

Milieuorganisaties: ontwikkelaars van milieurecht of rem op ontwikkeling?

Nog niet zo lang geleden golden milieuorganisaties als burgerorganisaties die toezagen op de rechtmatigheid van de verlening van milieu- en natuurvergunningen door lagere overheden. De laatste jaren klinkt, onder andere vanuit de Tweede Kamer, het geluid dat veel beroepen een ongewenste rem op ruimtelijke ontwikkelingen vormen.

In de praktijk spelen natuur- en milieuorganisaties een grote rol in de handhaving van het omgevingsbeleid. In het rapport 'Landschap beschermen en ontwikkelen' signaleerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat de Raad van State onlangs enkele uitspraken heeft gedaan waarbij beroep door bepaalde milieuorganisaties niet ontvankelijk werd verklaard. Deze ontwikkeling lijkt tot gevolg hebben dat Rijk en provincies zich veel actiever moeten gaan opstellen als ze hun belangen echt gehandhaafd willen zien¹.

Raad van State: milieugroep niet ontvankelijk

In de uitspraak van de Raad van State van 1 oktober 2008 (200801150/1; Stichting Openbare Ruimte versus GS Gelderland) wordt de Stichting Openbare Ruimte gevestigd te Amsterdam in een natuurbeschermingsrechtelijke zaak op de Veluwe niet als belanghebbende aangemerkt. Het statutaire doel ('kwalitatief duurzame leefomgeving voor alle levende wezens') was "zo veelomvattend dat het onvoldoende onderscheidend" is om de stichting rechtstreeks betrokken te kunnen oordelen, aldus de Raad van State. Een tweede reden van de Raad van State om de zaak, aangespannen door de Stichting Openbare Ruimte, niet te behandelen betroffen de feitelijke werkzaamheden van de stichting, die bestaan uit 'het louter in rechte opkomen tegen besluiten'. Daarmee oordeelt de Raad van State dat het vanuit Amsterdam alleen maar procederen tegen veehouderijen in geheel Nederland geen beroepsrecht geeft.

Ook in een latere uitspraak van 22 oktober 2008 (200706663/1; Stichting VMDLT versus GS Noord-Brabant) wordt om dezelfde twee redenen (veelomvattende statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden in hoofdzaak juridische procedures) ontvankelijkheid aan een milieugroep ontnomen.

Controle op rechtmatigheid

Nederland heeft in het omgevingsrecht altijd vertrouwd op een piepsysteem van oplettende burgers of groepen van burgers. Milieuorganisaties vervullen daarmee een rol als kennisinbrengers in besluitvormingsprocessen ('knowledge democracy')². Ook wordt hen in de rechtsliteratuur doorgaans een nuttige functie toegeschreven in verband met de controle op de rechtmatigheid van vergunningverlening. In de rechtsliteratuur wordt gesteld dat de kwaliteit van processueel optreden door hen zeer hoog is³. Organisaties die zich toeleggen op het aanspannen van juridische procedures hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld, aldus onder meer de Groningse hoogleraar Leo Damen⁴.

Kwaliteit van de uitvoering

Milieuorganisaties hebben altijd bijgedragen aan de ontwikkeling van het milieurecht. Daarnaast hebben zij ook een rol gespeeld bij de kwaliteit van de uitvoering ervan. In het Nederlands Juristenblad schreef onlangs hoogleraar en RvS-lid Willem Konijnenbelt⁵: "Zonder het optreden van milieuorganisaties zouden de meeste overheden een kleiner aantal en lager geschoolde milieuambtenaren in dienst hebben gehad, zou het handhavingsbeleid veel slapper zijn geweest en zou met name in provincies en gemeenten waar de landbouw of het bedrijfsleven vanouds een invloedrijke positie hebben, van een behoorlijk milieubeleid misschien nog amper sprake zijn." Overigens concludeerde de Commissie Mans vorig jaar dat de handhaving van het omgevingsbeleid door gemeenten in het algemeen sterk te wensen overlaat. Vooral bij kleine gemeenten bleek de handhaving tekort te schieten, door onvoldoende prioriteit, capaciteit en kennis⁶.

Contraproductief

Verschuuren en Van Wijmen vinden het afschaffen van de ruime toegankelijkheid van milieugroepen ter bestrijding van juridisering niet zinvol en zelfs contraproductief: het leidt volgens hen eerder tot meer rechtszaken en dus verdergaande juridisering. Zij vinden dat de procesgang ook "onvrede kanaliserend" werkt en van misbruik van procesgang is volgens hen niets gebleken. Overigens gaat het in een rechtzaak niet alleen om geschillenbeslechting,

maar ook om waarheidsvinding. Het zou daarbij in principe niet uit hoeven te maken wie of welke organisatie de bezwaren inbrengt.

Strijdig met Verdrag van Aarhus

Rest de vraag of de wetgever niet gepasseerd wordt nu hetzelfde artikel uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat altijd zo'n ruimhartige toegang tot de rechter bood, nu ineens anders door de rechter wordt uitgelegd. Wordt hier niet een nieuwe koers ingezet zonder uitdrukkelijk mandaat van de wetgever?⁷ In de vakliteratuur wordt gesignaleerd dat het Verdrag van Aarhus juist een vergroting van de toegang in rechte van milieuorganisaties tot doel heeft. Bovenstaande uitspraken van de Raad van State zouden daarmee strijdig kunnen zijn.⁸

Effectiviteit beperkt

Overigens is namens miliegroepen al aangegeven dat ontvankelijkheid kan worden georkestreerd door middel van statutaire wijziging en/of door het organiseren van feitelijke werkzaamheden ('een dagje wilgen knotten' of 'papiertjes van de straat oprapen'). Ook kunnen milieuorganisaties zich laten machtigen door een belanghebbende die als individu woonachtig is in het desbetreffende gebied en dus een direct belang heeft. Wat dat betreft is het dan ook de vraag of deze ontwikkeling in jurisprudentie uiteindelijk wel tot minder beroepen zal gaan leiden.

Fred Kistenkas

Universitair hoofddocent omgevingsrecht Wageningen Universiteit

Rienk Kuiper

Programmaleider Ruimte bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

¹ Planbureau voor de Leefomgeving, *Landschap beschermen en ontwikkelen, Evaluatie en beleidsopties*, PBL-publicatienummer 500156001, Bilthoven 2008.

² Zie onder andere http://www.rmno.nl/templates/mercury.asp?page_id=1662

³ J.M. Verschuuren, P.C.E. van Wijmen, *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*, Wageningen 2002.

⁴ L.J.A. Damen, 'Beroepsklagers' verjaagd uit de heilige tempel van het bestuursrecht aan het Lange Voorhout, *Ars Aequi* 2009, p. 51-59.

⁵ W. Konijnenbelt, *Gemangelde milieuorganisaties?*, *Nederlands Juristenblad* 2009, p. 495/6.

⁶ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans), *De tijd is rijp*. Den Haag, 2008.

⁷ K. de Graaf, J. Jans, H. Tolsma, *Milieuorganisaties door de mangel. De wetgever gepasseerd?*, *Nederlands Juristenblad* 2009, p. 80-87.

⁸ *Ibidem*.