

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Plaats, datum  
Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, kamerstuk 32 450

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Onderstaande belangenorganisaties roepen u op om de artikelen 6:22 (passeren van gebreken) en 8:69a (relativiteitsvereiste) uit het Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht niet over te nemen.

Deze artikelen zijn niet in het algemene belang. Ze zijn op de langere termijn nadelig voor de kwaliteit van onze leefomgeving en voor het vertrouwen van de burger in de overheid.

Toepassing ervan leidt - in tegenstelling tot wat de bedoeling is - tot meer werk voor de rechter en tot slechtere overheidsbesluiten. De burger heeft daar last van, zonder er iets tegen te kunnen doen. De rechtsbescherming van de burgers neemt immers steeds verder af, ook als gevolg van dit wetsvoorstel.

Het voorstel staat ook op gespannen voet met het streven van de overheid naar meer burgerparticipatie ter vergroting van het draagvlak. Inspraak zonder een redelijke rechtsgang is krachteloos. Bovendien is het in strijd met internationaal recht, als het om milieurecht gaat (blijkt uit het Verdrag van Århus).

In de bijlage vindt u de onderbouwing van onze argumenten, eerst in het algemeen, en vervolgens per artikel.

Wij verzoeken u om het voorgestelde artikel 6:22 en 8:69a uit het wetsvoorstel te schrappen.

Hoogachtend,

## **Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer m.b.t. Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, Kamerstuk 32 450**

### **I Algemeen**

#### **Bestuursprocesrecht moet uitvoering bestuursrecht niet belemmeren**

Door vaststelling van bestuursrechtelijke wetten, zoals de Natuurbeschermingswet, de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, heeft u besloten om algemene belangen te beschermen. De wetten zorgen ervoor dat die belangen meegewogen worden in de besluitvorming en ontzien worden bij menselijke activiteiten.

Zo zijn de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet bedoeld om natuurgebieden en soorten te beschermen en voorkomt de Monumentenwet dat monumenten van bouwkunst en archeologie over het hoofd worden gezien bij bouwprojecten.

Veel burgers ervaren die algemene belangen als hun persoonlijke belang. Bijvoorbeeld als hun groene leefomgeving wordt aangetast door grote ruimtelijke ontwikkelingen.

Het bestuursprocesrecht zou het mogelijk moeten maken om daar bij de rechter een beroep op te doen, anders heeft het geen zin om bestuursrechtelijke wetten vast te stellen.

Bestuursprocesrecht wordt echter steeds vaker alleen gezien als een middel om conflicten tussen een bestuursorgaan en individuele personen of rechtspersonen op te lossen.

Die benadering is veel te eenzijdig. Het betekent dat geen rechter of geen bestuursorgaan nog rekening hoeft te houden met het bestuursrecht, zolang geen mens daar een beroep op doet. Besluiten die met dat bestuursrecht in strijd zijn, dus onrechtmatige besluiten, passeren straffeloos.

Belangen zonder direct belanghebbende worden zo dus niet meer door de rechter beschermd. Dat is gevaarlijk. Want ook al hebben mensen niet altijd rechtstreeks belang bij de naleving van de Flora- en faunawet of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: indirect hebben zij dat wél. Mensen zijn immers afhankelijk van een goed milieu, voldoende biodiversiteit, een gezonde leefomgeving.

Het bestuursprocesrecht, zoals het nu voorligt bij de Tweede Kamer, belemmert hen echter als zij daarvoor willen opkomen bij de rechter.

Ten eerste kunnen zij op basis van huidig recht al geen bezwaar maken en niet in beroep gaan als zij geen rechtstreeks belanghebbende zijn. Dat is al een zware aantasting van hun rechten.

Maar ten tweede kunnen zij (als ze al tot de rechter worden toegelaten) op basis van het voorgestelde procesrecht geen beroep meer doen op het bestuursrecht, als dat hun belang niet rechtstreeks beschermt. Op de lange termijn schaadt dit de bescherming van algemene belangen.

#### **Rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten neemt verder af**

Sluipenderwijs neemt de rechtsbescherming van burgers tegen overheidsbesluiten op het terrein van het omgevingsrecht af, op verschillende manieren, zoals:

- afschaffing van de 'actio popularis'
- beperkte interpretatie van het belanghebbendebegrip
- beperking van rechtsbijstand
- versnelling en versoering van besluitvormingsprocedures
- het vervangen van vergunningen door algemene regels zonder beroepsmogelijkheid
- de introductie van meldingstelsels in het omgevingsrecht zonder beroepsmogelijkheid
- verhoging van griffierechten tot kostendekkend niveau.

Het toepassen van het relativiteitsvereiste (art. 8:69a) en ook de mogelijkheid tot het passeren van materiële gebreken (art. 6:22 Awb) door de rechter past in deze tendens. Op de langere termijn zijn de algemene belangen daarmee niet gediend. Een goed milieu, een goede leefomgeving is voor iedereen belangrijk.

## **Kwaliteit van de besluitvorming bewaken**

In het rapport "Bestuurprocesrecht: sneller en beter" van het Minister van Justitie is nog een andere reden aangegeven om geen extra drempels op te werpen voor derde-belanghebbenden, zoals ook maatschappelijke organisaties (p.14).

"Juist die derde-belanghebbenden, in het bijzonder maatschappelijke organisaties, hebben in het verleden een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van de besluitvorming en de verwezenlijking van de doelen van de betrokken wetgeving. Zou men de toegang tot de bestuursrechter moeilijker maken dan in het burgerlijk recht, dan zou bovendien de burgerlijke rechter meer als 'restrechter' gaan optreden in de bij de bestuursrechter uitgesloten gevallen."

## **II Artikel 6:22, passeren van gebreken door de rechter**

*Tekst voorgesteld artikel 6:22*

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

### **Politisering en rechtsonzekerheid**

De uitleg van de begrippen belanghebbende en benadeling in het kader van artikel 6:22 worden aan de rechter, respectievelijk het bestuursorgaan overgelaten. Dat leidt tot politisering van de rechtspraak en tot langdurige onzekerheid over besluiten waartegen bezwaar of beroep is aangetekend.

### **Inefficiënt**

Dit artikel leidt ook tot extra werk, want het orgaan dat op bezwaar of beroep beslist zal steeds moeten onderzoeken of er wellicht belangenorganisaties zijn of natuurlijke personen, die benadeeld worden als het besluit in stand blijft, ondanks gebreken. En er zijn vele stichtingen en verenigingen die zich met diverse belangen bezig houden, dus de kans dat er een wordt benadeeld is groot. De rechter zal dit artikel dan ook zeer terughoudend moeten toepassen.

### **Verdrag van Århus**

Verder staat het Verdrag van Århus in de weg aan een te ruime uitleg van dit artikel. Als het belang van een burger bij een goed leefmilieu in het geding is, kan de rechter artikel 6:22 Awb niet toepassen. Dus ook, uitgaande van het ruime bereik van Århus, als het gaat om behoud van biodiversiteit, waardevolle landschappen, of een goede gezondheid en welzijn als gevolg van de leefomgeving.<sup>1</sup>

## **III Artikel 8:69a, relativiteitsvereiste**

*Voorgesteld artikel 8:69a*

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

### **Tijdswinst beperkt**

Volgens prof. B.J. Schueler ("De relativiteitseis: sneller of beter", Tijdschrift voor Bouwrecht van januari 2010, p. 35-41) is de (mogelijke) tijdswinst door introductie van artikel 8:69a Awb beperkt. In de MvT is aangegeven dat slechts bij één op de 250 zaken bij de rechtbanken en bij één op de vijftien zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het relativiteitsbeginsel aan de orde is.

---

<sup>1</sup> Zie ook de uitgave "Rechtsbescherming in het omgevingsrecht" (prof. mr. B.J. Schueler, prof. mr. B.J. van Ettehoven en mr. J. Hoekstra, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, Preadvies nr. 37.

Daar tegenover staat de tijd die de bestuursrechter aan de vraag moet besteden of de ingeroepen norm "kennelijk" wel tot bescherming van de belangen van appellant strekt. Omwille van de efficiency is het niet nodig om artikel 8:69a Awb over te nemen, integendeel.

### **Geen breed draagvlak**

Er is in de maatschappij geen consensus over de waarde van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht, blijkt ook uit de Memorie van Toelichting (p. 19). Zelfs binnen de Commissie Wetgeving (Commissie Scheltema) is daarover geen overeenstemming bereikt, ondanks daaraan voorafgaand onderzoek (rapport van De Poorter, De Waard, Marseille en Zomer, 2004).

Op basis van de ervaringen aan de hand van de Crisis- en herstelwet kan daarover nog niet worden geoordeeld, daarvoor is artikel 1.9 nog niet lang genoeg in werking.

### **Verdrag van Arhus.**

Ook bij de uitleg van artikel 8:69a Awb speelt het Verdrag van Arhus een belangrijke rol.

Als een burger zich voor de rechter beroept op het nationale milieurecht, kan de rechter het bestreden overheidsbesluit niet op grond van artikel 8:69a Awb vernietigen, als dat milieurecht de belangen van die burger beschermt. 'Milieurecht' moet daarbij ruim worden uitgelegd.

#### Toelichting:

In het Verdrag van Århus zijn voor leden van het betrokken publiek rechten vastgelegd met betrekking tot toegang tot milieu-informatie en toegang tot de rechter inzake het nationale milieurecht (zie o.a. art. 9).

Het Verdrag verzet zich volgens de MvT (p. 22) niet tegen de komst van het relativiteitsvereiste.

Maar:

"Wel wordt erkend dat het Verdrag van Århus berust op de veronderstelling dat voor een effectieve handhaving van het objectieve milieurecht een vrij ruime toegang tot de bestuursrechter noodzakelijk is. Het Verdrag noopt er dus wel toe om veiligheidshalve het beschermingsbereik van milieuvoorschriften niet al te beperkt op te vatten."

De rechter moet dan ook bij de toepassing van het voorgestelde artikel 8:69a Awb rekening houden met dit ruime beschermingsbereik van milieuvoorschriften.

Gezien het doel van het Verdrag zoals o.a. in artikel 1 verwoord is 'milieu' een ruim begrip:

#### Artikel 1 Doel

"Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag."

Het gaat dus om het milieu, voor zover dat van invloed is op gezondheid en welzijn van mensen en toekomstige generaties.

Daarnaast blijkt uit artikel 2 eveneens een ruime uitleg van het begrip, bij de beschrijving van het begrip 'milieu-informatie'.

#### Artikel 2. derde lid van het Verdrag

"Wordt onder „milieu-informatie" verstaan alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:

a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, milieuakkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onderdeel a., en kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming;

c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu

of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld in het voorgaande onderdeel b.”