

# Toegang tot de rechter: strategisch procederen in het milieurecht

## Verslag van een VMR Themamiddag

M en R 2018/67

**Deze VMR Themamiddag stond in het teken van toegang tot de rechter en strategisch procederen in het milieurecht. Tijdens deze middag is er gepresenteerd en gediscussieerd over de procesmogelijkheden van milieuroorganisaties; de effectiviteit van rechtsbescherming voor de milieubelangen van burgers; en de rol van de civiele rechter, bestuursrechter en Europese rechter bij de bescherming van het milieu.**

### 1. Inleiding

Een probleem agenderen, publiciteit creëren, burgers mobiliseren, je onderhandelingspositie verbeteren, toezeggingen uitlokken, waarheidsvinding faciliteren – en met een beetje geluk nog een gunstige uitspraak ook. Bij strategisch procederen zijn de ‘neveneffecten’ van een rechtszaak niet slechts bijvangst, maar vaak zelfs het hoofddoel van de procedure.<sup>2</sup> Strategisch procederen is misschien geen nieuw fenomeen,<sup>3</sup> maar het speelt momenteel wel een belangrijke rol bij de bescherming van het milieu. De *Urgenda*-zaak<sup>4</sup> en de luchtkwaliteitszaken<sup>5</sup> vormen daar het bewijs van. Dergelijke procedures geven aanleiding tot verschillende vragen, onder meer met betrekking tot de rechtsmachtverdeling tussen de civiele rechter en de bestuursrechter, rechtsbescherming voor milieubelangen en de rol van de rechter bij het oplossen van problemen die het algemeen belang raken. Deze en andere vragen zijn geadresseerd tijdens de Themamiddag van de Vereniging voor Milieurecht, die in het teken stond van toegang tot de rechter en strategisch procederen in het milieurecht. Dit verslag geeft een samenvatting van de presentaties en benoemt de belangrijkste punten uit de daaropvolgende discussies. Op de website van de VMR kunnen alle presentaties worden bekeken.<sup>6</sup>

### 2. Welke eisen stellen het Verdrag van Aarhus en het EU recht aan de rechtsbescherming en voldoet Nederland daaraan?

Lorenzo Squintani, universitair docent bij de Rijksuniversiteit Groningen, opent de middag met de constatering dat ondanks de inspanningen van milieuroorganisaties en hun advocaten, de EU-milieudoelen op veel terreinen niet worden gehaald en de slagingspercentages van Europese plannen en programma's laag zijn. In de praktijk blijven rechtszaken hierover uit. Squintani onderzoekt welke eisen het Verdrag van Aarhus en het Unierecht stellen aan de rechtsbescherming tegen onjuist of gebrekkig geïmplementeerde plannen en programma's in het omgevingsrecht, en bespreekt of de Nederlandse rechter aan deze eisen voldoet.<sup>7</sup>

Onder plannen en programma's verstaat Squintani, kort gezegd, documenten met regelgevende functie en enige mate van abstractie, die tot doel hebben het verkrijgen van informatie en het bewerkstelligen van een gestructureerde aanpak van strategieën in de verschillende lidstaten.<sup>8</sup> Squintani stelt op basis van onder andere de *Janecek*- en *RWE*-zaken vast dat plannen en programma's een bron van materiële en procedurele (milieu)rechten is voor Unieburgers.<sup>9</sup> Op basis van het adagium *ibi ius ibi remedium* betekent dit dat de lidstaten onder het Unierecht de plicht hebben om de rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het omgevingsrecht te waarborgen. Ruimtelijke omgevingsplannen en specifieke bepalingen vallen volgens Squintani onder artikel 9, derde lid respectievelijk tweede lid, van het Verdrag van Aarhus. Kortom, rechtsbescherming tegen programma's en plannen met een regelgevend karakter is vereist.

Vervolgens constateert Squintani dat er niets is geregeld over rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het secundaire Unierecht. Het Hof van Justitie van de Europese Unie gebruikt daarom het primaire Unierecht, namelijk artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

1 Rowie Stolk werkt bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden aan een promotieonderzoek over de legitimiteit en effectiviteit van strategisch procederende belangenorganisaties en Tim Bleeker werkt bij het centrum voor water- en duurzaamheidsrecht van de Universiteit Utrecht (UCWOSL) aan een promotieonderzoek over de milieuaansprakelijkheid van leidinggevendenden.

2 Zie voor een definitie en verdere begripsomschrijving R. Stolk e.a., *Strategisch procederen in het bestuursrecht* (Jonge VAR preadviezen 16), Den Haag: Boom juridisch 2018.

3 Phon van den Biesen noemt het verschijnsel van strategisch procederen 'zo oud als de weg naar Rome'. Lees verder paragraaf 4.

4 Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, AB 2015/336, m.nt. Ch.W. Backes (*Urgenda*).

5 Rechtbank Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, AB 2018/115, m.nt. G.A. van der Veen en Ch.W. Backes; Rechtbank Den Haag (vzr.) 7 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10171, M en R 2017/140, m.nt. J.H.G. van den Broek.

6 [www.milieurecht.nl/strategisch-procederen-in-het-milieurecht](http://www.milieurecht.nl/strategisch-procederen-in-het-milieurecht).

7 Deze bijdrage is gebaseerd op E. Plambeck & L. Squintani, 'Rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het licht van het Unierecht', TvO 2018/2 (nog te verschijnen) en L. Squintani & E.J.H. Plambeck, 'Judicial protection against plans and programmes affecting the environment: A backdoor solution to get an answer from Luxembourg', *JEEPL* 2016/3-4, p. 294-324.

8 Hiervoor verwijst Squintani naar de definitie van plannen en programma's uit artikel 2 van de Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Het is overigens ook onder EU-milieurichtlijnen mogelijk om specifieke handelingen op te nemen in plannen en programma's. Squintani geeft als voorbeeld artikel 11, derde lid, onder j, Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid).

9 HvJ EU 25 juli 2008, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447 (*Janecek*) en HvJ EU 26 mei 2011, gevoegde zaken C-165/09-C-167/09, ECLI:EU:C:2011:348 (*RWE*).

(soms in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en artikel 9, tweede of derde lid, van het Verdrag van Aarhus.

Squintani analyseert aan de hand van de EU-interpretatiemethode of exceptieve toetsing tegen plannen en programma's voldoende is, of dat directe rechtsbescherming tegen plannen en programma's als zodanig vereist is. Squintani concludeert dat zowel het doel, het systeem en de bewoording leiden tot een duidelijke voorkeur voor directe toetsing boven exceptieve toetsing. Hoewel exceptieve toetsing niet uitgesloten wordt, heeft het als belangrijk nadeel dat het veel tijd kost en vaak te laat kan komen. In de *Zoskupenie II*-zaak heeft het Hof van Justitie bovendien laten zien dat ingewikkelde constructies niet welkom zijn.<sup>10</sup> Dit doet volgens Squintani de vraag rijzen of de recente jurisprudentie van de Nederlandse rechters over rechtsbescherming tegen plannen en programma's, zoals in de Luchtkwaliteitszaak, wel in overeenstemming zijn met het Europese recht.<sup>11</sup>

Squintani sluit zijn betoog af met een oproep. Het Europese recht zoals we dat nu kennen is ontstaan door strategisch procederen. Zo waren *Costa ENEL* en *Van Gend & Loos* vooropgezette procedures.<sup>12</sup> Daarom roept Squintani advocaten op om lef te tonen en door te zetten. Eén prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie kan genoeg zijn. Squintani beschouwt strategisch procederen als de sleutel tot het doorontwikkelen van de rechtsbescherming ten aanzien van plannen en programma's.

### 3. Toegang tot de Europese rechter voor milieuoorganisaties

Als tweede spreker van de Themamiddag spreekt Bondine Kloostra, advocaat bij *Van den Biesen Kloostra Advocaten*, over toegang tot Europese rechter voor milieuoorganisaties. Kloostra focust zich op een juridisch instrument voor milieuoorganisaties dat nog niet zo bekend is, namelijk tussenkomst in procedures bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Kloostra constateert dat in de praktijk de industrie veel procedures voert bij het Gerecht en vervolgens het Hof van Justitie. Hierdoor is het Gerecht procedures gewend waarin de industrie het niet eens is met een besluit dat de Commissie genomen heeft. Het kan daarom interessant zijn voor een derde partij, een milieuoorganisatie, om in een dergelijke procedure tussen te komen en het brede, maatschappelijke belang van het milieu te behartigen. Bovendien zijn milieuoorganisaties vaak in staat om op niveau en ook op de feiten een discussie te voeren over de consequenties van een besluit voor het milieu. Dit kan eraan bijdragen dat de Europese rechter beter geïnformeerd raakt over de milieuaspecten van het besluit.

10 HvJ EU 8 november 2016, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838 (*Zoskupenie II*).

11 Squintani verwijst naar de lappendeken uit Rechtbank Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, r.o. 4.56; ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4493 jo. Rechtbank Den Haag 12 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:14947.

12 HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos*); HvJ EG 15 juli 1964, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/ENEL*).

Op basis van artikel 40 van het Statuut van het Hof van Justitie kan elke persoon tussenkomen die aannemelijk kan maken belang te hebben bij de beslissing van de zaak. Milieuoorganisaties kunnen dus in dergelijke procedures interveniëren, indien zij aan een aantal criteria voldoen (zie ook artikel 143 van het Procesreglement van het Gerecht respectievelijk artikel 130 van het Procesreglement van het Hof van Justitie). Na publicatie van een zaak in het publicatieblad heeft een milieuoorganisatie zes weken om te interveniëren. Hierbij moet worden aangegeven ten behoeve van wie de organisatie tussenkomt. Dit betreft in het geval van milieuoorganisaties doorgaans de Europese Commissie. Vereist is dat de milieuoorganisatie een belang heeft bij de uitkomst van de procedure. Hierbij moet het gaan om een actueel en eigen belang,<sup>13</sup> waarbij het creëren van jurisprudentie geen eigen belang is. Milieuoorganisaties moeten het kortom hebben van hun statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden. Hierbij geldt meer specifiek dat hun activiteiten moeten samenvallen met de regio en sector waar de procedure betrekking op heeft, of, wanneer de activiteiten van de milieuoorganisatie breder zijn, dat zij actief betrokken zijn bij beschermingsprogramma's of studies die de betreffende regio en sector aangaan en waarvan de voortzetting in het geding zou kunnen raken door de aangevallen handeling.<sup>14</sup>

Toch ziet Kloostra dat milieuoorganisaties in de praktijk eigenlijk geen gebruik maken van deze mogelijkheid tot tussenkomst. Kloostra bepleit dat de mogelijkheid van tussenkomst, ondanks beperkingen, toch ook een heel nuttig instrument kan zijn. Zo ziet zij in de praktijk hoe het Gerecht soms worstelt met vragen over de milieuconsequenties van bepaalde besluiten. Door het aanleveren van informatie bestaat de kans dat milieuoorganisaties eraan kunnen bijdragen dat een aantal argumenten van de industrie wordt verworpen.

### 4. Strategisch Procederen in het Milieurecht: Wikken, Wegen, Winnen?

Phon van den Biesen, advocaat bij *Van den Biesen Kloostra Advocaten*, heeft in de afgelopen decennia tal van milieuoorganisaties bijgestaan, en was als advocaat ook betrokken bij onder andere de baanbrekende 'Nieuwe Meer'-procedure.<sup>15</sup> In zijn presentatie deelt hij zijn ervaringen en geeft hij inzicht in het 'wikken en wegen' dat gepaard gaat met de voorbereiding van strategisch procedures.

Van den Biesen begint zijn presentatie met de prikkelende vraag of strategisch procederen nu wel zo opmerkelijk is. Hij wijst erop dat zaken die worden geassocieerd met strategisch procederen – zoals een tactische forumkeuze, het beoordelen van de kans van slagen van de vordering, het inventariseren van de mogelijke positieve en negatieve neveneffecten, het overwegen van alternatieven voor een procedure – eigenlijk 'huis-tuin-en-keuken advocatenwerk'

13 Beschikking President GvEA 7 juli 2004, T-37/04, par. 59 (*Açores/Raad*).

14 GvEA 6 november 2012, T-57/11, par. 10 (*Castelnuovo/Commissie*).

15 HR 17 juni 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AO8410, NJ 1987/743, m.nt. P.A. Stein (*De Nieuwe Meer*).

is. Voor maatschappelijke organisaties is dat misschien wel anders, erkent Van den Biesen, omdat deze door hun zichtbaarheid, achterban en activiteiten veel meer mogelijkheden hebben dan enkel procederen: de rechtszaak maakt dan onderdeel uit van een bredere campagne.

De presentatie wordt vervolgd met een opsomming van strategische procedures van de afgelopen vier decennia. In het overzicht dat Van den Biesen geeft, komen rechtszaken aan bod over onder meer achterstallig onderhoud van huurwoningen, de uitbreiding van Schiphol, milieubescherming en vrede en veiligheid. Van een aantal procedures licht Van den Biesen de keuzes toe die zijn gemaakt met betrekking tot forum, processtrategie, inzet en doel van de procedure. Bijvoorbeeld, in de 'Nieuwe Meer'-zaak, waarin de gemeente Amsterdam zonder vergunning bagger loosde in een nabijgelegen natuurgebied, hebben de eisende milieuoorganisaties de rechtszaak gebruikt om de problematiek bij het grote publiek onder de aandacht te brengen, en hun onderhandelingspositie met de gemeente te verbeteren. Oorspronkelijk bedroeg de inzet het verhelpen van de concrete wantoestanden; pas later in het proces, toen de milieuoorganisatie in hoger beroep niet-ontvankelijk werd verklaard wegens een gebrek aan eigen belang, ging het ook om de precedentwerking.

Van den Biesen gaat in zijn presentatie ook uitvoerig in op de rechtszaak die Milieudefensie heeft aangespannen tegen de Nederlandse Staat voor het schenden van luchtkwaliteitsnormen, en grijpt de mogelijkheid aan om zijn verbazing te delen met betrekking tot een aantal overwegingen van de bodemrechter. Hij betwist dat de gewone burger handhaving van de luchtkwaliteitsnormen kan vragen, of door middel van exceptieve toetsing van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan bereiken. Bovendien meent hij dat de rechter in de *Privacy First*-uitspraak en de luchtkwaliteitsuitspraak eisen stelt aan het belang van de milieuoorganisatie die strenger zijn dan de lijn die is uitgezet in *De Nieuwe Meer* en later is gecodificeerd in artikel 3:305a BW. Al met al vraagt Van den Biesen zich daarom af of er nog wel sprake is van een 'effective remedy' uit artikel 9 lid 3 van Aarhus en artikel 6 van het EVRM. Deze thema's komen opnieuw terug in de discussie (paragraaf 7).

## 5. De rol van de civiele rechter

Eddy Bauw, hoogleraar Privaatrecht aan de Universiteit Utrecht en Rechtspleging aan de Universiteit van Amsterdam, bespreekt de mogelijkheden om strategisch te procederen bij de civiele rechter. Meer specifiek staat hij in het kader van collectieve acties en overheidsaansprakelijkheid stil bij de rol van de civiele rechter ten opzichte van de bestuursrechter en de politiek. In zijn presentatie pleit Bauw voor het nemen van maatregelen om de rechter zo goed mogelijk te equiperen voor het beoordelen van geschillen die raken aan algemene belangen.

De presentatie van Bauw begint met het 'verleden' van strategisch procederen: hij schetst de ontwikkelingen omtrent de competentieverdeling tussen de civiele rechter en de be-

stuursrechter, en de totstandkoming van het collectieve actierecht. Bauw merkt op dat Nederland een goed klimaat kent voor *public interest litigation*. Dat komt doordat de civiele rechter automatisch bevoegd is als de eiser zijn vordering inkleedt als een onrechtmatige daad,<sup>16</sup> en doordat Nederland een ruim collectief actierecht kent. De mogelijkheden zijn echter niet oneindig. Ten eerste zou de eiser niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard, omdat er een bestuursrechtelijke voorziening openstaat of open gestaan heeft. Daarnaast wordt de rol van de civiele rechter ingeperkt door de machtenscheiding. In dat kader wijst Bauw erop dat de Hoge Raad zich tot zo ver terughoudend heeft opgesteld met betrekking tot het uitvaardigen, intrekken of wijzigen van regelgeving: voor de afweging van algemene belangen krijgt de politiek de ruimte.<sup>17</sup> De andere staatsmachten kunnen immers een bredere en beter geïnformeerde belangenafweging maken dan de civiele rechter – die gebonden is aan de standpunten en belangen van de procespartijen – en hebben bovendien een democratisch mandaat. Tegelijkertijd is de machtenscheiding niet absoluut: in een rechtstaat is de overheid gebonden aan het (ongeschreven) recht, en moet de rechter tegenwicht bieden en controle uitoefenen op de politiek.

Bauw vervolgt zijn presentatie met het 'heden' van strategisch procederen in het milieurecht. In het licht van de geschetste beperkingen en mogelijkheden, reflecteert hij op de rol van de rechter in een aantal recente collectieve acties tegen de overheid. Volgens Bauw lijkt het erop dat de rechtbank met *Urgenda* de bakens verzet heeft. In dat vonnis stelt de rechter minimumeisen aan het te behalen resultaat (25% emissiereductie voor 2020), maar geeft zij de Staat de ruimte om zelf te bepalen aan hoe het bevel uitvoering wordt gegeven. In het kortgeding vonnis van de Luchtkwaliteitszaak wordt de *Urgenda*-lijn gevolgd, in die zin dat de rechter de Staat geen maatregelen voorschrijft, maar alleen een resultaat. In de bodemprocedure wordt de *Urgenda*-lijn losgelaten, de rechter laat de Staat grote afwegingsruimte om te bepalen wanneer en op welke manier de overschrijdingen van de grenswaarden kunnen worden beperkt en voorkomen.

Ten slotte werpt Bauw een blik op de toekomst. Hij constateert dat op dit moment de civiele rechter slechts beperkt in staat is om de belangen van derden te horen en te betrekken, en dat hij slecht toegerust is om de macro-effecten van zijn oordeel in te schatten. Als oplossing denkt Bauw aan onder meer een 'echt' wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad en een breder gebruik van de *amicus curiae*-brief.<sup>18</sup>

16 HR 31 december 1915, NJ 1916/407 (*Guldemond/Noordwijkerhout*).

17 Bauw wijst onder meer op HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462, NJ 2003/691, m.nt. T. Koopmans (*Waterpakt*); HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, NJ 2010/388, m.nt. E.A. Alkema (*Staat en SGP/Clara Wichmann c.s.*); HR 3 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:523, m.nt. G. Boogaard & J. Uzman AB 2014/230 (*Staat/Norma c.s.*); Rechtbank Den Haag (vzr.) 1 juni 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW7242, NJF 2012/294 (*Wilders/Staat over ESM*).

18 Meer over dit onderwerp kan gelezen worden in de oratie van Eddy Bauw, E. Bauw, *Politieke processen – Over de rol van de civiele rechter in de democratische rechtsstaat*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2017.

## 6. Welke rol heeft de bestuursrechter en volstaat die?

Gerrit van der Veen, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en advocaat bij AKD, sluit de Themamiddag af met een vergelijking tussen strategische procedures in het milieurecht bij de bestuursrechter versus de civiele rechter. Hiervoor maakt Van der Veen een vergelijking tussen 'what's old and what's new' in het bestuursrecht respectievelijk het civiele recht. *What's old* in het bestuursrecht zijn individuele kwesties naar aanleiding van ontbrekende of (gesteld) onjuiste vergunning. Tegen de (gesteld) overtreder kan worden geprocedeerd bij de civiele rechter,<sup>19</sup> en over het Awb-besluit bij de bestuursrechter.<sup>20</sup>

*What's new* bij de bestuursrechter zijn problemen met algemene regels, plannen of programma's. Bij strategisch procederen gaat het immers om bovenindividuele kwesties die de concrete casus ontstijgen. Zij betreffen maatschappelijke vraagstukken die (waarschijnlijk) niet slechts aan één concrete vergunningverlening, handhavingsactie of andere beschikking zijn opgehangen, maar vertaald zijn in algemeen verbindende voorschriften of ander gedrag van de overheid. Bij de bestuursrechter is strategisch procederen volgens Van der Veen echter gewoon het aanvechten van een beschikking met de gewone beperkingen die in het bestuursrecht nu eenmaal gelden. De bestuursrechter is formeel beknelde door het besluitbegrip en de uitsluiting van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften.<sup>21</sup> Het bestuursprocesrecht is en blijft beschikkingenprocesrecht. Ook de mogelijkheid van exceptieve toetsing is voornamelijk vrij beperkt.<sup>22</sup> De bestuursrechter is kortom (voornamelijk) bij uitstek niet de beslechter van maatschappelijke vraagstukken die niet slechts aan één concrete vergunningverlening of ander bestuursrechtelijke beschikking zijn opgehangen. Ook de civiele rechtsgang kent obstakels. Van der Veen beoogt dat strategisch procederen bij de civiele rechter alleen al door de rechtsmachtsverdeling een enorme hordenloop is. De premisse van de civiele rechter is blijkens de *Privacy First*- en de Luchtkwaliteitszaak kennelijk dat nooit het risico mag bestaan van dubbele (potentieel strijdige) oordelen, met de lappendeken van de rechtsmachtsverdeling als onvermijdelijk gevolg.<sup>23</sup> Bovendien speelt bij actuele, nog in ontwikkeling zijnde kwesties de vraag wat de geldende norm is. Zo wordt de rechter in de *Urgenda*-zaak geconfronteerd met de vraag wat nu het toetsingskader is. Niet

alleen de zaak, maar ook het maatschappelijke probleem, de klimaatafspraken en de inzichten in klimaatverandering ontwikkelen. Van der Veen vraagt zich daarom hardop af of de rechter de inmiddels jarenoude vordering zou moeten lezen in het licht van die ontwikkelingen. Verder wijst Van der Veen op het risico dat de civiele rechter wellicht achter de veranderende feiten aan komt te lopen: is er bijvoorbeeld nog wel sprake van voldoende procesbelang, als de vordering van *Urgenda* ziet op de naleving van milieuafspraken anno 2020 en het inmiddels al 2020 is (geweest)?

Een andere materiële horde in het civiele recht betreft de zware bewijslast. De bodemprocedure in de Luchtkwaliteitszaak illustreert dit probleem. Om de vraag te kunnen beantwoorden of de termijn van overschrijding per locatie echt niet zo kort mogelijk was, dient eigenlijk onderzoek per locatie te worden uitgevoerd. Maar als dat duidelijk is, is het wellicht ook mogelijk om per locatie maatregelen via Awb-besluiten te vragen, waardoor de bestuursrechter mogelijk alsnog competent zou zijn. Strengere eisen aan bewijs en nieuwe inzichten kunnen kortom de duurzaamheid van bereikte successen beperken.

## 7. Discussie

Voor de pauze en aan het einde van de Themamiddag was er ruimte voor discussie, waarbij drie onderwerpen regelmatig opkwamen.

Ten eerste kwam op verschillende momenten naar voren dat de uitleg en invulling van het belangvereiste een grote invloed heeft op de procesmogelijkheden van milieuorganisaties. Tijdens de discussie ontstond de indruk dat de belangtoets een tamelijk ongrijpbaar karakter heeft. Op het eerste gezicht lijken de belangvereisten voor ontvankelijkheid van milieuorganisaties bij de civiele rechter, bestuursrechter en Europese rechter, redelijk vergelijkbaar. Bij alle instanties is in meer of mindere mate relevant dat de milieuorganisaties, gelet op hun statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden, een eigen, direct en actueel belang hebben bij de uitkomst van de procedure. Maar hoe deze vereisten worden uitgelegd, en welke aanvullende eisen worden gesteld, verschilt per instantie en is bovendien tamelijk casuïstisch.<sup>24</sup> In de discussie over de belangtoets kwam de *Privacy First* uitspraak ook meermaals aan bod. Men was kritisch op de strenge eisen die de Hoge Raad gesteld heeft aan het 'eigen belang' van de belangenorganisatie, omdat dit de mogelijkheden om algemeen verbindende voorschriften bij de rechter aan te vechten (te) zeer beperkt.<sup>25</sup>

Ten tweede vroeg een aantal aanwezigen zich af of de (hypothetische) mogelijkheid dat nationaal milieubeleid wordt getoetst aan regels van hogere orde en rechtsbeginselen door middel van exceptieve toetsing, voldoende rechtsbescherming biedt aan burgers. De burger moet nu wel heel rare capriolen uithalen om toegang tot de rechter te krijgen.

19 Zie bijv. HR 18 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0808 (*Kuunders/Milieuoorganisaties*); HR 17 januari 1997, NJ 1998/656 (*Miljoenen zijn tegen/Covra*).

20 Zie bijv. ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3521 (*Vlagtwedde*); ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3431.

21 Y.E. Schuurmans, *Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie* (oratie Leiden), 2015; W.J.M. Voermans, R.J.B. Schutgens & A.C.M. Meuwese, *Algemene regels in het bestuursrecht* (VAR preadviezen 158), Den Haag: Boom juridisch 2017.

22 Afgewacht moet worden in hoeverre de Conclusie Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557 hierin verandering gaat brengen.

23 Zie HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, AB 2016/267, m.nt. G.A. van der Veen en C.N.J. Kortmann (*Privacy First*); Rechtbank Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, AB 2018/115, m.nt. G.A. van der Veen en Ch.W. Backes, r.o. 4.56.

24 Zie omtrent het vereiste van voldoende belang bij civiele collectieve acties: T.R. Bleeker, 'Voldoende belang in collectieve acties: drie maal artikel 3:303 BW', *NTBR* 2018/20.

25 HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, AB 2016/267, m.nt. G.A. van der Veen en C.N.J. Kortmann (*Privacy First*).

In het verlengde daarvan waren de aanwezigen kritisch op de ondoorzichtige competentieverdeling tussen de civiele rechter en bestuursrechter.<sup>26</sup>

Het derde regelmatig terugkerende thema had te maken met de hoge temperatuur in de conferentiezaal. Het was een tropisch warme dag op 31 mei, en 'De Belle van Zuylenzaal' – de ruimte waar de Themamiddag plaatsvond – zou je kunnen omschrijven als een statige broeikas. De door de aanwezigen ervaren hitte heeft ongetwijfeld hun sympathie voor klimaatrechtszaken aangewakkerd. Gelet op de opwarming van de zaal was het zonder meer 'strategisch' te noemen dat dagvoorzitter Chris Backes de discussie tijdig beëindigde, zodat men verkoeling kon zoeken bij de borrel.

---

26 Zie hieromtrent ook de kritische annotatie van Van der Veen en Backes bij het luchtkwaliteitsvonnis van de Rechtbank Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, AB 2018/115.