

Milieuorganisaties in beroep

Toegang tot de rechter vanuit empirisch perspectief

Edwin Abblas & Suzanne Kingston¹

Het Verdrag van Aarhus strekt onder andere tot het waarborgen van ‘ruime toegang’ tot de rechter bij milieuaangelegenheden voor milieuorganisaties, om hiermee de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving te bevorderen. Op basis van bestaande theoretische literatuur en een kwalitatief onderzoek onder 35 Nederlandse milieuorganisaties analyseert dit artikel wat voor milieuorganisaties eigenlijk de factoren zijn die de toegang tot de rechter bepalen. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan het vereiste om een zienswijze te hebben ingediend alvorens tegen een besluit in beroep kan worden gegaan. Het beeld dat uit de data naar voren komt is dat momenteel zowel de toegang tot de rechter als de doeltreffendheid van de rechtsgang bij milieuaangelegenheden onder druk staan.

1. Inleiding

In Nederland is een groot aantal milieuorganisaties actief. De grootste vier, namelijk Natuurmonumenten, het Wereld Natuur Fonds, de Vogelbescherming en de 12 Provinciale landschappen, vertegenwoordigen samen bijna 2 miljoen leden.² Het gecombineerde ledenaantal van de overige milieuorganisaties kwam in de laatste telling uit op ongeveer 150 duizend.³ Behalve een breed scala aan activiteiten zoals campagne voeren, educatie en onderzoek, vormt ook de gang naar de rechter voor veel milieuorganisaties een belangrijk instrument om hun doelstellingen te behalen – zoals organisaties als Urgenda en Milieudefensie illustreren.⁴

Het Verdrag van Aarhus (1998) beoogt hieraan bij te dragen door milieuorganisaties en burgers procedurele rechten toe te kennen op het gebied van toegang tot mili-

eu-informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter bij milieuaangelegenheden. Het doel van dit Verdrag, in de woorden van de Raad van de Europese Unie, is het bevorderen van een ‘betere uitvoering en handhaving van de milieuwetgeving’ en bijdragen aan het ‘versterken en doeltreffender maken van milieubescherdingsbeleid’.⁵ Nederland is sinds 2004 lid van het Verdrag van Aarhus en de overheid beschrijft zichzelf als ‘voorstander en voortrekker’ van de genoemde rechten.⁶

Begin dit jaar oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie in het *Varkens in Nood*-arrest desalniettemin dat het in Nederland verplichte indienen van een zienswijze over een ontwerpbesluit als ‘toegangsbewijs’ voor de bestuursrechter, een ongerechtvaardigde beperking is op de ‘ruime toegang’ tot de rechter voor belanghebbenden die het Verdrag van Aarhus beoogt.⁷ Er is inmiddels veel geschreven over dit arrest, met name over de gevolgen voor het Nederlandse bestuursprocesrecht.⁸ Het arrest raakt echter ook een belangrijke onderliggende vraag, die tot dusver relatief weinig aandacht heeft gekregen in de literatuur. Wanneer is het beoogde doel van ‘ruime toegang’ tot de rechter namelijk behaald, en wat zijn de factoren die hierbij een rol spelen? En wat is de invloed van het vereiste om een zienswijze in te dienen hierop? Door hierin eerst meer inzicht te verkrijgen, kan vervolgens worden nagegaan wanneer toegang tot de rechter voor milieuorganisaties in de praktijk daadwerkelijk gewaarborgd is.

Nederland is sinds 2004 lid van het Verdrag van Aarhus en de overheid beschrijft zichzelf als ‘voorstander en voortrekker’ van de genoemde rechten

In dit artikel zal allereerst vanuit bestaande theoretische literatuur een basis worden gelegd voor het bestuderen van de factoren die de keuze van milieuorganisaties om al dan niet over te gaan tot procederen beïnvloeden. Op basis van kwalitatief empirisch onderzoek onder 35 Nederlandse milieuorganisaties, betoogt deze studie vervolgens dat de geldende regelgeving (onder andere het vereiste om een zienswijze in te dienen) voor milieuorganisaties een belangrijke factor is, maar dat ook de interne cultuur binnen een organisatie en de externe cultuur waarin zij opereert hierbij een belangrijke rol spelen. De resultaten worden vervolgens vanuit het bredere onderzoek waarin deze studie is gesitueerd in internationaal perspectief geplaatst, waarna op basis van de empirische bevindingen ten slotte een aantal aanbevelingen wordt gedaan om voor milieuorganisaties niet alleen een ruime maar ook doeltreffende toegang tot de rechter te kunnen waarborgen.

2. Theoretisch kader

In de juridische en bestuurskundige literatuur is de afgelopen jaren veel geschreven over de verschillende strategieën en instrumenten die milieuorganisaties gebruiken om hun doelen te behalen. Een vraag die hierbij vaak centraal staat is waarom voor sommige organisaties procederen een belangrijk, of zelfs kernonderdeel is van hun 'gereedheidskist', terwijl andere milieuorganisaties het gebruik van dit instrument volledig uit de weg gaan. Eerder onderzoek heeft laten zien dat de geldende regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot wie als belanghebbende kan worden aangemerkt en wat de kosten zijn van procederen, hierbij belangrijk, maar niet beslissend is. Zo liet Vanhala bijvoorbeeld zien dat in het Verenigd Koninkrijk, een land waar de financiële risico's van procederen bijzonder groot zijn, dit instrument relatief niet minder vaak door milieuorganisaties wordt ingezet dan in bijvoorbeeld Frankrijk – een land waar de financiële drempel over het geheel genomen een stuk minder hoog ligt.⁹ De interne cultuur van een organisatie, bijvoorbeeld het beschikken over juridische expertise, capaciteit en eerdere ervaring met procederen, bleken hierbij belangrijke factoren te zijn. Börzel & Buzogány be-

drukken verder dat ook de cultuur in een land een belangrijke rol speelt in de keuze van milieuorganisaties om tot procederen over te gaan.¹⁰ Berny & Roots stellen hierbij dat Europese milieuorganisaties steeds meer het Amerikaanse model van strategisch procederen hebben overgenomen, als reactie op een afwachtende en zelfs tegenwerkende houding van nationale overheden met betrekking tot het uitvoeren en handhaven van milieuwetgeving.¹¹ In het licht van deze theoretische literatuur verwachten we dat het juridisch kader ook in Nederland een belangrijke rol speelt bij het bevorderen of ontmoedigen van procederen voor het milieu. In de Nederlandse context kan ook het vereiste om een zienswijze in te hebben gediend voordat tegen een besluit in beroep kan worden gegaan tot dit juridische kader gerekend worden. Daarnaast verwachten we dat, in lijn met de bovenstaande literatuur, ook de interne cultuur binnen een organisatie en de externe cultuur waarin de organisatie opereert een rol spelen. Hoewel hier naar ons weten geen eerdere studies naar gedaan zijn, verwachten we dat dezelfde factoren (in meer of mindere mate) ook het indienen van zienswijzen door milieuorganisaties beïnvloeden.

3. Methode van onderzoek

Zoals gezegd maakt deze studie deel uit van een breder empirisch rechtsvergelijkend onderzoek genaamd 'Effective Nature Laws', waarvoor in Ierland, Frankrijk en Nederland in de periode 2019-2020 in totaal maar liefst 2000 enquêtes zijn verzameld en 165 diepte-interviews zijn afgenomen onder agrariërs, milieuorganisaties en burgers. In dit artikel wordt in de eerste plaats geput uit de resultaten van 35 enquêtes en tien diepte-interviews die zijn afgenomen onder Nederlandse milieuorganisaties. Als eerste stap in het verzamelen van deze data is op basis van een online zoektocht een lijst opgesteld met milieuorganisaties die actief zijn in Nederland, binnen het brede domein van natuurbescherming. Vervolgens zijn 65 organisaties via e-mail benaderd om een enquête in te vullen over de effectiviteit van natuurbeschermingsregelgeving. Het software programma Qualtrics is gebruikt voor het afnemen van de enquêtes.¹² Uiteindelijk hebben 35 mili-

Auteurs

1. E. Alblas, LL.M. & prof. dr. S. Kingston zijn verbonden aan de University College Dublin, Ierland. Kingston is hoofdonderzoeker van het rechtsvergelijkende onderzoek 'Effective Nature Laws'. Alblas is als PhD-onderzoeker aan dit project verbonden. Effective Nature Laws (gefinancierd door de European Research Council) is een rechtsvergelijkende studie waarbij voor drie EU-landen (NL, FR, IE) o.a. is onderzocht hoe het Verdrag van Aarhus in de drie landen is geïmplementeerd en hoe deze implementatie het gebruik van de drie Aarhus-mechanismen door lokale burgers en milieuorganisaties beïnvloedt. De gebruikte data in dit artikel vormen deel van de bredere kwalitatieve en kwantitatieve data, verzameld voor het onderzoek. Voor meer details, zie: <https://effectivenaturelaws.ucd.ie/>.

Dit onderzoek is tot stand gekomen door financiering van de European Research Council (ERC), EU Horizon 2020 (subsidie overeenkomst nr. 639084).

Noten

1. CBS, PBL, RIVM, WUR (2021), 'Leden-aantal particuliere natuur- en milieuorganisaties, 1989-2019', clo.nl 20 januari 2021 (indicator 1281, versie 17).
2. CBS, PBL, RIVM, WUR (2016), 'Leden-aantal particuliere natuur- en milieuorganisaties, 1989-2015', clo.nl 14 april 2016 (indicator 1281, versie 13).
3. Zie 'Urgenda werkt als aanmoediging in andere milieuzaken' *Trouw* 20 december 2019; PBL, *Landschap beschermen en ontwikkelen: evaluatie en beleidsopties*, 2008, 500156001/2008, p. 20.
4. Besluit van de Raad van 17 februari 2005

- betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, preambule, artikel 2.
5. Zie Memorie van toelichting - Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus) van 4 april 2003 (*Kamerstukken II 2002/03*, 28.835, 3).
 6. H.vj EU 14 januari 2021, C826/18, ECLI:EU:C:2021:7, par. 58.
 7. Zie bijvoorbeeld R.H.W. Frins, 'Het arrest Varkens in Nood en de ruimhartige uitleg van de Afdeling nader beschouwd', *TBR* 2021/67, afl. 6; H.A.J. Gierveld, 'Arrest Varkens in Nood: much ado about nothing', *NTB* 2021/137, afl. 5.
 8. L. Vanhala, 'Is legal mobilization for the

- birds? Legal opportunity structures and environmental nongovernmental organizations in the United Kingdom, France, Finland, and Italy', *Comparative Political Studies* 2017/51, afl. 3, p. 380-412.
9. T. Börzel & A. Buzogány, 'Environmental organisations and the Europeanisation of public policy in Central and Eastern Europe: the case of biodiversity governance', *Environmental Politics* 2010/19, afl. 5, p. 708-735.
 10. N. Berny & C. Rootes, 'Environmental NGOs at a crossroads?', *Environmental Politics*, 2018/27, afl. 6, p. 947-972.
 11. Voor meer details, zie M.S. Heen, J.D. Lieberman & T.D. Miethe, *A comparison of different online sampling approaches for generating national samples*, rapport CCJP 2014-01, Center for Crime and Justice Policy, 2017/1, afl. 9, pp.1-8, 2014, DOI:10.13140/RG.2.2.24283.62243.



euorganisaties de enquête ingevuld. De resultaten van de enquêtes zijn aangevuld met diepte-interviews, waaraan in totaal tien milieuorganisaties hebben hieraan deelgenomen. Hoewel het hiermee niet mogelijk was om tot een statistisch representatieve selectie te komen, is wel beoogd om een passende representatie van organisaties te verkrijgen, van verschillende grootte en opererend op lokaal, nationaal en internationaal niveau.¹³ Semi-gestructureerde interviews zijn uitgevoerd door de eerste auteur in de periode mei 2019-maart 2020, en duurden gemiddeld één uur. Vrijwel alle interviews zijn in persoon afgenomen; wanneer dit niet kon vond het interview plaats

via de telefoon. Gezien de gevoelige aard van sommige vragen is besloten om zowel de enquêtes als de interviews te anonimiseren. De deelnemers zijn vooraf van hun anonimiteit verzekerd en hebben hiervoor een toestemmingsformulier getekend.

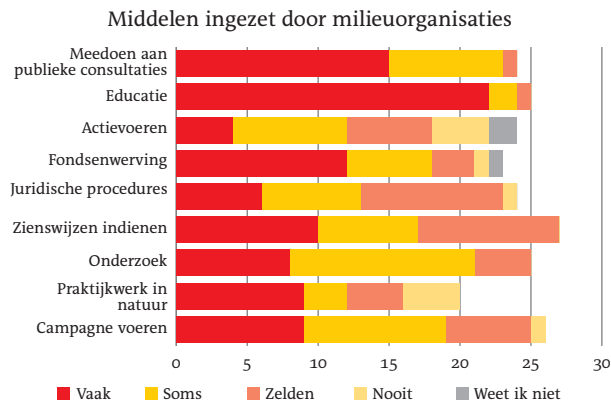
De kwalitatieve data zijn onderworpen aan een thematische analyse, waarbij de verzamelde data gestructureerd zijn aan de hand van zogenoemde 'codes' en 'thema's'.¹⁴ Hierdoor kon in kaart worden gebracht wat voor de respondenten de bepalende factoren zijn om al dan niet een zienswijze in te (kunnen) dienen en wanneer ze al dan niet overgaan tot procederen. Het doel was hier-

In kaart kon worden gebracht wat voor de respondenten de bepalende factoren zijn om al dan niet een zienswijze in te (kunnen) dienen en wanneer ze al dan niet overgaan tot procederen

bij om door een combinatie van kwalitatieve methoden een beter inzicht te verkrijgen in de ervaringen van een brede selectie milieuorganisaties in de praktijk.

4. Resultaten enquêtes

De 35 milieuorganisaties die de enquête hebben ingevuld zetten zich allen in brede zin in voor natuurbescherming en bestaan uit een mix van kleinere en grotere organisaties, die actief zijn op lokaal tot en met internationaal niveau. De instrumenten die ingezet worden door de verschillende organisaties om hun doelstellingen na te streven laten een grote verscheidenheid zien, zoals de onderstaande grafiek illustreert:



Grafiek 1: Resultaten vraag: 'welk van de beschreven middelen zet uw organisatie in?' (meerdere antwoorden mogelijk, n = 27)¹⁵

Over het indienen van zienswijzen en het starten van juridische procedures om in beroep te gaan tegen milieubesluiten zijn in de enquête de verschillende vragen gesteld:

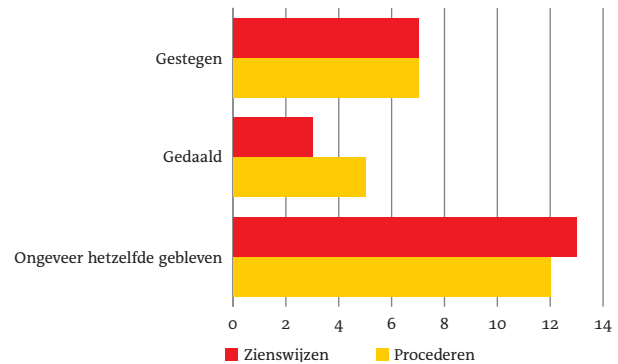


13. Voor meer details, zie tabel 1 in de bijlage.

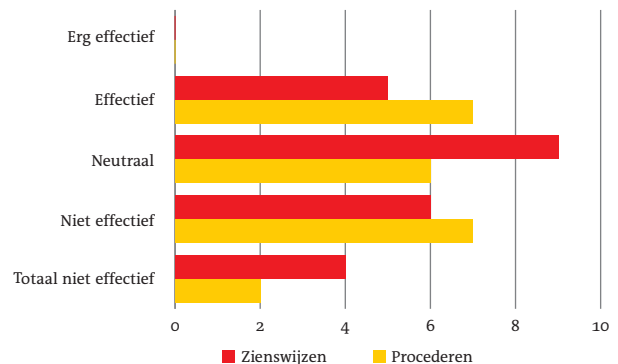
14. Een code is bijvoorbeeld een woord of korte zin die een klein deel van de data

samenvat, waarbij thema's weer dienen om op basis van de codes patronen te identificeren in de data. Zie J. Saldana, *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, SAGE

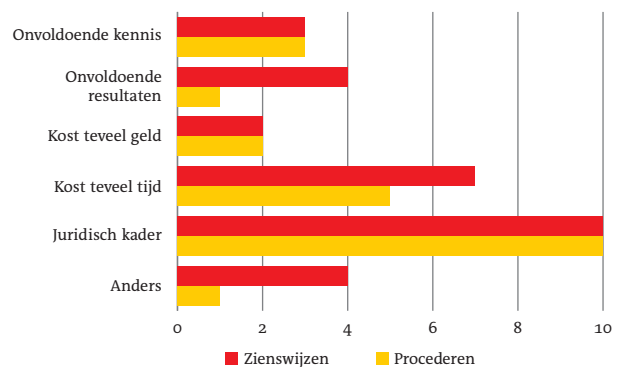
Het gebruik van deze middelen is in de afgelopen tien jaar:



Hoe effectief zijn deze middelen om uw doelen te bereiken?



Wat is de belangrijkste barrière bij het gebruiken van deze middelen?



Grafieken 2 t/m 5: Resultaten vragen met betrekking tot het indienen van zienswijzen en het starten van juridische procedures

Bij deze resultaten springen verschillende zaken direct in het oog. Zo gaf bijna 70% van de respondenten aan dat ze regelmatig juridische procedures starten (n = 25), tegen-

Publications Limited, 2021; G. Guest, K.M. MacQueen & E.E. Namey, *Applied Thematic Analysis*, SAGE Publications Limited, 2011.

15. Niet alle vragen zijn door alle respon-

denten ingevuld. Om deze reden wordt per vraag aangegeven hoe groot het aantal respondenten van de specifieke vraag was '(n =)'. '.

Tegelijk valt op dat geen van de respondenten het indienen van zienswijzen of procederen een ‘erg effectief’ middel vindt om hun doelstellingen te bereiken

over 90% die dit antwoord gaf voor het indienen van zienswijzen (n = 30). Tegelijk valt op dat geen van de respondenten het indienen van zienswijzen of procederen een ‘erg effectief’ middel vindt om hun doelstellingen te bereiken. Maar liefst 41% van de respondenten gaf aan procederen niet effectief of zelfs totaal niet effectief te vinden (n = 22), tegenover 42% die dit zei over het indienen van zienswijzen (n = 24). Er is geen duidelijke stijging of afname te zien in het gebruik van de twee middelen in de afgelopen jaren; bij de meeste respondenten is dit in de afgelopen tien jaar ongeveer hetzelfde gebleven. Als belangrijkste barrières kwamen bij het indienen van zienswijzen het juridisch kader naar voren (30%, n = 30), gevolgd door een te grote tijdsinspanning (23%) en, ten slotte, onvoldoende resultaten uit het indienen van zienswijzen (13%). Voor procederen bleek het juridisch kader de belangrijkste factor (45%, n = 22), gevolgd door onvoldoende tijd (23%) en onvoldoende expertise (14%). Hieronder zal op basis van de diepte-interviews verder ingezoomd worden op deze resultaten.

5. Resultaten interviews

Aan de hand van de resultaten van de diepte-interviews zal hieronder in meer detail gekeken worden naar de ervaringen en meningen van milieuorganisaties met betrekking tot de bovengenoemde thema's. Om de nodige context te kunnen geven bij de geanonimiseerde resultaten is gekozen om iedere respondent een uniek 'ID' te geven, waarnaar in de tekst zal worden verwezen (zie de bijlage aan het eind van dit artikel). Hieronder zullen eerst de resultaten worden besproken met betrekking tot de vraag hoe de ondervraagde organisaties *zelf* hun rol zien in de Nederlandse maatschappij en welke middelen ze inzetten om hun doelstellingen na te streven. Vervolgens wordt ingezoomd op respectievelijk het indienen van zienswijzen en toegang tot de rechter.

I. Rol milieuorganisaties: toezien op naleving van milieuregels

In de interviews is de respondenten allereerst gevraagd wat zij zelf als hun rol zien. Het heersende sentiment was hier dat het de rol van de overheid is om het milieu te beschermen, maar dat dit nu onvoldoende gebeurt. Zoals een van de respondenten benadrukte: 'dat we bestaan is al foute boel... is al symptoom dat er iets niet goed zit' (MO5). Verschillende respondenten benadrukten dat ze zich in toenemende mate bezighouden met het toezien op naleving van natuurbeschermingsregelgeving, wat ze naar eigen inzien wel moeten: 'de overheid legt de verantwoordelijkheid bij de maatschappij en als niemand aan de

bel trekt... dan gaat het economisch belang eigenlijk altijd voor' (MO2). Aan de bel trekken leidt echter ook niet altijd tot het gewenste resultaat, zoals werd beklemtoond: 'een verzoek tot handhaving moet je dan indienen bij dezelfde partij als die de vergunning net heeft verstrekt. We zien gewoon dat we daarin vastlopen' (MO2). Om deze reden worden door de ondervraagde organisaties verschillende middelen ingezet: van actievoeren op straat, tot het sturen van klachten naar de Europese Commissie. Slechts twee van de respondenten gaven aan *niet* actief te procederen tegen milieubesluiten. Eén hiervan legde uit dat dit buiten het werkveld van de organisatie valt, maar voegde hier wel aan toe: 'omdat wij bovenop die aantallen van de soortenontwikkeling zitten, zien wij hoe slecht in de ruimtelijke ordening rekening gehouden wordt met natuurkwaliteit... we zouden eigenlijk elke dag tien rechtszaken kunnen starten en ze alle tien kunnen winnen' (MO3). De tweede ondervraagde die niet procedeert heeft dit in het verleden wel gedaan, namelijk voor het behoud van bossen. Uit frustratie is de organisatie hiermee gestopt: 'ook als je wint, dan nóg gaan projectontwikkelaars door met de maatregelen die niet onder bezwaar liggen. Je staat altijd op verlies. En als het bos weg is, is ook je belang weg; dan hoef je helemaal niet meer bij de rechter aan te komen' (MO7). De andere ondervraagden houden zich wel in meerdere of mindere mate bezig met procederen en zien het starten van juridische procedures vooral als 'laatste toevlucht' om te kunnen zorgen dat de geldende milieuregels nageleefd worden.

Belangrijk te benoemen is dat de ondervraagden unaniem van mening waren dat het beter is om *vooraf* actief deel te nemen aan een besluitvormingstraject, dan in beroep te gaan tegen een besluit. Zoals een organisatie benadrukte: 'als je juridisch bezig bent ben je eigenlijk al te laat, we zitten veel liever aan de voorkant van het proces' (MO9). Aan de voorkant meesturen, zo stelden verschillende respondenten, is de meest effectieve manier om te zorgen dat de verschillende partijen verder kunnen, zonder schade aan de natuur (MO1). Dat het moeilijk kan zijn om tijdens participatieprocessen écht invloed uit te kunnen oefenen werd door verschillende organisaties benadrukt. Zoals in een van de interviews werd gesteld: 'de Nederlandse stijl is wel vanuit het poldermodel mensen heel erg erbij betrekken, maar in hoeverre dat nou daadwerkelijk betrekken is, of meer het doen om te kunnen zeggen dat een partij erbij betrokken is. Dat is nog wel eens een dunne lijn' (MO9). Tegelijk werd opgemerkt dat milieuorganisaties door hun leden wél verantwoordelijk worden gehouden voor de uitkomst van een besluitvormingsproces waar de organisatie bij betrokken is geweest. Participatie zonder 'echte' invloed brengt daarmee ook de zekere risico's met zich mee voor reputatieschade, wanneer het uiteindelijk genomen besluit negatieve gevolgen heeft voor het milieu.

II. Indienen van zienswijzen: een noodzakelijke stap?

Wat het indienen van zienswijzen betreft, zagen de respondenten dit toch vooral als een 'formaliteit'.¹⁶ Zoals een van de respondenten concludeerde: 'bij het indienen van zienswijzen bij ontwerpvergunningen hebben we gemerkt dat bij meer dan 90% van de gevallen de vergunnende instantie de zaak niet meer aanpast' (MO4). Een andere organisa-

tie stelde op vergelijkbare wijze: 'daar doen ze zelden iets mee, maar het is in het Nederlandse systeem een noodzakelijke tussenstap; je moet het doen, anders kan je geen beroep aantekenen' (MO5). Tegelijk kan de vereiste om een zienswijze in te moeten dienen, zeker voor kleinere organisaties, een wezenlijke barrière vormen die de gang tot de rechter in de weg staat. Het gaat hier specifiek om de inrichting van het kennisgevingsproces, waarbij door de vergunningverlener volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit. Een organisatie die vooral op lokaal niveau actief is, legde uit dat er vooral op gemeentelijk niveau vaak onduidelijkheid is: 'dan staat er "vergunningverlening voor dat of dat adres", maar dan weet je als je de krant leest nog niet of het om een dakkapel of een megastal gaat' (MO4). Voor kleine organisaties kan het daarnaast een grote belasting worden om voor het inzien van al deze vergunningen fysiek naar de gemeente te gaan. Dezelfde respondent legde uit dat voor het per e-mail opsturen van de ontwerpvergunning € 16 per vergunning wordt gevraagd, concluderend:

'Het kost ze waarschijnlijk meer geld om er een rekening voor op te stellen, dan dat ze het even mailen. Desondanks doen de meeste gemeenten dat zo. Dat is volgens mij gewoon zo om te zorgen dat de rechtsgang voor derde belanghebbenden wat lastiger gemaakt wordt. Ik kan het me niet anders voorstellen' (MO4).

Een andere respondent benadrukte in deze trant: 'bij belanghebbende partijen ontbreekt het aan tijd en capaciteit. Eigenlijk kun je er wel een volledige dagtaak van maken om al die zaken in de gaten te houden en formeel bezwaar aan te tekenen op de juiste momenten' (MO2). Zo kwam uit de interviews het beeld naar voren van zienswijzen als een 'noodzakelijke tussenstap', die door gebrek aan voornamelijk tijd en capaciteit zeker door kleine milieuorganisaties niet altijd genomen kan worden.

III. Toegang tot de rechter: een lange adem

Met betrekking tot toegang tot de rechter bleek dat, wanneer aan het vereiste om een zienswijze te hebben ingediend is voldaan, het voor de meeste milieuorganisaties in de praktijk geen probleem is om als belanghebbende te worden aangemerkt (MO5; MO8; MO9). Wel vormen een tekort aan tijd, capaciteit en financiële middelen belangrijke barrières om de gang naar de rechter af te leggen (MO6; MO8), alsook een gebrek aan expertise binnen de organisatie (MO2). Verder werd door een van de respondenten als barrière ervaren de 'machtsongelijkheid dat je daar als burger zit, tegenover de dure advocaten van de overheid' (MO6). Daar tegenover noemden drie organisaties expliciet hoe zij zelfs als relatief kleine milieuorganisaties tóch in staat zijn geweest om de benodigde expertise te ontwikkelen om het met succes tegen de overheid op te kunnen nemen (MO4; MO5;

Belangrijke barrière is dat steeds meer beleid werkt op basis van instrumenten waar in de woorden van een respondent 'de haakjes waarmee je naar de rechter kunt zo veel mogelijk zijn weggepoetst'

MO6). Wat met betrekking tot het juridische kader ten slotte werd genoemd als belangrijke barrière, is dat steeds meer beleid werkt op basis van algemene vrijstellingen, algemene bepalingen en meldingen; instrumenten waar in de woorden van een respondent 'de haakjes waarmee je naar de rechter kunt zo veel mogelijk zijn weggepoetst' (MO9). Naast het missen van juridische aanknopingspunten om een zaak te starten, bleken ook de eerdere ervaringen met procederen tegen de overheid een belangrijke factor bij het al dan niet overgaan tot procederen voor het milieu.

Verschillende milieuorganisaties noemden daarnaast barrières die wellicht niet per se betrekking hebben op de toegang tot de rechter als zodanig, maar wel op de doeltreffendheid van de rechtsgang. Zo benadrukten diverse respondenten hoe het winnen van rechtszaken in het verleden niet altijd heeft geleid tot de bij de rechter afgedwongen verandering. Zoals een van de ondervraagden uitlegde: 'al die zaken gaan onderuit op onzorgvuldige motivering, waarbij een bestuursorgaan in feite weer een herkansing krijgt. En het bestuursorgaan heeft gewoon een hele lange adem' (MO9). Een andere organisatie benadrukte: 'we krijgen iedere keer gelijk bij de Raad van State; dat het overheidsbeleid ófwel onvoldoende is, ófwel onvoldoende nageleefd wordt... maar dan gaat de overheid het erna niet beter doen en proberen ze opnieuw er onderuit te komen' (MO4). Een derde respondent legde op vergelijkbare wijze uit: 'ze sleutelen een beetje aan de aanvraag, ze doen eigenlijk in principe dezelfde aanvraag in andere woorden opnieuw en je kunt weer opnieuw beginnen' (MO8). Het enige resultaat, in de woorden van de ondervraagde, is dat het bestuursorgaan 'scherper gemaakt werd over hoe ze hun aanvragen zo moesten doen dat ze wél door de juridische molen kwamen'. Een laatste respondent concludeerde het volgende: 'de overheid geeft gewoon heel duidelijk een signaal af dat ze al die regels en die juridische uitspraken niet serieus nemen' (MO2). Als voorbeeld werd het *Otter*-arrest uit 2014 genoemd, waarbij de Raad van State het Rijk heeft opgedragen om verschillende knelpunten met betrekking tot de bescherming van de otter op te lossen, in een termijn van maximaal twee jaar.¹⁷

16. Zie ook het artikel van Koenraad in deze aflevering over risico's en kansen voor het bestuur bij de inrichting van de zienswijze-procedure, in het licht van het *Varkens in*

Nood-arrest. L.M. Koenraad, 'Bestuursorganen in nood. Uitdagingen voor het openbaar bestuur na het arrest van het Europees Hof van Justitie van 14 januari 2021 over

de personen- en onderdelenfuijk in het Nederlands bestuursprocesrecht', *NJB* 2021/1976, afl. 27, p. 2203-2207

17. ABRvS 14 november 2014,

ECLI:NL:GHDHA:2014:3522.

‘Ondanks herhaalde aansporingen van ons en andere betrokken partijen zijn er nog steeds twee hele belangrijke knelpunten, midden in natuureservaten, die nog steeds niet zijn opgelost... We zitten nu een beetje met de handen in het haar; we hebben Rijks-waterstaat er al een paar keer op aangesproken en horen steeds van “we pakken het op”. Maar het gebeurt gewoon niet’ (MO2).

Uit het interview bleek een sterk onvermogen om als milieuorganisatie manieren te vinden om te zorgen dat rechterlijke uitspraken daadwerkelijk nageleefd worden door de overheid, alsook een onbegrip over dat toezien op naleving van rechterlijke uitspraken in de eerste plaats nodig zou moeten zijn. Een andere respondent stelde echter dat procederen op zichzelf wél een heel effectief instrument kan zijn, maar voegde hier wel aan toe: ‘dan moet je verschrikkelijk goed ingevoerd zijn in de wetgeving. Voor de gewone burger is dat niet weggelegd’ (MO5).

Alle actief procederende organisaties zetten inmiddels ook in toenemende mate in op het generen van media-aandacht om te zorgen dat, door maatschappelijke steun, een juridisch succes in de praktijk ook écht een succes wordt (MO1; MO8). Twee organisaties noemden hierbij het voorbeeld van juridische winsten voor soorten zoals de Noordse woelmuis en de Europese hamster, die in het verleden aanleiding gaven tot veel negatieve reacties vanuit de maatschappij (MO1; MO8).¹⁸ Zoals één van de respondenten concludeerde: ‘zelfs als je een zaak wint, kan het er in de praktijk qua publiciteit en communicatie nog op een verlies uitlopen als er geen publieke support is voor de zaak’ (MO1). Voor milieuorganisaties vormt het zoeken van media-aandacht daarnaast ook een belangrijk middel om druk uit te oefenen op de overheid, zeker wanneer naleving van milieuwetgeving of rechterlijke uitspraken in de praktijk achterblijft (MO4).

6. Resultaten in internationaal perspectief

Als we de Nederlandse resultaten vergelijken met de resultaten in de andere twee landen die zijn onderzocht voor het *Effective Nature Laws* project, namelijk Ierland en Frankrijk, valt een aantal zaken op. Allereerst bleken Nederlandse milieuorganisaties actiever in zowel het indienen van zienswijzen als in het procederen dan organisaties in Frankrijk en Ierland. Waar in Nederland respectievelijk 90% van de respondenten aangaf ervaring te hebben met het indienen van zienswijzen en 70% met procederen, waren deze verhoudingen in Ierland 40% en 15% (n = 13), en in Frankrijk 50% en 20% (n = 19).

In Ierland spraken de verschillende respondenten zich vooral uit over het gebrek aan handhaving door de overheid, waarbij milieuwetgeving ‘continue wordt genegeerd, waar niemand iets om lijkt te geven’.¹⁹ Wat betreft het toezien op naleving, gaven de ondervraagde Ierse milieugroeperingen echter de voorkeur aan het inzetten van middelen zoals campagne voeren, activisme en lobbyen, in tegenstelling tot procederen tegen de overheid. De genoemde redenen hadden voornamelijk betrekking op de financiële risico’s die met procederen gepaard gaan en een gebrek aan de benodigde expertise. De twee organisaties die aangaven wél te procederen, hebben zich hier ook in gespecialiseerd en kunnen, ondanks hun beperkte

omvang, ook als zeer actief worden beschouwd op dit gebied.²⁰

Met betrekking tot de resultaten voor Frankrijk viel allereerst op dat maar een klein deel van de ondervraagde milieuorganisaties ervaring had met procederen. Vooral kleinere milieugroeperingen gaven aan dat de weg naar de rechter voor hen niet gemakkelijk te bewandelen is, deels door de kosten die dit met zich meebrengt, en deels door de benodigde ‘*agrément*’ om als belanghebbende te worden aangemerkt. Dit *agrément* is in het kort een kwalificatie die door de overheid kan worden toegekend aan milieugroeperingen die ten minste drie jaar bestaan, een bepaald aantal leden hebben en als voornaamste doel de bescherming van het milieu hebben.²¹ Kleine organisaties komen hiervoor vaak niet in aanmerking en moeten, om toch als belanghebbende te worden aangemerkt, aantonen dat een besluit waartegen in beroep wordt gegaan een directe link heeft met hun activiteiten en de geografische focus van de organisatie, zoals beschreven in de statuten.²² Als het besluit betrekking heeft op een groter geografisch gebied dan waar de groepering zelf actief is, kan de organisatie al niet als belanghebbende worden aangemerkt, wat in de praktijk een belangrijke belemmering bleek te vormen voor verschillende geïnterviewde organisaties. In de praktijk richten deze groeperingen zich vooral op het lobbyen bij overheidsinstanties en het delen en ontwikkelen van kennis op milieugebied.

7. Conclusies en aanbevelingen

In de introductie werd beschreven hoe de Nederlandse overheid zichzelf beschrijft als een ‘voorstander en voortrekker’ van de rechten uit het Aarhus-verdrag. Op basis van de empirische resultaten van deze studie is gebleken dat milieuorganisaties in de praktijk echter nog verschillende problemen ondervinden bij het uitoefenen van hun recht op toegang tot de rechter bij milieuaangelegenheden. Het vereiste om een zienswijze in te hebben gediend om tegen een besluit in beroep te kunnen gaan, bleek hier ook een belangrijke rol bij te spelen.

Zo bleek dat ontwerpbesluiten niet altijd even toegankelijk zijn, zeker op gemeentelijk niveau. Bij milieuorganisaties ontbreekt het daarnaast vaak aan tijd en middelen om publicaties van ontwerpvergunningen voldoende in de gaten te kunnen houden en hier adequaat op te reageren. In algemene zin werd het indienen van zienswijzen gezien als een ‘noodzakelijke tussenstap’, die door gebrek aan tijd en capaciteit zeker door kleine milieuorganisaties niet altijd genomen kan worden. Op basis van deze bevindingen kan een aantal aanbevelingen worden gedaan voor het bestuur.

In de bijdrage van Koenraad in deze aflevering wordt beschreven hoe milieuorganisaties in de toekomst kunnen worden ‘verleid’ tot deelname aan de zienswijzeprocedure. In het licht van de bevindingen van dit onderzoek zou een belangrijke stap hier al zijn om het indienen van zienswijzen toegankelijker te maken: duidelijkere informatie verstrekken over vergunningen (‘dakkapel of megastal’) en deze informatie ook digitaal gratis toegankelijk maken. Dit maakt het zeker voor kleinere milieuorganisaties gemakkelijker om mee te doen aan het publieke participatieproces door middel van het indienen van een zienswijze. De ondervraagden waren het er verder van eenaniem over

eens dat het beter is om er ‘aan de voorkant’ van het besluitvormingsproces bij te zijn en mee te sturen, dan achteraf over te moeten gaan tot juridische procedures. In de bestaande literatuur wordt veelal benadrukt dat, als gevolg van het eerdergenoemde *Varkens in Nood*-arrest, belanghebbenden het besluitvormingsproces kunnen gaan ‘overslaan’, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van dit proces.²³ Bij de respondenten heerste echter het sentiment dat bestuursorganen nu ook al niets doen met zienswijzen, die werden beschreven als een ‘formaliteit’. Aan het bestuur de kans en uitdaging om milieuorganisaties en het publiek in bredere zin écht aan de voorkant te betrekken bij een besluit, en hier het besluitvormingsproces ook op in te richten.

Ook bleken voor de respondenten verschillende barrières te bestaan die de toegang tot de rechter in de praktijk kunnen beperken. Zo ondervonden organisaties dat steeds vaker de nodige juridische aanknopingspunten ontbreken om in de eerste plaats een procedure te kunnen starten. Daarnaast bleken ook de benodigde tijd, capaciteit en financiële middelen om te procederen veelal onvoldoende aanwezig te zijn bij met name kleinere milieuorganisaties. Het punt wat het meest werd genoemd heeft echter geen betrekking op de toegang tot de rechter als zodanig, maar meer op de doeltreffendheid van de rechtsgang. Centraal staat hierbij de opstelling van de overheid, waarbij volgens de ondervraagden ‘eindeloos in beroep’ wordt gegaan en waar winst door milieuorganisaties, tot aan de hoogste rechter, in de praktijk niet of nauwelijks leidt tot wat de rechter heeft gevorderd. Hiermee komt zowel de effectiviteit van milieuwetgeving in het geding, alsook het rechtsstatelijke principe dat ook de overheid zich dient te houden aan uitspraken van de rechter. Een meer coöperatieve houding vanuit de overheid zou volgens de ondervraagde milieuorganisaties zeer gewenst zijn, waarin niet steeds wordt geprobeerd door middel van ‘juridische constructies’ onder uitspraken uit te komen, maar waarbij écht aan de slag wordt gegaan om door de rechter geconstateerde tekortkomingen aan te pakken, al dan niet in samenwerking met de betrokken milieuorganisaties.

Ten slotte is het belangrijk om ook te benoemen dat verschillende elementen die in andere onderzochte landen een belangrijke barrière vormen tot toegang tot de rechter, bijvoorbeeld de kosten van procederen, het kwalificeren als belanghebbende en mogelijkheden tot juridi-

sche hulp, hier in mindere mate een rol leken te spelen.²⁴ Op verschillende vlakken lijkt Nederland dus inderdaad een rol in te nemen als voorstander en voortrekker van het Verdrag van Aarhus, hoewel er in het licht van de resultaten van deze studie nog belangrijke stappen te maken zijn om voor milieuorganisaties daadwerkelijk een ruime en ook doeltreffende toegang tot de rechter te kunnen waarborgen. •

Bijlage: ID's en beschrijvingen geïnterviewde natuurbeschermingsorganisaties

ID	Korte beschrijving	Datum interview
MO1	Provinciale natuurbeheer organisatie. Maakt regelmatig gebruik van Aarhus-mechanismen.	20 juni 2019
MO2	Provinciale natuurbeheerorganisatie. Maakt regelmatig gebruik van Aarhus-mechanismen.	20 juni 2019
MO3	Landelijke organisatie actief in het monitoren van soortenontwikkelingen. Maakt geen gebruik van Aarhus-mechanismen.	20 juni 2019 (telefonisch)
MO4	Regionale natuurbeschermingsorganisatie, maakt zeer actief gebruik van Aarhus-mechanismen.	24 juni 2019
MO5	Landelijke klimaat en natuurbeschermingsorganisatie, maakt zeer actief gebruik van Aarhus-mechanismen.	19 juni 2019
MO6	Internationale klimaat en natuurbeschermingsorganisatie, maakt zeer actief gebruik van Aarhus-mechanismen.	15 juli 2019
MO7	Regionale organisatie, heeft in het verleden actief gebruik gemaakt van Aarhus-mechanismen om natuurbescherming af te dwingen.	12 juni 2019 (telefonisch)
MO8	Landelijke soortenbeschermingsorganisatie, maakt zeer actief gebruik van Aarhus-mechanismen.	19 juni 2019
MO9	Landelijke natuurbeheerorganisatie. Maakt regelmatig gebruik van Aarhus-mechanismen.	27 september 2019 (telefonisch)
MO10	Provinciale natuurbeheerorganisatie. Maakt sporadisch gebruik van Aarhus-mechanismen.	2 januari 2020

18. Zie bijvoorbeeld: ‘Stop het bouwen, er zijn hamsters’, *de Volkskrant* 15 juli 2000.

19. Citaat uit interview met een van de Ierse milieuorganisaties, vertaald door de auteur.

20. Ter illustratie: een van de ondervraagde milieuorganisaties was verantwoordelijk

voor maar liefst twaalf zaken voor het Ierse Hooggerechtshof in 2020.

21. In 2020 waren in totaal 43 milieuorganisaties in het bezit van een *agrément*. Zie ‘Participation des associations au dialogue environnemental: agrément et habilitation à siéger dans les instances consultatives’,

30 april 2021, *ecologique-solidaire.gouv.fr*.

22. Zie: *Code de l’environnement*, art. 141-2.

23. Zie J. Tingen, ‘Hof van Justitie: Nederlands bestuursprocesrecht is op onderdelen in strijd met het Verdrag van Aarhus’, *stibbe.nl* 15 januari 2021.

24. Zie bijvoorbeeld J. Dårpo, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, European Commission, 2013.