

Natuur-querulantisme

Ooit werd de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee in een rechterlijke procedure niet-ontvankelijk verklaard. Zij zou geen belanghebbende zijn in een milieuzaak. Dat was in de vroege jaren zeventig, toen het milieu- en natuurbeschermingsrecht nog in de kinderschoenen stond. De kritiek daarop was destijds niet van de lucht. Al gauw stapte men van dit wel zeer beperkte belanghebbende-begrip af en werd de ontwikkeling in gang gezet waarbij algemene en collectieve belangen steeds meer werden aangemerkt als eigen belangen van milieclubs (in juridisch jargon: rechtspersonen) die de behartiging daarvan in hun vaandel (lees: statuten) hadden geschreven. Men spreekt sindsdien wel van een actio popularis wanneer het beroepsrecht bij de rechter voor een ieder open zou staan.

Het lijkt er nu op dat deze ontwikkeling recent tot stilstand is gebracht. In een 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 onvolgende onderscheidend" is om de stichting rechtstreeks betrokken te kunnen oordelen. Bovendien heeft de rechter problemen met 'het louter in rechte opkomen tegen besluiten'. De rechter neemt in de uitspraak in wezen heel duidelijk afstand van de actio popularis-gedachte. Het vanuit Amsterdam alleen maar procederen tegen veehouderijen in geheel Nederland geeft dus geen beroepsrecht.

Ook in een latere uitspraak van 22 oktober 2008 (200706663/1; Stichting VMDLT ver-

sus GS Noord-Brabant) wordt om dezelfde twee redenen (veelomvattende statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden in hoofdzaak juridische procedures) ontvankelijkheid aan een milieugroep ontzegd. Er zijn al langer geluiden in de politiek (bijvoorbeeld de geruchtmakende motie-Spies van 17 december 2002) en rechtsliteratuur om met name het beroepsrecht voor milieugroepen verder te beperken of zelfs geheel af te schaffen.

In de rechtsliteratuur wordt er echter door anderen ook op gewezen dat het juist de milieugroepen zijn geweest die de motor waren achter de ontwikkeling van het milieu- en natuurbeschermingsrecht. Onder het begrip van 'algemene belangen' behoren volgens de rechtsdoctrine ook ideële belangen zoals "een schoon milieu" of "milieubelangen". In zijn bestuursrechtelijk standaardwerk *Hoofdstukken van administratief recht* wijst hoogleraar en staatsraad Willem Konijnenbelt er op dat in het milieurecht en het ruimtelijke ordeningsrecht aanvankelijk "voor een actio popularis was gekozen omdat een ieder bij de milieu-problematiek is betrokken, alsook omdat op die manier allerlei ontvankelijkheidsperikelen zouden kunnen worden vermeden" (cursivering FK). Hij lijkt te willen zeggen dat daar waar een organisatie de moeite neemt van bezwaar en beroep er daar dus kennelijk ook een belang in schuilt en er deswege ook een rechtsgang moet zijn.

Vergeeten mag niet worden dat het in een rechtszaak niet alleen om geschillenbeslechting gaat, maar ook om waarheidsvinding. Het zou daarbij in principe niet uit hoeven te maken wie of welke organisatie de bezwaren inbrengt. Aan de andere kant zal wellicht ook gewaakt moeten worden tegen querulantisme of, zoals mijn

Van Dale aanduidt: ziekelijke klaagzucht. In dit spanningsveld beweegt zich thans de RvS-jurisprudentie, maar wellicht is (kans op) querulantie altijd nog beter dan het dichtgooien van de rechtsgang voor bepaalde milieugroepen. De goeden mogen niet onder de kwaden lijden. Verschuuren en Van Wijmen wijzen er in hun planbureaustudie uit 2002 (*Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*, Wageningen 2002) al op dat nooit is vastgesteld dat de actio popularis vertragend werkt of voedingsbodem biedt aan querulantisme. Zij vinden het afschaffen van de actio popularis ter bestrijding van juridisering cq. querulantie niet zinvol en zelfs contraproductief: het leidt eerder tot juist meer rechtszaken en dus verdergaande juridisering. Zij vinden dat de procesgang van bonafide rechtspersonen met ideële statutaire doelen ook "onvredekanaliserend" werkt. Voorts is van misbruik niet gebleken: de kwaliteit van processueel optreden door hen "is doorgaans hoog en hun successcore ook", aldus Verschuuren en Van Wijmen.

Bovendien is er in een juristenblad onlangs ook al op gewezen dat je als milieugroep ontvankelijkheid wellicht kunt orkestreeren en naar die twee criteria toe kunt 'organiseren' door middel van statutaire wijziging en door middel van ook wat andere relevante feitelijke werkzaamheden te organiseren ('een dagje wilgen knotten' of 'papiertjes van de straat oprapen'). Alsdan zijn de juridische criteria niet scherp en kunnen de goeden onder de kwaden lijden en de functie van het recht is juist om dat te voorkomen. ♦

Fred Kistenkas
Alterra en Wageningen Universiteit
fred.kistenkas@wur.nl