

Afschaffing van de actio popularis: “Het einde van de ruime rechtsbescherming in het milieurecht?”

een onderzoek naar de rechtsbescherming in de milieuvergunningenprocedure na afschaffing van de actio popularis

Scriptie voor de studie Nederlands recht (ongedeeld) aan de Open Universiteit Nederland

Naam: Maaïke Lucas
Adres: Mezenstraat 2
2333 VT Leiden
E-mail: maaïke.lucas@dcmr.nl
Datum: juni 2007
Studentnummer: 837546510

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	- 2 -
2. De regelgeving voor en na afschaffing van de actio popularis	- 3 -
2.1. <i>De actio popularis en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure</i>	<i>- 3 -</i>
2.2. <i>De uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure</i>	<i>- 4 -</i>
2.3. <i>Het begrip belanghebbende in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure</i>	<i>- 6 -</i>
3. De discussie in de literatuur over de eventuele afschaffing van de actio popularis.....	- 8 -
3.1. <i>Argumenten tegen afschaffing van de actio popularis</i>	<i>- 8 -</i>
3.2. <i>Argumenten voor afschaffing van de actio popularis</i>	<i>- 10 -</i>
3.3. <i>De randvoorwaarden die de internationale en Europese regelgeving stelt aan de kring van beroepsgerechtigden in een milieuvergunningenprocedure</i>	<i>- 13 -</i>
4. De factoren die van invloed zijn op de rechtsbescherming na afschaffing van de actio popularis.....	- 15 -
4.1. <i>Belanghebbende</i>	<i>- 15 -</i>
4.2. <i>De Medembliklijn</i>	<i>- 17 -</i>
4.3. <i>De termijnlijn</i>	<i>- 19 -</i>
4.4. <i>Het begrip onderdelen.....</i>	<i>- 20 -</i>
4.5. <i>Overige factoren die van invloed kunnen zijn op de rechtsbescherming.....</i>	<i>- 21 -</i>
5. De rechtsbescherming na afschaffing van de actio popularis: een toets van de bepalende factoren aan de ontwikkelde jurisprudentie.....	- 23 -
5.1. <i>De uitleg van de Afdeling van het begrip belanghebbende in het milieurecht ...</i>	<i>- 23 -</i>
5.2. <i>De Medembliklijn</i>	<i>- 25 -</i>
5.3. <i>De termijnlijn</i>	<i>- 26 -</i>
5.4. <i>De uitleg van de Afdeling van het begrip onderdelen van een besluit.....</i>	<i>- 28 -</i>
6. Conclusie	- 33 -
Literatuurlijst	- 2 -

1. Inleiding

De rechtsbescherming in het milieurecht is een groot goed. Is het immers niet zo dat het milieu ons allemaal aangaat? Dan willen we ook dat onze bezwaren serieus worden genomen door het bestuur, bij een dreigende aantasting van ons milieu. Voor het milieurecht was dat voor kort geen probleem. Daar bestond immers de zogenaamde 'actio popularis'. Het beroepsrecht voor een ieder in de procedure bij het verlenen van een milieuvergunning. De ruime rechtsbescherming die bestond in het milieurecht, lijkt nu echter te zijn aangetast. Was het voorheen zo dat iedereen een beroepschrift mocht indienen, nu is dat, sinds er op 1 juli 2005 nieuwe wetgeving in werking is getreden, beperkt tot belanghebbenden.

Om mee te doen met de discussie of de actio popularis moet worden afgeschaft, ben ik te laat. De actio popularis is immers al afgeschaft. Een onderzoek naar de rechtsbescherming na afschaffing, is echter geenszins verspilde moeite. Blijkt de rechtsbescherming verslechterd, zoals op het eerste gezicht lijkt, dan zal ik indien nodig voorstellen doen de rechtsbescherming weer op het oude peil te brengen. Blijkt deze toch verbeterd, dan is een belangrijk argument van de tegenstanders van afschaffing weggevallen.

In deze scriptie ga ik dus onderzoeken hoe het met de rechtsbescherming is gesteld na afschaffing van de actio popularis. Vanwege de begrensde omvang van dit onderzoek, beperk ik mij tot de milieuvergunningenprocedure in het milieurecht. Dit leidt tot de volgende centrale vraag. In hoeverre heeft de afschaffing van de actio popularis in het milieurecht geleid tot een verslechtering van de rechtsbescherming?

Om deze centrale vraag te beantwoorden bespreek en vergelijk ik in hoofdstuk 2 eerst de oude en nieuwe regelgeving. Daarna ga ik in op de discussie die in de literatuur ontstond toen bekend werd dat de actio popularis wellicht werd afgeschaft. In hoofdstuk 4 bespreek ik vervolgens de vier factoren die van invloed kunnen zijn op de rechtsbescherming. Tenslotte beschrijf ik hoe de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omgaat met deze factoren na de wetswijziging. Uiteindelijk beantwoord ik in de conclusie de door mij gestelde vraag.

2. De regelgeving voor en na afschaffing van de actio popularis

In dit hoofdstuk ga ik in op de regelgeving voor en na afschaffing van de actio popularis in het milieurecht. Met de afschaffing is tegelijkertijd de procedure in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die gevolgd moet worden voor de meeste milieubesluiten gewijzigd van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Beide procedures bespreek ik in dit hoofdstuk. Als laatste besteed ik aandacht aan de inhoud van het begrip ‘belanghebbende’. In de nu geldende procedure, waarbij de actio popularis is afgeschaft, speelt dit begrip namelijk een belangrijke rol.

2.1. *De actio popularis en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure*

Tot 1 juli 2005 gold voor de meeste milieubesluiten en een aantal besluiten in het ruimtelijk bestuursrecht, de zogenaamde ‘actio popularis’. De actio popularis is het beroepsrecht voor een ieder in de rechtsbeschermingsprocedures die gelden bij de totstandkoming van de betreffende besluiten. Dit in tegenstelling tot de hoofdregel in het Nederlandse bestuursrecht die uitgaat van een beroepsrecht voor alleen belanghebbenden.¹

Omdat ik mij in mijn onderzoek moet beperken, ga ik hier verder alleen in op de procedure die gevolgd moest worden bij de verlening van een milieuvergunning. De Wet milieubeheer (Wm) gaf in art. 8.6 Wm (oud) aan dat de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Awb van toepassing zijn bij de verlening van een milieuvergunning. In de betreffende afdelingen van de Awb werd de te volgen uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure beschreven. In het kort komt het erop neer dat het bevoegd gezag binnen twaalf weken nadat zij een aanvraag hadden ontvangen, een ontwerpbesluit moesten opstellen.² Dit ontwerp werd vervolgens ter inzage gelegd. Gedurende vier weken mocht vervolgens een ieder, bedenkingen

¹ Art. 8:1 Awb

² Art. 3:19 Awb (oud)

indienen.³ ‘Een ieder’ moest letterlijk worden genomen, dus ook niet-omwonenden en algemeen-belangenbehartigers als politieke partijen en belangenorganisaties vielen hieronder.⁴ Het besluit moest in beginsel binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag worden genomen op grond van art. 3:28 Awb (oud).

Nadat het besluit genomen was, ving de beroepstermijn aan. De termijn voor het instellen van beroep bedroeg zes weken op grond van art. 6:7 Awb. Naast de termijn van zes weken gold nog een extra vereiste dat was opgenomen in de Wet milieubeheer. Beroep kon binnen die termijn slechts worden ingesteld door degenen die tegen het ontwerp bedenkingen hadden ingebracht en degenen aan wie niet kon worden tegengeworpen dat ze tegen het ontwerp geen bedenkingen hadden ingebracht, art. 20.6 lid 2 Wm (oud). Tot de laatste categorie behoorden diegenen die slechts in beroep gingen naar aanleiding van wijzigingen in het besluit ten opzichte van het ontwerp. Daarnaast betrof het belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kon worden verweten dat ze geen bedenkingen hadden ingebracht. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om persoonlijke omstandigheden van de appellant. Omdat er wel enige voorwaarden werden gesteld aan het instellen van beroep door een ieder, werd gesproken van een ‘getrapte’ actio popularis.⁵

2.2. *De uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure*

Sinds 1 juli 2005 is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb (oud) samengevoegd met de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb (oud) tot de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov).⁶ In de memorie van toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat deze wetswijziging tot doel heeft de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen.⁷ De MvT verwijst daarbij naar het regeerakkoord, waarin is vastgelegd dat de procedures moeten worden vereenvoudigd en versneld door de verschillende in de Awb en elders opgenomen openbare voorbereidingsprocedures te vervangen door één enkele, niet gedetailleerde procedure in de Awb.⁸

³ Art. 3:24 Awb (oud)

⁴ Backes e.a. 2001, p. 314-318

⁵ Backes e.a. 2001, p. 329-331

⁶ Besluit van 1 juli 2005, *Stb* 2005, 54

⁷ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 023, nr. 3, p. 1

⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 77

Tegelijk met de inwerkingtreding van de uov is de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure in werking getreden.⁹ Deze wet past verschillende wetten aan, waaronder de Wet milieubeheer, aan de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De belangrijkste verandering is, dat door de aanpassingswet de actio popularis verdwijnt uit het omgevingsrecht. De regering geeft in de MvT op het wetsvoorstel aan dat met de afschaffing van de actio popularis niet wordt verwacht dat dit leidt tot een omvangrijke afname van het beroep bij de rechter. Wel gaat van de afschaffing en de harmonisatie met de Awb een belangrijk signaal uit dat het de regering ernst is met het terugdringen van onnodig beroep op de rechter en met de noodzakelijke stroomlijning van procedures op het terrein van het omgevingsrecht.¹⁰

Hoewel de nieuwe procedure minder gedetailleerd is, blijkt uit de MvT op de aanpassingswet echter dat de wetgever het aan het bestuursorgaan overlaat om met de uov tot een zorgvuldige besluitvorming te komen. Volgens de MvT betekent dit dat een werkwijze die tot 1 juli 2005 werd gevolgd gewoon kan worden voortgezet.¹¹ Samen met Oldenziel vraag ik me dan ook af of in de praktijk wel sprake zal zijn van een vereenvoudiging en uniformering van besluitvormingsprocedures.¹²

De uov kan bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing worden verklaard.¹³ Voor de milieuvergunningenprocedure is dat gebeurt in art. 8.6 Wm.¹⁴ De nieuwe procedure verloopt globaal als volgt. De uov, in de nieuwe afdeling 3.4 van de Awb, geeft aan dat in een openbare kennisgeving mededeling wordt gedaan van het ontwerpbesluit. Vervolgens wordt het ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Daarna kunnen belanghebbenden gedurende zes weken mondeling of schriftelijk zienswijzen naar voren brengen.¹⁵ Op grond van het tweede lid van art. 3:15 Awb kan het bestuursorgaan of de bijzondere wet een ruimere kring van inspraakgerechtigden aanwijzen. Dit is onder andere voor de procedure bij de totstandkoming van een milieuvergunning gebeurd. De Wet milieubeheer bepaalt in artikel 13.3 dat niet alleen belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen maar een ieder. De termijn voor het indienen van zienswijzen is

⁹ Besluit van 1 juli 2005, *Stb* 2005, 282

¹⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p.3

¹¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p.2

¹² Oldenziel 2005, p. 633

¹³ Art. 3:10 lid 1 Awb

¹⁴ Teunissen 2005, p.143

¹⁵ Art. 3:11 lid 1, 3:12 lid 1, 3:15 lid 1 en 3:16 lid 1 Awb

twee weken langer dan in de oude procedure. De term bedenkingen in de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure in de Awb (oud) is overigens komen te vervallen en er wordt nu alleen nog gesproken over zienswijzen.¹⁶ Zo spoedig mogelijk, maar in beginsel uiterlijk zes maanden na de ontvangst van de aanvraag, moet het besluit zijn genomen. Als er geen zienswijzen zijn ingediend, moet het besluit binnen vier weken nadat de termijn voor het indienen van zienswijzen is verstreken, worden genomen.¹⁷

Tegen het besluit kan evenals in de oude procedure gedurende zes weken beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op grond van art. 6:7 Awb en art. 20.1 Wm. Een belangrijk verschil is echter hierin gelegen dat het beroepsrecht alleen open staat voor belanghebbenden en niet meer voor een ieder.¹⁸ De actio popularis is hiermee afgeschaft. Ook in de nieuwe procedure geldt de aanvullende eis dat diegene die beroep instelt wel in een eerdere fase een zienswijze moet hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit of dat diegene redelijkerwijs niet verweten kan worden dat eerder geen zienswijze is ingediend. Dit vereiste staat nu echter in art. 6:13 van de Awb, waar het voorheen in de Wm geregeld was. Dit betekent dat dit extra vereiste niet alleen maar geldt voor de milieuvergunningprocedure, maar voor alle procedures die worden voorbereid met de uov.¹⁹

Bij nieuwe regelgeving wordt gewoonlijk voorzien in een overgangstermijn. Dat is ook hier het geval. Voor de nieuwe uov geldt dat ten aanzien van het nemen van besluiten die zijn aangevraagd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, het recht zoals het gold vóór dat tijdstip van toepassing blijft.²⁰

2.3. *Het begrip belanghebbende in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure*

Het begrip belanghebbende wordt gedefinieerd in art. 1:2 van de Awb. Lid 1 geeft aan dat onder een belanghebbende diegene wordt verstaan wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Lid 2 van hetzelfde artikel vervolgt met de vermelding

¹⁶ Art. 3:15 lid 1 Awb en Oldenziel 2005, p.634

¹⁷ Art. 3:18 lid 1 en 4 Awb

¹⁸ Art. 20.1 Wm

¹⁹ Oldenziel 2005, p.635

²⁰ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 023, nrs. 1–2, p. 5

dat ten aanzien van bestuursorganen, de hun toevertrouwde belangen als hun belangen worden beschouwd. Het laatste en derde lid gaat in op de rechtspersoon. 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. Er kunnen dus verschillende soorten belanghebbenden worden onderscheiden.

Om aan het begrip belanghebbende te voldoen moet aan vier vereisten worden voldaan. Het belang moet eigen, persoonlijk en objectief zijn. Daarnaast moet er een causaal verband bestaan tussen het besluit en het belang.²¹

Een eigen belang houdt in dat diegene zelf een belang heeft. Niemand mag zonder machtiging voor het belang van een ander opkomen. Een belang is persoonlijk als het een belang betreft dat de belanghebbende onderscheidt van grote aantallen anderen. Men moet in dit belang zijn getroffen. Het belang hoeft niet in geld waardeerbaar te zijn. Een objectief belang betekent dat er meer moet zijn dan een louter subjectief belang. Een belang slechts berustend op emotionele overwegingen is onvoldoende. Een causaal verband is aanwezig als door het besluit de belanghebbende in zijn belang is getroffen. Hiervoor moet tussen het besluit en het belang een onlosmakelijk en direct verband bestaan.²²

De eigen belangen van bestuursorganen kunnen worden omschreven als de hun toevertrouwde belangen. Wat de hun toevertrouwde belangen zijn, is afhankelijk van de taken die aan het betreffende bestuursorgaan zijn opgedragen.²³

Rechtspersonen worden gezien als belanghebbenden indien het belangen betreft die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Dit betekent wel dat een nauwkeurige omschrijving van de doelstelling in bijvoorbeeld de statuten, kan worden geëist.²⁴

Uit het voorgaande blijkt dat het begrip belanghebbende beperkter moet worden uitgelegd dan het begrip een ieder. Zo vallen onder het begrip een ieder bijvoorbeeld ook niet-omwonenden zonder een eigen belang en actiegroepen die geen omschrijving van hun doelstellingen hebben.

²¹ De Poorter 2006, p. 308; Van der Meijden 2006, p.25; Backes e.a. 2001, p. 331

²² Van der Meijden 2006, p.25-26

²³ Van der Meijden 2006, p.27

²⁴ Van der Meijden 2006, p.28

3. De discussie in de literatuur over de eventuele afschaffing van de actio popularis

Om mijn onderzoek in een breder perspectief te plaatsen, beschrijf ik in dit hoofdstuk de discussie die in de literatuur ontstond toen bekend werd dat de actio popularis wellicht werd afgeschaft. Eerst behandel ik de argumenten van de tegenstanders van afschaffing van de actio popularis en vervolgens van de voorstanders. Daarna ga ik kort in op de discussie die ontstond over de vraag of de eventuele afschaffing wel voldoet aan de randvoorwaarden die de internationale en Europese regelgeving stelt.

3.1. *Argumenten tegen afschaffing van de actio popularis*

Afschaffing van de actio popularis levert volgens Gilhuis geen bijdrage aan de dejuridisering zoals de MvT op het wetsvoorstel suggereert. Hij verwacht slechts een optisch effect.²⁵ Hij komt tot deze conclusie naar aanleiding van een onderzoek dat is uitgevoerd door de Universiteit Utrecht waaruit blijkt dat maar weinig niet-belanghebbenden gebruik maken van het beroepsrecht.²⁶ Ook Verschuuren komt tot een vergelijkbare conclusie.²⁷

Oldenziel wijst er op dat de afschaffing een verhoging van de werklust betekent voor de rechter. De rechter, in de milieuvergunningenprocedure de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, moet immers gaan bepalen of diegene die beroep heeft ingediend wel kan worden aangemerkt als een belanghebbende.²⁸ Ook Jongsma & Michiels wijzen hierop. Afschaffing leidt volgens hen wellicht tot iets minder zaken maar leidt tevens tot extra ontvankelijkheidsperikelen.²⁹ Ik ben het hier niet geheel mee eens. Er zijn immers al voldoende criteria ontwikkeld in het algemene bestuursrecht, waar al gewerkt werd met het begrip belanghebbende, om aan te toetsen. Ook Walraven wijst hier op.³⁰ Ik verwacht dat door de toetsing een zaak wellicht iets meer tijd kost, maar om te spreken over een verhoging van de werklust van de rechter, gaat mij te ver.

²⁵ Gilhuis 2000, p. 260

²⁶ Gier & Robbe 1999/1, p. 611

²⁷ Verschuuren 2000, p.180

²⁸ Oldenziel 2005, p. 635

²⁹ Jongsma & Michiels 2002, p. 2239

³⁰ Walraven 2004, p. 39

De afschaffing kan volgens Oldenziel ook leiden tot rechtsonzekerheid bij inspraakgerechtigden. Inspraakgerechtigden zullen zich namelijk niet snel realiseren dat het beroepsrecht beperkter is dan het geven van een zienswijze op het ontwerpbesluit.³¹ Nu uit het hiervoor genoemde onderzoek door de Universiteit Utrecht blijkt dat er maar weinig niet-belanghebbenden zijn die in beroep gingen voor de afschaffing van de *actio popularis*, lijkt mij dit geen groot probleem.

Jongsma & Michiels zijn bang dat de afschaffing van de *actio popularis* mogelijk de weg opent tot een beperking van een beroepsrecht voor milieuorganisaties. Zij zijn juist voorstander van het beroepsrecht voor milieuorganisaties.³² Schueler vindt ook dat belangenorganisaties in het omgevingsrecht een te rechtvaardigen bevoorrechte positie hebben. Als argument noemt hij onder andere dat een omgevingsrechtelijk besluit ingrijpende en blijvende gevolgen kan hebben, die vele burgers treffen. Wel vindt hij dat het beroepsrecht van belangenorganisaties moet worden beperkt tot de algemene belangen waarvoor die organisaties staan.³³ Ik ben van mening dat het beroepsrecht van milieuorganisaties een meerwaarde heeft. Ik kom tot deze conclusie nu blijkt uit het eerder genoemde onderzoek van de Universiteit van Utrecht, dat de door milieubelangenorganisaties ingediende bedenkingen (tegenwoordig zienswijzen) en beroepschriften in een aanzienlijk aantal gevallen leiden tot wijzigingen van het besluit. De inbreng van de belangenorganisaties leidt dus tot een kwaliteitsverbetering van de betreffende besluiten. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat de inbreng van die organisaties door de betrokkenen bij bestuur en rechtspraak op prijs wordt gesteld.³⁴ Wel vind ik, net als Schueler, dat het beroepsrecht van belangenorganisaties moet worden ingeperkt tot die organisaties die onder het begrip belanghebbende vallen. Ik vind de eis dat er een nauwkeurige omschrijving van de doelstelling van de organisatie moet zijn, niet teveel gevraagd.

De angst van Jongsma & Michiels dat het beroepsrecht van milieubelangenorganisaties in de toekomst wellicht wordt afgeschaft, is overigens onterecht. Volgens Mesters & Oldenziel is dit namelijk in strijd met het door Nederland ondertekende Verdrag van Aarhus (Verdrag betreffende toegang tot informatie,

³¹ Oldenziel 2005, p. 635

³² Jongsma & Michiels 2002, p.2239

³³ Schueler 2005, p. 118

³⁴ Gier & Robbe 1999/2, p. 642

participatie bij besluitvorming en toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden).³⁵

Goedhart & Robesin zijn bang voor een ander gevolg dat de afschaffing van de *actio popularis* met zich mee kan brengen. Zij waarschuwen dat de afschaffing op termijn kan leiden tot de invoering van een *Schutznorm* oftewel een relativiteitsvereiste. Dit zou betekenen dat een besluit slechts wordt vernietigd, indien het bestuursorgaan een rechtsnorm heeft geschonden die het belang van appellant beoogt te beschermen. Zij vinden de afschaffing van de *actio popularis* het begin van het einde van de rechtsbescherming in het omgevingsrecht.³⁶ Ook Schueler noemt plannen voor invoering van een relativiteitsvereiste. Hij komt echter tot de conclusie dat het EG-recht en het Verdrag van Aarhus de invoering van een relativiteitsvereiste op een aantal punten belemmerd.³⁷ Widdershoven is nog stelliger als het milieuorganisaties betreft. De invoer van een relativiteitsvereiste is volgens hem dan helemaal niet mogelijk op grond van het Verdrag van Aarhus.³⁸ Ik denk dan ook, dat het niet zo'n vaart zal lopen met invoering van een relativiteitsvereiste.

3.2. *Argumenten voor afschaffing van de actio popularis*

Volgens Walraven komt er met de afschaffing van de *actio popularis* meer eenheid in het bestuursrecht, waarvan het milieurecht deel uitmaakt. Dit is volgens hem toe te juichen.³⁹ Walraven is daarnaast van mening dat de rechtsbescherming door afschaffing van de *actio popularis* verbeterd. Volgens hem stelt de Afdeling namelijk extra toegangseisen bij de *actio popularis* zaken. Eisen die in niet-*actio popularis* zaken niet worden gesteld. Het gaat om de Medembliklijn en de termijnlijn. Wel waarschuwt hij voor een nieuwe eis die wellicht gaat gelden na afschaffing van de *actio popularis*, de onderdelenfuik.⁴⁰ De Medembliklijn wordt ook genoemd door onder andere Widdershoven. Al heeft Widdershoven er een andere naam voor, de 'bedenkingenfuik'.⁴¹ Op de drie genoemde eisen ga ik in het volgende hoofdstuk verder in. Daar beschrijf ik de factoren die van invloed zijn op de rechtsbescherming.

³⁵ Mesters & Oldenziel 2003, p.229

³⁶ Goedhart & Robesin 2004, p. 145

³⁷ Schueler 2005, p.120 en p. 123

³⁸ Widdershoven 2004, p.537

³⁹ Walraven 2004, p. 39

⁴⁰ Walraven 2004, p. 40; Walraven 2005, p. 1289

⁴¹ Widdershoven 2004, p. 537

Teunissen pleit voor afschaffing van de *actio popularis* en voor afschaffing van het beroepsrecht voor milieuorganisaties en bestuursorganen. Hij is van mening dat een beroepsrecht slechts open moet staan voor echte belanghebbenden, diegenen die in hun eigen rechtsbelangen worden getroffen. Het indienen van zienswijzen kan volgens hem wel open staan voor een ieder omdat dat deel van de procedure een andere functie heeft dan de beroepsprocedure. Volgens Teunissen is daarnaast een beroepsrecht voor belangenorganisaties ondemocratisch. Zo'n organisatie kan volgens hem namelijk nooit echt het algemeen belang behartigen. Dat is namelijk de exclusieve taak van de overheid. Bovendien zullen er altijd burgers zijn die zich niet herkennen in het standpunt dat als algemeen belang wordt uitgedragen door de betreffende organisatie.⁴²

Teunissen vindt dat het argument dat door de inspraak van belangenorganisaties de bestuurlijke kwaliteit verbeterd, geen hout snijdt. Hij is van mening dat dit geen doelstelling is van het bestuursrecht. Volgens hem is bij de totstandkoming van de tweede tranche van de Awb gebleken dat de rechtsbeschermingsfunctie voorop staat. En dus niet de toezichtsfunctie waaronder je de handhaving en verbetering van de kwaliteit van de milieuvergunningen zou kunnen scharen. Hij verzwakt zijn argument echter door toe te geven dat de wetgever deze doelstelling niet echt heeft doorgevoerd in de in de Awb opgenomen procedures.⁴³ Ik ben dan ook niet overtuigd door dit argument en vindt dat het beroepsrecht van belangenorganisaties vooral voordelen oplevert. Deze, al in de vorige paragraaf aangegeven, voordelen zijn kwaliteitsverbetering van de besluiten en het feit dat de inbreng van de belangenorganisaties door de betrokkenen bij bestuur en rechtspraak op prijs wordt gesteld. Waar Teunissen wel een punt heeft, is dat hij erop wijst dat deze voordelen ook te behalen zijn door het instellen van een beroepsmogelijkheid bij een hoger bestuursorgaan.⁴⁴ Als deze weg wordt bewandeld, vraag ik mij echter af, waar het doel van de regering blijft om de eenheid in het bestuursrecht te bevorderen.

Ook Verheij geeft aan dat de wetgever ervoor gekozen heeft de bestuursrechtspraak geen toezichtfunctie te geven. Geschilbeslechting is de taak van de bestuursrechter. Een *actio popularis* hoort daar volgens hem niet in thuis. Dat dwingt de rechter namelijk in de rol van toezichthouder. Er is dan immers beroep

⁴² Teunissen 2003, p. 63-64 en 67

⁴³ Teunissen 2003, p.62

⁴⁴ Teunissen 2003, p. 67

mogelijk als het gaat om algemene belangen en niet alleen als het gaat om specifieke belangen van burgers. Verheij wijst erop dat hier een taak is weggelegd voor de politiek en niet voor de rechter. De politiek moet hier de keuzes maken. De belangenorganisaties moeten volgens hem daar maar hun ideeën ventileren en niet bij de rechter.⁴⁵ Verheij vergeet dan kennelijk dat diezelfde politiek er bewust voor heeft gekozen belangenorganisaties toe te laten in beroepsprocedures bij milieuvergunningen. Zowel Teunissen als Jongsma & Michiels wijzen erop dat tijdens de vergaderingen over de afschaffing van de *actio popularis* in de Tweede kamer, deze discussie wel degelijk is gevoerd.⁴⁶

Verheij beseft overigens dat na afschaffing van de *actio popularis* het instellen van beroep door belangenorganisaties nog steeds mogelijk blijft. Hij is hier tegen, maar is voorstander van geleidelijkheid bij veranderingen in het recht. Hij stelt met betrekking tot het instellen van beroep door een belangenorganisatie een minimumvariant voor. Deze houdt in dat het instellen van beroep alleen mogelijk blijft voor verenigingen met minimaal 100.000 leden.

Omdat een bestuursorgaan geen eigen subjectieve rechten en belangen heeft, is Teunissen van mening dat ook wat betreft bestuursorganen het beroepsrecht moet worden geschrapt. Hij vindt daarnaast dat bestuursgeschillen tussen overheden niet door de rechter maar door een hoger bestuursorgaan moeten worden beslecht.⁴⁷

Hoe verhouden de voorstellen van Teunissen en Verheij zich tot het internationale en Europese recht? Beiden hebben daar over nagedacht. Om de nationale wetgeving niet in strijd te laten komen met het Verdrag van Aarhus, die een beroepsrecht van belangenorganisaties vereist, zou volgens Teunissen een andere onafhankelijke en onpartijdig orgaan dan de rechter moeten worden aangewezen. Als voorbeeld noemt hij de Nationale Ombudsman.⁴⁸ Verheij beseft dat internationale regelgeving zijn voorstel wellicht niet toelaat. Hij doet daarom een oproep om een debat te starten op internationaal niveau over de wenselijkheid van algemeen-belang-acties.

⁴⁵ Verheij 2004, p. 145-146

⁴⁶ Teunissen 2003, p. 61; Jongsma & Michiels 2002, p. 2239

⁴⁷ Teunissen 2003, p. 67

⁴⁸ Teunissen 2003, p. 69

3.3. *De randvoorwaarden die de internationale en Europese regelgeving stelt aan de kring van beroepsgerechtigden in een milieuvergunningen-procedure*

De discussie of afschaffing van de *actio popularis* wel voldoet aan internationale en Europese regelgeving, is beslecht ten voordele van de voorstanders van de afschaffing. Uit verschillende onderzoeken bleek namelijk al snel dat die regelgeving de afschaffing hoogst waarschijnlijk niet in de weg staat. Zo hebben Mesters & Oldenziel de afschaffing getoetst aan het Internationale Verdrag van Aarhus. Zij komen tot de conclusie dat de door het Verdrag vereiste kring van beroepsgerechtigden bij milieubesluiten, bijna overeenkomt met ons begrip belanghebbende in de Awb. Zij zien in het Verdrag dan ook geen belemmering voor afschaffing. Zij waarschuwen echter wel dat ze de afschaffing geen goed signaal vinden geven richting Europa. Nederland heeft immers bij de totstandkoming gepleit voor een ruime toegang tot de rechter. Het zou dan vreemd overkomen dat naderhand Nederland overgaat tot een inperking van dit recht in hun nationale wetgeving, ook al is dit dan niet in strijd met het Verdrag.⁴⁹ Widdershoven, Verschuuren en ook Gier & Robbe in hun onderzoek voor de Universiteit Utrecht, komen tot een vergelijkbare conclusie: afschaffing van de *actio popularis* is niet in strijd met het Verdrag van Aarhus.⁵⁰ Widdershoven maakt nog wel een kanttekening. De nationale rechter mag dan namelijk niet het vereiste van een persoonlijk of individueel belang van art. 1:2 eerste lid Awb te strikt uitleggen.

Bij de Europese regelgeving zijn in dit verband de verschillende EG-richtlijnen van belang. In deze richtlijnen worden namelijk wel eens rechten expliciet toegekend aan een ieder. Dat is onder meer het geval bij bestuurlijke beslissingen die gevolgen kunnen hebben voor een aspect van de milieukwaliteit waarvoor Europese standaards bestaan (milieukwaliteitseisen). Dit kan voorkomen bij milieuvergunningen. Verschuuren concludeert hieruit dat in die gevallen een *actio popularis* in het nationale recht is vereist.⁵¹ Gier & Robbe komen tot een ander conclusie. Volgens hen betekent dit juist niet dat een *actio popularis* is vereist. Wat wel is vereist, is dat het belanghebbendenbegrip overeenkomstig het EG-recht wordt geïnterpreteerd. Wat betekent dat in de betreffende gevallen ‘een ieder’ onder het begrip belanghebbende

⁴⁹ Mesters & Oldenziel 2003, p.229-230

⁵⁰ Widdershoven 2004, p. 536; Verschuuren 2000, p 181; Gier & Robbe 1999, p. 607-609

⁵¹ Verschuuren 2000, p. 182

valt. Hun conclusie is dat dit in een groot aantal situaties aan de orde zal zijn, waardoor het verschil tussen wel of niet een actio popularis in die gevallen is verdwenen.⁵²

Bij een verzoek om milieu informatie geldt overigens niet wat hiervoor is uiteengezet. Dan vereist het Verdrag van Aarhus dat een ieder hier om kan verzoeken.⁵³ Verschuuren wijst hier ook op en noemt daarnaast de EG-richtlijn over milieu-effectbeoordeling. Volgens hem verplicht deze richtlijn uitdrukkelijk tot een actio popularis. Dit leidt hij af uit het feit dat de richtlijn eist dat het betrokken publiek in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze te geven voordat een vergunning wordt verleend.⁵⁴ Op het eerste gezicht lijkt mij echter 'het betrokken publiek' overeen te komen met het begrip belanghebbende en denk ik dat een actio popularis hier niet vereist is. Daarnaast vermoed ik dat als dat nodig is, het hier ook mogelijk is om het belanghebbendenbegrip overeenkomstig het EG-recht te interpreteren, zoals Gier & Robbe voorstellen bij de milieukwaliteitseisen. Ik ga hier echter verder niet op in, omdat het buiten het kader van mijn onderzoek valt.

⁵² Gier & Robbe 1999, p. 609-610

⁵³ O.a. Gier & Robbe, p. 608

⁵⁴ Verschuuren 2000, p. 182

4. De factoren die van invloed zijn op de rechtsbescherming na afschaffing van de actio popularis

Uit de regelgeving, literatuur en jurisprudentie zijn vier factoren af te leiden die van invloed zijn op de rechtsbescherming. Ten eerste het verschil tussen ‘een ieder’ en ‘belanghebbende’, behandeld in hoofdstuk 2. Daarnaast betreft het de Medembliklijn, de termijnlijn en de invulling van het begrip onderdelen. Deze drie factoren kwamen naar voren in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk ga ik vervolgens dieper in op al deze factoren. Als laatste sta ik kort stil bij een aantal andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de rechtsbescherming in de milieuvergunningen-procedure.

4.1. Belanghebbende

Uit het al eerder genoemde onderzoek uit 1999 door de Universiteit Utrecht, blijkt dat nauwelijks gebruik werd gemaakt door niet-belanghebbenden van het beroepsrecht voor een ieder.⁵⁵ Ook uit een recenter onderzoek uit 2005 door Marseille, blijkt dit.⁵⁶

Volgens Marseille is er daarnaast weinig reden om te veronderstellen dat afschaffing grote gevolgen zal hebben voor belangenorganisaties om beroep in te stellen. Nu zij nog slechts een beroepsrecht hebben als ze voldoen aan het begrip belanghebbende in art. 1:2 lid 3 Awb, verwacht hij dat de belangenorganisaties, indien nodig, maatregelen treffen om daar alsnog aan te voldoen.⁵⁷ Ook het onderzoek van de Universiteit Utrecht komt tot een vergelijkbare conclusie.⁵⁸

Voor bestuursorganen ligt het anders volgens Marseille. Bij hen zal de afschaffing van de actio popularis wellicht meer effect sorteren. Dit is echter afhankelijk van het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de belanghebbendheid van het betreffende bestuursorgaan. Bij de door Marseille onderzochte milieuprocedures (102 zaken) waren in 75 % van de gevallen (76 zaken) derden betrokken. In de onderzochte milieuprocedures waarbij derden

⁵⁵ Gier & Robbe 1999/1, p. 611

⁵⁶ Marseille 2005/2, p.79

⁵⁷ Marseille 2005/2, p.79

⁵⁸ Gier & Robbe 1999/2, p. 642

betrokken waren, was in 12 % van de gevallen een bestuursorgaan betrokken. Door deze cijfers te combineren kan worden geconcludeerd dat in 9% van de, door Marseille onderzochte, milieuzaken een bestuursorgaan was betrokken.

Het percentage van 9% lijkt mij aan de hoge kant. Ik heb verschillende jaren ervaring met milieuvergunningenprocedures bij de gemeenten Den Haag en Rotterdam. Bij beide gemeenten werd alleen in uitzonderlijke gevallen beroep ingesteld bij een ander bestuursorgaan. Dit heeft er mee te maken dat men de onderlinge verhoudingen niet wil verstoren. Er wordt eerst geprobeerd overeenstemming te bereiken door overleg of het indienen van een zienswijze. Om mijn gevoel te onderbouwen, heb ik zelf een onderzoek uitgevoerd. Ik heb alle hoofdzaken waarbij een milieuvergunning ter discussie stond, behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tussen 1 november 2006 en 30 april 2007, bekeken. Het ging om 75 procedures. Slechts in 4% van de gevallen was een bestuursorgaan als appellant betrokken.

Ik kom tot de conclusie dat de factor belanghebbende nauwelijks invloed heeft op de rechtsbescherming. Dit geldt volgens mij ook in het geval van bestuursorganen, om de volgende drie redenen. Ten eerste blijkt uit mijn eigen onderzoek dat slechts in een klein percentage van de beroepszaken, bestuursorganen als appellant zijn betrokken. Ten tweede is in het onderzoek van Marseille slechts in drie gevallen vast komen te staan dat het beroep was ingesteld door een niet-belanghebbende. Hier was geen bestuursorgaan bij aanwezig.⁵⁹ Ten derde wordt in het onderzoek van de Universiteit Utrecht niet apart aandacht geschonken aan deze categorie van beroepsgerechtigden. Het onderzoek komt slechts tot de algemene conclusie dat er nauwelijks van het beroepsrecht door niet-belanghebbenden gebruik wordt gemaakt. Dit geldt dan dus ook voor bestuursorganen.

Vanwege het minimale effect van de factor belanghebbende op de rechtsbescherming ga ik in het kader van mijn scriptie hier niet meer diep op in. In paragraaf 5.1 zal ik nog wel kort behandelen hoe het belanghebbende begrip in het milieurecht momenteel in de jurisprudentie wordt uitgelegd.

⁵⁹ Marseille 2005/2, p. 78-79 en p. 84

4.2. *De Medembliklijn*

Walraven is van mening dat extra toegangseisen bij het indienen van beroep, in het geval van actio popularis zaken, worden gesteld. Eisen die in niet-actio popularis zaken niet worden gesteld.⁶⁰ Hierdoor zou met afschaffing van de actio popularis de rechtsbescherming juist verbeteren.

De eerste extra toegangseis die hij noemt, is de in de jurisprudentie ontwikkelde, Medembliklijn. Hoewel in art. 20.6 Wm (oud) slechts de eis werd gesteld dat bedenkingen moesten zijn ingediend door diegene die beroep wilde instellen, ging de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een stapje verder. Volgens de Afdeling kon alleen beroep worden ingesteld voorzover dat beroep 'zijn grondslag vindt in de aangevoerde bedenkingen'. Walraven constateert dat de Afdeling hier steeds strenger op toezag. Als voorbeeld noemt hij het geval dat appellanten gedeeltelijk niet-ontvankelijk werden verklaard toen zij in hun beroep aanvoerden dat geen rekening was gehouden met gevelreflectie, hoewel zij in hun bedenkingen de vrees voor geluidshinder hadden aangevoerd.⁶¹ Ook Marseille noemt de Medemblikjurisprudentie.⁶²

Wanneer beroepsgronden worden aangevoerd waarvan niet gezegd kan worden dat zij hun grondslag vinden in de bedenkingen, is de appellant met betrekking tot die beroepsgronden niet-ontvankelijk. Er kan dan dus sprake zijn van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid. In niet-actio popularis zaken komt deze constructie volgens Walraven niet voor. Daar is sprake van een minder strenge lijn, door Walraven de argumentatieve fuik genoemd. Deze argumentatieve fuik houdt in dat in beroep in beginsel geen nieuwe argumenten kunnen worden aangevoerd. Volgens Walraven leidt het niet noemen van bepaalde bedenkingen onherroepelijk tot een gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring waarbij mogelijke verschoonbaarheid nooit aan de orde komt. Bij ongegrondverklaring komt mogelijke verschoonbaarheid wel aan de orde en dit heeft volgens hem een positieve invloed op de rechtsbescherming.⁶³ Minister Donner blijkt het hier overigens niet mee eens. Hij stelt in zijn Memorie van Antwoord dat volgens hem het niet uitmaakt voor het eindresultaat of een niet-

⁶⁰ Walraven 2004, p.40; Walraven 2005, p. 1289

⁶¹ Walraven 2005, p. 1290

⁶² Marseille 2005/1, p. 5394

⁶³ Walraven 2005, p. 1291

ontvankelijk verklaring of een ongegrond verklaring wordt uitgesproken. De keuze die gemaakt wordt, wil hij overlaten aan de jurisprudentie.⁶⁴

Volgens Walraven kan na afschaffing van de *actio popularis* de Medembliklijn niet meer gehandhaafd worden en zullen alleen nog ongegrondverklaringen worden uitgesproken. Ook annotatoren De Graaf en Van der Linden verwachten na de wetswijziging, alleen nog ongegrondverklaringen.⁶⁵ Daarnaast denkt Walraven dat de, daarvoor in de plaats komende, argumentatieve fuik op termijn gaat verdwijnen. Dit leidt hij af uit een aanbeveling van de Commissie Boukema, die de tweede evaluatie van de Awb heeft uitgevoerd, en aan een uitspraak van de Afdeling uit 2003.⁶⁶ Ook minister Donner geeft aan in een brief aan de Tweede Kamer te verwachten, dat de argumentatieve fuik zal worden genuanceerd.⁶⁷

Widdershoven noemt de door Walraven aangeduide Medembliklijn, de 'bedenkingenfuik'. Deze bedenkingenfuik wordt volgens hem na de wetswijziging waarbij de *actio popularis* wordt afgeschaft, vervangen door de 'zienswijzefuik'. Deze fuik is vergelijkbaar met de door Walraven genoemde argumentatieve fuik. Volgens Widdershoven is de zienswijzefuik aan de ene kant minder streng dan de bedenkingenfuik. Hij komt tot deze conclusie omdat gronden die niet reeds zijn aangevoerd in de zienswijzefase alleen door de rechter buiten beschouwing mogen worden gelaten, indien appelland redelijkerwijs kan worden verweten deze niet eerder te hebben ingebracht. Aan de andere kant is de zienswijzefuik volgens hem strenger. Dit leidt hij af uit het feit dat volgens de MvT de zienswijzefuik ook betrekking zal hebben op gegevens en bewijsmiddelen die verwijtbaar niet reeds in de zienswijzefase zijn ingebracht. Dit laatste gold volgens Widdershoven niet bij de bedenkingenfuik en betekent volgens hem een verslechtering van de rechtsbescherming.⁶⁸

Het argument van Widdershoven dat de zienswijzefuik minder streng is geworden, gaat volgens mij in ieder geval niet op voor het milieurecht. Het art. 6:13 Awb is immers vergelijkbaar met het oude artikel 20.6 Wm (oud). Daar zit dus weinig verschil in. Een verschil kan alleen ontstaan door een andere uitleg van de nieuwe wetsbepaling door de Afdeling. Dit is wat Walraven suggereert. Zijn tweede

⁶⁴ *Kamerstukken I* 2004/2005, 29 421, D, p. 1

⁶⁵ ABRvS 27 juli 2005, *JM* 2005, m.nt. De Graaf, p. 621-622; ABRvS 24 november 2004, *JB* 2005, 36 m.nt. Van der Linden, p. 177

⁶⁶ Walraven 2005, p. 1291-1292

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2004/2005, 29 421, 11 p. 3

⁶⁸ Widdershoven 2004, p. 537; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p.7

argument overtuigt mij ook niet. Ook bij de bedenkingenfuik werden geen gegevens en bewijsmiddelen toegelaten als deze niet eerder in de bedenkingen waren genoemd.⁶⁹ Ik denk eerder dat hier sprake is van een minder strenge lijn. Ik krijg uit de MvT ook de indruk dat met het nieuwe artikel 6:13 Awb juist sneller zal worden toegelaten dat in beroep nieuwe gegevens, beroepsgronden of bewijsmiddelen worden ingebracht die niet eerder in de zienswijze naar voren zijn gebracht.⁷⁰ Of dit zo zal zijn, moet blijken uit een onderzoek naar de jurisprudentie, dat ik in hoofdstuk 5 bespreek.

4.3. *De termijnlijn*

De tweede toegangseis volgens Walraven is de termijnlijn. Pro forma bedenkingen in actio popularis zaken zijn niet mogelijk in tegenstelling tot pro forma bezwaarschriften die wel mogelijk zijn in de niet-actio popularis zaken. Pro forma bedenkingen zijn bedenkingen die buiten de termijn van vier weken nog worden aangevuld of nader gemotiveerd. Walraven is van mening dat de termijnlijn zou moeten verdwijnen. Met het nieuwe art. 6:13 Awb wordt de zienswijze (voorheen bedenking) immers op één lijn gesteld met het bezwaarschrift. Dan kan volgens hem moeilijk worden volgehouden dat een pro forma zienswijze geen zienswijze is, terwijl dat voor een bezwaarschrift niet geldt.⁷¹

Annotator De Graaf twijfelt aan de conclusie van Walraven dat de termijnlijn zou moeten verdwijnen. Hij onderbouwt zijn mening door aan te geven dat in het geval van het indienen van zienswijzen een aantal bepalingen die gelden bij het indienen van bezwaar, niet geldig zijn. Het gaat ten eerste om de bepaling van art. 6:11 Awb, betreffende de verschoonbare termijnoverschrijding. Daarnaast noemt hij, art. 6:5 Awb, waarin de vereisten staan waaraan een bezwaarschrift moet voldoen en art. 6:6 Awb, dat het gunnen van een termijn verplicht stelt aan diegene die een bezwaar heeft ingediend dat niet voldoet aan art. 6:5 Awb. Als laatste gaat het om art. 7:10 Awb, op grond waarvan de termijn voor het bestuursorgaan om te beslissen wordt opgeschort indien art. 6:6 Awb van toepassing is. Alleen de bepalingen uit hoofdstuk 6 die in art. 3:16 Awb expliciet van toepassing worden verklaard, zijn geldig bij een zienswijzeprocedure. Het gaat dan om art. 6:9 Awb (ontvangstheorie)

⁶⁹ ABRvS 9 mei 1995, AB 1995, 529

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p.7

⁷¹ Walraven 2005, p. 1290 en 1292

en art. 6:10 Awb (prematuur bezwaar). Hij gaat er dan ook vanuit dat de Afdeling vasthoudt aan de strenge termijnlijn.⁷² Ik vind zijn argumentatie zeer plausibel en denk dan ook dat hij gelijk gaat krijgen.

De Graaf verwacht overigens wel dat de strenge termijnlijn zal worden gerelativeerd door een relativering van de bedenkingenfuik (vergelijkbaar met de door Walraven genoemde Medembliklijn). Hij verwijst daarbij naar de al eerder door mij aangehaalde brief van minister Donner, waarin de minister aangeeft dat in beroep wel nieuwe gronden, bewijsmiddelen en argumenten mogen worden aangevoerd, mits die zijn gericht tegen hetzelfde onderdeel als in een zienswijze aan de orde werd gesteld.⁷³

4.4. *Het begrip onderdelen*

Hoewel Walraven aangeeft te verwachten dat de rechtsbescherming verbetert na afschaffing van de actio popularis, is hij nog wel huiverig voor een nieuwe toegangseis, door hem de onderdelenfuik genoemd. De onderdelenfuik heeft te maken met het feit dat volgens de MvT het beroep zich niet mag richten tegen onderdelen van het besluit waarop de zienswijzen geen betrekking hadden. Dat roept de vraag op wat onder onderdelen moet worden verstaan.

Walraven is bang dat de Afdeling tot het oordeel komt dat een vergunning uit allemaal kleine onderdelen bestaat. Als voorbeeld noemt hij dat gevelreflectie, net als in de Medemblikjurisprudentie, als een apart onderdeel zou kunnen worden gezien ten opzichte van de geluidsvoorschriften, terwijl het beiden het onderwerp geluid betreft. Als de Afdeling het begrip op die wijze gaat interpreteren dan zijn we terug bij af, is de conclusie van Walraven. Volgens de MvT is een conclusie van de Commissie Boukema in haar rapport bij de evaluatie van de Awb uit 2001, de reden om een beroep tegen onderdelen te verbieden als het betreffende onderdeel niet aan de orde is geweest bij de zienswijze. In het rapport wordt geconcludeerd dat bij milieubesluiten het vaak gaat om complexe besluiten die uit vele onderdelen bestaan. In die gevallen is het volgens de Commissie voor de rechter niet goed mogelijk, tenminste onevenredig veel werk, om een onderdeel te beoordelen dat in de bedenkingenfase (nu zienswijzefase) in het geheel niet aan de orde is gesteld.

⁷² ABRvS 29 juni 2005, JM 2005, m.nt. De Graaf, p.863

⁷³ ABRvS 29 juni 2005, JM 2005, m.nt. De Graaf, p.863; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 421, nr. 11, p. 3

Walraven begrijpt niet waarom wel in beroep nieuwe argumenten mogen worden aangevoerd, maar dat deze argumenten geen betrekking mogen hebben op nieuwe onderdelen. In de MvT staat immers ook dat indien een onderdeel in de zienswijzefase naar voren is gebracht, tegen dat onderdeel in de beroepsfase wel nieuwe gronden of argumenten moeten kunnen worden aangevoerd. Hij vraagt zich af waarom het één teveel werk kost en het ander kennelijk niet. Volgens hem leidt deze wettekst tot juridisering van de bestuurlijke fase, nu de rechter de mogelijkheid krijgt beroepsgronden te schrappen als ze niet in de bestuurlijke fase zijn aangevoerd. En dat was tenslotte nou juist niet de doelstelling van de regering.⁷⁴

Ook Marseille en Schueler noemen het nieuwe begrip onderdelen en verwijzen daarbij naar verschillende kamerstukken. Marseille gaat hierbij niet in op de consequenties die de invoering van dit begrip volgens hem zal hebben. Schueler doet dit wel en zegt dat het voor hem duidelijk is, dat dit de harde kanten van het fuikensysteem probeert weg te nemen en tegelijk een deel van de eigen verantwoordelijkheid van de eiser probeert te behouden. Net als Walraven vraagt hij zich af, wat precies moet worden verstaan onder het begrip onderdeel van een besluit.⁷⁵ Annotator de Graaf lijkt net als Schueler wat positiever over het begrip onderdelen dan Walraven is. Hij denkt dat hoewel in beroep niet voor het eerst tegen een onderdeel kan worden geageerd, dat het aanvoeren van nieuwe gronden binnen de reeds aangevochten onderdelen eenvoudiger is geworden.⁷⁶ Een toets aan de inmiddels ontwikkelde jurisprudentie in het volgende hoofdstuk moet antwoord geven op de vraag wat de Afdeling nu eigenlijk verstaat onder het begrip onderdeel van een besluit.

4.5. *Overige factoren die van invloed kunnen zijn op de rechtsbescherming*

Niet gelijk aan de afschaffing van de actio popularis, maar wel horende bij dezelfde ontwikkeling van minder regels en lastenverlichting zijn de (voorstellen tot) wetswijzigingen die leiden tot minder milieuvergunningplichtige bedrijven. Veel bedrijven hebben hierdoor geen vergunning meer nodig, maar vallen in de meeste gevallen onder algemene regels, AMvB's. Er is helemaal geen beroep mogelijk tegen deze AMvB's. Niet voor een ieder, maar ook niet voor een belanghebbende. Een

⁷⁴ Walraven 2005, p. 1292; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 7

⁷⁵ Marseille 2005/1, p. 5394, Schueler 2005, p. 120

⁷⁶ ABRvS 27 juli 2005, *JM* 2005, m.nt. De Graaf, p. 620-621 (LJN AU0119)

voorbeeld hiervan is het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), waarvan het ontwerp op 29 juni 2006 is gepubliceerd in de Staatscourant.⁷⁷ Dit Activiteitenbesluit voegt een groot aantal bestaande AMvB's samen en verruimt de grenzen voor wat betreft de soorten bedrijven die onder dit besluit vallen en geen vergunning meer hoeven aan te vragen.

Verschuuren vraagt zich af of deze ontwikkeling zich verdraagt met de geest van het Verdrag van Aarhus. Strikt genomen is er volgens hem echter geen sprake van strijdigheid met het verdrag.⁷⁸

Deze (voorstellen tot) wetswijzigingen lijken mij in ieder geval een grotere invloed te hebben op de rechtsbescherming dan de afschaffing van de actio popularis in het milieurecht. Er is dan immers geen sprake van een kleinere groep van beroepsgerechtigden, in de betreffende gevallen is helemaal geen beroep meer mogelijk. Als nuancering kan worden opgemerkt dat het wel mogelijk blijft voor een belanghebbende om een verzoek tot handhaving in te dienen op grond van art. 18.14 Wm. Verschuuren merkt echter terecht op dat dit alleen zin heeft als een bedrijf de regels uit de AMvB overtreedt. Een beroep tegen de inhoud van de AMvB, zoals bij een milieuvergunning, is niet mogelijk.⁷⁹ Deze nuancering neemt dan ook niet weg dat de ontwikkelingen hieromtrent, wat mij betreft, goed in de gaten moeten worden gehouden.

⁷⁷ VROM streeft ernaar om het besluit begin september 2007 definitief te publiceren en per 1 januari 2008 in werking te laten treden

⁷⁸ Verschuuren 2000, p.183

⁷⁹ Verschuuren 2000, p.183

5. De rechtsbescherming na afschaffing van de actio popularis: een toets van de bepalende factoren aan de ontwikkelde jurisprudentie

Om de vraag “In hoeverre heeft de afschaffing van de actio popularis in het milieurecht geleid tot een verslechtering van de rechtsbescherming?” te kunnen beantwoorden, is onderzoek nodig naar de jurisprudentie na de inwerkingtreding van de wetswijziging. Dat is dus na 1 juli 2005. In dit hoofdstuk beschrijf ik hoe de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omgaat met de vier in het vorige hoofdstuk beschreven factoren, die van invloed kunnen zijn op de rechtsbescherming. Eerst vertel ik hoe de Afdeling momenteel invulling geeft aan het begrip belanghebbende. Daarna ga ik in op de Medembliklijn en de termijnlijn. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, ging Walraven er vanuit dat zowel de Medembliklijn als de termijnlijn zou gaan verdwijnen. Als laatste bespreek ik de uitleg van het nieuwe begrip ‘onderdelen van een besluit’ door de Afdeling.

5.1. De uitleg van de Afdeling van het begrip belanghebbende in het milieurecht

In hoofdstuk 4 is gebleken dat de introductie van het begrip belanghebbende in de milieuvergunningenprocedure nauwelijks invloed zal hebben op de rechtsbescherming. Omdat het begrip belanghebbende nieuw is in de milieuvergunningenprocedure wil ik hier echter wel kort ingaan op de recente jurisprudentie waaruit blijkt hoe de Afdeling dit begrip uitlegt.

De Afdeling heeft in het verleden een aantal duidelijke criteria met betrekking tot het begrip belanghebbende ontwikkeld. Verhoeven noemt het nabijheids criterium, het criterium aantasting woon- en leefmilieu en het criterium dat een concurrent die werkt in dezelfde regio en marktsegment als belanghebbende kan worden aangemerkt. Hij wijst er echter vervolgens terecht op, dat deze criteria niet één op één toepasbaar hoeven te zijn in het milieurecht. Milieugevolgen kunnen bijvoorbeeld ook worden gehoord en geroken.⁸⁰

⁸⁰ Verhoeven 2007, p. 42-43.

Verhoeven komt na analyse van een aantal recente uitspraken tot de conclusie dat de Afdeling het belanghebbendenbegrip invult met het criterium milieugevolg.⁸¹ Ik ben het met hem eens. Uit verschillende uitspraken blijkt dat volgens de Afdeling onder meer de eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden, belanghebbenden zijn. Is dit onwaarschijnlijk dan is de appellant geen belanghebbende.⁸² In de uitspraak van 16 augustus 2006 bijvoorbeeld, overweegt de Afdeling dat, gezien het feit dat de drie appellanten verscheidene kilometers van de inrichting wonen, het niet aannemelijk is dat zij daar milieugevolgen kunnen ondervinden. Zij kunnen dan ook niet als belanghebbenden worden aangemerkt. Deze uitspraak was overigens de eerste en toen nog enige uitspraak in hoofdzaak over het belanghebbende begrip.⁸³ Dat het een tijd geduurd heeft tot de eerste uitspraak er was, heeft te maken met de geldende overgangstermijn, zoals vermeld in paragraaf 2.2.

Het nabijheids criterium is een belangrijk criterium in het milieurecht. Uit de uitspraken van de Afdeling over het begrip belanghebbende, zijn echter geen standaard afstanden te bepalen, waarbij een appellant nog als belanghebbende wordt beschouwd. Dit komt omdat de Afdeling naar de mogelijke milieugevolgen kijkt. Hoe ver deze milieugevolgen kunnen reiken, hangt volledig van de omstandigheden van het geval af. Tot een vergelijkbare conclusie komen ook Verhoeven, Blomberg en De Graaf.⁸⁴

De Graaf wijst er in zijn annotatie bij een uitspraak van 7 februari 2007 op, dat de Afdeling niet vereist dat omwonenden rechtstreeks geraakt moeten zijn in hun belang, zoals bepaald in art. 1:2 Awb. Daarnaast valt het hem op dat de door de Afdeling gebruikte formulering er op neerkomt dat slechts *aannemelijk* hoeft te zijn dat de milieugevolgen op de percelen kunnen worden ondervonden. De Graaf komt tot de conclusie dat de Afdeling het belanghebbendenbegrip (vooralsnog) ruim interpreteert.⁸⁵

Van 't Lam constateert met betrekking tot de uitleg van het belanghebbendenbegrip bij belangenorganisaties een koerswijziging, in zijn noot onder een uitspraak

⁸¹ Verhoeven 2007, p. 44

⁸² ABRvS 16 augustus 2006, *M&R* 2006, p. 583-585, r.o. 2.2.1; ABRvS 18 oktober 2006, *AB* 2007, p. 491-494, r.o. 2.1.1.; ABRvS 7 februari 2007, *JM* 2007, p.331-337, r.o. 2.1.2 (LJN: AZ7960).

⁸³ ABRvS 16 augustus 2006, *M&R* 2006, m. nt. van 't Lam, p. 583-585

⁸⁴ Verhoeven 2007, p. 45; ABRvS 18 oktober 2006, *AB* 2007, m. nt. Blomberg, p. 494; ABRvS 7 februari 2007, *JM* 2007, m. nt. De Graaf, p.336

⁸⁵ ABRvS 7 februari 2007, *JM* 2007, m.nt. De Graaf, .p. 336

van de Afdeling van 23 augustus 2006. Uit de uitspraak blijkt volgens Van 't Lam dat bij belangenorganisaties er voortaan van wordt uitgegaan dat zij een collectief belang hebben. Voorheen moest het hebben van een collectief belang echter worden bewezen, nu moet kennelijk het ontbreken ervan worden bewezen. Een belangenorganisatie zal hierdoor volgens hem eerder als belanghebbende worden aangemerkt. Van 't Lam vraagt zich af of deze koerswijziging wellicht iets te maken heeft met de afschaffing van de *actio popularis*.⁸⁶

In mijn eigen onderzoek naar het percentage bestuursorganen, al eerder genoemd in paragraaf 4.1, ben ik nagegaan of de Afdeling een uitspraak heeft gedaan over de vraag of het betreffende bestuursorgaan gezien kan worden als belanghebbende op grond van art. 1:2 Awb. Dit is niet gebeurd. In alle drie de zaken was het overgangsrecht namelijk nog van toepassing.⁸⁷ Dit betekent dat het oude recht werd toegepast en een ieder nog gewoon in beroep kon gaan en het beroepsrecht dus niet was beperkt tot belanghebbenden.

Uit het voorgaande trek ik de voorzichtige conclusie dat het begrip belanghebbende in het milieurecht wat ruimer lijkt te worden uitgelegd. Tenminste als het een belanghebbende burger danwel belangenorganisatie betreft. Over het belanghebbende bestuursorgaan kunnen nog geen uitspraken worden gedaan. Of deze verruiming zo blijft, moet worden afgewacht. Al eerder bleek dat de invoering van het belanghebbende begrip weinig invloed zal hebben op de rechtsbescherming. Die invloed wordt nog minder nu het erop lijkt dat de Afdeling het begrip in het milieurecht, ook nog eens ruim uitlegt.

5.2. *De Medembliklijn*

Uit verschillende recente uitspraken blijkt dat de Afdeling gronden niet-ontvankelijk verklaard indien blijkt dat de betreffende gronden verwijtbaar niet zijn aangevoerd bij de zienswijzen tegen een bepaald onderdeel van het ontwerp-besluit.⁸⁸ Dit was ook al zo voor de wetswijziging toen de Afdeling de Medembliklijn toepaste. Dus geen ongegrondverklaring zoals door onder andere Walraven werd verwacht. Het

⁸⁶ ABRvS 23 augustus 2006, *M&R* 2006, m.nt. Van 't Lam, p. 586

⁸⁷ ABRvS 13 december 2006, nr. 200601935/1; ABRvS 21 februari 2007, nr. 200600350/1; ABRvS 14 maart 2007, nr. 200603661/1

⁸⁸ O.a. ABRvS 1 november 2006, *JB* 2007, p.59-67; ABRvS 18 april 2007, nr. 200606227/1; ABRvS 18 april 2007, nr. 200606383/1

verschil tussen niet-ontvankelijkverklaring en ongegrondverklaring is volgens Walraven, zoals vermeld in paragraaf 4.2, dat in het eerste geval mogelijke verschoonbaarheid nooit aan de orde komt, terwijl dit in het tweede geval wel zou gebeuren. Daarom zou een ongegrondverklaring volgens Walraven een positieve invloed hebben op de rechtsbescherming. De Graaf merkt echter op in zijn annotatie onder een uitspraak van 27 juli 2005, dat in deze uitspraak die gewezen is onder het oude recht, de Afdeling zich wel degelijk afvraagt in rechtsoverweging 2.2 of het pas in beroep aanvoeren van een bepaalde grond wellicht verschoonbaar moet worden geacht.⁸⁹ Dus naast het feit dat blijkt dat de Afdeling gewoon niet-ontvankelijk blijft verklaren, lijkt het erop dat de Afdeling wel degelijk kijkt naar de mogelijke verschoonbaarheid.

Voor Walraven's opvatting dat de argumentatieve fuik (die de Medembliklijn vervangt nu de wet is gewijzigd) op termijn zal verdwijnen, lijken wel aanwijzingen te zijn. Widdershoven komt in zijn annotatie onder een uitspraak van de Afdeling van 12 januari 2005, tot de conclusie dat de grondenfuik (vergelijkbaar met de argumentatieve fuik van Walraven) tussen de bezwaarfase en de beroepsfase, tot het verleden behoort.⁹⁰ Ook Timmermans komt in zijn noot onder een uitspraak van de Afdeling van 1 november 2006 tot de conclusie dat de Afdeling meer ruimte biedt voor het alsnog in bezwaar inbrengen van gronden die niet in beroep zijn ingebracht.⁹¹

Van den Broek en Marseille geven in hun annotatie onder twee uitspraken van 1 november 2006 en 6 december 2006 aan dat de argumentatieve fuik meer ruimte liet voor het aanvoeren van nieuwe gronden dan de Medembliklijn. Iets wat Walraven ook al constateerde.⁹² Of de nieuwe onderdelenbenadering die hiervoor in de plaats is gekomen ook milder is dan de Medembliklijn bespreek ik in paragraaf 5.4.

5.3. *De termijnlijn*

Wat de termijnlijn betreft, heb ik geen uitspraken kunnen vinden over het indienen van pro forma zienswijzen. De argumentatie van De Graaf, zoals besproken in

⁸⁹ ABRvS 27 juli 2005, *JM* 2005, m.nt. De Graaf, p. 621 (LJN AU0119)

⁹⁰ ABRvS 12 januari 2005, *AB* 2005, m.nt. Widdershoven, p. 486

⁹¹ ABRvS 1 november 2006, *JB* 2007, m.nt. LJMT, p. 65

⁹² ABRvS 6 december 2006 en 1 november 2006, *AB* 2007, m.nt. Van den Broek en Marseille, p.526

paragraaf 4.3, waarom volgens hem de termijnlijn gewoon gehandhaafd blijft, lijkt mij echter duidelijk. Ook de constatering van Van den Broek en Marseille dat de Afdeling nog steeds eist, net zoals voorheen bij de bedenkingen, dat in de zienswijzen concreet wordt aangegeven welke categorieën nadelige gevolgen aan de orde worden gesteld, lijkt mij geen ruimte te bieden voor het niet toepassen van de termijnlijn.⁹³ Bovendien zie ik in een uitspraak van 18 oktober 2006 een aanwijzing dat de termijnlijn nog gewoon bestaat. In deze uitspraak wordt in rechtsoverweging 2.2 expliciet aangegeven dat, onder het niet naar voren brengen van zienswijzen als bedoeld in artikel 6:13 van de Awb, mede moet worden verstaan het buiten de in artikel 3:16 eerste lid van de Awb bedoelde termijn naar voren brengen van zienswijzen.⁹⁴

Ook in de literatuur wordt uitgegaan van het in stand blijven van de termijnlijn. Robbe vindt dat mag worden aangenomen dat ook na de wetwijziging, geen pro forma zienswijzen zullen worden toegelaten als het gaat om besluiten op aanvraag zoals milieuvergunningen.⁹⁵ Ook in de memorie van toelichting wordt dit trouwens aangenomen.⁹⁶ Robbe wijst net als De Graaf er op (zie paragraaf 4.3), dat art. 6:11 Awb, betreffende de verschoonbare termijnoverschrijding, niet van toepassing is verklaard. Dit is volgens Robbe een bewuste keuze geweest. Hij verwijst daarbij naar de MvT waarin staat aangegeven dat het karakter van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, met vaste beslistermijnen, zich moeilijk verdraagt met de situatie dat in een later stadium alsnog rekening moet worden gehouden met zienswijzen van personen die deze pas na afloop van de inspraakperiode naar voren hebben gebracht.⁹⁷ Ook Schreuder-Vlasblom geeft aan dat een zienswijze een naar haar aard inhoudelijke argumentatie is en dus gemotiveerd dient te worden. Een pro forma zienswijze is volgens haar niet mogelijk.⁹⁸

De termijnlijn bestaat dus nog gewoon. Ik denk wel, net als De Graaf (zie paragraaf 4.3), dat de termijnlijn wordt gerelativeerd als het begrip onderdelen ruim wordt uitgelegd. Immers, als blijkt dat in beroep snel wordt aangenomen dat een onderdeel al naar voren is gebracht in de zienswijze en de betreffende grond dus

⁹³ ABRvS 6 december 2006 en 1 november 2006, AB 2007, m.nt. Van den Broek en Marseille, p.527

⁹⁴ ABRvS 18 oktober 2006, nr. 200603703/1, r.o. 2.2

⁹⁵ Robbe 2006, p. 174

⁹⁶ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 023, nr. 3, p. 27

⁹⁷ Robbe 2006, p. 176; *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 023, nr. 3, p. 12

⁹⁸ Schreuder-Vlasblom 2006, p. 3

ontvankelijk is, dan zal de strenge termijnlijn minder knellen. In de volgende paragraaf beschrijf ik hoe de Afdeling het begrip onderdelen invult.

5.4. *De uitleg van de Afdeling van het begrip onderdelen van een besluit*

Door de van toepassing zijnde overgangstermijn duurde het een tijd voor de eerste uitspraak van de Afdeling er was over het begrip onderdelen. Op 1 november 2006 was het zover. Het belang van deze uitspraak blijkt wel uit het feit dat de uitspraak in verschillende tijdschriften is gepubliceerd en van een annotatie is voorzien.⁹⁹ In de uitspraak overweegt de Afdeling het volgende over een onderdeel van een besluit: “Aan een besluit inzake een vergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer ligt een aantal beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluidemissie en geuremissie, ten grondslag. Deze beslissingen kunnen naar het oordeel van de Afdeling als onderdelen in vorenbedoelde zin van dat besluit worden beschouwd. Gelet hierop en gezien de weergegeven uitleg van artikel 6:13 Awb, kunnen in beroep in beginsel slechts categorieën milieugevolgen aan de orde worden gesteld waarover een zienswijze naar voren is gebracht.” Net als De Poorter concludeer ik hieruit dat het bij onderdelen van een besluit tot het verlenen van een milieuvergunning gaat om de verschillende te onderscheiden categorieën van milieugevolgen. In dit geval hadden appellanten geen zienswijze ingediend met betrekking tot lichthinder. Omdat niet is gebleken dat appellanten redelijkerwijs niet kon worden verweten hierover geen zienswijze te hebben ingediend, is het beroep voor wat betreft lichthinder, niet-ontvankelijk verklaard. De Poorter vindt dat hieruit blijkt dat binnen de grenzen van de onderdelen waartegen wel zienswijzen zijn aangevoerd, nog nieuwe gronden en feiten kunnen worden aangevoerd. Er is dus volgens hem geen sprake meer van een grondentrichter tussen de zienswijzenfase en het beroep.¹⁰⁰ Deze conclusie vind ik wat ver gaan. De grondentrichter bestaat wat mij betreft nog wel degelijk. Het betreffende onderdeel moet namelijk aan de orde zijn geweest in de zienswijze. De grondentrichter is wel sterk gerelativeerd en een stuk minder streng geworden dan de voorheen geldende Medembliklijn.

⁹⁹ ABRvS 1 november 2006, AB 2007, p. 522-529; JB 2007, p. 59-67; M&R 2007, p. 52-57

¹⁰⁰ De Poorter 2007, p.105

Uit de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2006 blijkt, wat mij betreft, duidelijk deze mildere benadering van de grondentrichter.¹⁰¹ Dit is overigens ook de conclusie van annotatoren Van den Broek en Marseille.¹⁰² Het betrof in dit geval een oprichtingsvergunning voor een schapenhouderij. De Afdeling legt hier een verband tussen trillingshinder en de opslag van riet. In de zienswijze is onder andere naar voren gebracht dat appellanten vrezen voor trillingshinder. Voor hen is dit een belangrijk punt aangezien appellanten een palingkwekerij exploiteren en palingen zeer gevoelig zijn voor trillingshinder en deze hinder kan leiden tot ernstige verstoringen van de groei van de palingen. In beroep wordt naar voren gebracht dat het appellanten niet duidelijk is of aan de aanvrager ook het opslaan en verwerken van riet is vergund. De Afdeling gaat vervolgens na of deze beroepsgrond een onderdeel van het besluit betreft dat ook al in de zienswijze ter discussie is gesteld. De Afdeling meent van wel. Indien het verwerken van riet vergund zou zijn, is namelijk niet duidelijk of bij de beoordeling gekeken is naar de transportbewegingen die de aan- en afvoer van riet met zich meebrengt. Deze transportbewegingen zouden trillingen kunnen veroorzaken die de groei van de palingen kan verstoren. Er is dus een verband volgens de Afdeling en er is dan ook geen grond om de beroepsgrond niet-ontvankelijk te verklaren.

De mildere benadering vind ik ook terug in een eerder uitspraak van de Afdeling op 8 november 2006. Het betrof hier een vergunning voor een nertsenfokkerij, waarbij appellanten in hun zienswijze hun vrees voor stankhinder naar voren hadden gebracht. In beroep stelden appellanten het verplaatsen van een emissiepunt ter discussie. Volgens de Afdeling kan het verplaatsen van een emissiepunt als hetzelfde onderdeel van het besluit worden gezien als stankhinder.¹⁰³

Van 't Lam concludeert in zijn annotatie onder deze uitspraak, dat de regering vermoedelijk de vergunningvoorschriften van een milieuvergunning als onderdeel van een milieuvergunning ziet.¹⁰⁴ Dat lijkt mij niet. Ook in deze uitspraak wordt als onderdeel gezien, een groep van vergunningvoorschriften die te maken hebben met een bepaalde categorie van milieugevolgen en het betreft dus niet één enkel voorschrift. Zou een onderdeel gelijk zijn aan een enkel voorschrift dan wordt het lastig om in beroep te gaan. De grondentrichter zou dan zeer streng uitpakken en het

¹⁰¹ ABRvS 6 december 2006, *AB* 2007, p. 519-529

¹⁰² ABRvS 6 december 2006, *AB* 2007, m.nt. Van den Broek en Marseille, p. 527

¹⁰³ ABRvS 8 november 2006, *M&R*, p. 53-57

¹⁰⁴ ABRvS 1 en 8 november 2006, *M&R*, m.nt. Van 't Lam, p. 57

bijna onmogelijk maken iets aan te voeren dat niet expliciet in de zienswijzefase aan de orde is geweest. Van 't Lam trekt daarnaast een conclusie uit het feit dat volgens de regering tegen de onderdelen van het besluit die in de bestuurlijke fase zijn bestreden, de belanghebbende in de fase van beroep bij de rechter wel nieuwe gronden, argumenten en bewijsmiddelen mag inbrengen, mits dat niet in strijd komt met de beginselen van de goede procesorde (zie ook paragraaf 4.4). Als de rechter deze mogelijkheid ruimhartig uitlegt, bestaat volgens hem de kans dat er alsnog 'nieuwe' besluitonderdelen worden ingebracht. Ik kan zijn argumentatie volgen, maar echt nieuw zullen die onderdelen volgens mij toch niet zijn. De eis dat het om hetzelfde onderdeel van het besluit moet gaan, blijft immers bestaan. Wellicht dat daarom Van 't Lam het woord 'nieuwe' tussen aanhalingstekens heeft geplaatst. Ik denk wel dat de betreffende bepaling voor een verruiming zorgt van de grondentrichter.

In de uitspraken van 24 januari en 21 februari 2007 van de Afdeling komt wederom de mildere benadering naar voren. De Afdeling overweegt in de uitspraak van 24 januari dat de beroepsonderdelen over de gezondheidseffecten van de emissies van NO_x en zwevende deeltjes eveneens betrekking hebben op luchtverontreiniging. Vrees voor luchtverontreiniging was al eerder naar voren gebracht in de zienswijze. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het niet-ontvankelijk verklaren van appellants op dit punt.¹⁰⁵ De uitspraak van de Afdeling van 21 februari betrof een milieuvergunning voor het fokken, opfokken en africhten van paarden. In rechtsoverweging 2.1 overweegt de Afdeling dat tegen het ontwerpbesluit onder meer zienswijzen naar voren zijn gebracht met betrekking tot stankhinder. Vervolgens stelt de Afdeling dat de beroepsgronden van appellants sub 1 over het ten onrechte niet betrekken bij de beoordeling van het grasland voor de beweiding van paarden, het ten onrechte niet betrekken van de bebouwing van appellants sub 1 en het vergunde aantal paarden en de beroepsgronden van appellants sub 2 over ten onrechte niet betrekken bij de beoordeling van het grasland voor de beweiding van paarden, de afstand tussen de inrichting en de woning van appellants sub 2 en de onmogelijkheid tot uitbreiding van het aantal paarden, eveneens betrekking hebben op stankhinder. Ook hier komt de Afdeling tot de conclusie dat er geen grond is voor niet-ontvankelijkverklaring.¹⁰⁶

¹⁰⁵ ABRvS 24 januari 2007, nr. 200602467/1, r.o. 2.1

¹⁰⁶ ABRvS 21 februari 2007, *LJN* AZ9030, r.o. 2.1

Ondanks de mildere benadering, komen ook nog niet-ontvankelijk verklaringen voor, zoals in de hiervoor besproken uitspraak van 1 november 2006 en ook in een uitspraak van 7 februari 2007. In het laatste geval ging het om een milieuvergunning voor een zendmast. De Afdeling oordeelde het beroep voor zover dat betrekking had op gevaar voor aantasting van een nabijgelegen hoogspanningsleiding alsmede geluidhinder niet-ontvankelijk. Appellanten hadden geen zienswijze omtrent deze onderdelen naar voren gebracht en er waren geen gronden aanwezig voor het oordeel dat appellanten redelijkerwijs niet kon worden verweten dat zij over deze categorieën milieugevolgen geen zienswijzen naar voren hadden gebracht.¹⁰⁷

Als laatste wil ik ingaan op een zeer interessante uitspraak van 16 mei 2007. Het betrof hier een milieuvergunning voor een garagebedrijf met LPG tankstation. De Afdeling overweegt dat nu de beroepsgronden, geen betrekking hebben op een besluitonderdeel, art. 6:13 Awb er niet aan in de weg staat dat deze gronden eerst in beroep worden aangevoerd.¹⁰⁸ Zoals ik al eerder aangaf, concludeer ik dat de Afdeling als onderdeel van een besluit een groep van vergunningvoorschriften ziet, die te maken hebben met een bepaalde categorie van milieugevolgen. Eén van de beroepsgronden ging bijvoorbeeld over de onduidelijkheid met betrekking tot de hoeveelheid LPG dat per tijdseenheid zou worden verkocht. Dit hoort te zijn aangegeven op de aanvraag voor de milieuvergunning. Dat was hier niet gebeurd. Nu in dit geval de beroepsgronden niet over de voorschriften gaan, is het kennelijk geen probleem dat nieuwe gronden worden aangevoerd. Ook dit lijkt mij een verruiming ten opzichte van de situatie voor de wetswijziging.

De Graaf geeft in zijn noot onder de uitspraak van 7 februari 2007 aan, dat hij zich nog wel afvraagt welke onderdelen nu precies kunnen worden onderscheiden en waar de scheidslijn tussen de onderdelen ligt. De jurisprudentie moet dit volgens hem helder maken.¹⁰⁹ Ook Van den Broek en Marseille geven in hun annotatie aan dat per besluit de vraag moet worden beantwoord wat de zelfstandige onderdelen daarvan zijn.¹¹⁰ Hoe meer uitspraken er komen, hoe duidelijker dit moet worden. Hoewel uit de besproken uitspraken blijkt dat de grondentrichter is verruimd, raad ik toch

¹⁰⁷ ABRvS 7 februari 2007, *JM* 2007, r.o. 2.2

¹⁰⁸ ABRvS 16 mei 2007, nr. 200604994/1, r.o. 2.2

¹⁰⁹ ABRvS 7 februari 2007, *JM* 2007, m.nt. De Graaf, p. 336-337

¹¹⁰ ABRvS 6 december 2006 en 1 november 2006, *AB* 2007, m.nt. Van den Broek en Marseille, p. 527

iedereen aan om voor de zekerheid al in de zienswijzefase alle gronden en bewijsmiddelen op tafel te leggen. Dat is de enige manier om er zeker van te zijn dat je beroepsgronden ook daadwerkelijk worden behandeld.

6. Conclusie

In deze scriptie heb ik onderzocht in hoeverre de afschaffing van de actio popularis bij de milieuvergunningenprocedure heeft geleid tot een verslechtering van de rechtsbescherming. Hoewel op het eerste gezicht lijkt dat de rechtsbescherming verslechtert met deze wetswijziging, kom ik na mijn onderzoek tot de conclusie dat dit niet het geval is. De rechtsbescherming is zelfs licht verbeterd.

Tot 1 juli 2005 gold voor de meeste milieubesluiten, waaronder de milieuvergunning, de zogenaamde 'actio popularis'. De actio popularis is het beroepsrecht voor 'een ieder' in plaats van voor alleen 'belanghebbenden'. Sinds 1 juli 2005 is de actio popularis afgeschaft en is het beroepsrecht beperkt tot belanghebbenden. Om aan het begrip belanghebbende te voldoen moet voldaan worden aan een aantal vereisten, die volgen uit de wet en de jurisprudentie. Deze vereisten gelden niet bij het begrip een ieder, waardoor geconcludeerd kan worden dat het begrip een ieder ruimer is dan het begrip belanghebbende.

Toen bekend werd dat de actio popularis misschien werd afgeschaft ontstond er een discussie in de literatuur tussen de voor- en tegenstanders. De tegenstanders wezen er met name op dat de afschaffing geen bijdrage levert aan de dejuridisering zoals de MvT op het wetsvoorstel suggereert, dat de afschaffing leidt tot een verhoging van de werklast voor de rechter en tot rechtsonzekerheid bij inspraakgerechtigden. De voorstanders vonden dat met de afschaffing van de actio popularis meer eenheid in het bestuursrecht komt, dat de rechtsbescherming door afschaffing van de actio popularis verbeterd en dat een beroepsrecht slechts open moet staan voor echte belanghebbenden. Naast de discussie tussen de voor- en tegenstanders, werd de vraag opgeroepen of de afschaffing van de actio popularis wel zou voldoen aan internationale en Europese regelgeving. Uit verschillende onderzoeken bleek echter al gauw dat de afschaffing hoogst waarschijnlijk niet in strijd is met deze regelgeving.

Uit de vergelijking tussen de oude en nieuwe regelgeving en de discussie tussen de voor- en tegenstanders komen vier factoren naar voren die van invloed kunnen zijn op de rechtsbescherming na afschaffing van de actio popularis. Dit is ten eerste het verschil tussen het begrip belanghebbende en het begrip een ieder. Uit twee onderzoeken uit 1999 en 2005 blijkt echter dat nauwelijks gebruik werd

gemaakt door niet-belanghebbenden van het beroepsrecht voor een ieder. Ik kom dan ook tot de conclusie dat de factor belanghebbende nauwelijks invloed heeft op de rechtsbescherming.

De tweede factor betreft de Medembliklijn. Deze strenge, in de jurisprudentie ontwikkelde, lijn hield in dat alleen beroep kon worden ingesteld voorzover dat beroep 'zijn grondslag vond in de aangevoerde bedenkingen'. Deze Medembliklijn wordt door de wetswijziging vervangen door de minder strenge argumentatieve fuik, die voorheen al gold bij de niet-actio popularis zaken. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de argumentatieve fuik op termijn helemaal gaat verdwijnen. Dit zou een verruiming van de rechtsbescherming betekenen.

De derde factor is de termijnlijn. Pro forma bedenkingen in actio popularis zaken zijn niet mogelijk in tegenstelling tot pro forma bezwaarschriften die wel mogelijk zijn in de niet-actio popularis zaken. Walraven is van mening dat de termijnlijn verdwijnt na de wetswijziging. Is dit het geval dan leidt dit ook tot een verruiming van de rechtsbescherming.

De vierde en laatste factor is de onderdelenfuik. Volgens de nieuwe regelgeving mag het beroep zich niet richten tegen onderdelen van het besluit waarop de zienswijzen geen betrekking hadden. In hoeverre dit nieuwe drempels oproept bij het instellen van beroep, is afhankelijk van de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van het begrip onderdelen. Er geldt echter daarnaast ook dat indien een onderdeel in de zienswijzefase naar voren is gebracht, tegen dat onderdeel in de beroepsfase wel weer nieuwe gronden of argumenten kunnen worden aangevoerd. Dit lijkt op een verruiming van de beroepsmogelijkheden en daarmee de rechtsbescherming te wijzen.

Een onderzoek naar de jurisprudentie na de wetswijziging, geeft meer duidelijkheid over de invloed van de vier genoemde factoren op de rechtsbescherming. De Afdeling blijkt het belanghebbendenbegrip, dat nieuw is in het milieurecht, in te vullen met het criterium milieugevolg. Uit verschillende uitspraken blijkt dat volgens de Afdeling onder meer de eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden, belanghebbenden zijn. Daarnaast lijkt het erop dat het begrip belanghebbende in het milieurecht wat ruimer wordt uitgelegd. Dit laatste versterkt de al eerder getrokken conclusie dat het begrip belanghebbende nauwelijks invloed heeft op de rechtsbescherming.

Met betrekking tot de tweede factor, de Medembliklijn, zijn er inderdaad aanwijzingen te vinden dat de daarvoor in de plaats gekomen argumentatieve fuik gaat verdwijnen. Daar komt echter de onderdelenfuik voor in de plaats.

De derde factor, de termijnlijn, is gewoon gehandhaafd. Er zijn weliswaar (nog) geen uitspraken over pro forma zienswijzen, maar de argumenten voor het voortbestaan van de termijnlijn in de literatuur en de MvT zijn zeer overtuigend. Zo zijn een aantal artikelen uit de Awb, zoals art. 6:11 Awb over de verschoonbare termijnoverschrijding, bewust niet van toepassing verklaard bij het indienen van zienwijzen. Ook wordt in de literatuur aangegeven dat een zienswijze een naar haar aard inhoudelijke argumentatie is en dus gemotiveerd dient te worden.

Op 1 november 2006 heeft de Afdeling zich voor het eerst uitgesproken over de vierde factor, het begrip onderdelen van een besluit. Uit deze uitspraak blijkt dat het bij onderdelen van een besluit tot het verlenen van een milieuvergunning gaat om de verschillende te onderscheiden categorieën van milieugevolgen. Verder kan uit de uitspraken na deze datum over het begrip onderdelen worden geconcludeerd, dat de Afdeling de grondentrichter minder streng toepast en het begrip onderdelen ruim interpreteert. Uit een uitspraak van 16 mei 2007 blijkt tevens dat de Afdeling in het geval dat de beroepsgronden niet over de voorschriften gaan, er geen probleem van maakt dat nieuwe gronden worden aangevoerd in beroep. Ook dit is een verruiming ten opzichte van de oude situatie. Hoe meer uitspraken er komen, hoe duidelijker moet worden welke onderdelen nu precies kunnen worden onderscheiden en waar de scheidslijn tussen de onderdelen ligt.

Samenvattend concludeer ik dat er geen reden is tot bezorgdheid. De rechtsbescherming is met deze wetswijziging niet aangetast. De rechtsbescherming lijkt zelfs iets verbeterd. De invoering van het belanghebbendenbegrip heeft immers nauwelijks invloed. De termijnlijn is dan wel blijven bestaan, maar de Medembliklijn is afgeschaft en vervangen door de mildere onderdelenbenadering. We moeten echter niet te snel juichen. Er komen meer wetswijzigingen aan. Onder andere wetswijzigingen die leiden tot minder milieuvergunningsplichtige bedrijven. Deze ontwikkelingen moeten dan ook wat mij betreft kritisch worden gevolgd. Want wat blijft er in die gevallen over van de rechtsbescherming?

Literatuurlijst

Backes e.a. 2001

Ch. Backes e.a., *Milieurecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2001.

Gier & Robbe 1999/1

A.A.J. de Gier & J. Robbe, 'De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (I). Verslag van een onderzoek naar de werking van de actio popularis in de praktijk en naar het gewicht dat aan de argumenten inzake de wenselijkheid van deze actio moet worden toegekend, *Gemeentestem* 1999, p. 605-611.

Gier & Robbe 1999/2

A.A.J. de Gier & J. Robbe, 'De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (slot)', *Gemeentestem* 1999, p. 639-643.

Goedhart & Robesin 2004

A.F.F. Goedhart & M.A. Robesin, 'Het einde van de actio popularis: het begin van het einde van de rechtsbescherming', *Tijdschrift voor omgevingsrecht* 2004, p. 143-145.

Jongsma & Michiels 2002

M. Jongsma & L. Michiels, 'Het beroepsrecht van milieu-organisaties moet blijven!', *Nederlands juristenblad* 2002, p. 2238-2239.

Marseille 2005/1

A.T. Marseille, 'Bestuurs(proces)recht', *Ars Aequi* (AA-Katern nr. 97, Bijlage bij AA nr. 12) 2005, p. 5393-5397.

Marseille 2005/2

A.T. Marseille, 'Belastende derden bij de bestuursrechter', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2005, p. 75-84.

Mesters & Oldenziel 2003

W.J. Mesters & H.A. Oldenziel, 'Openbaarheid van milieu-informatie na Aarhus', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2003, p. 221-230.

Van der Meijden 2006

D. van der Meijden, *Algemene wet bestuursrecht: tekst en toelichting in relatie tot milieurecht*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2006.

Oldenziel 2005

H.A. Oldenziel, 'De uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de milieuwetgeving', *Milieu en Recht* 2005, p. 633-635.

De Poorter 2007

J.C.A. de Poorter, 'Kroniek van het bestuursprocesrecht', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2007, p. 98-107.

De Poorter 2006

J.C.A. de Poorter, 'Van actio popularis naar kringen van belanghebbenden', *Bouwrecht* 2006, p. 303-312.

Robbe 2006

J. Robbe, 'De uniforme openbare voorbereidingsprocedure nader beschouwd', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2006, p. 169-179.

Schreuder-Vlasblom 2006

M. Schreuder-Vlasblom, 'Het gewijzigde artikel 6:13 Awb, een trechter tussen bestuur en rechter', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus-Verklaard* 2006, p.3-15.

Schueler 2005

B.J. Schueler, 'Hoe ver strekt de rechtsbescherming in het omgevingsrecht? Over subjectivering in het bestuursprocesrecht', *Tijdschrift voor omgevingsrecht* 2005, p. 114-123.

Teunissen 2005

J.M.H.F. Teunissen, *Handboek Milieurecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing, 2005.

Teunissen 2003

J.M.H.F. Teunissen, 'De algemeen belangorganisatie als bestuursrechtelijk (pseudo-) Openbaar Ministerie', *Gemeentestem* 2003, p. 61-69.

Verheij 2004

N. Verheij, 'Weg met de actio popularis!', *Tijdschrift voor omgevingsrecht* 2004, p. 145-146.

Verhoeven 2007

M.J.H.M. Verhoeven, 'Het belanghebbendenbegrip in het milieurecht', *Journal Bestuursrecht* 2007, p. 42-46.

Verschuuren 2000

J.M. Verschuuren, 'De openbare voorbereidingsprocedure Awb en de actio popularis in het milieurecht', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2000, p. 178-184.

Walraven 2005

B.J.W. Walraven, 'Afschaffing van de actio popularis, geen fuiken meer!?', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2005, p. 1289-1292.

Walraven 2004

B.J.W. Walraven, 'Actio popularis maakt plaats voor belanghebbende', *Vastgoedrecht* 2004, p. 39-41.

Widdershoven 2004

R.J.G.M. Widdershoven, 'Rechtsbescherming in het milieurecht in Europees perspectief', *Milieu en recht* 2004, p. 530-540.