

ANNOTATIE

De milieugroep moet weer met de laarzen in de modder

mr. J.E. Dijk

Annotatie bij Raad van State, 20-03-2024, ECLI:NL:RVS:2024:1139 (OGR-2024-0076)

Tot voor kort konden in omgevingsrechtelijke procedures alleen rechtstreeks belanghebbenden in beroep bij de rechter. Belangenorganisaties moesten, om als rechtstreeks belanghebbende bij de rechter naar binnen te kunnen, aantonen dat ze voldoende feitelijke werkzaamheden verrichtten; dat zijn activiteiten die niets met procedures te maken hebben. Sinds het Europese Hof van Justitie het 'Varkens in Nood-arrest' heeft gewezen,^[1] kunnen ook niet-belanghebbenden in beroep. Zij lopen dan wel tegen het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan: je kunt je alleen beroepen op wetten en regels die tot doel hebben jouw belang te beschermen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) werpt in een uitspraak van 20 maart 2024 een nieuwe dam op voor milieugroepen: de rechter toetst nu ook in het kader van het relativiteitsvereiste of milieugroepen voldoende feitelijke werkzaamheden verrichten.

Laarzen in de modder

De rechter als laatste strohalm: belangenorganisaties zien vaak geen andere mogelijkheid om natuur en milieu te beschermen. De Awb maakt dat ook mogelijk: rechtstreeks belanghebbenden kunnen beroep instellen en in artikel 1:2, derde lid, van de Awb is bepaald dat als belangen van rechtspersonen worden beschouwd de belangen die zij behartigen volgens hun doelstellingen en hun feitelijke werkzaamheden. Dat betekent dat in de eerste plaats de statuten van een rechtspersoon van belang zijn. Sinds een uitspraak van de Afdeling uit 2008 is de rechter ook expliciet gaan toetsen of een rechtspersoon wel voldoende feitelijke werkzaamheden verricht.^[2] Een milieugroep moet ook met zijn laarzen in de modder staan

om een natuurgebied te onderhouden, met spandoeken door de straat lopen of op een andere manier laten zien dat ze niet alleen maar procedeert. In tal van procedures bij de rechter moest een milieuorganisatie met bewijsmateriaal laten zien dat ze voldoende activiteiten verrichtte die niets met procedures te maken hadden, om als rechtstreeks belanghebbende te worden aangemerkt; en dat lukte niet altijd.[3]

Varkens in Nood

Door het 'Varkens in Nood-arrest' van het Europese Hof van Justitie kwam er een nuance bij omgevingsrechtelijke besluiten die op basis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb tot stand zijn gekomen. Dat zijn procedures waarbij eerst zienswijzen tegen een ontwerpbesluit kunnen worden ingediend, en daarna in beroep kan worden gegaan bij de rechter. In Nederland geldt dat bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen en veel omgevingsvergunningen. Het Europese Hof oordeelde dat, als in het nationale recht voor eenieder de mogelijkheid wordt geboden om in de procedure ter voorbereiding van een besluit inspraak te leveren, je het recht om beroep in te stellen niet kunt beperken tot alleen de beperkte groep van rechtstreeks belanghebbenden, zoals dat in Nederland tot het Varkens in Nood-arrest gebeurde.

De Afdeling heeft in een aantal uitspraken het arrest van het Europese Hof vertaald naar de Nederlandse rechtspraktijk. Zo oordeelde de Afdeling dat een niet-belanghebbende die een zienswijze tegen het ontwerpbesluit heeft ingediend, in beroep moet kunnen bij de rechter.[4] Werd een beroep voor het Varkens in Nood-arrest niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van een rechtstreeks belang, na 'Varkens in Nood' kwam de deur van de rechter open te staan.

Relativiteitsvereiste

Fijntjes wees de Afdeling er dan wel op dat een inhoudelijke behandeling van het beroep van een niet-belanghebbende vaak zou gaan struikelen op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb. Dat artikel komt erop neer dat een appellant alleen succes kan hebben bij de rechter, als de regels waarop hij zich beroept strekken tot de bescherming van zijn belang. Voorbeeld: de buurman van een te bouwen windturbine zal geen succes bij de rechter hebben, als hij aanvoert dat de windturbine de radar van het nabijgelegen vliegveld verstoort. De regels daarover dienen ter bescherming van het vliegveld, niet van de belangen van de buurman. Als niet de buurman, maar een niet-belanghebbende in beroep gaat tegen de bouw van de windturbine, dan loopt hij tegen het probleem aan dat geen enkele inhoudelijke regel strekt tot bescherming van zijn belangen. Hij wordt immers in geen enkel persoonlijk belang geraakt door de bouw van de windturbine.

Terug naar de milieuclub; die heeft het een stuk makkelijker. Die kan immers in zijn statuten zelf de omvang van de belangen bepalen die hij wenst te beschermen. Zo tackelt de rechtspersoon zelf het probleem van het relativiteitsvereiste.

De vraag of de milieuclub voldoende feitelijke werkzaamheden verricht, was – tot de uitspraak van 20 maart 2024 – ook geen probleem. In een eerdere uitspraak had de Afdeling namelijk geoordeeld dat de eis van voldoende feitelijke werkzaamheden niet relevant is bij het relativiteitsvereiste.[5] De feitelijke werkzaamheden zijn wel relevant waar het gaat om de vraag of een appellant rechtstreeks belanghebbende is. Dat volgt uit artikel 1:2, derde lid, van de Awb, waarin is bepaald dat voor de vraag of een rechtspersoon rechtstreeks belanghebbende is, niet alleen de doelstellingen van de rechtspersoon, maar ook diens feitelijke werkzaamheden van betekenis zijn.

Enige feitelijke werkzaamheden

In de uitspraak van 20 maart 2024 komt de Afdeling op haar oordeel terug. Of, in haar eigen woorden; zij nuanceert de lijn die zij in eerdere jurisprudentie heeft uitgezet. In de uitspraak van 20 maart ging het om een vereniging die netjes een zienswijze had ingediend tegen een ontwerpbestemmingsplan, vervolgens in beroep ging tegen het besluit tot vaststelling van dat plan en ruitelijk erkende geen feitelijke werkzaamheden te verrichten. Geen probleem, zou je zeggen op basis van de eerdere jurisprudentie van de Afdeling. Maar de staatsraden dachten daar nu toch anders over. Ook als het beroep ontvankelijk is omdat de rechtspersoon een zienswijze naar voren heeft gebracht, vindt de Afdeling het in het kader van het relativiteitsvereiste essentieel dat een rechtspersoon enige feitelijke werkzaamheden verricht ter invulling van zijn statutaire belangen.

De uitspraak komt er op neer dat een wet of regel de belangen van een rechtspersoon alleen kan beschermen, als de rechtspersoon iets aan feitelijke werkzaamheden doet om zijn belangen te bereiken. De milieuorganisatie moet, om de woorden van de Afdeling te gebruiken, invulling geven aan de algemene belangen die zij statutair behartigt.

Gissen

Het is gissen wat nu precies de juridische basis van deze tournure van de Afdeling is. De redenering die eerder in de uitspraak uit 2023 werd gehanteerd was helder en klopte juridisch als een bus. Feitelijke werkzaamheden worden verplicht in artikel 1:2, derde lid, van de Awb en zijn dus alleen relevant in het kader van het rechtstreekse belang. In artikel 8:69a van de Awb staat niets over feitelijke werkzaamheden en dus zijn ze niet relevant voor de vraag of een wet strekt ter bescherming van een belang.

Door de uitspraak van 20 maart 2024 wordt het ineens een stuk diffuser. Het lijkt erop dat de Afdeling via een achterdeur een dam wil opwerpen tegen louter procederende milieuorganisaties, zoals ze dat al sinds 2008 over de boeg van artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft gedaan. Het is maar de vraag of ook artikel 8:69a van de Awb zich leent voor een dergelijke beperking. Via het relativiteitsvereiste wordt beoordeeld of de specifieke argumenten die een appellant aandraagt inhoudelijk kunnen worden getoetst.[6] De vraag of een appellant überhaupt bij de rechter naar binnen kan is dan al gepasseerd, en in het geval van de milieugroep in de uitspraak van 20 maart 2024 positief beantwoord: de groep was immers ontvankelijk verklaard.

Aarzeling

Dat de Afdeling met aarzeling artikel 8:69a van de Awb toepast, blijkt uit het feit dat zij verlangt dat een belangenorganisatie feitelijk invulling geeft aan haar statutaire belang, maar niet veel invulling vraagt. Volgens de Afdeling moet de rechtspersoon 'enige' feitelijke werkzaamheden verrichten. Wanneer daarvan dan ten minste sprake is, blijft in het midden, maar heel hoog zal de lat niet liggen. De feitelijke werkzaamheden hoeven verder van de Afdeling geen betrekking te hebben op het specifieke statutaire belang dat de rechtspersoon in een procedure wil beschermen. Een milieuorganisatie die als feitelijke werkzaamheid alleen één keer per jaar afval prikt in de wijk, mag zich in een procedure dus keren tegen de geluidsoverlast die een fabriek in de buurt veroorzaakt. Dat is in lijn met de vaste jurisprudentie van de Afdeling. Maar in het licht van het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb, dat toch verlangt dat de norm strekt ter bescherming van het belang van de rechtspersoon, zou een consequente redenering dan zijn dat de feitelijke werkzaamheden zich ook uitstrekken tot de geschonden norm.

De Afdeling rekt het relativiteitsvereiste naar mijn idee te ver op, door over de boeg van artikel 8:69a van de Awb van belangenorganisaties te verlangen dat ze voldoende feitelijke werkzaamheden verrichten in een procedure waarin een appellant geen belanghebbende hoeft te zijn. Als de statutaire belangen van de rechtspersoon worden geschonden, en de stichting of vereniging beroept zich op wetten en regels die strekken tot bescherming van die belangen, dan zou dat voldoende moeten zijn voor een inhoudelijke toets van die beroepsgrond. Concreet vertaald naar de uitspraak van 20 maart 2024, had de Afdeling moeten beoordelen of de wetten en regels waarop de appellerende milieugroep zich beriep pasten in de statutaire belangen die zij behartigt.

Noten

[1] Arrest van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

[2] Uitspraak Afdeling 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911.

[3] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1139.

[4] Uitspraak Afdeling 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

[5] Uitspraak Afdeling 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:425.

[6] Vgl. Kamerstukken I 2012/13, 32450, G, p. 4-5.