

University of Groningen

16 Kuunders-milieuorganisaties

van der Veen, Gerrit

Published in:
 AB Klassiek

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van der Veen, G. (2022). 16 Kuunders-milieuorganisaties. In T. Barkhuysen (editor), *AB Klassiek: Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd* (8 redactie). Wolters Kluwer.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

AB Klassiek 2022/16

16 Kuunders-milieuorganisaties

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS667075:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

16.0 Belanghebbende en privaatrechtelijke handhaving
16.1 Organisaties als eiser
16.2 Organisaties als appellant
16.3 De casus
16.4 Stelsel en concreet geval
16.5 Het COVRA-arrest
16.6 De positie van de burgerlijke rechter
16.7 Privaatrechtelijke handhaving en klimaatzaken
16.8 Toespitsing door de Afdeling bestuursrechtspraak
16.9 Zou Kuunders nog kunnen voorkomen?

AB Klassiek 2022/16.0

16.0 Belanghebbende en privaatrechtelijke handhaving

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS665983:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

HR 18 december 1992, AB 1994/396, Gst. 6879, m.nt. L.J.A. Damen, M en R 1993/24, m.nt. P.A. Kottenhagen-Edzes, AA 1993, p.â€664, m.nt. Th.G. Drupsteen, NJ 1994/139, m.nt. M. Scheltema en C.J.H. Brunner

Opkomen voor algemene belangen bij de burgerlijke rechter. Ontvankelijkheid van milieuorganisaties. Rechtsmacht burgerlijke rechter naast en na administratieve rechtsgangen.

Andere voor dit thema relevante uitspraken:

- HR 17 september 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4439, NJ 1983/278, m.nt. M. Scheltema; AB 1982/573, m.nt. J.R. Stellinga; Gst. 6747, m.nt. Th.G. Drupsteen (*Zegwaard/Knijenburg*)
- HR 17 januari 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2249, AB 1997/265, m.nt. Th.G. Drupsteen; NJ 1998/656, m.nt. A.R. Bloembergen; M en R 1998/7, m.nt. P. A. Kottenhagen-Edzes (*Stichting Miljoenen zijn tegen-*

Covra)

- HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462, NJ 2003/691, m.nt. T. Koopmans; *M en R* 2003/115, m. nt. H.F.M.W. van Rijswick; *AB* 2004/39, m.nt. Ch. Backes (*Waterpakt*)
- ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE9705, *AB* 2008/348, m.nt. F.C.M.A. Michiels; *Gst.* 7308, 141, m.nt. F.A. de Lange; *BR* 2008/191, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; *M en R* 2008/105, m.nt. J.H. Jans en De Graaf; *AA* 2009, p. 51, m.nt. L.J.A. Dameris (*Stichting Openbare Ruimte*)
- Rechtbank Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, *M en R* 2021/86, m.nt. B. Arentz (*Milieudefensie/Shell*)

Belangrijkste overwegingen kernuitspraak:

‘In het onderhavige geval - waarin het gaat om tegengaan van aantasting van het milieu door het toebrengen van schade aan een beschermd natuurmonument - moet een uitzondering worden aanvaard op de regel dat de doelomschrijving van een rechtspersoon deze niet zonder meer bevoegd maakt om bij de burgerlijke rechter een vordering in te stellen ter zake van aantasting van de belangen waarvan zij blijkens die omschrijving de behartiging op zich heeft genomen. Zulks wordt daardoor gerechtvaardigd dat het bij de belangen waarvan de stichtingen de behartiging op zich hebben genomen - de ecologische belangen welke worden gediend door de aanwijzing van de Deurnese Peel tot beschermd natuurmonument -, gaat om belangen van burgers welke zich slecht ervoor lenen om door individuele rechtsvorderingen te worden beschermd tegen aantasting als die welke hier aan de orde is. Efficiënte bescherming van deze belangen tegen zulk een aantasting door optreden voor de burgerlijke rechter - aan hoedanige bescherming behoefte kan bestaan naast die tot welke de overheid is gehouden - vergt daarom ‘bundeling’ als door het optreden in rechte van de stichtingen tot stand gebracht. Voorts behoren de belangen waarom het hier gaat, tot de soort die valt onder de bescherming welke art. 140(bud) BW bedoelde en art. 6:162 BW bedoelt te bieden. Eén en ander brengt ook mee dat ingeval deze belangen worden aangetast door schending van tot hun bescherming strekkende normen, zulks jegens rechtspersonen tot wier statutaire taak het behartigen van die belangen behoort, onrechtmatig is, zodat deze daaraan in elk geval de bevoegdheid ontleen in rechte een verbod van verdere schending te vorderen.

Het Hof heeft deze vraag (dit is de vraag naar de ontvankelijkheid van de milieuorganisaties in verband met de bestaande mogelijkheden om langs bestuursrechtelijke weg een einde te maken aan de gedragingen van Kuunders) terecht, in overeenstemming met het arrest van de Hoge Raad van 17 september 1982, NJ 1983/278 ontkennend beantwoord en daarbij evenzeer terecht opgemerkt dat niet ter zake doet dat de stichtingen - zoals hiervoor is gebleken - van bedoelde administratiefrechtelijke weg (het uitlokken van bestuursdwang) in feite gebruik hebben gemaakt. De rechtsontwikkeling sedert bedoeld arrest is niet van dien aard dat niet langer zou behoren te worden vastgehouden aan het toen aanvaarde standpunt. Dit standpunt vindt ten aanzien van het uitlokken van bestuursdwang - en alleen daarom gaat het hier gezien hetgeen hierna zal worden overwogen - zijn rechtvaardiging mede daarin dat deze weg, ondanks het openstaan van een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang, ten gevolge van de aan de overheid toekomende beleidsvrijheid en de omvang van de ter zake mogelijke toetsing beduidend minder effectief is dan die via de burgerlijke rechter. Daarbij verdient nog opmerking dat wanneer de burgerlijke rechter de vordering tot het verbieden van een bepaalde, als onrechtmatig gewraakte gedraging ontvankelijk acht nadat de administratieve rechter in een door dezelfde eiser ingesteld beroep de overheid niet gehouden heeft geoordeeld tot het ter zake uitoefenen van bestuursdwang, hij niet hetzelfde punt beslist als waaromtrent reeds was beslist in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.’

AB Klassiek 2022/16.1

16.1 Organisaties als eiser

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS664497:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

In het *De Nieuwe Meer*-arrest (HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AO8410, AB 1987/173, m.nt. F.H. van der Burg; NJ 1987/743, m.nt. W.H. Heemskerk; AA 1986, p. 638, m.nt. J.H. Nieuwenhuis) accepteerde de Hoge Raad uitdrukkelijk dat milieuorganisaties voor de burgerlijke rechter kunnen opkomen ter bescherming van belangen waarvan zij de behartiging volgens hun statutaire doelomschrijving op zich hebben genomen. Het arrest vormde een doorbraak. De tijd ervoor kende uiteenlopende rechtspraak, terwijl het collectieve actierecht in de literatuur veel aandacht kreeg (zie voor een overzicht N. Frenk, *Collectieve akties in het privaatrecht* (diss.), Utrecht, Deventer 1994, p. 23 e.v.). Omstreden was of het burgerlijk recht en de burgerlijke rechter bescherming konden bieden tegen aantasting van algemene en collectieve belangen. Volgens de klassieke opvatting behartigt de overheid het algemeen belang en oordeelt de burgerlijke rechter over aantasting van concrete, individuele belangen van burgers. Organisaties die bij de burgerlijke rechter opkwamen voor de bescherming van door hen behartigde algemene belangen werden als regel niet ontvankelijk verklaard, omdat ze niet klaagden over de schending van een eigen belang.

De Hoge Raad maakt een einde aan dit klassieke schema, maar stelt voorop dat de enkele doelomschrijving een rechtspersoon nog niet bevoegd maakt om bij de burgerlijke rechter een vordering in te stellen tegen de aantasting van belangen die hij krachtens deze doelomschrijving behartigt. Op dit uitgangspunt zijn uitzonderingen denkbaar en één daarvan doet zich in dit arrest voor. De Hoge Raad baseert de uitzondering op twee tamelijk praktische argumenten. Allereerst wijst hij er op dat de belangen die in het *De Nieuwe Meer*-arrest op het spel staan zich lenen voor bundeling en dat deze bundeling door het optreden in rechte van de milieuorganisaties tot stand is gebracht. Het arrest betreft een vordering in kort geding van drie milieuverenigingen om de gemeente Amsterdam te verbieden door te gaan met het storten van vervuild baggerslib uit de grachten in De Nieuwe Meer zonder dat de gemeente hiertoe beschikte over een vergunning op grond van de toenmalige Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het ontbreken van een dergelijke bundeling tegen een dreigende aantasting van deze belangen zou een efficiënte rechtsbescherming niet onaanzienlijk kunnen bemoeilijken. Het tweede argument leidt de Hoge Raad af uit de toen toepasselijke Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Daarin werd een beroepsrecht tegen besluiten betreffende milieuvergunningen toegekend aan ieder. Daarnaast kende de wet art. 79, dat inhield dat ten aanzien van privaatrechtelijke organisaties de belangen met het oog waarop zij in het leven zijn geroepen, als hun belangen worden beschouwd. Hiermee is niet te verenigen dat deze verenigingen in een civiel kort geding niet zouden kunnen opkomen tegen een gedraging waarvan zij meenden dat deze ten onrechte zonder vergunning plaatsvond en die kon leiden tot aantasting van de belangen die zij krachtens hun doelomschrijving beogen te beschermen.

De Hoge Raad voegt hier nog een interessante zin aan toe: 'Het bovenstaande brengt mee dat het niet op zijn plaats zou zijn om in een geval als het onderhavige nadere eisen te stellen voor de ontvankelijkheid, zoals bijv. ter zake van representativiteit of feitelijke werkzaamheden.'

In het *Kuunders*-arrest volgt de Hoge Raad dezelfde gedachtegang. Hij leidt hier uit af dat het aantasten van belangen door schending van normen die tot hun bescherming strekken, onrechtmatig is jegens rechtspersonen die deze belangen op grond van hun statutaire taak behartigen.

Om als organisatie in een burgerrechtelijke vordering ontvankelijk te zijn, moeten in de eerste plaats de belangen die de organisatie statutair behartigt, worden aangetast. Maar dit is niet genoeg. De belangen moeten zich met het oog op een efficiënte rechtsbescherming tevens lenen voor bundeling. Een dergelijke bundeling wordt tot stand gebracht door het in rechte optreden van een milieuorganisatie. Dit zijn al met al geen vergaande eisen. De mogelijkheid dat stichtingen of verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid een rechtsvordering instellen ter bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voorzover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigen is sinds 1994 in art. 305 van Boek 3 BW vastgelegd. Uit het

Clara Wichmann-arrest blijkt dat wanneer een organisatie een algemeen belang behartigt zoals de handhaving van het grondrecht op gelijke behandeling, aan de ontvankelijkheid van de organisatie niet in de weg staat dat de SGP-vrouwen om wie het in dit geval specifiek gaat de actie van de Clara Wichmann Stichting niet wensen (HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, NJ 2010/388, m.nt. E.A. Alkema; AB 2010/190, m.nt. F.J. van Ommeren; JB 2010/115, m.nt. R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen). Hierbij past een latere aanvulling in art. 3:305a BW. De organisatie is niet ontvankelijk, indien met de rechtsvordering de belangen van de personen ten behoeve van wie de rechtsvordering is ingesteld onvoldoende gewaarborgd zijn.

Bij de toepassing van art. 3:305a BW kunnen complicaties ontstaan, wanneer een organisatie opkomt voor de gebundelde belangen van personen die individueel voor hun belang kunnen opkomen door het op basis van de Awb instellen van bezwaar en beroep tegen (de voorwaarden aan) een besluit. Dan geldt de algemene regel dat een vordering bij de gewone rechter niet-ontvankelijk wordt verklaard wanneer een met voldoende waarborgen omkleed beroep bij de bestuursrechter openstaat of heeft opengestaan (HR 22 mei 2005, ECLI:NL:HR:2015:1296, AB 2016/267, m.nt. C.N.J. Kortmann en G.A. van der Veen; NJ 2016/262, m.nt. H.J. Snijders (*Privacy First*) en HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049, AB 2016/268, m.nt. C.N.J. Kortmann en F.J. van Ommeren; NJ 2017/46, m.nt. T. Barkhuysen en M. Claessens (SCAU)).

AB Klassiek 2022/16.2

16.2 Organisaties als appellant

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS667076:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

In het bestuursrecht was men al wat langer gewend aan in rechte optredende organisaties ter behartiging van algemene belangen. Daarvoor zijn verschillende redenen. In de eerste plaats bepaalt in het bestuursrecht de wet wie het recht heeft om in beroep te komen tegen besluiten. Dat kan zeer ruim zijn, wanneer het beroepsrecht wordt toegekend aan ieder, zoals vroeger in de milieuwetgeving het geval was. Het kan eng zijn wanneer een beroepsrecht alleen wordt toegekend aan de aanvrager van een besluit of aan degene tot wie het besluit is gericht. Het kan gematigd ruim zijn, wanneer - zoals onder de Algemene wet bestuursrecht - belanghebbenden tegen het besluit in beroep kunnen komen (zie hierover P.J.J. van Buuren, *Kringen van belanghebbenden* (diss.), Groningen, Deventer 1978; R.M. van Male, M.B. Koetser & Ch.J. Langereis, *De belanghebbende* (Geschriften VAR 108), Alphen aan den Rijn 1992; J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende* (diss.), Tilburg, Den Haag 2003 en R.J.N. Schlössels, *De belanghebbende*, Monografieën Awb A9, Deventer 2004). Bovendien kunnen verdragsrechtelijke bepalingen invloed hebben op de toegang tot de bestuursrechter. Zij kunnen toestaan dat voorafgaand aan de toegang tot de bestuursrechter een verplichte procedure van administratief beroep of bezwaar moet worden gevolgd. Zie het onder nummer 43 opgenomen arrest *Pušár*. Evenzeer kunnen ze leiden tot een doorbreking van nationale bepalingen dat de toegang tot de bestuursrechter alleen openstaat voor belanghebbenden, of alleen openstaat voor belanghebbenden die tegen een ontwerp van een besluit tijdig een zienswijze hebben ingediend. Zie bijvoorbeeld het zogeheten *Varkens in nood*-arrest (HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma), dat besproken wordt bij het onder nummer 43 opgenomen arrest *Pušár* en bij de onder nummer 44 opgenomen uitspraak over het Zorgcentrum te Meerkerk.

Wanneer het beroepsrecht voor eenieder open staat en de wet al sinds 1971 in het toenmalige art. 80a Wet inzake de luchtverontreiniging een voorganger bevat van art. 70a Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, ligt het voor de hand dat beroepsorganen en bestuursrechters organisaties die opkwamen voor de behartiging van

algemene bepalingen vanaf het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw ontvankelijk achten. Hierbij werden twee eisen gesteld: het moest gaan om belangen die deze rechtspersonen krachtens hun statuten behartigen en zij moesten in dit verband feitelijk actief zijn.

Deze ontwikkeling in de bestuursrechtelijke jurisprudentie heeft in 1994 geleid tot art. 1:2 lid 1 a Awb: ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Een vergelijking van dit artikel met de formule van de Hoge Raad in het *De Nieuwe Meer-* en het *Kuunders-* arrest levert nogal wat verschillen op. De Hoge Raad en de Algemene wet bestuursrecht stemmen overeen waar zij beide de enkele statutaire doelstelling niet voldoende achten. Het bestuursrecht is altijd voor twee ankers gaan liggen, namelijk statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden. Kennelijk wilde men in het bestuursrecht het beroepsrecht alleen accepteren voor organisaties die ook daadwerkelijk wat deden ter behartiging van hun statutaire doelstelling. De Hoge Raad wijst een criterium als feitelijke werkzaamheden uitdrukkelijk af, maar stelt wel als eis dat de belangen die op het spel staan, zich moeten lenen voor een bundeling. Aan deze eis is wat betreft milieubelangen echter weer vrij gemakkelijk voldaan. Wanneer een milieuorganisatie klaagt over een aantasting van de door haar behartigde belangen is een dergelijke bundeling tot stand gebracht. Art. 1:2 lid 1 a Awb bevat ten opzichte van de Hoge Raad-jurisprudentie nog een extra element; het moet gaan om belangen die de rechtspersoon in het bijzonder behartigt. Dit element vormt de vertaling van jurisprudentie van de bestuursrechter waarin plaatselijke afdelingen van politieke partijen niet ontvankelijk worden geacht wanneer zij in beroep komen tegen besluiten. De reden is dat het belang dat zij behartigen te algemeen is om aan te kunnen nemen dat zij door het betreffende besluit rechtstreeks in hun belangen worden getroffen.

AB Klassiek 2022/16.3

16.3 De casus

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS664498:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

Toch is het *Kuunders-* arrest niet bekend geworden omdat de Hoge Raad daarin milieuorganisaties aanvaardde als eiser, maar vanwege de ingewikkelde samenloop van burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures, die uiteindelijk voor Kuunders een onbillijke afloop kreeg. Kuunders was van plan om in 1981 in de gemeente Deurne een stal voor 1000 varkens te bouwen. Hij had daarvoor van B&W van Deurne een bouw- en een Hinderwetvergunning verkregen. (De Hinderwet was een voorganger van de Wet milieubeheer, die is opgevolgd door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die op haar beurt wordt opgevolgd door de Omgevingswet.) Op verzoek van het gemeentebestuur wijzigt Kuunders de locatie van de te bouwen stal; voor de nieuwe locatie krijgt hij in 1984 een bouwvergunning, maar het gemeentebestuur weigert hem een nieuwe Hinderwetvergunning. De reden daarvoor ligt in dreigende schade voor het nabijgelegen natuurgebied de Deurnese Peel als gevolg van ammoniakemissie uit de nieuwe stal. In 1988 vernietigt de Kroon in beroep de weigering en verleent alsnog de Hinderwetvergunning.

Kort daarop vraagt de Stichting Werkgroep Behoud de Peel het gemeentebestuur om op grond van het toenmalige art. 26 lid 1 Hinderwet de in beroep verleende vergunning in te trekken, omdat de op te richten inrichting in ontoelaatbare mate gevaar, schade of hinder zou veroorzaken. Het gemeentebestuur wijst dit verzoek af, maar dit besluit wordt in beroep door de Afdeling geschillen van bestuur vernietigd. Het

gemeentebestuur neemt daarop een nieuw besluit, waarbij het verzoek opnieuw wordt afgewezen. Dit besluit blijft in beroep in stand (AGRVs 16 november 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AN1726, AB 1991/163, m.nt. F.C.M.A. Michiels).

Na deze uitspraak begint Kuunders - we zijn inmiddels negen jaar verder - met de bouw van zijn stal. De milieuorganisaties, naast de Werkgroep Behoud de Peel, ook de Brabantse milieufederatie en de Stichting Natuur en Milieu, schakelen nu over op het civielrechtelijke spoor. Zij vorderen in kort geding voor de president rechtbank 's-Hertogenbosch Kuunders te verbieden zijn varkensstal in werking te hebben en hem te bevelen met onmiddellijke ingang de bouwwerkzaamheden te staken. De president wijst deze vordering af. In hoger beroep wijzigen en vermeerderen de milieuorganisaties hun eis. Kuunders beschikte niet over een vergunning als bedoeld in art. 12 Natuurbeschermingswet (oud) en daarom zouden zijn activiteiten ten opzichte van de milieuorganisaties onrechtmatig zijn. Art. 12 Natuurbeschermingswet (oud) vereiste een vergunning voor activiteiten die schadelijk zijn voor een volgens de wet aangewezen beschermd natuurmonument. Dit konden ook activiteiten zijn buiten dit natuurmonument die wel schadelijk zijn voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis ervan. Onzeker was echter hoever deze zogenaamde externe werking van de aanwijzing van een beschermd natuurmonument zich uitstrekte. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was bevoegd vergunningen ex art. 12 te verlenen. Via verschillende procedures had de werkgroep uiteindelijk bereikt dat de minister meedeelt dat Kuunders over een art. 12-vergunning moest beschikken.

In beroep vernietigt het Hof 's-Hertogenbosch het vonnis van de president en wijst het verbod om de varkensstal in werking te hebben zolang geen art. 12-vergunning was verleend, toe op straffe van een dwangsom van maximaal f 1.000.000. In cassatie blijft het arrest van het Hof op alle daartegen aangevoerde cassatiemiddelen in stand. De conclusie van A-G Koopmans strekte tot verwerping van het principale en incidentele cassatieberoep.

AB Klassiek 2022/16.4

16.4 Stelsel en concreet geval

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS667077:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

Naar aanleiding van het *Kuunders*-arrest zijn in de commentaren verschillende voorstellen gedaan om te komen tot een betere afstemming van bestuursrechtelijke en burgerrechtelijke procedures. Onbevredigend in het *Kuunders*-arrest is dat Kuunders in bestuursrechtelijke procedures in eerste instantie zijn vergunningen verkreeg, terwijl hem in de burgerrechtelijke procedure werd verboden hiervan gebruik te maken. Dit resultaat valt voor Kuunders zelf natuurlijk niet te verteren, maar past op zich wel in het systeem van het bestuursrecht en het burgerlijk recht. Dat Kuunders in 1988 in beroep bij de Kroon alsnog een Hinderwetvergunning kreeg voor zijn nieuwe stal op de nieuwe locatie hing ongetwijfeld samen met de voorgeschiedenis. Kuunders had op verzoek van het gemeentebestuur een nieuwe locatie gekozen; dan is het niet te aanvaarden dat ditzelfde gemeentebestuur, dat eerder voor de oude locatie wel een Hinderwetvergunning had verleend, deze voor de nieuwe locatie weigert. Hierbij moeten we bedenken dat de Kroon toen als administratief beroepsorgaan optrad en een zogenaamde volle toetsing pleegde; dit wil zeggen het besluit in volle omvang opnieuw nam. De Afdeling geschillen van bestuur die in 1990 over de weigering om de vergunning in te trekken moest oordelen, toetste al afstandelijker.

Verder komt er in de burgerrechtelijke procedure een nieuw bestuursrechtelijk element bij, de (toenmalige)

art. 12 Natuurbeschermingswetvergunning. De Hoge Raad had al uitgemaakt dat de mogelijkheid om een bestuursrechtelijke procedure te benutten, bijvoorbeeld door een verzoek om bestuursdwang toe te passen, er niet aan in de weg staat dat de benadeelde direct uit onrechtmatige daad in een civiele procedure de veroorzaker van de schade of overlast aanspreekt (HR 17 september 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4439, *NJ* 1983/278, m.nt. M. Scheltema; *AB* 1982/573, m.nt. J.R. Stellinga; *Gst.* 6747, m.nt. Th.G. Drupsteen (*Zegwaard-Knijnenburg*)). In het *Kuunders*-arrest wordt van dit arrest gezegd dat de rechtsontwikkeling sindsdien niet zodanig is dat van het toen aanvaarde uitgangspunt zou moeten worden afgeweken. Ook hierna heeft de rechtsontwikkeling niet tot een ander standpunt geleid en dat lijkt juist. Het zou vreemd zijn wanneer het slachtoffer van een onrechtmatige daad de veroorzaker niet rechtstreeks zou kunnen aanspreken, maar in plaats daarvan een bestuursorgaan zou moeten vragen handhavend op te treden. In dit geval konden de milieuorganisaties *Kuunders* direct aanspreken vanwege het ontbreken van een art. 12 Natuurbeschermingswetvergunning.

De Hoge Raad had namelijk ook al uitgemaakt dat het handelen in strijd met de voorwaarden (we zouden nu zeggen: voorschriften) verbonden aan een Hinderwetvergunning een aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad oplevert ten opzichte van degene voor wie de vergunningvoorwaarden beschermend beogen te werken, wanneer tenminste aan de overige elementen van een onrechtmatige daad is voldaan (HR 9 januari 1981, *NJ* 1981/227, m.nt. C.J.H. Brunner; ECLI:NL:HR:1981:AG4127, *AB* 1981/264, m.nt. J.R. Stellinga (*Van Dam-Beukeboom*)). Wanneer handelen in strijd met vergunningvoorwaarden onrechtmatig is, dan mag men er van uitgaan dat handelen zonder vergunning ook onrechtmatig is. Ten slotte had de Hoge Raad in het arrest *Claas-van Tongeren* uitgemaakt dat als éénmaal de onrechtmatigheid van een gedraging waarvan een verbod wordt geëist, vaststaat, dit verbod in beginsel zonder meer toewijsbaar is en de toewijzing daarvan, behoudens hier niet ter zake doende uitzonderingen, niet afhankelijk is van een nadere belangenafweging (HR 28 juni 1985, *NJ* 1986/356, m.nt. M. Scheltema, *BR* 1986, p. 121 m.nt. N.S.J. Koeman).

Door dit samenstel van arresten bestond er voor de Hoge Raad in feite geen ruimte om de op onrechtmatige daad gebaseerde verbodsactie van de milieuorganisaties ten opzichte van *Kuunders* wegens het ontbreken van een art. 12 Natuurbeschermingswetvergunning af te wijzen. Het *Kuunders*-arrest past zo in het stelsel van het burgerlijk recht. Natuurlijk komt de vraag op of de Hoge Raad geen rekening had moeten houden met de bijzonderheden van het geval. In de eerste plaats gaat het in cassatie om vragen van recht en niet om feitelijke bijzonderheden van het geval. In de tweede plaats kan een rol hebben gespeeld dat geleidelijk aan de ernst van ammoniakschade en de zogenaamde verzuringsproblematiek meer onder de aandacht kwam en de Hoge Raad om deze reden wellicht ook niet sterk geneigd was om - als dit al mogelijk was - rekening te houden met de bijzonderheden van het geval.

Uit de SGP-jurisprudentie blijkt dat met deze benadering van de Hoge Raad alle problemen nog niet de wereld uit zijn. Nadat de rechtbank 's-Gravenhage (7 september 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU2088, *AB* 2005/398, m.nt. M.J. Kanne en R. Nehmelman) in een civiele vordering van de Clara Wichmann Stichting de Staat had bevolen jegens de SGP art. 2 Wet subsidiëring politieke partijen buiten toepassing te laten wegens strijd met art. 7 Vrouwenverdrag, weigert de minister van BZK aan de SGP subsidie. In beroep tegen dit weigeringsbesluit oordeelt de rechtbank 's-Gravenhage (bestuursrechtkamer) dat de minister geen andere keus had en verklaart het beroep van de SGP ongegrond (30 november 2006). In hoger beroep komt de Afdeling bestuursrechtspraak tot een ander oordeel en verklaart het beroep gegrond. Art. 7 Vrouwenverdrag noopt niet tot het buiten toepassing laten van art. 2 Wet subsidiëring politieke partijen. De minister moet daarom alsnog een besluit nemen waarmee het recht op subsidie gehonoreerd wordt (ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493, *AB* 2008/35, m.nt. R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen). In het civiele hoger beroep tegen de eerste uitspraak van de rechtbank laat het Hof 's-Gravenhage de verklaring voor recht, dat de Staat onrechtmatig handelt jegens de Clara Wichmann Stichting evenwel in stand (20 december 2007). De Hoge Raad oordeelt in cassatie dat er inderdaad sprake is van strijd met art. 7 Vrouwenverdrag maar dat de keuze welke maatregelen moeten worden getroffen om een einde te maken aan de discriminatie door de SGP aan de Staat moet worden overgelaten (HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, *AB* 2010/190, m.nt. F.J. van Ommeren).

16.5 Het COVRA-arrest

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS665984:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

De regel van het *Kuunders*-arrest, waarin het ging om een verbodsactie, mag niet worden uitgebreid tot onrechtmatige daadsacties gericht op het verkrijgen van andere voorzieningen. Dit blijkt uit het COVRA-arrest (HR 17 januari 1997, AB 1997/265, m.nt. Th.G. Drupsteen; NJ 1998/656, m.nt. A.R. Bloembergen; *M en R* 1998/7, m.nt. P. Kottenhagen-Edzes). COVRA is de afkorting van Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval N.V. COVRA wil een opslagvoorziening voor radioactief afval exploiteren in het Sloegebied bij Vlissingen. Hiertoe was een vergunning verleend krachtens de Kernenergiewet. Tegen het besluit om vergunning te verlenen had onder meer de Stichting Miljoenen zijn tegen beroep ingesteld bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur op grond van de toen geldende Tijdelijke wet Kroongeschillen. Nog voor de Afdeling uitspraak doet begint de Stichting een civielrechtelijke kort gedingprocedure en vordert naast een verbod om de opslagactiviteiten uit te voeren of voort te zetten een aantal verklaringen voor recht. Deze waren er op gericht om de president te laten verklaren dat COVRA haar activiteiten onrechtmatig zou uitoefenen wanneer zij niet zou voldoen aan bepaalde ten opzichte van de verleende vergunning aanvullende eisen. Voordat de president tot een vonnis komt wijst de Afdeling voor de geschillen van bestuur het beroep tegen het vergunningbesluit af. Ook de president wijst de vordering in kort geding af. Het hoger beroep hiertegen wordt ongegrond verklaard. Het hof was van oordeel dat in een zaak als deze de burgerlijke rechter zich zou moeten aansluiten bij het oordeel van zijn bestuursrechtelijke collega. Deze had geoordeeld dat de Kernenergiewetvergunning zowel voor wat haar wijze van totstandkoming als wat haar inhoud betreft in overeenstemming was met de wettelijke voorschriften en de algemene rechtsbeginselen. COVRA handelde niet onrechtmatig door in overeenstemming met de door de bestuursrechter getoetste vergunning te handelen.

De Hoge Raad verwerpt het tegen het arrest van het hof ingestelde cassatieberoep. De Hoge Raad overweegt hiertoe het volgende.

‘Het onderhavige geval kenmerkt zich hierdoor dat (a) de Stichting en een aantal anderen op voet van de toenmalige Tijdelijke wet Kroongeschillen tegen de vergunning bij de Afdeling beroep hebben ingesteld; (b) voordat de Afdeling op het beroep had beslist, de Stichting en anderen bij inleidende dagvaarding het onderhavige geding aanhangig hebben gemaakt; (c) de in dit geding door de Stichting ingestelde vorderingen niet strekken tot vergoeding van geleden of te lijden schade of tot vaststellen van aansprakelijkheid van COVRA ter zake van aantasting van concrete belangen van een bepaalde groep burgers, welke met het oog op een efficiënte rechtsbescherming bundeling door een daartoe opgerichte rechtspersoon vergen, maar tot het verkrijgen van voorzieningen (verklaringen voor recht, bevelen en geboden) die de strekking hebben COVRA de verplichting op te leggen om bij haar werkzaamheden meer en andere regels in acht te nemen dan in de voorschriften van de vergunning zijn neergelegd; (d) het vonnis van de Rechtbank in dit geding is gewezen na de uitspraak van de Afdeling op het beroep.

In een zodanig geval moet uitgangspunt zijn dat een doelmatige verdeling van de werkzaamheden tussen de burgerlijke en de bestuursrechter, waarbij in het bijzonder gewicht toekomt aan het vermijden van tegenstrijdige uitspraken, meebrengt dat het geding voor de burgerlijke rechter enkel kan betreffen de vraag aan de vergunninghouder, wanneer hij zich gedraagt overeenkomstig de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften, niettemin voorzieningen als hier gevorderd kunnen worden opgelegd. Daarbij heeft te gelden dat de vergunninghouder zich in beginsel op het standpunt mag stellen dat de vergunning overeenkomstig de wet is verleend en de overeenkomstig de wet in aanmerking te nemen belangen door de vergunningverlenende instantie volledig en op juiste wijze zijn afgewogen, en dat geen plaats is voor voorzieningen als in dit geding gevorderd, zolang hij overeenkomstig de vergunning handelt, maar dat dit anders zal kunnen zijn op grond van

bijzondere omstandigheden waarvan in het onderhavige geding evenwel niet is gebleken.

Dit uitgangspunt brengt mee dat de Stichting, die bij de bestuursrechter tegen de vergunning beroep heeft ingesteld, in de procedure voor de burgerlijke rechter haar vorderingen ter zake van voormelde voorzieningen niet kan doen steunen op gronden die in de beroepsprocedure aan de orde zijn gesteld of hadden kunnen worden gesteld. In het bijzonder kan zij in dit geding voor de burgerlijke rechter zich niet erop beroepen dat de overeenkomstig de wet in aanmerking komende belangen op onjuiste wijze zijn afgewogen.'

Dat de Hoge Raad in het COVRA-arrest een zo duidelijk standpunt inneemt dat in sterke mate berust op een doelmatige taakverdeling tussen burgerlijke en bestuursrechter hangt zo te zien samen met twee factoren. Anders dan in het *Kuunders*-arrest, waar in eerste instantie nog de Kroon als beroepsorgaan optrad, wordt tegen het verlenen van een Kernenergiewetvergunning in het COVRA-arrest rechtsbescherming geboden door een onafhankelijke bestuursrechter. Het is begrijpelijk en juist dat de Hoge Raad aan dit optreden van de bestuursrechter voorrang verleent. Het is ook begrijpelijk en juist dat de Hoge Raad naast het optreden van een vergunningverlenende instantie en een bestuursrechter geen ruimte ziet voor de burgerlijke rechter om in het kader van een onrechtmatige daadsactie gericht op het treffen van voorzieningen, aanvullende eisen te stellen. Wanneer de Hoge Raad deze ruimte wel aanwezig zou hebben geacht, zou dit hebben geleid tot een onoverzichtelijke situatie.

AB Klassiek 2022/16.6

16.6 De positie van de burgerlijke rechter

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS667078:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

Dat organisaties ontvankelijk zijn in een vordering uit onrechtmatige daad tegen de aantasting van algemene of collectieve belangen, die zij krachtens hun statuten behartigen en die zich lenen voor bundeling, brengt mee dat de burgerlijke rechter kan worden benaderd met rechtsvorderingen van zeer uiteenlopende en vergaande aard. Hij heeft geen instrument om deze op formele gronden buiten de deur te houden. Omdat de vordering wordt gebaseerd op art. 6:162 BW is er sprake van een schuldvordering of een burgerlijk recht. Volgens het *Noordwijkerhout/Guldmond*-arrest (HR 31 december 1915, NJ 1916/407, nr. 2 in deze bundel) is de bevoegdheid van de burgerlijke rechter hiermee gegeven. De eisende organisatie is sinds het *De Nieuwe Meer*-arrest ontvankelijk. De vraag of er wel sprake is van een door art. 140 BW(oud), art. 6:162 BW beschermd belang, speelt geen rol meer sinds het *Kabayel*-arrest (HR 18 februari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1267, AB 1994/415, m.nt. G.A. van der Veen; NJ 1995/718, m.nt. M. Scheltema). Het ging daar om een civielrechtelijke vordering van de Staat uit onrechtmatige daad tot ontruiming van woonruimte in een asielzoekerscentrum. Volgens de Hoge Raad was niet vereist dat de Staat aan die vordering een 'civielrechtelijk belang' ten grondslag legt. Nodig is slechts dat voldaan is aan de eis van een voldoende belang, zoals deze tot uiting is gebracht in art. 3:30 BW. Dat belang was er in die zaak, want de Staat had belang bij het wederom ter beschikking komen van de door Kabayel c.s. in het asielzoekerscentrum gebruikte ruimten.

Wel kan nog steeds de vraag opkomen, of de civiele rechter niet op het terrein van de wetgever in formele zin komt. Toen de Staat nalatig bleef in het correct omzetten van de Nitraatrichtlijn vorderden de Stichting Waterpakt, de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging Consumentenbond voor de rechtbank Den Haag een verklaring voor recht dat dit nalaten onrechtmatig jegens hen was en een veroordeling van de Staat om al

het nodige te doen om aan deze onrechtmatigheid een einde te maken, waartoe een nieuw actieprogramma zou moeten worden gemaakt dat aan een aantal concrete eisen zou moeten voldoen. De vordering werd op beide punten toegewezen. In hoger beroep houdt het Hof Den Haag de behandeling van de grief tegen de verklaring voor recht aan tot het Hof van Justitie EG uitspraak heeft gedaan in een inbreukprocedure tegen de lidstaat Nederland vanwege het niet tijdig en correct omzetten van de richtlijn, en wijst de vordering tot het ongedaan maken van de onrechtmatigheid af. Door deze vordering toe te wijzen gaf de rechtbank in wezen een bevel aan de Staat om formele wetgeving tot stand te brengen, maar daartoe mist de rechter in het Nederlandse staatsbestel de bevoegdheid.

De Hoge Raad sluit zich aan bij deze redenering van het Hof.

‘Ook ingeval de wetgever heeft nagelaten binnen de implementatietermijn van een richtlijn wetgeving vast te stellen om het vereiste resultaat te bereiken, en indien moet worden aangenomen dat de Staat daarmee onrechtmatig handelt, kan de rechter niet een bevel geven binnen een door hem te bepalen termijn alsnog die wetgeving vast te stellen. Ook dan geldt nog steeds dat de vraag of wetgeving tot stand moet worden gebracht en zo ja, welke inhoud deze moet hebben, noopt tot een afweging van vele belangen, ook van niet bij een procedure als de onderhavige betrokken partijen, en een politieke beoordeling vergt waarin de rechter niet kan treden.

Het EG-recht noopt niet tot een andere beslissing. Aangenomen moet worden dat de taak van de rechter de volle werking van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen te verzekeren, te dezen slechts kan worden vervuld binnen het kader van de voor hem bestaande bevoegdheden, en dat deze bevoegdheden worden bepaald door het nationale recht.’

(HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462, NJ 2003/1, m.nt. T. Koopmans; M en R 2003/115, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk; AB 2004/39, m.nt. Chr. Backes).

De conclusie van A-G F.F. Langemeijer strekt tot vernietiging van het arrest van het Hof. Overigens heeft het HvJ EG Nederland op alle onderdelen veroordeeld wegens het niet correct omzetten van de Nitraatrichtlijn (HvJ EG 2 oktober 2003, C-322/00, M en R 2003/116).

Hier is niet aan de orde of het arrest van de HR juist is. Van belang is dat de HR de burgerlijke rechter formeel niet onbevoegd kan verklaren om van de vordering van de drie organisaties kennis te nemen, omdat deze een schuldvordering inhoudt. Materieel verklaart de HR de burgerlijke rechter onbevoegd om de vordering toe te wijzen, nu de vordering neerkomt op het maken van wetgeving in formele zin. Zie over de mogelijkheden van de rechter met betrekking tot vorderingen die zien op wetgeving in formele zin de noten van R.J.B. Schutgens bij *Harmonisatiewet*, nr 14 en *Urgenda*, nr. 46 in deze bundel. Interessant aan dat laatste arrest is onder meer dat de civiele rechter een vordering wel kan toewijzen, als die vordering ook met andere middelen dan wetgeving in formele zin kan worden nageleefd. Gevorderd was dat een bevel aan de Staat om een klimaatdoelstelling te halen. Volgens de Hoge Raad kwam het gevraagde bevel niet neer op een bevel om specifieke wetgevende maatregelen te nemen, maar laat het de Staat vrij in de keuze van de te nemen maatregelen om de reductie van de uitstoot te bereiken. Dit wordt niet anders doordat voor veel van de mogelijk te nemen maatregelen wetgeving nodig zal zijn. Het blijft immers aan de Staat om te bepalen welke maatregelen worden getroffen en welke wetgeving tot stand wordt gebracht om die reductie te bereiken.

AB Klassiek 2022/16.7

16.7 Privaatrechtelijke handhaving en klimaatzaken

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|--------|-------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |

De zaak *Kuunders* is een voorbeeld van privaatrechtelijke handhaving door organisaties in een vrij concrete kwestie tegen een enkel bedrijf dat ten onrechte niet over een (natuur)vergunning beschikte. Organisaties kunnen onder omstandigheden ook bij de civiele rechter terecht voor meer algemene kwesties die individuele gevallen van ontoereikende vergunningen verre overstijgen. Dat kunnen zij zowel tegen de overheid proberen, als tegen afzonderlijke bedrijven. Dat is duidelijk geworden sinds 2015 in zaken over verbetering van de luchtkwaliteit en het beperken van klimaatverandering.

In een zaak over luchtkwaliteit ging het over de vraag of de Staat voldoende gedaan had ter naleving van eisen uit de Richtlijn luchtkwaliteit (Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (*PbEG* 11 juni 2008, L 152)). De rechtbank had geoordeeld dat de Staat tekort was geschoten en dus onrechtmatig had gehandeld, waarna de Staat met een aangepast programma volgens het Hof alsnog voldoende gedaan had (Hof Den Haag 7 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:915 en Rb. Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, *AB* 2018/115, m.nt. C.W. Backes en G.A. van der Veen). De rechtbank hanteerde een lastige redenering waarin de civielrechtelijke vorderingen ten dele stukliepen omdat er ook bestuursrechtelijke rechtsgangen zouden open staan. Volgens de rechtbank hadden de eisende partijen ook appellabele besluiten kunnen uitlokken om over die band lokaal schendingen van de eisen uit de Richtlijn aan de orde te stellen. Dat was voor het Hof echter al te gekunsteld. Volgens het Hof stonden eisers in dit geval geen met voldoende rechtswaarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgangen ten dienste.

In klimaatzaken speelt de verhouding met bestuursrechtelijke besluiten en bestuursrechtelijke rechtsgangen niet. Er is onvoldoende relatie met appellabele besluiten die zouden kunnen zien op beperking van klimaatverandering. In de al genoemde *Urgenda*-zaak die in deze bundel onder nr. 46 aan de orde komt, speelde wel een argument dat de civiele rechter op het terrein van wetgeving in formele kwam, maar dat argument redde het niet. Die mogelijke verhouding met wetgeving in formele zin speelt uiteraard niet wanneer organisaties afzonderlijke bedrijven voor de rechter dagen. Ook de (eventuele) mogelijkheid om te procederen tegen bestuursrechtelijke besluiten speelt niet, zoals al volgt uit het *Kuunders*-arrest. In de (aan het slot van nr. 46 ook kort besproken) zaak die leidde tot het *Shell*-vonnis vorderde Milieudefensie dat Royal Dutch Shell (RDS), de beleidsbepalende vennootschap van de Shell-groep, moest zorgen voor reductie van de uitstoot van broeikasgassen door de Shell-groep, haar toeleveranciers en afnemers. De rechtbank wees de vordering toe. Volgens de rechtbank volgt uit de voor RDS geldende ongeschreven zorgvuldigheidnorm, die de rechtbank heeft ingevuld aan de hand van de feiten, breed gedragen inzichten en internationaal aanvaarde standaarden dat RDS haar reductieverplichtingen dreigt te schenden. De rechtbank beveelt RDS zowel rechtstreeks als via de vennootschappen en rechtspersonen die zij in haar geconsolideerde jaarrekening pleegt op te nemen en waarmee zij tezamen de Shell-groep vormt, het gezamenlijk jaarlijks volume van alle aan de bedrijfsactiviteiten en verkochte energie dragende producten van de Shell-groep verbonden CO₂-emissies naar de atmosfeer zodanig te beperken of doen beperken dat dit volume aan het eind van het jaar 2030 ten minste zal zijn verminderd met netto 45% in vergelijking met het niveau van het jaar 2019 (Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, *M en R* 2021/86, m.nt. B. Arentz).

Het zal nog gezien moeten worden in hoeverre het *Shell*-vonnis standhoudt. Het geeft wel een indicatie hoever organisaties bij de burgerlijke rechter kunnen komen met civielrechtelijke vorderingen tegen bedrijven. Het *Kuunders*-arrest ging nog over een relatief lokale kwestie van een ontbrekende vergunning. De *Shell*-zaak toont dat de civiele rechter ook ruimte biedt voor vorderingen die een enkele vergunningenkwestie verre overstijgt.

AB Klassiek 2022/16.8

16.8 Toespitsing door de Afdeling bestuursrechtspraak

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS66671:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

De Afdeling bestuursrechtspraak neemt niet meer voetstoots aan dat een organisatie door het in beroep aangevochten besluit rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. (ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911, AB 2008/348, m.nt. F.C.A.M. Michiels; Gst. 7308/141, m.nt. F.A. de Lange; BR 2008/191, m.nt. Nijmeijer; M en R 2008/105, m.nt. Jans en De Graaf; AA 2009, p.â€51, m.nt. L.J.A. Damen). De Afdeling overweegt hiertoe:

‘Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. (...)

Het statutaire belang van de (betreffende) Stichting is zo veelomvattend dat het onvoldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de Stichting rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit. (...)

Voorts is gebleken dat de Stichting geen werkzaamheden verricht die kunnen worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, waaruit blijkt dat zij het rechtstreeks bij het bestreden besluit in het bijzonder behartigt. (Hierna volgt een weergave van de feitelijke werkzaamheden van de betreffende Stichting).

De Afdeling overweegt dat het louter in rechte opkomen tegen besluiten als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Een andere uitleg zou betekenen dat voor de ontvankelijkheid van een bezwaar of beroep van een rechtspersoon, in een geval als hier aan de orde, 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 een ieder zou openstaan (actio popularis).

De Afdeling overweegt vervolgens dat evenmin als feitelijke werkzaamheden kunnen gelden verzoeken tot handhavend optreden en het indienen van zienswijzen, nu beide dienen ter voorbereiding van in rechte opkomen tegen besluiten. Dit geldt m.m. ook voor het vergaren van informatie ten behoeve van eventuele bestuursrechtelijke procedures en het mondeling of schriftelijk informeren van derden over aanhangige of afgeronde procedures.

De Afdeling neemt voorts in aanmerking dat is gebleken dat de Stichting door het optreden in rechte in dit geval geen bundeling van rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken individuele belang tot stand brengt waarmee effectieve rechtsbescherming gediend kan zijn, in vergelijking met het afzonderlijk procederen van een groot aantal individuele natuurlijke personen die door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. De Afdeling sluit met dit criterium aan bij het arrest van de Hoge Raad van 17 juni 1986, AB 1987/173.’

Deze uitspraak is nogal kritisch ontvangen (bijv. door Kars de Graaf, Jan Jans & Hanna Tolsma, ‘Milieuorganisaties door de mangel. De wetgever gepasseerd’, NJB 2009, p.â€80-87). Daar is echter niet veel reden toe. Aan de orde komt de vraag of de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden nu als cumulatieve of als alternatieve vereisten moeten worden gezien. Het is duidelijk dat de wet beide vereisten stelt. Er is dan ook geen reden om ze te beschouwen als alternatieve vereisten. Wel kan men zich voorstellen dat naarmate er duidelijker en overtuigender wordt voldaan aan één van de twee vereisten de toets op het andere vereiste wat lichter kan zijn. Zo zal men bij een sinds kort opgerichte rechtspersoon met een concrete en duidelijke doelstelling geneigd zijn wat lichtere eisen te stellen op het punt van de feitelijke werkzaamheden.

Ook wordt kritiek geuit op het punt dat in het wetgevingsproces rond de afschaffing van de actio popularis er steeds vanuit is gegaan dat organisaties in beroep ontvankelijk zullen blijven. Dat is ongetwijfeld juist, maar in dit wetgevingsproces is dan ook niet gedacht aan rechtspersonen met een bestuur van enkele leden zonder enige aanhang die uitsluitend zijn opgericht om in bestuursrechtelijke procedures te kunnen optreden in plaats van individuele appellanten die onder het regime van de actio popularis ontvankelijk waren. Tenslotte zou de uitspraak in strijd zijn met de geest van het Verdrag van Aarhus. Juist is dat dit Verdrag de ontvankelijkheid van rechtspersonen in bestuursrechtelijke procedures garandeert. Dat wil niet zeggen dat er geen eisen aan deze organisaties zouden mogen worden gesteld. Wel leert het Verdrag volgens het Hof van Justitie van de EU inmiddels dat ons recht onder omstandigheden ontoelaatbare belemmeringen oproept door beroep bij de bestuursrechter alleen open te stellen voor degenen die een zienswijze tegen een ontwerpbesluit hebben ingediend. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarop haar rechtspraak met betrekking tot art. 6:1 Awb in het omgevingsrecht gewijzigd en biedt ruimer toegang dan dat artikel voorschrijft. Dat gaat het bestek van deze bespreking verder te buiten. Dat komt nader aan de orde in de noot van Widdershoven onder *Pušár*, nr. 43, waarin aandacht wordt geschonken aan het arrest HvJ EU 14 januari 2021, *AB* 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma (*Varkens in nood*).

AB Klassiek 2022/16.9

16.9 Zou Kuunders nog kunnen voorkomen?

G.A. van der Veen, datum 01-01-2022

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| Datum | 01-01-2022 |
| Auteur | G.A. van der Veen |
| JCDI | JCDI:ADS665985:1 |
| Vakgebied(en) | Bestuursrecht algemeen / Algemeen |

Er geldt geen wettelijke regel die voorkomt dat een voor Kuunders onbillijke samenloop van burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures nog kan voorkomen. Toch lijkt de kans hierop door allerlei wijzigingen in de bestuursrechtelijke wetgeving niet meer erg groot. In de eerste plaats is het optreden van de Kroon in administratief beroep vervangen door administratieve rechtspraak. Hiermee hebben we geen orgaan meer dat in beroep zelf een vergunning verleent. Een administratieve rechter beperkt zich doorgaans tot een toetsing van het voorliggende besluit en geeft hoogstens een voorlopige voorziening, maar neemt in beginsel niet zelf een nieuw besluit. Verder houdt de Hoge Raad rekening met en stemt hij af op de rechtspraak van de bestuursrechter. Wanneer een bestuursrechter een besluit naar inhoud en wijze van totstandkoming in overeenstemming met het recht acht, zal de burgerlijke rechter dit besluit niet alsnog aantasten. Ten slotte biedt het bestuursrecht anders dan in de tijd van Kuunders naast bestuursdwang ook de sanctie van de dwangsom. Dit behoeft de gang naar de burgerlijke rechter niet in de weg te staan, maar maakt hem wel minder noodzakelijk. Er bestaat voor belanghebbenden een bestuursrechtelijk alternatief, namelijk een verzoek tot het opleggen van een last onder dwangsom. Hoe effectief deze weg is, is een andere vraag. Dat hangt ervan af, in hoeverre bestuursorganen in een concreet geval daadwerkelijk invulling willen geven aan de beginselplicht tot handhaving.

G.A. van der Veen

In de vorige druk van *AB Klassiek* was het arrest *Kuunders-Milieuorganisaties* geannoteerd door Th.G. Drupsteen. Elementen uit die annotatie zijn verwerkt in het vorenstaande.