principes van het Verdrag. Hieronder worden de principes van het Verdrag, zoals genoemd in paragraaf 2.4.4, besproken en getoetst.**

- *Partijen dienen noodzakelijke maatregelen te nemen voor het instellen en in stand houden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van het Verdrag.*

Zoals wij in paragraaf 4.6 hebben gezien ontbreekt ten aanzien van het belanghebbendenbegrip een duidelijk en transparant kader, nu het de algemeen belangorganisaties niet duidelijk is aan welke vereisten zij moeten voldoen en of deze vereisten in de toekomst gelijk zullen blijven. Wij hebben in paragraaf 5.5 gezien dat thans niet helder is of ten aanzien van de onderdelenfuik sprake is van een duidelijk en transparant kader. De recente jurisprudentie is echter een aanwijzing dat hier sprake van zou kunnen zijn. Ten slotte hebben wij in paragraaf 6.5 gezien dat nu te verwachten is dat het relativiteitsvereiste ervoor zorgt dat er meer onduidelijkheid en discussie kan ontstaan, het relativiteitsvereiste op gespannen voet staat met het principe dat sprake moet zijn van een duidelijk en transparant kader.

Dit alles tezamen doet ons tot de conclusie komen dat het zeer twijfelachtig is of de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties voldoet aan het principe dat sprake dient te zijn van een duidelijk en transparant kader.

Zoals wij in paragraaf 4.6 hebben gezien moeten algemeen belangorganisaties thans op elk bestuursrechtelijk gebied aan het belanghebbendenbegrip voldoen om toegang tot de bestuursrechter te verkrijgen, waardoor gesproken kan worden van een samenhangend kader. Wij hebben in paragraaf 5.5. gezien dat nu algemeen belangorganisaties op elk

bestuursrechtelijk gebied met een op eenzelfde wijze ingerichte onderdelenfuij moeten werken, gesproken kan worden van een samenhangend kader. Ten slotte hebben wij in paragraaf 6.5 gezien dat kan worden gesproken van een samenhangend kader, nu de ontwikkeling van het invoeren van het relativiteitsvereiste bezien moet worden in de ingezette trend van subjectieve rechtsbescherming.

Dit alles tezamen doet ons tot de conclusie komen dat de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties voldoet aan het principe dat sprake dient te zijn van een samenhangend kader.

- *De bepalingen van het Verdrag laten onverlet dat een partij maatregelen handhaaft of instelt die voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot het recht inzake milieuaangelegenheden dan vereist wordt door het Verdrag. Dit betekent dat het Verdrag een 'vloer' is, en geen 'plafond'.*

Zoals wij in paragraaf 3.4 hebben gezien, is op grond van het Verdrag geen actio popularis vereist. Vóór de afschaffing van de actio popularis werd dan ook boven de 'vloer' van het Verdrag uitgestegen. Nu het Verdrag niet concreet aangeeft waar precies de 'vloer' van het Verdrag ligt, hebben wij het ten aanzien van de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip en de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuij niet mogelijk geacht dit principe te toetsen. Met betrekking tot de invoering van het relativiteitsvereiste achten wij het moeilijk toetsbaar of Nederland door de invoering van het relativiteitsvereiste boven deze 'vloer' uitstijgt. Desondanks menen wij dat het twijfelachtig is of Nederland boven de 'vloer' uitstijgt omdat door invoering van het relativiteitsvereiste sprake is van een beperking van de rechtsnormen waarop algemeen belangorganisaties zich kunnen beroepen.

- *Niet verplicht wordt tot het afwijken van bestaande rechten met betrekking tot de drie pijlers. Uit de Implementation Guide blijkt dat dit artikel dient te worden opgevat als een ontmoediging ten aanzien van enige achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten op het gebied van het omgevingsrecht, welke boven de 'vloer' van het Verdrag uitkomen.*

Zoals wij in paragraaf 3.4 hebben gezien heeft de afschaffing van de actio popularis achteruitgang gecreëerd ten opzichte van de vóór die tijd bestaande rechten, nu door de afschaffing algemeen belangorganisaties aan de ontvankelijkheidscriteria van het belanghebbendenbegrip moesten gaan voldoen. Vervolgens hebben wij in paragraaf 4.6

gezien dat met de wijziging van de invulling van de vereisten van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties beperkter is geworden dan in de eerste jaren na de afschaffing van de actio popularis het geval was. Wij hebben in paragraaf 5.5. gezien dat geen sprake is van achteruitgang ten opzichte van bestaande rechten, doch juist sprake is van vooruitgang. Dit daar met de invoering van de onderdelenfuij in de beroepsfase nieuwe gronden, argumenten en bewijsmiddelen kunnen worden ingebracht, ten aanzien van die onderdelen die reeds in de bestuurlijke fase zijn aangevochten. Ten slotte hebben wij in paragraaf 6.5 gezien dat invoering van het relativiteitsvereiste achteruitgang inhoudt, ten opzichte van de situatie vóór invoering van de Chw, nu pas effectief aanspraak op een rechtsnorm kan worden gemaakt wanneer deze tot doel heeft de belangen van degene die de norm inroept te beschermen.

Dit alles tezamen doet ons tot de conclusie komen dat er aanwijzingen zijn dat de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties niet aan dit principe voldoet.

Gezien het voorgaande dienen wij tot de slotsom te komen dat, alle ontwikkelingen tezamen bezien, het zeer twijfelachtig is of de nationale vereisten in lijn zijn met de principes van het Verdrag.

## **2. Nationale vereisten dienen gebaseerd te zijn op objectieve criteria.**

Zoals wij in paragraaf 2.4.3 gezien hebben wordt met dit criterium bedoeld dat de reden voor het invoeren van een nationaal vereiste objectief gerechtvaardigd dient te zijn.

In paragraaf 4.6 hebben wij gezien, dat het zeer twijfelachtig is of het belanghebbendenbegrip, wanneer dit gehanteerd wordt ten aanzien van algemeen belangorganisaties, gebaseerd is op objectieve criteria, nu dit vereiste specifiek is ingevoerd vanuit de wens om politieke partijen buiten de rechtszaal te houden. Wij hebben in paragraaf 5.5. gezien dat, nu de onderdelenfuij wordt gehanteerd vanuit het oogpunt van doelmatige besluitvorming en in het licht van de werklast van de rechter, geconcludeerd kan worden dat dit vereiste gebaseerd is op objectieve criteria. Ten slotte hebben wij in paragraaf 6.5 gezien dat invoering van het relativiteitsvereiste gebaseerd is op de gedachte van het probleem van oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures. Nu dit probleem slechts in een gering aantal zaken voorkomt en gebaseerd wordt op de niet wetenschappelijk onderbouwde veronderstelling dat het 'probleem' van relatief grote invloed is op het maatschappelijk draagvlak voor het bestuursrecht, is dit geen objectief criterium te achten.

Dit alles tezamen doet ons tot de conclusie komen dat de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties niet geheel voldoet aan het element dat de nationale vereisten gebaseerd dienen te zijn op objectieve criteria.

**3. Nationale vereisten mogen entiteiten niet onnodig 'uitschakelen'. Om te bepalen of dit het geval is dient te worden gekeken naar de gevolgen die het invoeren van een dergelijk nationaal vereiste de facto heeft.**

Zoals wij in paragraaf 4.6 hebben gezien worden door de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip algemeen belangorganisaties niet onnodig de facto uitgeschakeld, doch wij merken hierbij op dat zij niet altijd 'rechtstreeks' tot hun recht kunnen komen. Wij hebben in paragraaf 5.5. gezien dat de ontwikkeling van argumentatie- tot onderdelenfuijk algemeen belangorganisaties niet de facto onnodig uitschakelt, waarbij tevens dient te worden opgemerkt dat de onderdelenfuijk niet specifiek op algemeen belangorganisaties ziet. Ten slotte hebben wij in paragraaf 6.5 gezien dat, nu wij thans nog niet kunnen bezien wat de gevolgen van de invoering van het relativiteitsvereiste de facto zullen zijn, toetsing van deze ontwikkeling aan dit element thans te prematuur is.

Dit alles tezamen doet ons tot de conclusie komen dat de wijze waarop de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties is ingericht, er niet toe leidt dat algemeen belangorganisaties de facto worden 'uitgeschakeld'.

**4. Nationale vereisten dienen in lijn te zijn met de doelstellingen van het Verdrag, zoals opgenomen in de preambule bij het Verdrag, zijnde de kwaliteit van besluitvorming en effectieve rechtspraak.**

Zoals wij in paragraaf 4.6 hebben gezien, verzanden veel procedures door de wijze waarop het belanghebbendenbegrip ten aanzien van algemeen belangorganisaties wordt gehanteerd, in ontvankelijkheidsdiscussies. Dit leidt ertoe dat niet alle oorspronkelijke besluiten daadwerkelijk aan rechterlijke toetsing onderhevig zijn, hetgeen de kwaliteit van besluitvorming niet ten goede komt. Wij hebben in paragraaf 5.5. gezien dat, nu vanwege de onderdelenfuijk kwalitatief slechte besluiten in stand kunnen blijven dit de objectieve rechtsbescherming en daarmee de kwaliteit van besluitvorming niet ten goede komt. Ten slotte hebben wij in paragraaf 6.5 gezien dat invoering van het relativiteitsvereiste strijdig is met de doelstelling van het Verdrag dat verbetering van de kwaliteit van besluitvorming beoogt. Dit, daar met invoering van het relativiteitsvereiste kwalitatief slechte

besluiten in stand kunnen blijven, indien de norm die wordt ingeroepen niet strekt ter bescherming van de belangen van degene die de norm inroept.

Zoals wij in paragraaf 4.6 hebben gezien zijn de onderzoeksresultaten van ons praktijkonderzoek een belangrijke aanwijzing voor het feit dat algemeen belangorganisaties menen te worden gehinderd in hun ontvankelijkheid, waardoor geen sprake kan zijn van effectieve rechtspraak. Wij hebben in paragraaf 5.5. gezien dat wij niet overtuigd zijn van het feit dat de onderdelenruik daadwerkelijk tot effectieve rechtspraak leidt, nu door dit vereiste de bestuursrechter niet altijd in staat is een oordeel te geven over alle punten van het geschil. Ten slotte hebben wij in paragraaf 6.5 gezien dat invoering van het relativiteitsvereiste strijdig is met de doelstelling van het Verdrag dat sprake moet zijn van effectieve rechtspraak, nu wij menen dat niet goed te verdedigen valt dat een door het Verdrag gegarandeerd recht op toegang tot de rechter, illusoir kan worden gemaakt door beperkingen te stellen aan hetgeen effectief bij de rechter kan worden aangevoerd.

Dit alles tezamen doet ons tot de conclusie komen dat de wijze waarop toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties is ingericht, niet voldoet aan de doelstellingen van het Verdrag, zijnde de kwaliteit van besluitvorming en effectieve rechtspraak.

### **§ 7.2.2 Hoe verhoudt de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland zich tot het vereiste van 'wide access to justice' in de zin van het Verdrag van Aarhus?**

Wij komen tot de conclusie dat de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland strijdig is met het vereiste van 'wide access to justice', nu:

1. het zeer twijfelachtig is of de nationale vereisten in lijn zijn met de principes van het Verdrag;
2. de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties niet geheel voldoet aan het element dat de nationale vereisten gebaseerd dienen te zijn op objectieve criteria;
3. de wijze waarop de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties is ingericht, er niet toe leidt dat algemeen belangorganisaties de facto worden 'uitgeschakeld';
4. en de wijze waarop toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties is ingericht, niet voldoet aan de doelstellingen van het Verdrag, zijnde de kwaliteit van besluitvorming en effectieve rechtspraak.



### **§ 7.3 Aanbevelingen toekomst**

Wij adviseren de Nederlandse overheid om het in de afgelopen jaren gevoerde beleid zorgvuldig te bezien en vervolgens tot een conclusie te komen aangaande de door haar te varen 'koers' met betrekking tot een keuze tussen objectivering en subjectivering van het bestuursprocesrecht. Mocht de Nederlandse overheid vast blijven houden aan de 'koers' van subjectivering dan zou een logische vervolgvraag zijn of Nederland wel partij zou moeten (willen) zijn bij het Verdrag, nu kwalitatief goede besluitvorming één van de doelstellingen van het Verdrag is..

Daarnaast wijzen wij erop dat de mogelijkheid bestaat om een klacht aangaande de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties in Nederland bij de Compliance Committee in te dienen. Immers, enkel door middel van een uitspraak van de Compliance Committee kan onomstotelijk vast komen te staan of Nederland al dan niet aan het vereiste van 'wide access to justice' voldoet.

Terzijde merken wij op dat, vanwege het hanteren van de methode van vrije reproductie bij het afnemen van de interviews, de respondenten vrij waren in hun relaas om ook andere, dan de in deze scriptie behandelde onderwerpen, te bespreken. Een aantal onderwerpen, welke relevant werden geacht in de toegang tot de bestuursrechter, passeerde bij meerdere respondenten de revue en behoeven daarom naar onze mening nader onderzoek. Wij verwijzen voor deze overige onderzoeksresultaten naar bijlage 4.

## Literatuurlijst

---

### Literatuur

#### **Barents & Brinkhorst 2006**

R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: Kluwer 2006.

#### **Brüheim 2010**

W.A.E. Brüheim, 'De belangengroep als belanghebbende', in *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* 2010/1.

#### **Burkens e.a. 2006**

M.C. Burkens et al, *Beginzelen van de democratische rechtsstaat*, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2006.

#### **Van Buuren e.a. 2010**

P.J.J. van Buuren et al, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

#### **Damen 2009**

L.J.A. Damen, *Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

#### **Damen 2009 II**

L.J.A. Damen, 'Beroepsklagers verjaagd uit de heilige tempel van het bestuursrecht aan het Lange Voorhout?', in *Ars Aequi* januari 2009.

#### **Damen 2009 III**

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

#### **Economic Commission for Europe 2000**

Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention, an Implementation Guide*, United Nations: New York and Geneva 2000.

**Van Ettekoven 2009**

B.J. van Ettekoven, 'Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming', in *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Den Haag: Vereniging voor Bouwrecht 2009.

**De Graaff en Jans 2008**

K.J. de Graaf en J.H. Jans, 'De toepassing van art 6:13 Awb in het milieurecht. Van bedenkingen en beroepsgronden naar zienswijzen en besluitonderdelen', in *Milieu & Recht*, 2008/04.

**De Graaf, Jans & Tolsma 2009**

K. de Graaf, Jan Jans & H. Tolsma, 'Milieuorganisaties door de mangel. De wetgever gepasseerd?', in *Nederlands Juristenblad* 2009/2.

**Implementation Report Aarhus Convention 2011**

*Implementation Report Aarhus Convention* <[www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/02/18/implementation-report-aarhus-convention.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/02/18/implementation-report-aarhus-convention.html)>, 2011.

**Jans 2010**

J.H. Jans, 'Vloeiende rechtsbescherming', in: M.N. Boeve & R. Uylenburg (Eds.), *Kansen voor het Omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Groningen: Europa Law Publishing 2010, p. 329-342.

**Jurgens 2010**

G.T.J.M Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis' in *'De toegang tot de rechter beperkt'*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010. .

**Konijnenbelt 2009**

W. Konijnenbelt, 'Gemengelde milieuorganisaties?', in *Nederlands Juristenblad* 2009/8.

**Lam 2009**

T. Lam, in *StAB Jurisprudentietijdschrift voor omgevingsrecht* 2009/1.

**Van 't Lam 2009**

V.M.Y van 't Lam, 'Het belanghebbende begrip en het relativiteitsvereiste in het milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht', in *Ars Aequi* oktober 2009.

**Van 't Lam 2011**

V.M.Y. van 't Lam, 'Het belanghebbendenbegrip en de onderdelenfuij in de Wabo', in *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* juni 2011/2.

**Marseille 2005**

A.T. Marseille, 'Belastende derden bij de bestuursrechter', in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2005/3.

**Marseille, Reiling & Den Tonkelaar 2010**

A.T. Marseille, A.D. Reiling, J.D.A. den Tonkelaar, 'Toegang tot de rechter. Spanningen tussen waarborgen en efficiency, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2010.

**Marseille e.a. 2011**

A.T. Marseille et al, *Tussenrapportage procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, Den Haag: WODC, 2011.

**Michiels 2008**

F.C.M.A. Michiels, in *AB Rechtspraak Bestuursrecht* 2008/348.

**Pallemaerts 2008**

M. Pallemaerts, 'The Aarhus Convention at Ten, conference report', in *Elni Review* 2008/2.

**Pallemaerts 2011**

M. Pallemarts, *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions Between Conventional International Law and Eu Environmental Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2011.

**De Poorter 2003**

J.C.A. de Poorter, 'De belanghebbende. Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht', Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

**De Poorter e.a. 2004**

J.C.A. de Poorter, B.W.N de Waard, A.T. Marseille en M.J. Zomer, 'Herijking van het belanghebbende-begrip, Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?', Den Haag: WODC, 2004.

**De Poorter 2006**

J.C.A. de Poorter, 'Kronieken Bestuursprocesrecht', in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2006/14.

**De Poorter 2007**

J.C.A. de Poorter, 'Kronieken Bestuursprocesrecht', in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2007/43.

**De Poorter 2008**

J.C.A. de Poorter, 'Kronieken Bestuursprocesrecht', in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2008/32.

**De Poorter 2009**

J.C.A. de Poorter, 'Kronieken Bestuursprocesrecht', in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2009/82.

**De Poorter 2010**

J.C.A. de Poorter, 'Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht' in *'De toegang tot de rechter beperkt'*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010. .

**Rutteman 2009**

J. Rutteman, 'Koude douche', in *Milieu & Recht* 2009/3.

**Schlössels 2008**

R.J.N. Schlössels, in *Jurisprudentie Bestuursrecht* 2008/239.

**Schueler 2003**

B.J. Schueler, *Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*, Deventer: Kluwer 2003.

**Schueler 2009**

B.J. Schueler, 'Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak', in *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Den Haag: Vereniging voor Bouwrecht 2009.

**Teunissen 2003**

J.M.H.F. Teunissen, 'De algemeen belangorganisatie als bestuursrechtelijk (pseudo-) Openbaar Ministerie?', in *De Gemeentestem* 2003.

**The EU & the Aarhus Convention 2012**

*The EU & the Aarhus Convention: in het EU Member States, in the Community Institutions and bodies* <[ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm)>, laatst gewijzigd 23-02-2012.

**Uylenburg 2007**

R. Uylenburg, 'Wie is belanghebbende in milieuzaken', in *Ars Aequi* 2007/08.

**Verheij 2009**

N. Verheij, in *Nederlands Juristenblad* 2009/264.

**Verschuuren 2004**

J. Verschuuren, 'Kroniek van het Omgevingsrecht', in *Nederlands Juristenblad* 2004/31.

**Verschuuren 2009**

J. Verschuuren, 'The Netherlands', in: L.J. Kotzé & A.R. Patterson (red.), *The role of the judiciary in environmental governance. Comparative Perspectives*, Alphen a/d Rijn: Kluwer Law International 2009.

**Wösten 2009**

V. Wösten, 'Prof. Schueler verkondigt politieke opvatting', in *Milieu & Recht* 2009/2.

**Digitale bronnen**

[www.dasenboom.nl](http://www.dasenboom.nl).

[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

[www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

[www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)

[www.koninklijkhuis.nl](http://www.koninklijkhuis.nl)

[www.montesquieu-institute.eu](http://www.montesquieu-institute.eu)

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.snm.nl](http://www.snm.nl)  
[www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)  
[www.veltmanadvocatenkantoor.nl](http://www.veltmanadvocatenkantoor.nl)  
[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

## **Jurisprudentie**

ABRvS 9 mei 1995, nr. E03940976.  
ABRvS 12 juli 2004, nr. 200404189/1.  
ABRvS 15 november 2006, nr. 200603354/1.  
ABRvS 28 mei 2008, nr. 200706005/1.  
ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200707921/1.  
ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200709094/1.  
ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200801150/1.  
ABRvS 24 juni 2009, nr. 200807294/1/H2.  
ABRvS 7 oktober 2009, nr. 200805248/1/R1.  
ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006426/1/R2.  
ABRvS 3 maart 2011, nr. 201012504/2/R3.  
ABRvS 9 maart 2011, nr. 201006983/1/M2.  
VzABRvS 31 maart 2011, nr. 201102308/1/H3  
VzABRvS 31 maart 2011, nr. en 201102308/2/H3.  
ABRvS 13 april 2011, nr. 201009715/1/H2.  
ABRvS 13 juli 2011, nr. 201006731/1/M3.  
ABRvS 27 juli 2011, nr. 201008812/1/R2.  
ABRvS 29 juli 2011, nr. 201011757/14/R1.  
ABRvS 31 augustus 2011, nr. 201010852/1/R1.  
ABRvS 12 oktober 2011, nr. 201100718/1/R1.  
ABRvS 30 november 2011 nr. 201012799/1/R2.  
ABRvS 30 november 2011, nr. 201011839/1/R3.  
ABRvS 30 november 2011, nr. 201011713/1/R3.  
ABRvS 28 december 2011, nr. 201004329/1/R2.  
ABRvS 15 februari 2012, nr. 201100665/1/R3.  
ABRvS 15 februari 2012, nr. 201104809/1/T1/A3.

HvJ EG, 15 juni 2009, nr. C 263/08.

HvJEU 8 maart 2011, nr. C-240/09.

Compliance Committee 28 juli 2006, nr. ACCC/2005/11.

## **Parlementaire stukken**

*Kamerstukken I* 2011/12, 32 450, nr. A.

*Kamerstukken II*, 1988-89, 21 221, nr. 3.

*Kamerstukken II*, 1988/89, 21 221, nr. A.

*Kamerstukken II* 2002/03, 28 834, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 11.

*Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. D.

*Kamerstukken II* 2004/05, 29 877, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2008/09, 30 844, nr. 45.

*Kamerstukken II* 2011/12, 32 450, nr. 2.

*Kamerstukken II* 2011/12, 32 450, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2011/12, 32 450, nr. 4.

Trb. 2001, nr. 73.

Trb. 2010, nr. 147.

Stb. 2005, 320

Stb. 2010, 142.



## **Bijlage 1 Respondenten praktijkonderzoek**

---

Hieronder volgt enige nadere informatie omtrent de algemeen belangorganisaties en hun vertegenwoordigers welke wij ten behoeve van ons praktijkonderzoek hebben geïnterviewd, zoals beschreven in paragraaf 1.3.

### **Algemeen belangorganisaties**

#### *Coöperatie Mobilisation for the Environment – Drs. J.G. Vollenbroek*

Coöperatie Mobilisation for the Environment is een internationaal bedrijf dat in 1996 is opgericht.

De Coöperatie meent dat alle huidige uitgaven voor defensie aan projecten met betrekking tot energie en biodiversiteit zouden moeten worden besteed, hetgeen de term ‘mobilisatie’ verklaard. De werkzaamheden van de Coöperatie in Nederland bestaan onder meer uit het vragen van aandacht voor milieuproblematiek door middel van lobbyen, beïnvloeding van de politiek en het informeren van de Europese Commissie, het sluiten van convenanten met bedrijven, het verlenen van juridisch advies aan burgers en milieuorganisaties, het openbaar bestuur en de Europese Commissie en het voeren van juridische procedures.

De heer Vollenbroek is oprichter van Mob. De achtergrond van de heer Vollenbroek is gelegen in de analytische chemie. De heer Vollenbroek heeft zich vervolgens in de juridische kneepjes van het vak bekwaamd. De werkzaamheden van de heer Vollenbroek bestaan met name uit het voeren van procedures, al dan niet voor de Coöperatie zelf. Op 28 maart 2008 is de heer Vollenbroek geridderd vanwege zijn jarenlange inzet voor lokale en landelijke bewoners- en milieuorganisaties.<sup>187</sup>

#### *Stichting Natuur en Milieu – mr. M. Robesin*

De Stichting Natuur en Milieu is in 1972 opgericht en kenmerkt zich als een grote organisatie welke op landelijk niveau opereert. De Stichting is vooral actief als gesprekspartner van de overheid om deze tot een milieuvriendelijk beleid te bewegen. De Stichting adviseert desgevraagd andere algemeen belangorganisaties.

Mevrouw Robesin is sinds 1984 als beleidsmedewerker juridische zaken werkzaam bij de Stichting. De werkzaamheden van mevrouw Robesin bestaan met name uit lobbyen. Het voeren van procedures vormt slechts een beperkt deel van haar werkzaamheden. Bij het voeren van technisch ingewikkelde dan wel omvangrijke procedures wordt soms juridische hulp van buitenaf ingeschakeld.

---

<sup>187</sup> [www.snm.nl](http://www.snm.nl).

*Vereniging Leefmilieu – M. Jacobs*

De Vereniging Leefmilieu is een milieuorganisatie die in 1991 is opgericht. De Vereniging zet zich in voor een groen en gezond leefmilieu. Zij verstrekken informatie om burgers aldus te informeren en te ondersteunen in mogelijke procedures, werken samen met milieu- en bewonersgroepen, overheden en andere organisaties en voeren juridische procedures. De rol van de Vereniging is bewust ondersteunend, waarbij zij steeds minder individuen en steeds vaker groepen ondersteunen. Indien mogelijk brengt de Vereniging personen met dezelfde belangen met elkaar in contact, opdat zij een algemeen belangorganisaties of collectieve belangenorganisatie kunnen vormen.

Mevrouw Jacobs is de voorzitter van de Vereniging. Haar achtergrond is gelegen in de ICT, in het bijzonder kennissystemen en kennisverspreiding. Mevrouw Jacobs is werkzaam als hogeschooldocente ICT en promovendi op het gebied van kennisverspreiding onder bewonersgroepen. Het voorzitterschap van de Vereniging voert zij naast haar reguliere werkzaamheden. Haar werkzaamheden voor de Vereniging bestaan met name uit het verspreiden van kennis en het informeren en verbinden van personen. Daarnaast worden een klein aantal procedures door de Vereniging zelf gevoerd.

*Vereniging Nederlands Cultuurlandschap – J. Dirkmaat en ir. E.J. Mooiweer*

De Vereniging Nederlands Cultuurlandschap is een in 2006 opgerichte vereniging die zich bezighoudt met het ijveren voor een rijk geschakeerd en per streek verschillend cultuurlandschap in heel Nederland, buiten de steden en de natuurgebieden. Zij wil inspireren en stimuleren. Ze doet dit met haar Informatiecentrum, met onder meer een madurodam van het Nederlandse cultuurlandschap.

Onderdeel van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap vormt de Stichting Das & Boom Opvang en Advies. Dit is een voortvloeisel uit de in 1981 opgerichte Stichting Das & Boom, dat zich als eerste en enige natuurbeschermingsorganisatie in Nederland heeft kunnen opheffen wegens het behalen van de gestelde doelen. Vanwege het in gevaar komen van in het verleden behaalde resultaten is deze stichting thans nieuw leven ingeblazen.<sup>188</sup>

De heer Dirkmaat is de oprichter en directeur van zowel de voormalige Stichting Das & Boom als de huidige Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. De heer Dirkmaat was in 1998 lijsttrekker van De Groenen. In 2006 stond hij op plaats 16 van de lijst van GroenLinks voor de Tweede Kamer en in 2010 kandideerde hij wederom voor de lijst van GroenLinks. Naast zijn politieke werkzaamheden en zijn werk als oprichter en directeur van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap en de Stichting Das & Boom heeft hij een viertal boeken geschreven over natuur en milieu. De heer Mooiweer is adjunct-directeur van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. Beiden houden zich bezig met het vragen

---

<sup>188</sup> [www.dasenboom.nl](http://www.dasenboom.nl).

van aandacht voor milieuproblematiek, zowel op politiek niveau als onder de burgers. Voor het voeren van procedures wordt door de Vereniging een advocaat ingeschakeld.

## Bijlage 2 Respondenten praktijkonderzoek

---

Hieronder volgt enige nadere informatie omtrent de juristen welke wij ten behoeve van ons praktijkonderzoek hebben geïnterviewd, zoals beschreven in paragraaf 1.3.

### Juristen

#### *Veltman Advocatenkantoor – mr. J. Veltman*

Veltman Advocaten is een in 2001 opgericht eenmanskantoor dat zich bezighoudt met zaken op het gebied van het algemene bestuursrecht en het omgevingsrecht. De heer Veltman heeft een achtergrond als docent, onderzoeker, lid van een gemeentelijke bezwaarschriftencommissie, advocaat, wetgevingsjurist en bedrijfsjurist bij de Landelijke Vereniging tot het Behoud van de Waddenzee. Zijn werkzaamheden bestaan met name uit het voeren van procedures, doch cliënten weten de heer Veltman ook te vinden wanneer zij voor hun belangen bij het bestuur of politici willen lobbyen.<sup>189</sup> De cliënten van het kantoor zijn met name particulieren, collectieve belangenorganisaties en algemeen belangorganisaties, waaronder de Waddenvereniging en Vogelbescherming Nederland. Ongeveer de helft van zijn cliëntèle bestaat uit algemeen belangorganisaties.

#### *Wösten Juridisch Advies – mr. V. Wösten*

Wösten Juridisch Advies is een in 1999 opgericht eenmanskantoor dat zich bezighoudt met zaken op het gebied van het omgevingsrecht, met de nadruk op milieu en in het bijzonder agrarisch milieu. Het kantoor adviseert cliënten en staat hen bij in juridische procedures. Het cliëntenbestand bestaat thans voor circa 80-90% uit particulieren. In de beginjaren was Vereniging Milieuoffensief een van de belangrijkste cliënten van het kantoor. Thans staat de heer Wösten nog altijd algemeen belangorganisaties bij, zoals bijvoorbeeld Coöperation Mobilisation for the Environment en Stichting Openbare Ruimte. De heer Wösten was de gemachtigde van de Stichting Openbare Ruimte ten tijde van de 1 oktober 2008 uitspraken van de Raad van State.

#### *Konijnenbelt Wetgeving – prof. mr. W. Konijnenbelt*

De heer Konijnenbelt is zijn carrière gestart als assistent van professor Van Wijk. Vervolgens is hij hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en Staatsraad bij de Raad van State geweest. Sinds zijn pensioen bij de Raad van State is hij werkzaam als zelfstandig wetgevingsadviseur en biedt hij wetgevingsassistentie en wetgevingsadviezen aan overheden aan.

---

<sup>189</sup> [www.veltmanadvocatenkantoor.nl](http://www.veltmanadvocatenkantoor.nl).

## Bijlage 3 Checklists

---

### Checklist interviewvragen algemeen belangorganisaties

#### Afschaffing actio popularis

1. Heeft de afschaffing van de actio popularis volgens u effect gehad op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties? Zo ja, wat voor effect?
2. Heeft u hier binnen uw eigen organisatie gevolgen van ondervonden?

#### Belanghebbendenbegrip

3. Wat meent u dat het effect is geweest van de (veranderde) invulling van het belanghebbendenbegrip in de jurisprudentie, in de afgelopen 10 jaar, voor de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties?
4. Vindt u van de wijze waarop de vereisten van statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden thans door de Afdeling worden ingevuld ten opzichte van de wijze waarop deze in het verleden werden ingevuld een verbetering, verslechtering of staat u hier neutraal tegenover?
5. Heeft u uw werkwijze aan moeten passen om aan deze vereisten van belanghebbendheid te kunnen voldoen?
6. In hoeverre acht u het aanpassen van de werkwijze haalbaar, zowel voor uw eigen organisatie als andere organisaties? (kennis, effort, geld)

#### Gronden- c.q. onderdelenfuiik

7. Wat is volgens u de invloed op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties geweest van de afschaffing van de grondenfuiik c.q. argumentatiefuiik bij wijziging van artikel 6:13 Awb in 2005?
8. Wat is volgens u de invloed op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties van de nieuwe invulling die de Afdeling aan het begrip onderdelen in het kader van de onderdelenfuiik in verband met de invoering van de Wabo heeft gegeven?
9. Is dit voor uw organisatie een groot verschil in de praktijk, of was u voorheen ook al goed in staat om aan de vereisten van de onderdelenfuiik te voldoen?

#### Relativiteitsvereiste

10. Meent u dat de invoering van het relativiteitsvereiste in de Chw effect heeft gehad op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties? Zo ja, wat voor effect?

- 11.** Heeft u hier binnen de eigen organisatie gevolgen van ondervonden?
- 12.** Hoe kijkt u aan tegen de mogelijke invoering van het relativiteitsvereiste in de Awb, door middel van het wetsvoorstel Aanpassing Bestuursprocesrecht? Verwacht u dat dit een effect heeft op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties, en zo ja, wat voor effect?

### **Algemeen**

- 13.** Meent u dat de toegang tot de bestuursrechter de laatste 10 jaar ruimer is geworden, hetzelfde is gebleven of beperkter is geworden?
- 14.** Welke verandering in de juridische vereisten acht u hiervoor het meest van invloed?
- 15.** Zijn er ook andere factoren die uw inziens van belang zijn geweest in deze ontwikkeling?  
*Indien bij 13 geantwoord gelijk/ruimer dan doorgaan bij 18*
- 16.** Is het voor uw organisatie haalbaar (geweest) om uw werkwijze aan deze beperktere toegang aan te passen?
- 17.** Denkt u dat dit voor andere organisaties haalbaar is (geweest)?
- 18.** Denkt u dat de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangenorganisaties in de toekomst gelijk zal blijven, beperkter zal worden of ruimer?

### **Verdrag van Aarhus**

- 19.** Bent u bekend met het Verdrag van Aarhus en het vereiste van 'wide access to justice' zoals neergelegd in het Verdrag?
- 20.** Meent u dat Nederland aan dit vereiste voldoet?  
*Indien wel, verder bij vraag 24*
- 21.** Heeft u zich ooit op dit vereiste beroepen?
- 22.** Meent u dat Nederland in het verleden wel aan dit vereiste voldeed?
- 23.** Heeft u er ooit over nagedacht om een klacht in te dienen bij de Compliance Committee bij het Verdrag?
- 24.** Denkt u dat Nederland in de (nabije) toekomst aan het vereiste van 'wide access to justice' zal voldoen (met name van belang invoering relativiteitsvereiste in Awb)?

## **Checklist interviewvragen juristen**

### **Afschaffing actio popularis**

1. Heeft de afschaffing van de actio popularis volgens u effect gehad op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties? Zo ja, wat voor effect?

### **Belanghebbendenbegrip**

2. Wat meent u dat het effect is geweest van de (veranderde) invulling van het belanghebbendenbegrip in de jurisprudentie, in de afgelopen 10 jaar, voor de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties?

3. Vindt u van de wijze waarop de vereisten van statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden thans door de Afdeling worden ingevuld ten opzichte van de wijze waarop deze in het verleden werden ingevuld een verbetering, verslechtering of staat u hier neutraal tegenover?

4. In hoeverre acht u het aanpassen van de werkwijze haalbaar voor algemeen belangorganisaties? (kennis, effort, geld)

### **Gronden- c.q. onderdelenfuik**

5. Wat is volgens u de invloed op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties geweest van de afschaffing van de grondenfuik c.q. argumentatiefuik bij wijziging van artikel 6:13 Awb in 2005?

6. Wat is volgens u de invloed op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties van de nieuwe invulling die de Afdeling aan het begrip onderdelen in het kader van de onderdelenfuik in verband met de invoering van de Wabo heeft gegeven?

### **Relativiteitsvereiste**

7. Meent u dat de invoering van het relativiteitsvereiste in de Chw effect heeft gehad op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties? Zo ja, wat voor effect?

8. Hoe kijkt u aan tegen de mogelijke invoering van het relativiteitsvereiste in de Awb, door middel van het wetsvoorstel Aanpassing Bestuursprocesrecht? Verwacht u dat dit een effect heeft op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties, en zo ja, wat voor effect?

### **Algemeen**

9. Meent u dat de toegang tot de bestuursrechter de laatste 10 jaar ruimer is geworden, hetzelfde is gebleven of beperkter is geworden?

**10.** Welke verandering in de juridische vereisten acht u hiervoor het meest van invloed?

**11.** Zijn er ook andere factoren die uw inziens van belang zijn geweest in deze ontwikkeling?

*Indien bij 9 geantwoord gelijk/ruimer dan doorgaan bij 13*

**12.** Denkt u dat het voor algemeen belangorganisatie haalbaar is geweest hun werkwijze aan te passen aan de beperktere toegang?

**13.** Denkt u dat de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangenorganisaties in de toekomst gelijk zal blijven, beperkter zal worden of ruimer?

#### **Verdrag van Aarhus**

**14.** Meent u dat Nederland aan het vereiste van 'wide access to justice' zoals neergelegd in het Verdrag van Aarhus, voldoet?

*Indien wel, verder bij vraag 16*

**15.** Meent u dat Nederland in het verleden wel aan dit vereiste voldeed?

**16.** Denkt u dat Nederland in de (nabije) toekomst aan het vereiste van 'wide access to justice' zal voldoen (met name van belang invoering relativiteitsvereiste in Awb)?



## **Checklist interviewvragen prof. mr. Konijnenbelt**

### **Afschaffing actio popularis**

1. Heeft de afschaffing van de actio popularis volgens u effect gehad op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties? Zo ja, wat voor effect?

### **Belanghebbendenbegrip**

2. Wat heeft de Afdeling met de nieuwe invulling van de vereisten van statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden beoogd?

3. Wat voor effect had de Afdeling hiervan in de praktijk verwacht en hoe is dit in de praktijk uitgekapt?

4. Is er bij het formuleren van deze criteria in de rechtspraak rekening gehouden met het Verdrag van Aarhus en de ruimte die het Verdrag biedt voor het stellen van nationale criteria? Is hierbij ook rekening gehouden met het doel/de strekking van het Verdrag?

5. In hoeverre acht u het aanpassen van de werkwijze om aan deze criteria te voldoen haalbaar voor algemeen belangorganisaties? (kennis, effort, geld)

6. Meent u dat de haalbaarheid van het voldoen aan de nationale criteria van belang is in het kader van het Verdrag van Aarhus? Zo nee, hoe ziet u dat in het licht van de Zweedse zaak (evt toelichten)?

### **Gronden- c.q. onderdelenfuik**

7. Wat is volgens u de invloed op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties geweest van de afschaffing van de grondenfuik c.q. argumentatiefuik bij wijziging van artikel 6:13 Awb in 2005?

8. Wat is volgens u de invloed op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties van de nieuwe invulling die de Afdeling aan het begrip onderdelen in het kader van de onderdelenfuik in verband met de invoering van de Wabo heeft gegeven?

### **Relativiteitsvereiste**

9. Meent u dat de invoering van het relativiteitsvereiste in de Chw effect heeft gehad op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties? Zo ja, wat voor effect?

10. Hoe kijkt u aan tegen de mogelijke invoering van het relativiteitsvereiste in de Awb, door middel van het wetsvoorstel Aanpassing Bestuursprocesrecht? Verwacht u dat dit een effect heeft op de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties, en zo ja, wat voor effect?

### **Algemeen**

**11.** Meent u dat de toegang tot de bestuursrechter de laatste 10 jaar ruimer is geworden, hetzelfde is gebleven of beperkter is geworden?

**12.** Welke verandering in de juridische vereisten acht u hiervoor het meest van invloed?

**13.** Zijn er ook andere factoren die uw inziens van belang zijn geweest in deze ontwikkeling?

*Indien bij 10 geantwoord gelijk/ruimer dan doorgaan bij 14*

**14.** Denkt u dat het voor algemeen belangorganisatie haalbaar is geweest hun werkwijze aan te passen aan de beperktere toegang?

**15.** Denkt u dat de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangenorganisaties in de toekomst gelijk zal blijven, beperkter zal worden of ruimer?

### **Verdrag van Aarhus**

**16.** Meent u dat Nederland aan het vereiste van 'wide access to justice' zoals neergelegd in het Verdrag van Aarhus, voldoet?

*Indien wel, verder bij vraag 17*

**16.** Meent u dat Nederland in het verleden wel aan dit vereiste voldeed?

**17.** Denkt u dat Nederland in de (nabije) toekomst aan het vereiste van 'wide access to justice' zal voldoen (met name van belang invoering relativiteitsvereiste in Awb)?

## Bijlage 4 Overige onderzoeksresultaten

---

Doordat de interviews zijn gehouden op basis van vrije reproductie, waren de respondenten vrij in hun relaas om ook andere, dan de in deze scriptie behandelde onderwerpen, te bespreken. Een aantal onderwerpen, welke relevant werden geacht in de toegang tot de bestuursrechter, passeerde bij meerdere respondenten de revue, en zullen in deze bijlage dan ook kort uiteengezet worden. Gezien het feit dat meerdere respondenten deze factoren van belang achtten voor de toegang tot de bestuursrechter voor algemeen belangorganisaties behoeven deze factoren naar onze mening nader onderzoek. Voor de goede orde merken wij hierbij op dat wij de juistheid van de door de respondenten gedane uitspraken niet nader hebben onderzocht.

Wij zullen hieronder allereerst de onderzoeksresultaten met betrekking tot complexiteit en rechtsonzekerheid uiteenzetten, vervolgens de onderzoeksresultaten met betrekking tot de rechtmatigheid van overheidsbestuur en tenslotte de onderzoeksresultaten met betrekking tot kosten.

### Complexiteit en rechtsonzekerheid

*“Als je recht constant verandert dan is het net of de wegwijzers alsmaar de andere kant op wijzen”*

*- M. Jacobs -*

Jacobs spreekt over ‘een oerwoud aan regelgeving’. Zij geeft aan dat het recht en de regelgeving verandert en dat het vermogen van Vereniging Leefmilieu om dat tot in de details bij te houden maar beperkt is. Zij geeft aan slechts een ‘amateurjurist’ te zijn. “Dat dat kan in het bestuursrecht is een groot goed. Ik weet niet wanneer ze dat gaan afschaffen, maar ... Ik kijk nu nergens meer van op, na wat er in de afgelopen jaren is gebeurd.”

Wösten geeft aan dat de kennis, de expertise, heel matig beschikbaar is en moeilijk te vinden, mede doordat ‘het aan de lopende band in de steigers staat’. Er wordt volgens Wösten ook een hoop onzin verteld. Op internet, maar ook bij de ‘grote’ clubs, terwijl de gemiddelde burger zal denken dat die het wel zullen weten. Ook Veltman geeft aan dat de juristen die bij algemeen belangorganisaties werkzaam zijn wel veel kennis hebben van het materiële recht, maar procedeerervaring en kennis van het procesrecht lijkt te ontbreken.

Wösten merkt omtrent de complexiteit op “Als jij een boswandeling gaat maken en dat is een heel groot bos, en je hebt geen routekaartje, en je hebt geen flauw idee. Dan denk ik dat je heel veel minder geneigd bent om dat bos in te lopen dan wanneer je een kaart heb met misschien ook wel markeringen en dergelijke, en dat je weet ‘oké, bospad zus en zo’. Het is een kwestie van psychologie. De meeste mensen lopen dat bos niet in.”

Jacobs geeft aan dat ook het verkrijgen van de documenten voor problemen zorgt. “Dat is echt een grote bron van ellende, omdat mensen dan heel hard werken op de verkeerde documenten, op onvolledige stukken. En er gaat heel veel tijd en energie in het naar boven halen van de stukken. Geen enkele rechter neemt dat serieus. Dan wordt er gezegd ‘maar u heeft het nu toch?’ Ja, maar al die mensen die het niet hadden dan?” Onlangs nog vroeg de Vereniging stukken op bij provincie Noord Brabant, waarvan de ambtenaren in kwestie verbaasd waren dat deze stukken ter inzage hadden moeten liggen. Ook Wösten beaamt dat het verkrijgen van de juiste stukken soms grote moeite kost. “In de praktijk zijn er nog steeds ambtenaren die ontzettend kinderachtig lopen te doen over het beschikbaar stellen van het dossier.” Onlangs nog verzocht Wösten een jurist van een gemeente om bepaalde stukken inzake een bij de Raad van State aanhangige procedure. Toen hij ter zitting vroeg waarom deze niet toegezonden waren, gaf de jurist in kwestie aan ‘We hebben het opgevat als een verzoek in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur’. ‘Dat is gewoon traineren, dat is gewoon treiteren’, aldus Wösten.

#### Rechtmatigheid overheidsbestuur

*“Als een club heel succesvol is zegt dat niet iets over het succes van die club, maar dan zegt dat wat over het abominabele niveau, kennelijk, van de besluitvorming”*

- V. Wösten -

Vollenbroek geeft aan dat de landelijke overheid niet zou moeten willen om problemen op te lossen door algemeen belangorganisaties onderuit te halen op hun belanghebbendheid. “Hoezo, kun je je besluit soms niet verdedigen?” Desgevraagd laat Vollenbroek weten de kwaliteit van besluiten behoorlijk slecht te achten.

Wösten merkt dat wanneer blijkt dat het openbaar bestuur slechte besluiten neemt, zij zichzelf toch wel eens even heel serieus achter hun oren zouden moeten gaan krabben. Dergelijke mechanismes 'schitteren echter door afwezigheid', aldus Wösten.

Jacobs geeft aan in de praktijk ambtenaren tegen te komen die niet goed op de hoogte zijn omtrent internationale regelgeving en aangeven dat een en ander niet in de door hen gevolgde regelgeving staat vermeld. "Wij zijn aan de lopende band Nederlandse milieuableidenden op Europese regelgeving aan het opleiden. Wat toch heel vreemd is." Wösten meent dat de kern van het probleem bij de ambtenaren ligt, die een hele zware cursus zouden moeten krijgen waar ze uitgelegd wordt dat zij daar niet zitten om hun eigen trajectje te verdedigen, maar om het openbaar belang gewaarborgd te krijgen.

Ook Veltman erkent dat de besluitvorming soms erg laks is, hetgeen door een wet als de Chw alleen maar in hand wordt gewerkt. "Er zijn zoveel mogelijkheden om gebreken te passeren. Ze weten gewoon van tevoren dat, nou ja, ach als dit verkeerd gaat is dat niet zo erg want... Ik vind dat geen goede ontwikkeling."

### Kosten

*"De verwachting hier in huis<sup>190</sup> is, hoorde ik, dat hier veel minder zaken zullen binnenkomen. En dat is dan om oneigenlijke redenen. Want het kan niet zijn dat plotseling zoveel minder mensen ontevreden zijn over besluiten of over uitspraken van de rechtbank. Het betekent dan gewoon dat ze het niet meer kunnen betalen"*

*- W. Konijnenbelt -*

Robesin geeft aan dat de toegang tot de bestuursrechter mede door de kosten die ermee gepaard gaan beperkter is geworden. Daarnaast zijn de formele vereisten reden om sneller rechtsbijstand in te roepen, hetgeen het ook weer duurder maakt. "Een combinatie van de praktische beperkingen en de formele eisen tezamen kan ervoor zorgen dat algemeen belangorganisaties het risico niet meer durven te lopen, omdat ze het financieel een te groot risico vinden."

---

<sup>190</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State.

Vereniging Leefmilieu heeft onlangs haar statuten laten wijzigen en geeft aan dat een kleine verandering hen € 1.800,- heeft gekost. "Je maakt de financiële drempel zo groot. Je bent mensen gewoon aan het afschrikken."

Wösten wijst er op dat ook een technisch-wetenschappelijk onderzoek hoge kosten met zich meebrengt. "Begin maar eens bij € 10.000,-. En dat is alleen nog maar technisch-wetenschappelijk, of dat vervolgens ook weer een juridisch argument is, is vraag twee."

Jacobs, Robesin en Dirkmaat geven allen aan dat de subsidies de laatste jaren grotendeels zijn afgeschaft. Jacobs merkt hierbij op dat daarvóór al de mogelijkheid was afgeschaft om juridische stappen te bekostigen uit deze middelen. Zij geeft daarnaast aan dat de griffierechten de afgelopen jaren al enorm zijn verhoogd, maar dat dit volcontinue proces nu toch echt in een hoge drive gaat, hetgeen enorm veel gaat betekenen. "Maar dan vooral in termen van sociale onrust. Dan gaan mensen het op een andere manier oplossen." Konijnenbelt geeft aan dat de verhoging van het griffierecht een vreselijke ingreep is. "Dáár liggen de gevaren."