



Toegang tot de rechter: strategisch procederen in het milieurecht

Bestuursrechter en civiele rechter

VMR 31 mei 2018

Prof. mr. G.A. (Gerrit) van der Veen

RU Groningen

AKD Rotterdam





Inhoud

- > 1. What's new / what's old
- > 2. What's new en de bestuursrechter
- > 3. What's new en de civiele rechter
- > 4. Afronding met twee stellingen



What's new?

- > Voorwoord preadviezen Jonge VAR 2017:
- > Strategisch procederen gaat over de manier waarop het recht wordt ingezet ter behartiging van maatschappelijke belangen
- > Dat is op zichzelf niet nieuw;
 - Artikel 1:2 lid 3 Awb dateert van 1994
 - Artikel 3:305a en 3:305b BW uit 1994 bevestigen HR 17 juni 1986 (RvdW 1986/135)



What's old?

- › Wat was al: individuele kwesties naar aanleiding van ontbrekende of (gesteld) onjuiste vergunningen

Civiel tegen de (gesteld) overtreder; bijvoorbeeld:

- › Kuunders/milieuorganisaties, HR 18 december 1992 (ECLI:NL:HR:1992:ZC0808)
- › Miljoenen zijn tegen/Covra, HR 17 januari 1997 (NJ 1998/656)

Bestuursrechtelijk tegen Awb-besluiten (aan de orde van de dag):

- › ABRvS 20 december 2017, 201608702/1/A1 (Vlagtwedde)
- › ABRvS 21 december 2016, 201603682/1/R2 en 201603684/1/R2
- › De "openbare ruimte"-uitspraak uit 2008 heeft weinig beperkt (ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911)



What's new?

- > Jonge VAR 2017: De "bovenindividuele insteek", lees: een kwestie die een concrete casus ontstijgt
- > Een maatschappelijk vraagstuk dat (waarschijnlijk) niet slechts aan één concrete vergunningverlening, handhavingsactie of ander bestuursrechtelijke beschikking is opgehangen
- > Een vraagstuk dat vertaald is (of zelfs nog moet worden) in algemeen verbindende voorschriften en/of in ander gedrag van (vooral) de overheid



What's new en de bestuursrechter

- › De bestuursrechter kan eigenlijk niet zoveel met dergelijke algemene kwesties

Formeel:

bekneld door besluitbegrip en de uitsluiting van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften > bestuursprocesrecht is en blijft beschikkingen-procesrecht

- Oratie Schuurmans 2015
- VAR 2017: rechtsbescherming tegen avv's?



What's new en de bestuursrechter

Materieel:

Indien over de band van een beroep tegen een beschikking een algemeen verbindend voorschrift ter discussie komt, is de "exceptieve toetsing" vooralsnog vrij beperkt:

Conclusie Widdershoven 22 december 2017,
ECLI:NL:RVS:2017:3557

Het algemeen verbindend voorschrift "houdt het dus" meestal wel.



What's new en de bestuursrechter

- > Op welke algemene problematiek is de bestuursrechter dan wel kritisch?
- > Programmatische aanpak:
 - ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1260
 - ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259
- > Reden: Vragen omtrent de verhouding tussen de PAS en de Habitatrictlijn
- > Onderliggende reden: in hoeverre kan een programma met algemene maatregelen een individuele toetsing/normering van beschikkingen vervangen
- > Gevolg: bovenindividuele vraagstelling raakt vele beschikkingen, die nu stilleggen



Afronding bestuursrechter

- > De bestuursrechter is vooralsnog bij uitstek niet de beslechter van maatschappelijke vraagstukken die niet slechts aan één concrete vergunningverlening, handhavingsactie of ander bestuursrechtelijke beschikking zijn opgehangen.



What's new en de civiele rechter

Formeel 1:

De formele rechtskracht:

- Beschikkingen met formele rechtskracht worden niet alsnog aantastbaar, wanneer in een andere kwestie het onderliggende avv sneuvelt.
- Beste recente voorbeeld: HR 20 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:58 (Alcoholslotprogramma)



What's new en de civiele rechter

Formeel 2:

De lappendeken van de rechtsmachtverdeling:

HR 22 mei 2015, AB 2016/267 (Privacy First): avv dat via bestuursrechtelijke procedure aanvechtbaar is > geen ruimte voor de civiele rechter

Rb. Den Haag 27 december 2017, AB 2018/115 met het natuurlijk terechte gemopper van Ch.W. Backes en G.A. van der Veen



What's new en de civiele rechter

- › Rechtbank Luchtkwaliteit (1):
 - Opkomen voor algemene belangen van grotere groep personen die diffuus en onbepaald is
 - “alle inwoners van Nederland die hinder ondervinden van de luchtverontreiniging”
 - Welke vordering kan wel, wellicht wel, waarschijnlijk niet of niet ten volle, of zeker niet aan de bestuursrechter worden voorgelegd?



What's new en de civiele rechter

- › Rechtbank Luchtkwaliteit (2):
 - Wellicht: de (on)juistheid van algemeen verbindende voorschriften in het licht van algemeen verbindende verdragsbepalingen, concreet: of grenswaarden uit de Wet milieubeheer voldoen aan verdragsnormen (WHO-normen in casu).
 - Rechtbank zegt (onder meer): het is de vraag of de bestuursrechter zich echt gaat buigen over de verhouding tussen die verdragsnormen en de Wm, dus moet ik dat wel doen, anders kan er een rechtstekort optreden.
 - Tsja...



What's new en de civiele rechter

Materieel 1:

- Vragen naar de "geldende" norm (Urgenda)
- Hoger beroepszitting 28 mei 2018
 - Vonnis was van 24 juni 2015
 - Paris Agreement december 2015
 - Doorwerking nieuwe inzichten, nieuwe resultaten, nieuwe doorrekeningen effecten klimaatverandering?
- Los van de – bekend te veronderstellen – aandachtspunten rijst de vraag of hier de rechter niet wordt achterhaald door nieuw beleid/nieuwe inzichten?



What's new en de civiele rechter

Materieel 1 (vervolg):

- Nieuwe feiten/nieuwe inzichten:
 - In hoeverre kan en/of moet het Hof (en later eventueel de Hoge Raad) nieuwe inzichten, nieuwe resultaten, nieuwe doorrekeningen van effecten van klimaatverandering, overheidsmaatregelen etc meenemen in de beoordeling van de onrechtmatigheidsvraag?
 - Devolutieve werking?
 - Vragen van "ex tunc" of "ex nunc"?
- Civiele rechter komt wellicht achter de veranderde feiten aan te lopen; is er dan nog voldoende procesbelang?



What's new en de civiele rechter

Materieel 2:

- Zware bewijslast (in bodemprocedure) ten aanzien van gestelde overtreding van de norm (luchtkwaliteit):
- Ja, de termijn is overschreden, maar
- was de termijn van overschrijding (per locatie?) echt niet zo kort mogelijk?
 - Noopt eigenlijk tot onderzoek per locatie.
 - Dan vervolgens wellicht ook per locatie maatregelen via vragen van Awb-besluiten mogelijk?
 - Dan dus bestuursrechter alsnog competent?
 - Dus via een omweg alsnog uitsluiting van civiele rechter per locatie denkbaar en geheel of gedeeltelijk einde van de civiele rechtsgang?



Afronding met twee stellingen

- > Strategisch procederen bij de bestuursrechter is gewoon het aanvechten van beschikkingen, met de gewone beperkingen die daarin nu eenmaal gelden.
- > Strategisch procederen bij de civiele rechter is alleen al door de rechtsmachtverdeling een enorme hordenloop. Strenge eisen aan bewijs en nieuwe inzichten kunnen de duurzaamheid van bereikte successen beperken.



Slot

Vragen?

Prof. mr. G.A. (Gerrit) van der Veen

Advocaat | partner

Overheid en Onderneming

AKD advocaten & notarissen

Wilhelminakade 1
3072 AP Rotterdam
Postbus 4302
3006 AH Rotterdam

T: +31 88 253 5556

F: +31 88 253 5447

M: +31 6 47 67 07 77

E: gvanderveen@akd.nl

W: www.akd.nl