

# MET RECHT BALANCEREN

JURIDISERING IN DE  
LEEFOMGEVING

JUNI 2024



## Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

## Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
info@rli.nl  
www.rli.nl

## Samenstelling Rli

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)  
Drs. P. (Pallas) Agterberg  
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
J. (Jantine) Kriens  
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers  
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans  
Drs. K.J. (Krijn) Poppe  
Ir. C.M. (Karin) Sluis  
Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma  
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef  
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

## Junior-raadsleden

J. (Joris) van den Boom MSc  
Y. (Yourai) Mol BPhil

## Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand



# INHOUD

<b>SAMENVATTING</b>	5		
<hr/>			
<b>DEEL 1   ADVIES</b>	11		
1 INLEIDING	12		
1.1 Aanleiding en aard van dit advies	12		
1.2 Opbouw van dit advies	14		
<hr/>			
2 DE ROL VAN HET RECHT IN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT	15		
<hr/>			
3 DE VERANDERENDE ROL VAN HET RECHT IN DE LEEFOMGEVING	20		
3.1 Scan naar casuïstiek	20		
3.2 Observaties bij ontwikkelingen in het recht van de leefomgeving	22		
3.3 Maatschappelijke ontwikkelingen	24		
<hr/>			
4 WELKE ASPECTEN VAN JURIDISERING ZIJN PROBLEMATISCH	25		
4.1 Disbalans in de trias politica	26		
4.2 Tekortschietende kwaliteit van wetgeving en beleid	27		
4.3 Juiste zaak bij de juiste rechter	28		
4.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving	28		
4.5 Overschatting burgerbetrokkenheid en participatie als panacee voor juridisering	29		
<hr/>			
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	30		
5.1 Punten die niet problematisch zijn	30		
5.2 Punten die problematisch zijn	31		
5.3 Aanbevelingen	32		
<hr/>			
<b>DEEL 2   ACHTERGRONDEN</b>	35		
1 OVER HET BEGRIP JURIDISERING	35		
<hr/>			
2 JURIDISCH KADER	38		
2.1 Bestuursrecht	38		
2.2 Civiel recht	38		
2.3 Strafrecht	39		
2.4 Grondwet	39		
<hr/>			



3	OBSERVATIES BIJ ONTWIKKELINGEN IN HET LEEFOMGEVINGSRECHT	40
3.1	Toegenomen belang van EU-regelgeving en internationale verdragen	40
3.2	Nieuwe rechtsvragen ten gevolge van de Omgevingswet	43
3.3	Belangenorganisaties vaker naar de rechter	43
3.4	Natuur als rechtspersoon	43
3.5	Verschuiving van de aard van de zaken	44
3.6	Tekortschietende vergunningverlening, toezicht en handhaving	46
3.7	Toegenomen aandacht voor gezondheidsschade	46
3.8	Toetsing van achterliggende regelgeving	47
3.9	Intensieve toets aan het evenredigheidsbeginsel	47
3.10	Burgerbetrokkenheid en burgerperspectief	48
3.11	Meer oog voor oplossingsgerichte geschilbeslechting	50
4	MOGELIJKHEDEN VOOR VERSTERKEN WETGEVINGSKWALITEIT	51

<b>LITERATUUR</b>	53
-------------------	----

UITSPRAKEN	56
------------	----

---

<b>BIJLAGEN</b>	59
-----------------	----

TOTSTANDKOMING	59
----------------	----

OVERZICHT PUBLICATIES	61
-----------------------	----

---





# SAMENVATTING

De laatste jaren springen rechtszaken over wat wel en niet mag in de leefomgeving steeds vaker in het oog. Die rechtszaken worden vaak aangespannen door burgers, bedrijven, overheden en belangenorganisaties zoals Urgenda, die zich bijvoorbeeld zorgen maken over de gevolgen van de uitstoot en lozingen van industriële en agrarische bedrijven. Ze wenden zich in zo'n geval tot de rechter om een betere handhaving af te dwingen van de regels ter bescherming van natuur en milieu. Ook als de overheid omgevingsvergunningen gebrekkig handhaaft of niet tijdig actualiseert, is dit vaak aanleiding voor een gang naar de rechter.

Niet iedereen is blij met deze ontwikkeling. In delen van de samenleving – en ook in delen van het parlement – bestaat het beeld dat de overheid zoveel regels van de rechter krijgt opgelegd, dat ze niet meer zelf kan beslissen wat goed is voor Nederland. Bijvoorbeeld bij de realisatie van ruimtelijke plannen, de omgang met stikstof en de aanpak van het woningtekort. Het leefomgevingsrecht en de rol van de rechter daarbij, worden dan vooral gezien als een obstakel: het zorgt voor overheidsbeleid dat het woongenot van burgers belemmert en het verdienvermogen van bedrijven inperkt.

Hoe moeten we de 'juridisering' rond de leefomgeving duiden? Welke aspecten ervan vormen echt een probleem en welke niet? En wat is er nodig

om de problematische kanten van de juridisering aan te pakken? Over die vragen gaat dit advies.

### **Wat is 'juridisering' precies en in hoeverre is het een probleem?**

Het woord 'juridisering' heeft in het dagelijks taalgebruik een negatieve bijklank. Veel mensen associëren het met een overdaad aan regels, die ook nog eens steeds gedetailleerder worden en soms tegen elkaar in werken. Daarbij komt het beeld van de rechter die steeds meer op de stoel van de politiek is gaan zitten.

In dit advies kijken we naar juridisering – specifiek de juridisering van leefomgevingskwesties – door een meer neutrale bril. Juridisering is dan te beschouwen als het verschijnsel dat het recht een steeds belangrijkere rol speelt in onze maatschappij. Tot op zekere hoogte is daar niets mis mee. Wetten en regels vormen in onze rechtsstaat het gereedschap van de overheid om haar beleidsdoelen te bereiken. Daarnaast vormen ze een waarborg voor burgers, bedrijven en belangenorganisaties dat de overheid zich aan de regels houdt, en dat derden die in hun belangen geschaad worden bescherming kunnen vinden.

### **Voorkomen van juridische geschillen: rol van de politiek**

Bij het voorkomen van juridische geschillen over overheidsregels of de uitvoering daarvan draagt volgens ons de politiek een grote verantwoordelijkheid – zeker waar het gaat om regels die voortkomen uit EU-wetten of uit internationale verdragen waaraan de rechter het Nederlandse leefomgevingsbeleid toetst. Als het beleid voor de leefomgeving onder vuur ligt

(bijvoorbeeld regels om natuur te beschermen en klimaatverandering tegen te gaan), wordt in het debat geregeld met een beschuldigende vinger naar 'Brussel' gewezen. De politiek zou er echter goed aan doen om duidelijk te maken dat zij mee aan de basis staan van die Europese regels.

Daarnaast zou de politiek er verstandig aan doen om de invulling die Nederland geeft aan Europese en internationale wetten en regels niet te beperken tot de minimumeisen. Dat vergroot immers het risico dat burgers of belangenorganisaties naar de rechter stappen om te eisen dat de overheid de Europese en/of internationale regels beter naleeft. Waarbij de kans groot is dat de rechter oordeelt dat er inderdaad sprake is van een te magere invulling. Dat is bijvoorbeeld gebeurd toen de Nederlandse overheid de bouwsector wilde vrijstellen van de Europese regels voor stikstofreductie. Dit mocht niet van de rechter, na toetsing aan de bestaande regels. Het resultaat was dat een groot aantal nieuwbouwprojecten in Nederland stil kwam te liggen.

### **Belang van kwalitatief betere wetten en regels voor de leefomgeving**

Het zojuist gegeven voorbeeld maakt duidelijk hoe belangrijk het is dat bestuurders en politici in hun voorstellen voor wetten en regels rekening houden met Europese en internationale verdragen. Dat verkleint het risico op een rechterlijke toetsing die negatief uitvalt.

De kwaliteit van wetten en regels wordt volgens ons beter wanneer het recht meer aandacht krijgt aan de 'voorkant' van het wetgevingsproces. Wij denken daarom dat het goed zou zijn om op wetgevingsafdelingen



van ministeries de juridische functie te versterken. Zo'n verzwaring van de juridische toets maakt wetten en regels beter bestand tegen het risico van onrechtmatig handelen door de overheid.

Een aanvullende mogelijkheid is om de Afdeling advisering van de Raad van State te versterken. Aan die afdeling zou een Adviseur-Generaal kunnen worden toegevoegd. Zijn of haar taak wordt dan om aan te geven of een wetsvoorstel in overeenstemming is met de Grondwet, met het Europees recht en met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

### **Juridische middelen om belangen af te wegen**

Een overheid die luistert naar de inspraak van burgers, doet vervolgens niet altijd wat deze burgers willen. Dat is logisch; bij het nemen van besluiten over omgevingsplannen en omgevingsvergunningen moet de overheid het algemeen belang behartigen, zoals de bescherming van de natuur, het milieu of de waterkwaliteit. Of juist het beschermen van werkgelegenheid en bedrijvigheid. Wensen van burgers zijn soms in strijd met dit algemene belang. Bovendien kunnen de verschillende wensen die burgers inbrengen met elkaar botsen. De overheid moet dan een belangenafweging maken.

Participerende burgers kunnen teleurgesteld en gefrustreerd raken als er met hun inbreng niets wordt gedaan. Dat is een probleem, zeker in het licht van het afnemende vertrouwen in overheid en politiek dat de laatste jaren steeds zichtbaarder wordt in de samenleving. Het is dan ook belangrijk dat deze burgers érgens een luisterend oor vinden – is het niet bij de overheid, dan bij de rechter.

In de rechtspraak wordt al enige tijd gezocht naar manieren om gerechtelijke uitspraken meer rekening te laten houden met de belangen en wensen van rechtzoekenden. De proeven die op dit moment lopen met 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' zijn in dit verband het vermelden waard. Rechtspraak is maatschappelijk effectief als er tijdens de behandeling van een zaak tijd en aandacht is voor onderliggende maatschappelijke problematiek, als de toegang tot de rechter laagdrempelig is, als de rechter zich bij het afdoen van een zaak niet als 'stempelmachine' opstelt. De taak van rechters reikt bij deze vorm van rechtspraak dus verder dan het doorhakken van juridische knopen.

### **Manieren om te komen tot efficiëntere en snellere afhandeling van leefomgevingszaken**

Juridisering kan leiden tot knelpunten in de rechtspraak, denk aan rechts-onzekerheid als een uitspraak op zich laat wachten of vertraging in de energietransitie als besluiten worden aangevochten. Tegen deze achtergrond vinden wij het van belang dat er meer efficiëntie komt in de afhandeling van zaken. De rechterlijke capaciteit zou volgens ons zo moeten worden ingericht dat rechters sneller tot een oordeel kunnen komen. Uiteraard zonder dat dit de rechtsbescherming van burgers aantast.

Het valt te overwegen, denken wij, om af te spreken dat burgers en belangenorganisaties tegen bepaalde categorieën van overheidsbesluiten slechts bij één rechterlijke instantie kunnen procederen.



## Conclusies

Welke aspecten van de juridisering rond de leefomgeving vormen nu een probleem en welke niet? De prominente rol die het recht speelt in onze democratische rechtsstaat is naar ons oordeel niet problematisch. Zeker bij leefomgevingsthema's, waar regelmatig belangen met elkaar botsen, is het recht van grote betekenis. Hier zijn belangrijke transities in het geding, die samenhangen met de wereldwijde klimaatopgaven.

Aspecten van juridisering die niet problematisch zijn:

- prominente rol van het recht in de democratische rechtsstaat
- ruime toegang tot het recht voor iedereen

Aspect van juridisering dat wel problematisch is:

- disbalans tussen rechterlijke, wetgevende en uitvoerende macht

Ook de ruime toegang die burgers en belangenorganisaties in Nederland hebben tot het recht vinden wij niet problematisch. Integendeel, de vrijheid van Nederlandse ingezetenen om bezwaren tegen de overheid aan de rechter voor te leggen vormt een wezenlijk onderdeel van de rechtsbescherming die de Nederlandse staat zijn burgers garandeert.

Een aspect van de juridisering rond de leefomgeving dat wij wél problematisch vinden, betreft de disbalans die is ontstaan in de verhouding tussen de rechterlijke, wetgevende en uitvoerende macht. En dan met name in de rollen bij het bewaken van het recht en de doorwerking daarvan in het

overheidsbeleid. De bewaking van de rechtstaat is te eenzijdig uitsluitend bij de rechter komen te liggen. Voor de rechtelijke macht is deze rol in de laatste decennia gegroeid. De oorzaak hiervan ligt bij de twee laatstgenoemde machten: het parlement en de regering. Het is immers evenzeer hún taak om de rechtsstaat te bewaken en de regels van het recht te respecteren. Of zo nodig juist deze regels in een democratisch proces aan te passen.

## Aanbevelingen

Wat kan de overheid doen om de problematische kanten van de juridisering rond de leefomgeving aan te pakken? Onze aanbevelingen aan de overheid luiden in het kort:

- Versterk de juridische functie op de wetgevingsafdelingen van de ministeries.
- Zorg voor een betere toetsing van nationaal beleid voor de leefomgeving aan de Grondwet, Europese richtlijnen en internationale verdragen. Stel hiervoor een Adviseur-Generaal aan bij de afdeling Advisering van de Raad van State.
- Kies bij de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetten en regels voor een robuuste invulling, die zich niet beperkt tot de minimumeisen.
- Geef meer prioriteit aan het tijdig actualiseren van vergunningen en de handhaving ervan.
- Onderzoek welke geschillen rond leefomgevingskwesaties kunnen worden afgedaan door één rechterlijke instantie, zonder hoger beroep.

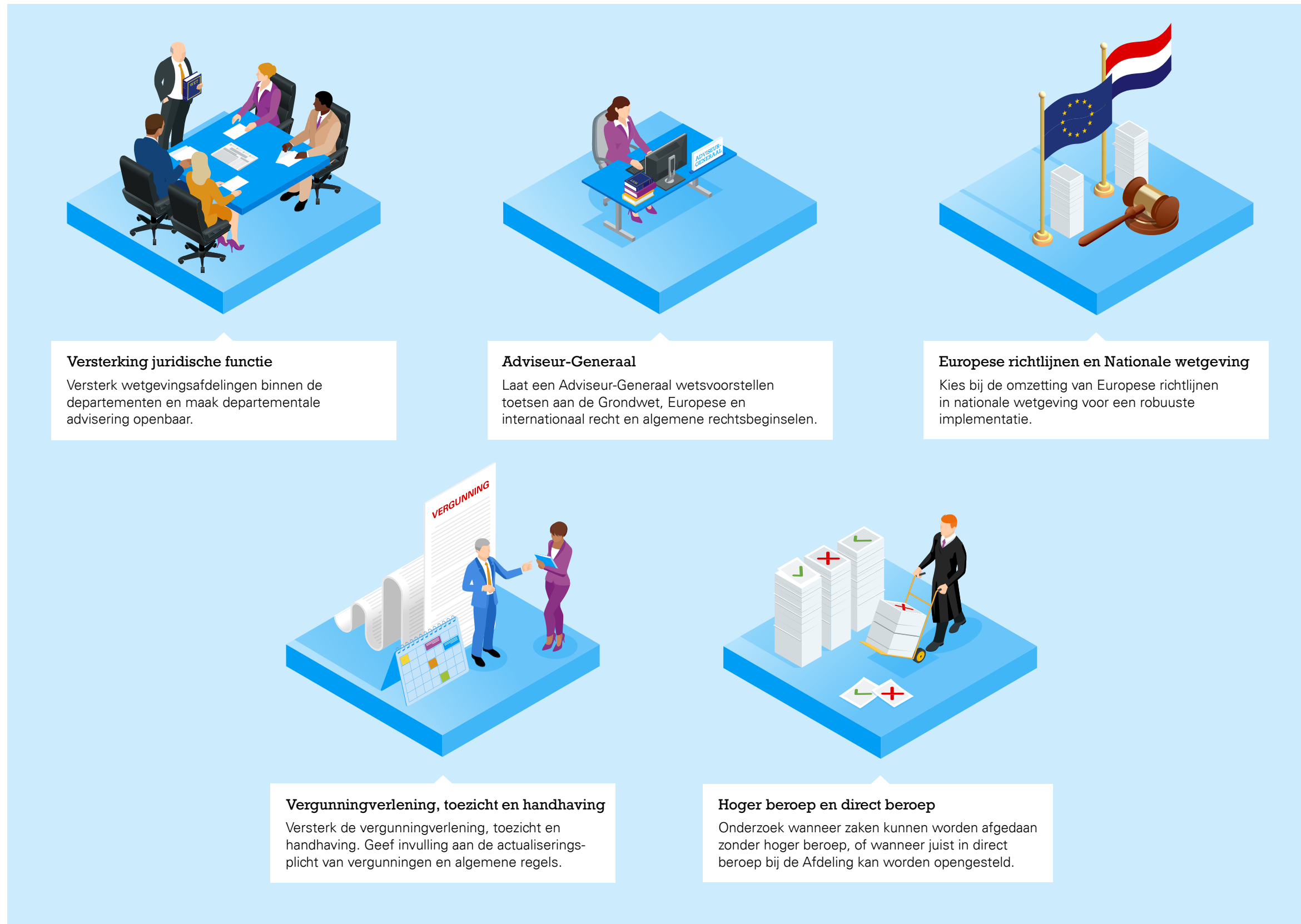




Figuur 1: Hoofdconclusies van dit advies



**Figuur 2: Aanbevelingen van dit advies**



# DEEL 1 | ADVIES





# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding en aard van dit advies

Rechtszaken en de rol van wetten en regels in de leefomgeving komen steeds vaker in het nieuws. Bijvoorbeeld wanneer burgers en organisaties de weg van het recht kiezen omdat ze zich onvoldoende beschermd voelen door het leefomgevingsbeleid van overheden of omdat ze zich in hun belang geschaad voelen door activiteiten van bedrijven. Omdat zich in Nederland meerdere grote veranderingen voltrekken in de leefomgeving, zoals in het energiesysteem, de agrarische sector en de woningbouw, krijgen mensen en bedrijven ook steeds vaker rechtstreeks te maken met keuzes in het leefomgevingsbeleid of het uitblijven daarvan. Zorgen over onder meer de kwaliteit van het milieu, de gezondheid en de biodiversiteit zijn mede daardoor een terugkerend punt.

Tegelijkertijd is er veel wet- en regelgeving voor de leefomgeving, zowel nationaal als Europees, waar een beroep op kan worden gedaan. Opvallend vaak vinden burgers en organisaties, maar ook bedrijven, het recht (zowel nationaal recht als EU-recht) en de rechter in leefomgevingszaken aan hun zijde. Diverse spraakmakende zaken zetten daarbij de verhouding tussen rechter en politiek onder spanning.

Uitingen in de media en debatten in de Tweede Kamer versterken die spanning. Met regelmaat ontstaat een beeld van een overheid die allerlei regels

opgelegd krijgt vanuit internationale verdragen, en dat de overheid dus niet langer de vrijheid heeft zelf te beslissen over wat goed is voor Nederland. Rechtszaken geven geregeld aanleiding tot Kamervragen. Een voorbeeld is de vragen over juridisering die Kamerleden recent stelden naar aanleiding van de Natuurherstelverordening.<sup>1</sup> Eerder was er de Kamerbrede motie die de regering vroeg te onderzoeken op welke wijze een indringender toets op representativiteit van belangenorganisaties, zoals vermeld in het huidige artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek (BW), gerealiseerd kan worden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023b). De recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waarin het oordeelde dat artikel 8 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) overheden verplicht om maatregelen te treffen om klimaatdoelstellingen te behalen<sup>2</sup>, leidde tot de reactie van Kamerleden dat de rechter op de stoel van de politiek gaat zitten.<sup>3</sup>

Er is discussie over de rol van de rechter in de trias politica – dat wil zeggen hoe de rechterlijke macht zich verhoudt ten opzichte van de wetgevende en uitvoerende macht. Ook de recente discussies in de Kamer over een toetsing aan de Grondwet hebben betrekking op dit onderwerp.

In algemene zin ontstaat een beeld dat bij inwoners, organisaties en bedrijven aan de ene kant het gevoel bestaat dat regelgeving er is om hen

- <sup>1</sup> De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister voor Natuur en Stikstof over de brief van 8 december 2023 over Wijzigingen Natuurherstelverordening (LNV, 2023b) en over de brief van 24 november 2023 over Onderhandelingen Natuurherstelverordening en voorgenomen besluit (LNV, 2023a).
- <sup>2</sup> Zie EHRM 9 april 2024, Application no. 53600/20.
- <sup>3</sup> Plenaire verslag, Tweede Kamer, 63e vergadering (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2024).

te beschermen, maar dat zij aan de andere kant wet- en regelgeving als beperking van hun vrijheid ervaren, als sta-in-de-weg voor hun woongenot of aantasting van het verdienvermogen van Nederland.<sup>4</sup>

### Vraagstelling

Wij hebben de signalen over deze ontwikkelingen in het leefomgevingsrecht als uitgangspunt genomen voor dit advies. Deze ontwikkelingen in het recht worden ook wel ‘juridisering’ genoemd. Wij hanteren in dit advies een meer algemene definitie van juridisering, te weten:

#### Definitie juridisering

“De ontwikkeling waarbij in maatschappelijke relaties, het juridische aspect steeds belangrijker of zelfs dominant wordt” (Schlössels & Zijlstra, 2017).

Juridisering is in deze definitie op zichzelf een neutraal begrip. In Nederland is via wet- en regelgeving een zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming en toegang tot rechtsbescherming geborgd. Zo is er wetgeving om de fysieke leefomgeving te ordenen en om de doelen in de fysieke leefomgeving te behalen. Het leefomgevingsbeleid is daarmee per definitie gejuridiseerd. Juridisering van het leefomgevingsbeleid is dus een gegeven. Het begrip juridisering biedt als zodanig dan ook weinig houvast. In het

- <sup>4</sup> Een willekeurige greep uit NOS-berichten: “Nog veel geplande flexwoningen ongebouwd, buurt maakt vaak bezwaar” (NOS, 2023b), “Mengt recht zich in politiek met klimaatuitspraak? Urgenda-advocaat vindt van niet” (NOS, 2019), “Kamer wil onderzoek: namens wie spreken milieuclubs bij de rechter?” (NOS 2023a) of “Rechter fluit kabinet terug: Schiphol hoeft dit jaar niet te krimpen” (NOS, 2023c).

maatschappelijke debat over juridisering gaat het over aspecten van het recht: zoals regelcomplexiteit, de toenemende gang naar de rechter en de rol van de rechter.

In dit advies beschouwen wij de ontwikkelingen in het leefomgevingsrecht nader, om vervolgens te duiden in hoeverre deze problematisch zijn en waarom. Daartoe starten we vanuit de volgende vraagstelling:

*Op welke punten is juridisering problematisch? En waarom?*

Als Raad voor de leefomgeving en infrastructuur richten we ons in dit advies primair op het terrein van de leefomgeving. De voorbeelden die in dit advies besproken worden gaan over dat brede terrein. Wij realiseren ons dat de discussie over juridisering en de verhouding tussen wetgever en rechter ook speelt op andere terreinen. Veel beschouwingen in dit advies kunnen ook relevant zijn voor andere beleidsterreinen. Een deel van de conclusies met aanbevelingen lijkt ook toepasbaar buiten het leefomgevingsbeleid.

## **1.2 Opbouw van dit advies**

Dit advies bestaat uit twee delen. In hoofdstuk 2 van deel 1 staan wij allereerst stil bij de werking van het Nederlandse rechtssysteem en de rol van het recht in onze democratische rechtsstaat. In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens welke veranderingen wij signaleren in de rol die het recht speelt in de leefomgeving. De hierboven genoemde adviesvraag beantwoorden wij in hoofdstuk 4, door in te gaan op enkele problematische aspecten van

juridisering in de leefomgeving. In hoofdstuk 5 trekken wij enkele conclusies en doen aanbevelingen om de gesignaleerde problematische aspecten weg te nemen. In deel 2 zijn achtergronden opgenomen bij onze observaties en conclusies.





## 2 DE ROL VAN HET RECHT IN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

In het maatschappelijk debat over de rol van het recht in de leefomgeving blijkt dat niet altijd duidelijk is hoe in de Nederlandse democratische rechtsstaat de verantwoordelijkheden zijn toegedeeld aan verschillende spelers. Ook lopen in het debat de verschillende procedures en rechtsgebieden nogal eens door elkaar. Dit hoofdstuk geeft beknopt inzicht in het juridische kader waarbinnen ontwikkelingen in de leefomgeving en juridisering daarvan plaatsvinden.

### **De trias politica**

Nederland is een democratische rechtsstaat. Hierin is een scheiding van de verschillende vormen van overheidsmacht wezenlijk en onmisbaar, ook wel de 'trias politica' genoemd. In Nederland is er geen sprake van een strikte machtscheiding, het is meer een systeem van machtspreiding. Door een spreiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht wordt een machtssevenwicht nagestreefd. De drie machten kunnen elkaar controleren en eventueel verbeteren.

In een democratische rechtsstaat zijn interventies het gevolg van beslissingen die binnen het systeem van de trias politica worden genomen. Om dat systeem te doen functioneren zijn minimaal drie elementen nodig, die alle drie even belangrijk zijn. Ten eerste moeten gekozen volksvertegenwoordigers (in de Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen), als onderdeel van de wetgevende macht, tot politieke afwegingen komen over de toekomst van dit land. Als tweede moet de uitvoerende macht (ministers, de colleges van Gedeputeerde Staten en van Burgemeester en Wethouders en de dagelijkse besturen van waterschappen) die beslissingen tot uitvoering brengen en controleren of de regels door bedrijven en burgers worden nageleefd. En als laatste moeten parlement (of de evenknieën daarvan bij decentrale overheden) en de rechtsprekende macht (in een geschil) controleren of binnen de regels van het recht is gehandeld.

Concreet betekent dat, dat de wetgever – op rijksniveau zijn dat de regering en de Staten-Generaal – wetten vaststelt die vervolgens worden toegepast en uitgevoerd door de uitvoerende macht. Op rijksniveau zijn dat de ministers. De uitvoerende macht wordt gecontroleerd door het parlement en naar aanleiding van een beroep of geschil door de rechter. De rechterlijke macht controleert of de wetgever en de uitvoerende macht hebben gehandeld binnen de grenzen van het nationale en internationale recht en met respect voor algemene rechtsbeginselen. De rechter is onafhankelijk en maakt geen deel uit van de wetgevende en uitvoerende macht.

## Rechtsgebieden

Het Nederlandse recht, dat wil zeggen de wetten en regels die de wetgevende macht heeft geformuleerd, zijn in te delen naar drie rechtsgebieden: bestuursrecht, civiel (of privaats-) recht en strafrecht (zie figuur 3). De rechterlijke macht is ook georganiseerd naar deze drie rechtsgebieden. In hoofdstuk 2 van deel 2 worden deze drie rechtsgebieden nader toegelicht. In het kader zijn enkele voorbeelden van rechtszaken in de drie verschillende rechtsgebieden opgenomen.

### Voorbeelden van zaken in de verschillende rechtsgebieden

#### *Bestuursrecht*

#### **PAS-uitspraak**

Op 29 mei 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet mag worden gebruikt als basis voor toestemming voor activiteiten. Het PAS voldoet niet aan de voorwaarden van de Europese Habitatrichtlijn. De Afdeling bestuursrechtspraak zet een streep door de vergunningen voor veehouderijen die in de uitspraak aan de orde zijn. De uitspraak heeft gevolgen voor vele andere vergunningen en besluiten voor projecten (ECLI:NL:RVS:2019:1603).

#### **Uitspraak bouwvrijstelling**

Op 2 november 2022 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in een tussenuitspraak dat de bouwvrijstelling stikstof niet voldoet aan het Europese natuurbeschermingsrecht. De Afdeling bestuursrechtspraak





constateert dat die bouwvrijstelling niet gebruikt mag worden bij bouwprojecten. Hoewel de bouwvrijstelling daarmee van tafel is, betekent dat niet dat er nu een algehele bouwstop geldt. Het betekent wel dat er per project onderzoek moet worden gedaan naar de mogelijke gevolgen van de uitstoot van stikstof (ECLI:NL:RVS:2022:3159).

### **Milieubeoordeling voor windturbinenormen**

In een tussenuitspraak van 30 juni 2021 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat overheden de windturbinenormen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling (oud) niet mogen gebruiken voor windturbineparken totdat een milieubeoordeling is gemaakt. Voor de algemene normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid die in Nederland gelden voor de bouw en het gebruik van windturbines moet op grond van het Europese recht een beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het milieu. De regering zal nu zo'n milieubeoordeling moeten maken. Tot die tijd mogen deze algemene normen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling niet worden gebruikt voor windturbineparken. Deze uitspraak had ook gevolgen voor vergelijkbare besluiten voor windturbineparken in Nederland (ECLI:NL:RVS:2021:1395).

#### *Civiel recht*

### **DuPont/Chemours**

De gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden vorderden schadevergoeding van Chemours en haar rechtsvoorganger

DuPont. De gemeenten stelden dat zij schade hebben geleden door de uitstoot naar de lucht van PFOA en GenX-stoffen (PFAS-soorten) door de fabriek van Chemours in Dordrecht. De rechtbank Rotterdam had in 2023 in een tussenvonnis vastgesteld dat de uitstoot in een bepaalde periode onrechtmatig was. Chemours is aansprakelijk voor de schade die de gemeenten daardoor hebben geleden (ECLI:NL:RBROT:2023:8987).

#### *Strafrecht*

### **Tata Steel en Harsco Metals**

In 2022 heeft het OM besloten een strafrechtelijk onderzoek in te stellen tegen staalproducent Tata Steel en restproductverwerker Harsco Metals naar het opzettelijk en wederrechtelijk in de bodem, lucht of oppervlaktewater brengen van gevaarlijke stoffen met een mogelijk gevaar voor de openbare gezondheid. Namens circa 800 personen en een aantal organisaties werd aangifte gedaan (OM.nl, 2022). De strafrechter veroordeelde Tata in februari 2023 voor milieumisdrijven (ECLI:NL:RBAMS:2023:568).

### **Chemelot-bedrijven**

Vijf chemiebedrijven op industrieterrein Chemelot stonden in het najaar van 2023 voor de strafrechter bij Rechtbank Oost-Brabant in Den Bosch vanwege ernstige veiligheidsincidenten, waarbij een werknemer was overleden (OM.nl, 2023). De Onderzoeksraad voor Veiligheid had in 2018 tekortkomingen in de beheersing van de procesveiligheid geconstateerd (OVV, 2018). Het draaide in de strafzaken om de vraag of deze



tekortkomingen strafrechtelijk verwijtbaar waren. Op 30 januari 2024 werd één van de bedrijven veroordeeld tot een boete van tien miljoen euro en twee tot een boete van driehonderdzesigduizend euro. De bedrijven zijn gedagvaard, niet de verantwoordelijke individuele personen. Het OM heeft de strafzaken tegen de bedrijven gekoppeld, omdat de locaties onderling zijn verbonden en de milieuvergunningen zijn afgegeven aan een centrale vergunningsorganisatie (ECLI:NL:RBOBR:2024:299, ECLI:NL:RBOBR:2024:300, ECLI:NL:RBOBR:2024:301, ECLI:NL:RBOBR:2024:303, ECLI:NL:RBOBR:2024:306).

In het Nederlandse recht neemt de Grondwet een bijzondere positie in. De Grondwet legt zowel de inrichting van de Nederlandse staat vast, als de grondrechten van burgers: de klassieke grondrechten en de sociale grondrechten. Op grond van artikel 120 in de Grondwet is het de rechter verboden om wetten die zijn vastgesteld door de Eerste en Tweede Kamer te toetsen aan de Grondwet. In deel 2, hoofdstuk 1 wordt de positie van de Grondwet nader toegelicht.

### **Twee functies van het recht: instrument en waarborg**

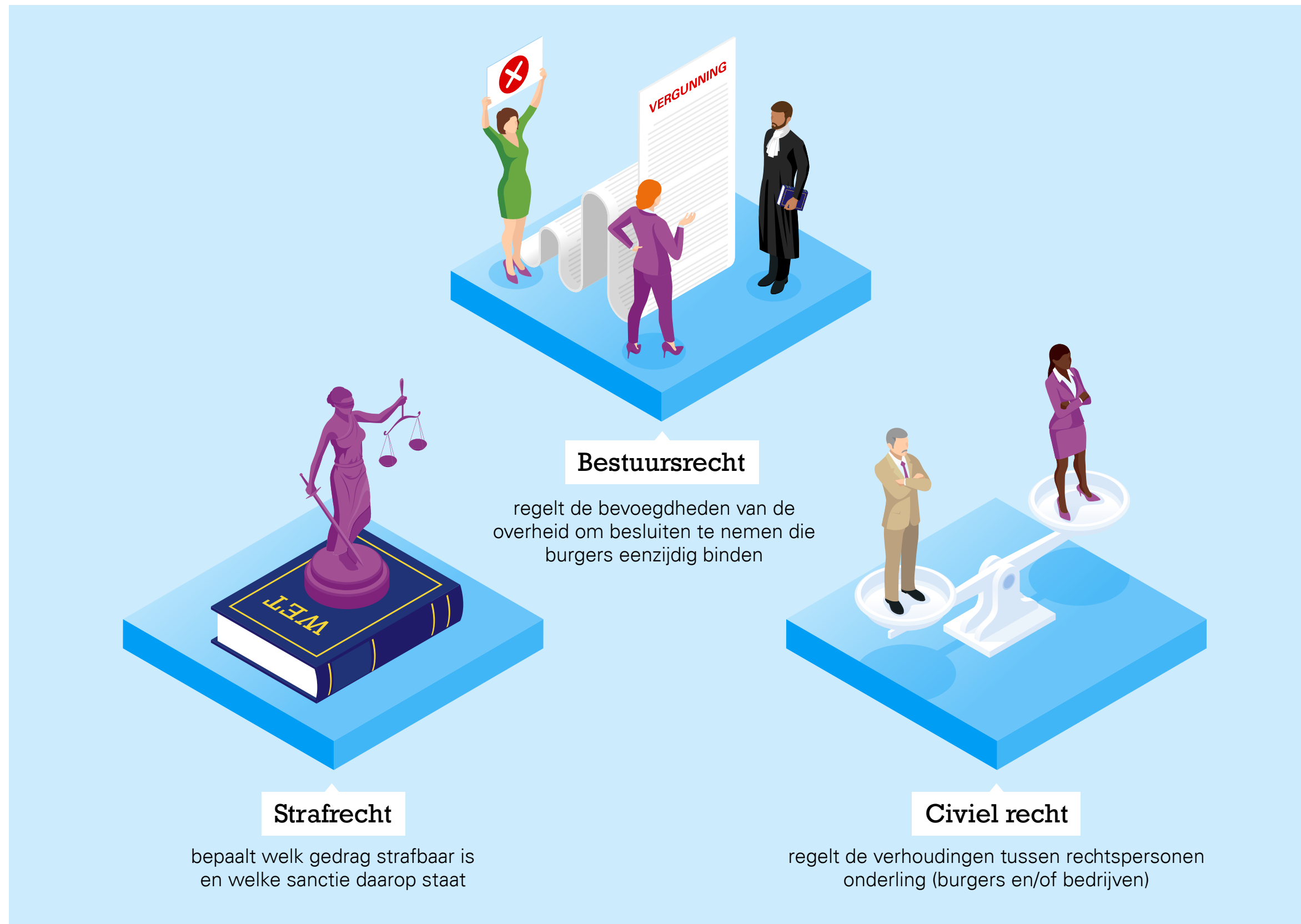
In de leefomgeving speelt van oudsher het publiekrecht een belangrijke rol. Het heeft daarbij twee functies: het is een instrument voor de overheid om de doelstellingen van beleid te realiseren én het vormt een waarborg voor burgers, bedrijven en belangenorganisaties dat de overheid zich aan de op dat moment geldende nationale en internationale regels houdt. De toegang

tot de rechter waarborgt dat burgers indien nodig de naleving van deze regels bij de rechter kunnen afdwingen.

Die waarborgfunctie van het recht gaat niet alleen de rechter aan. Het is immers ook de verantwoordelijkheid van de wetgever om ervoor te zorgen dat (grond-) wettelijke, Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke waarborgen in acht worden genomen bij het maken van wetten. Het bestuur mag niet alleen zijn eigen beleidsdoelstellingen uitvoeren, maar heeft ook als taak de in het recht voorziene waarborgen voor de burger in acht te nemen en te realiseren.



Figuur 3: Drie rechtsgebieden: bestuursrecht, civiel (of privaot-) recht en strafrecht





## 3 DE VERANDERENDE ROL VAN HET RECHT IN DE LEEFOMGEVING

De aanleiding voor dit advies vormen de al dan niet vermeende veranderingen in de toepassing van het recht in de leefomgeving: juridisering. Om een beter beeld te krijgen van de relevante ontwikkelingen in de leefomgeving op het gebied van recht en juridisering hebben wij een mediascan naar casuïstiek uitgevoerd, expertmeetings gehouden en diverse personen geïnterviewd.

In dit hoofdstuk bespreken we onze observaties bij de veranderende rol van het recht in het algemeen en meer in het bijzonder in het leefomgevingsbeleid. Deze plaatsen wij in de context van algemene maatschappelijke ontwikkelingen.

### 3.1 Scan naar casuïstiek

Dit advies gaat niet alleen over de gang naar de rechter in leefomgevingszaken. Toch is dat een belangrijk onderdeel van juridisering. Of mensen meer dan vroeger rechtszaken aanspannen die over de leefomgeving gaan, hebben wij niet met zekerheid kunnen vaststellen. Er zijn te weinig

betrouwbare kwantitatieve data over specifiek de leefomgevingszaken beschikbaar voor een kwantitatieve analyse van rechtszaken. Ook Wolf et al. (2022) constateerden dat niet alle uitspraken en zaken in databases zijn terug te vinden, het onduidelijk is hoe kwalificatie van de zaken heeft plaatsgevonden en of dit eenduidig is gebeurd. Bovendien kon het aantal zaken dat bij de rechter terechtkomt niet worden afgezet tegen het aantal omgevingsbesluiten, omdat beide aantallen niet bekend zijn.

Om toch een beeld te krijgen van het maatschappelijk debat, en om tendensen met casuïstiek te onderbouwen en te illustreren, hebben wij een uitgebreide mediascan uitgevoerd. In deze scan is bepaald welke rechtszaken over de leefomgeving in geschreven, landelijke media vaak voorkomen. Het resultaat is een overzicht van zaken waaraan in (een deel van) de geschreven pers het vaakst gerefereerd werd in de afgelopen tien jaar.<sup>5</sup> Enkele observaties uit de mediascan zijn de volgende:

- De aandacht voor de PAS-uitspraken en de maatschappelijke effecten daarvan is relatief groot. Media besteden aandacht aan (bouw-) projecten die niet doorgaan en de vergunningen die zijn vernietigd.
- Na een uitspraak van de rechter kan het langere tijd duren voordat de overheid oplossingen heeft gevonden. Denk daarbij aan: de PAS-uitspraak of de uitspraak over windturbines.

<sup>5</sup> De mediascan is uitgevoerd met behulp van de Nexis database op basis van een zoekopdracht gericht op rechtszaken en onderwerpen uit de leefomgeving. Uit deze set met meer dan 17.000 artikelen uit de afgelopen tien jaar zijn artikelen van de dagbladen Trouw en de NRC in meer detail bekeken. In totaal zijn uit ruim 1.000 artikelen 164 zaken gedestilleerd, nader bekeken en geordend: jaar van uitspraak, procespartijen, rechtsgronden, jurisprudentie.

- Milieuorganisaties zoeken én vinden naast het traditionele actievoeren steeds vaker hun weg naar de rechtszaal. Denk aan de klimaatzaak van Urgenda, zaken tegen Shell, tegen Schiphol of tegen agrarische bedrijven over stikstof.
- In diverse rechtszaken treden burgers en decentrale overheden (gemeenten, waterschappen en provincies) gezamenlijk op tegen bedrijven of tegen het Rijk. Ook zijn er zaken aangespannen door bedrijven tegen overheden. Een deel van de zaken uit de selectie gaan overigens rechtstreeks over het naleven van vastgelegde normen, en zijn daarmee rechtszaken in traditionele zin.
- In veel zaken gaat het om een driepartijengeschil, waarbij het gaat om de overheid, een initiatiefnemer – die bijvoorbeeld een vergunning aanvraagt of een plan indient – en een derde – zoals een buurman, een buurtcomité of een milieuorganisatie – die bezwaar heeft tegen het initiatief.

In onze analyse, mediascan, expertsessies en interviews komt het beeld naar voren dat wetgever en bestuur in de afgelopen jaren regelmatig hebben verzuimd om moeilijke beslissingen over milieu en schaarse ruimte te nemen. Als reactie hierop wisten belangenorganisaties en burgers steeds vaker de weg naar de rechter te vinden. In dit advies over juridisering is het daarom belangrijk de rol van het recht en de rechter niet als een op zichzelf staand onderdeel te aanschouwen, maar de rol van het recht te begrijpen in de precare balans van de trias politica waarin ook de wetgevende en de uitvoerende macht een centrale rol spelen.



### 3.2 Observaties bij ontwikkelingen in het recht van de leefomgeving

In aanvulling op de hierboven genoemde observaties op basis van de mediascan, hebben de gesprekken met experts en literatuurstudie geleid tot een aantal observaties, die we hierna kort beschrijven. In hoofdstuk 3 van deel 2 worden de observaties nader toegelicht.

#### Internationalisering

Sinds langere tijd wordt de leefomgeving gereguleerd door Europese richtlijnen en verordeningen.<sup>6</sup> Ook is voortdurend nieuwe Europese wetgeving in de maak, recente voorbeelden zijn de Europese Natuurherstelverordening en de richtlijn voor duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (2022/2464).

Naast de EU-wetgeving is in het Nederlands recht de betekenis van ieder verbindende bepalingen in internationale verdragen groter geworden, vooral omdat in meer zaken een beroep wordt gedaan op de bepalingen van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). De rechter zal bij de uitleg van deze bepaling aansluiten bij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Deze jurisprudentie vormt de laatste jaren steeds nadrukkelijker aanknopingspunten voor de toepassing van de door het verdrag beschermde grondrechten in gevallen van (dreigende) aantasting van de

leefomgeving. De recente uitspraak van het EHRM inzake de Zwitserse KlimaSeniorinnen geeft daar een goed voorbeeld van.<sup>7</sup>

Daarnaast zien wij een ontwikkeling die ertoe kan leiden dat de bepalingen uit internationale verdragen of het Europese recht niet alleen in verticale verhoudingen (burger/bedrijven en overheid, zoals bij de Urgenda-zaak), maar via open normen in het civiele recht ook in horizontale verhoudingen (burger/bedrijven onderling, zoals bij de zaak Milieudefensie/Shell) betekenis krijgen.

De betekenis van Europese regelgeving en internationale verdragen is in het nationale omgevingsbeleid dus steeds groter geworden, en dat komt terug in de inhoud van rechtszaken die betrekking hebben op de leefomgeving.

#### Rol van belangenorganisaties

We zien een steeds grotere rol van belangenorganisaties en de opkomst van gecoördineerd strategisch procederen door deze organisaties. Met het strategisch inzetten van juridische procedures proberen deze organisaties sociale, politieke of juridische veranderingen teweeg te brengen. Het gaat om de impact van de zaak, die soms ook bereikt kan worden zonder deze te winnen (Van der Veen, 2018; Pilpnjcm.nl, 2023). Belangenorganisaties professionaliseren, zo zijn er belangenorganisaties die (het ondersteunen van) juridische procedures in milieu- en klimaatzaken tot kerntaak hebben

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld het eerdere Rli-advies *Ruimte voor de regio in Europees beleid*, 2015.

<sup>7</sup> Zie EHRM 9 april 2024, Application no. 53600/20.



gemaakt. Klimaatzaken worden op elkaar afgestemd door middel van internationale fora (Stolk, 2023).

### **Verschuiving van de aard van de zaken**

De laatste jaren vindt er een verschuiving in de aard van de zaken plaats. In spraakmakende zaken wordt de civiele rechter (en niet de bestuursrechter) gevraagd te beoordelen of er sprake is van falen bij het adequaat reguleren van bedreigingen van de fysieke leefomgeving en het handhaven van regelgeving. Ook bedrijven worden erop aangesproken dat er te weinig wordt gedaan om klimaatdoelstellingen te halen.

### **Toenemende aandacht voor gezondheid**

We signaleren dat er een toenemende aandacht is voor het belang van gezondheid met een beroep op het voorzorgsbeginsel en de mensenrechten. Daarbij wordt bijvoorbeeld een beroep gedaan op het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Kaderrichtlijn Water.

### **Ontwikkelingen in de toetsing door de bestuursrechter**

We signaleren ontwikkelingen in de wijze waarop de bestuursrechter besluiten van de overheid toetst. Steeds vaker vindt in beroep tegen individuele bestuursrechtelijke besluiten een toetsing plaats door de bestuursrechter van de onderliggende algemeen verbindende voorschriften (exceptieve toetsing). Daarmee kunnen beslissingen van de bestuursrechter over individuele besluiten ook een bovenindividueel gevolg hebben, met als gevolg dat de maatschappelijke effecten van één uitspraak groter worden.

Naast de exceptieve toetsing is ook het evenredigheidsbeginsel belangrijk. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel door de bestuursrechter heeft een belangrijkere rol gekregen. Een intensievere toetsing aan evenredigheid vraagt van de overheid goed onderbouwde besluiten op basis van zorgvuldig onderzoek naar de relevante feiten en belangen en een degelijke motivering.

### **Vergunningverlening, toezicht en handhaving**

In de casuïstiek zien we dat regelmatig een beroep op de rechter wordt gedaan, omdat vergunningverlening, toezicht en handhaving door de bevoegde gezagen tekortschieten. Vergunningen en algemene regels moeten regelmatig worden geactualiseerd, maar van die actualiseringsplicht komt in de praktijk onvoldoende terecht. Hetzelfde geldt voor toezicht en handhaving. De gang naar de rechter is in die gevallen het gevolg van slecht functionerende uitvoering van bestuursrechtelijke bevoegdheden.

De casuïstiek die wij hebben bestudeerd laat zaken zien waarin partijen via de rechter alsnog actualisering van vergunningen of handhavend optreden proberen af te dwingen. Het achterwege blijven van de actualisering of aanscherping van vergunningen en het tekort aan toezicht en handhaving hangt ook samen met de beperkte capaciteit die bij overheden beschikbaar is. De capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is zowel in financiële als in kwalitatieve zin beperkt. Mogelijk ontbreekt het aan politieke bereidheid om handhavend op te treden (Adviescommissie VTH, 2021; Oostdijk et al., 2020).



### 3.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

#### Vertrouwen

Ontwikkelingen in juridisering worden mede gestuurd door sociale krachten. Mensen zijn zich meer bewust van de mogelijkheden van rechtsbescherming. Ook is het vertrouwen tussen mensen minder vanzelfsprekend geworden, waardoor ze terugvallen op het recht.

Daarnaast is volgens het Continue Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP (Den Ridder et al., 2023) het vertrouwen in de politiek en de overheid sterk gedaald. Nederlanders hebben zorgen over de toepasselijkheid, effectiviteit en transparantie van beleid (Miltenburg & Hoekstra, 2023: 223). De cijfers laten echter zien dat Nederlanders onverminderd vertrouwen hebben in de rechtsstaat (I&O research, 2023). Het vertrouwen in rechters en de rechtsstaat is in vergelijking met het vertrouwen in de politiek en de overheid stabiel en hoog (72%). Wel laat onderzoek van het WODC zien dat burgers psychologische drempels ervaren bij de toegang tot het recht, dit geldt vooral bij specifieke problemen die te maken hebben met de woonomgeving, huurproblemen en problemen met discriminatie (Hoekstra & Teeuwen, 2023).

#### Meer oog voor vroegtijdige participatie

De opgaven in de leefomgeving en de concurrentie om de schaarse ruimte vragen veel van overheden, burgers en bedrijven. In veel planvormingsprocessen in het domein van de fysieke leefomgeving wordt burgers gevraagd om aan de voorkant mee te denken. Dat is positief, omdat de bij

een besluit betrokken belangen dan in een vroegtijdig stadium in beeld zijn en het betrekken van betrokkenen mogelijk kan bijdragen aan acceptatie en draagvlak. Maar met vroegtijdige participatie en inspraak kunnen juridische procedures niet altijd worden voorkomen.

#### Meer oog voor oplossingsgerichte geschilbeslechting

Wij signaleren dat er meer oog is voor een oplossingsgerichte geschilbeslechting door de overheid en de rechter. Ook is er aandacht voor 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'. Daarmee wordt bedoeld dat de rechter bij de behandeling van een geschil ook tijd en aandacht besteed aan eventuele onderliggende kwesties en maatschappelijke problemen. Er zijn pilots gestart om de toegankelijkheid en maatschappelijke effectiviteit van rechtspraak te vergroten (JenV, 2023).







## 4 WELKE ASPECTEN VAN JURIDISERING ZIJN PROBLEMATISCH

Wetten en regels bevatten waarborgen en beschermen burgers, bedrijven en belangenorganisaties. Ze zijn een essentieel onderdeel van onze rechtsstaat. Een onafhankelijke rechterlijke macht is een vereiste, ook waar het gaat om het benoemenbeleid en financiering. Dat in geval van een geschil het oordeel van de rechter wordt gevraagd over de toepassing van wetten en regels is op zichzelf niet problematisch en zelfs wenselijk. De rechter is immers een onmisbaar onderdeel van de trias politica en het oordeel van de rechter draagt bij aan de duidelijkheid over de toepassing van regels. De gang naar een onafhankelijke rechter is wel het sluitstuk van een keten, en veel leefomgevingsdossiers kunnen maatschappelijk efficiënter worden aangepakt, als we de gang naar de rechter weten te voorkomen. De beleidsdoelen zijn dan sneller en beter te realiseren.

In een groot deel van de casuïstiek die wij bekeken hebben, gaat het om traditionele rechtsbescherming. Partijen vragen bijvoorbeeld om de bestaande normen, vastgelegd in vergunningen, te handhaven. Daarnaast is er een aantal spraakmakende zaken waarin de rechter verstrekende uitspraken heeft gedaan die voortkomen uit de toetsing aan het Europees

Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Ook de mediascan laat zien dat dit in aantallen een kleine minderheid van zaken is. Ze trekken wel veel aandacht omdat de rechter daarin wordt gevraagd niet alleen de uitvoering, maar tot op zekere hoogte ook de door wetgever en bestuur gekozen normstelling te corrigeren.

Toch signaleren wij een aantal problematische aspecten van juridisering in de leefomgeving. Deze lichten we in de volgende paragrafen toe.

#### 4.1 Disbalans in de trias politica

De uitspraken die naar voren komen in de mediascan illustreren dat de toets of wetgever en bestuur zich aan de dan geldende regels en het recht houden, in spraakmakende zaken in sterke mate bij de rechterlijke macht is komen te liggen. In essentie doet de rechter ook in deze uitspraken nog steeds wat de rechterlijke macht volgens de trias politica moet doen: de wetgevende en de uitvoerende macht controleren.

Deze rechterlijke controle is ook zichtbaar in handhavingszaken bij de bestuursrechter. De uitvoerende macht controleert en handhaaft niet genoeg waardoor de rechterlijke macht, naar aanleiding van een bij de rechter aanhangig gemaakte zaak, genoodzaakt is om te wijzen op strijdigheid met EU-recht, nationale wetgeving of rechtsbeginselen.

Er tekent zich op dit moment een verschuiving van het evenwicht in de trias politica af, waarbij het toezien op de waarborgfunctie in de fysieke

leefomgeving steeds meer bij de rechterlijke macht komt te liggen. De rechter is echter niet de enige hoeder van de waarborgfunctie. Ook de wetgever en uitvoerende macht hebben de verantwoordelijkheid ervoor zorg te dragen dat wet- en regelgeving die zij opstellen en het beleid dat zij uitvoeren de toets aan het recht kunnen doorstaan.

Uitspraken van de rechter hebben grote maatschappelijke effecten, als het oordeel luidt dat wetgeving of beleid niet de toets aan EU-recht, nationale wetgeving of rechtsbeginselen kan doorstaan. De wetgever moet dan immers regelgeving of beleid aanpassen, hetgeen gevolgen heeft voor vele burgers en bedrijven en waarbij onduidelijk is welke gevolgen dit heeft. Een voorbeeld hiervan is de PAS-uitspraak, die gevolgen had voor honderden verleende vergunningen en bouwprojecten en honderden agrarische bedrijven.

Dat betekent ook dat wetgever en uitvoerende macht bij rechterlijke uitspraken met grote maatschappelijke effecten de hand in eigen boezem moeten steken. In een gezonde rechtsstaat zouden zij moeten benadrukken dat EU-regelgeving of internationale verdragen ons niet zomaar zijn opgelegd, maar dat Nederland zelf in de besluitvorming was betrokken. Als de politiek vindt dat normen té streng zijn of dat er sprake is van botsende beleidsdoelen, moet zij zich, eventueel op Europees niveau, daarover uitspreken en moet het kabinet in samenspraak met beide Kamers alternatieven zoeken, wetswijzigingen voorstellen of beleid anders vaststellen. Zolang die normen niet gewijzigd zijn, moeten zij ook door de wetgever en de uitvoerende macht worden gerespecteerd en tot gelding worden gebracht.



## 4.2 Tekortschietende kwaliteit van wetgeving en beleid

Bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving moet in toenemende mate rekening worden gehouden met de consequenties van rechterlijke toetsing aan Europese en internationale verdragen.<sup>8</sup> We zien in Nederland echter het streven bij de wetgever (de regering en de Staten-Generaal) om zo weinig als enigszins mogelijk 'nationale koppen' toe te staan. De ruimte die het EU-recht biedt als het gaat om het omzetten van Europese richtlijnen in nationale wetgeving wordt maximaal benut, om zo weinig mogelijk keuzes hoeven te maken en zo weinig mogelijk beperkingen op te leggen aan economische activiteiten. Op die manier wordt telkens opnieuw de grens verkend van wat binnen het EU-recht nog mogelijk is.

Die smalle interpretatie en implementatie leidt ertoe dat vaker een beroep op de rechter wordt gedaan. Het risico dat de rechter vervolgens oordeelt dat de grens van het EU-rechtelijke toelaatbare is overschreden en niet (meer) aan de eisen van het EU-recht wordt voldaan, wordt daardoor ook groter. Een voorbeeld is de sinds 2021 opgenomen bouwvrijstelling in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en de Wet natuurbescherming, waarvan de Raad van State in het najaar van 2022 concludeerde dat deze niet voldoet aan het Europese natuurbeschermingsrecht (ECLI:NL:RVS:2022:3159).

<sup>8</sup> Een voorbeeld hiervan is het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Zo concludeerde de rechtbank Den Haag in 2022, op basis van het EVRM, dat de Nederlandse milieuregelgeving burgers niet voldoende beschermt tegen geuroverlast, waardoor de Staat schadevergoeding moest betalen aan de getroffen burgers (ECLI:NL:RBDHA:2022:9119).

Een betere kwaliteit van wetgeving en beleid kan bijdragen aan een afname van juridische procedures en het minder vaak vernietigen door de rechter. Die kwaliteit wordt verbeterd wanneer de grenzen die het recht stelt aan het realiseren van beleidsdoelen een belangrijkere rol gaat spelen aan de 'voorkant' van het wetgevingsproces. Dan is het mogelijk om zonder grote maatschappelijke schade en vertraging een wetsvoorstel zodanig aan te passen, dat beleidsdoelen worden bereikt binnen de grenzen van het recht. Ook de Raad van State (2023) heeft in zijn jaarverslag aangegeven dat slagvaardig overheidshandelen betekent dat de Europees- en internationaalrechtelijke context tijdig in het beleid moet worden verdisconteerd. Een actieve overheid wacht niet op uitspraken van de nationale rechter maar gaat in gesprek of handelt naar aanleiding van eerder onherroepelijke uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie voorbeeld Nevele-arrest, ECLI:EU:C: 2020:503).<sup>9</sup> Dit geldt niet alleen voor internationale uitspraken, maar ook voor nationale uitspraken.

In hoofdstuk 4 van deel 2 beschouwen wij kort enkele mogelijkheden om de kwaliteit van wetgeving te versterken, variërend van versterking binnen de departementen tot en met de mogelijkheid van een constitutioneel hof.

<sup>9</sup> In dit arrest oordeelde het Europees Hof in een zaak over een Belgisch windturbinepark dat voor een aantal windturbinenormen op grond van de Europese richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling een milieubeoordeling moet worden gemaakt en dat dit ten onrechte was nagelaten. In enkele procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak over windturbineparken, waaronder deze zaak over de uitbreiding van het windpark in Delfzijl, hebben bezwaarmakers aangevoerd dat dit arrest van het Europees Hof ook gevolgen heeft voor de windturbinenormen in het *Nederlandse* Activiteitenbesluit en de *Nederlandse* Activiteitenregeling.



### 4.3 Juiste zaak bij de juiste rechter

Op veel terreinen komen we in Nederland handen tekort, dat geldt ook voor de rechtspraak. In het maatschappelijke debat over juridisering wordt vaak de procedure bij de rechter genoemd als vertragende factor. Wij benadrukken dat de tijd die ligt tussen de start van de planvoering en de uitvoering van een project door allerlei factoren wordt beïnvloed. De tijd die gemoeid is met een gerechtelijke procedure vormt daarin vaak een beperkt onderdeel van het totaal, waarmee in de procesplanning ook rekening kan worden gehouden. Wel is het natuurlijk zo dat voor bijvoorbeeld een toekomstige bewoner in een woningbouwplan – die alleen in het laatste deel van het project betrokken is – een eventuele gerechtelijke procedure aan het eind van een dergelijk traject relatief veel tijd in beslag neemt.

In de inrichting van de procedure bij de bestuursrechter zijn de afgelopen decennia al verschillende wijzigingen doorgevoerd gericht op versnelling. Toch kunnen de rechterlijke instanties op dit moment qua menskracht en financiën het grote aantal zaken steeds moeilijker aan. Dit kan de voortgang van de transities en opgaven waar Nederland in de leefomgeving voor staat onnodig vertragen. Tevens leidt dat tot een lange(re) rechtsonzekerheid, die maatschappelijk en juridisch ongewenst is. Het kan jaren duren voordat beroepsprocedures zijn afgerond en benodigde besluiten onherroepelijk zijn.

Gelet op de grote maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat, is het belangrijk om na te denken over de meer fundamentele vraag of een zaak bij de juiste rechter terecht komt. In het bestuursrecht is met het oog

op zorgvuldigheid en kwaliteit van rechtspraak de fundamentele keuze gemaakt voor rechtspraak in twee instanties: rechtbank in eerste aanleg, en hoger beroep bij de hogerberoepsrechter. Dit geldt in beginsel voor alle bestuursrechtelijke kwesties, groot en klein. Een gevolg hiervan is dat zaken op het gebied van het omgevingsrecht die wezenlijk zijn voor grote maatschappelijke opgaven pas veel later definitief worden beslecht, dan mogelijk zou zijn bij beroep in één instantie. Dit heeft stagnatie van de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving als gevolg. Wel gelden in het omgevingsrecht thans al belangrijke uitzonderingen op dit vertrekpunt. Zo kan tegen een omgevingsplan, een projectbesluit en tegen omgevingsvergunningen die worden gecoördineerd met een omgevingsplan direct en in één instantie worden opgekomen bij de Afdeling bestuursrechtspraak.<sup>10</sup>

### 4.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het hanteren van een gedoogbeleid, onvoldoende handhaving (Chemours en Tata Steel), verouderde vergunningen en afnemende tolerantie van burgers voor risico's in de leefomgeving, met name als het gaat om gezondheid, zijn vaak aanleiding voor acties tegen de milieuproblematiek. Dit wordt gevoed door de toename van wetenschappelijke kennis over de risico's van bepaalde stoffen – in steeds kleinere concentraties – voor mens, natuur en milieu. Als dit vervolgens leidt tot succes bij de rechter op een bepaalde locatie, dan krijgt dit al gauw navolging op andere plekken (precedentwerking).

<sup>10</sup> Over de redenen van de wetgever om een uitzondering te maken op het vertrekpunt van beroep in twee instanties zie Kamerstukken (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014; BZK, 2019).



Zolang niet goed wordt gemonitord, geactualiseerd en gehandhaafd door het bestuur is juridisering en een toename van de gang naar de rechter een logisch en niet te voorkomen gevolg. Het bestuur kan de, vaak als onwenselijk ondervonden, toename van rechterlijke procedures voor een belangrijk deel dus zelf stoppen en het aantal rechtszaken doen verminderen door haar taken bij het realiseren van de waarborgfunctie van het recht serieuzer te nemen.

#### **4.5 Overschatting burgerbetrokkenheid en participatie als panacee voor juridisering**

De opgaven in de leefomgeving en de concurrentie om de schaarse ruimte vragen veel van overheden, bedrijven en zeker ook van burgers. Het helpt als deze groepen meedenken om beleid en planvorming beter aan te laten sluiten bij de lokale context. Een grotere betrokkenheid is dus belangrijk, maar niet gemakkelijk te realiseren. Onderzoek laat zien dat slechts een beperkte groep gebruik maakt van de mogelijkheden van burgerbetrokkenheid (zie onder andere de Graaf et al., 2015; Visser et al., 2021) en dat meer betrokkenheid niet noodzakelijkerwijs zal leiden tot minder weerstand.

In dit advies willen wij burgerbetrokkenheid dan ook niet opvoeren als een panacee voor juridisering. Het betrekken van een bredere groep burgers en betere uitvoering van burgerparticipatie zou wel kunnen leiden tot kwalitatief beter beleid en planvorming aan de voorkant van het beleid en een beter wetgevingsproces.

Participatie zou niet alleen begrepen moeten worden als een proces voor genodigden. Ook wanneer mensen niet uitgenodigd zijn kunnen en willen zij participeren, bijvoorbeeld door protest of lobbypraktijken van belangenorganisaties en milieubewegingen. Weerstand is een gezond onderdeel van de rechtsstaat. We moeten accepteren dat mensen zich vaak pas betrokken voelen bij besluiten met effecten op de fysieke leefomgeving als zij het niet eens zijn met de plannen of als zij er directe hinder of schade van ondervinden. Op die momenten organiseren belangengroepen en burgers zich en gaan zij (alsnog) meedoen in het participatieproces.





## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

We keren terug naar de vraagstelling, die in dit advies centraal staat: “Op welke punten is juridisering problematisch? En waarom?”

### 5.1 Punten die niet problematisch zijn

We beginnen met vast te stellen waar juridisering, misschien in afwijking van de perceptie in het publieke debat, niet problematisch is.

#### **Juridisering is inherent aan onze rechtsstaat**

Juridisering is niet problematisch als het gaat om het feit dat het recht in een rechtsstaat een belangrijke rol speelt, ook als dat de politiek niet goed uitkomt. Dat geldt zeker in het omgevingsbeleid, waar regelmatig verschillende belangen met elkaar botsen. Het recht is eens te meer van betekenis wanneer belangrijke transities aan de orde zijn, zoals nu het geval is bij de transities die samenhangen met mondiale en nationale klimaatopgaven. Aldus bezien is juridisering inherent aan de rechtsstaat. Wie de rechtsstaat belangrijk vindt, zal toejuichen dat het recht daarin tot gelding komt. Daar hoort bij dat de andere staatsmachten de onafhankelijkheid van de rechter respecteren.

Juridisering is volgens ons evenmin problematisch, als het gaat om de toegang tot het recht en de rechter zoals die in Nederland voor organisaties bestaat. Voor organisaties die een algemeen of collectief belang behartigen gelden zowel in het bestuursrecht als in het burgerlijk recht eisen om in rechte te kunnen optreden. Daarbij komt dat alleen een succesvol beroep op wettelijke regels kan worden gedaan voor zover die regels strekken tot bescherming van de belangen van degene die er een beroep op doet (het zgn. relativiteitsvereiste).

### **Overschatting burgerbetrokkenheid en participatie als wondermiddel**

Het is een positieve ontwikkeling dat er meer oog is voor burgerbetrokkenheid en vroegtijdige participatie. Daardoor komen in een vroeg stadium van projecten en beleidsvorming de betrokken belangen in beeld. Dit kan mogelijk bijdragen aan acceptatie en draagvlak. Maar met vroegtijdige participatie en inspraak kunnen juridische procedures niet altijd worden voorkomen. Burgerbetrokkenheid en participatie is niet problematisch maar ook geen wondermiddel om juridisering te voorkomen.

## **5.2 Punten die problematisch zijn**

Wij zien ook enkele problematische aspecten van juridisering. Deze worden hierna toegelicht.

### **Disbalans in de trias politica**

De bewaking en de doorwerking van het recht zijn te eenzijdig bij de rechter komen te liggen. Het bewaken van de rechtsstaat en het respecteren van de

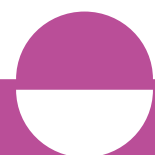
regels van het recht zijn evenzeer een taak voor de wetgever en de uitvoerende macht. Nu is sprake van een disbalans in de verhouding tussen politiek, wetgever en rechter, omdat de wetgever en het bestuur onvoldoende onderkennen dat niet alleen de rechter zorgdraagt voor de controle op de rechtmatigheid van wetgeving, beleid en besluitvorming, maar dat de zorg voor de rechtsstaat en de rechtmatigheid van het handelen van overheden en bedrijven evenzeer berust bij de wetgever en het bestuur.

### **Tekortschietende kwaliteit van wetgeving en beleid**

De kwaliteit van wetgeving en beleid wordt verbeterd, wanneer de grenzen die het (EU) recht stelt aan het realiseren van beleidsdoelen een belangrijkere rol gaat spelen aan de ‘voorkant’ van het wetgevingsproces.

Doordat de wetgever en het bestuur te kort schieten bij het bewaken van de rechtsstaat, gaat het recht in de praktijk vaak pas een rol spelen geruime tijd nadat beleid is ontwikkeld, wetgeving tot stand is gekomen en uitvoeringsbesluiten zijn genomen. Als dan wordt vastgesteld dat sprake is van strijd met het recht, is de schade, zowel financieel als maatschappelijk, veel groter dan wanneer in een vroeger stadium het recht tot gelding zou zijn gekomen. De rechter heeft te veel de rol gekregen van redder in laatste instantie.

Strijdigheid met het recht ontstaat niet alleen doordat onjuiste beslissingen worden genomen, maar soms ook doordat juist geen beslissingen worden genomen en keuzes worden vooruitgeschoven. Dat geldt zowel voor overheden als voor bedrijven. Het kan dan gaan om beloftes, die niet worden



waargemaakt, plannen die niet worden uitgevoerd of noodzakelijke aanpassingen die achterwege blijven.

### **Rechterlijke capaciteit moet efficiënt worden ingezet**

Ook wanneer de disbalans in de trias politica is opgeheven, dan blijft de rol van de rechter bij het bewaken van de rechtsstaat van wezenlijk belang. De aanwezigheid van een onafhankelijke rechterlijke macht, die over voldoende capaciteit beschikt om geschillen voortvarend te beslechten en onnodige vertraging voorkomt, is daarbij essentieel. Op dit moment wordt bij de beantwoording van de vraag welke zaak door welke rechter behandeld moet worden onvoldoende rekening gehouden met de aard van de zaken en de beperkte capaciteit van rechterlijke instanties.

### **Juridisering zal toenemen bij onvoldoende handhaving en vergunningverlening**

Er bestaat een relatie tussen het beroep op de rechter en vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Achterstallig onderhoud bij vergunningverlening en handhaving zijn vaak aanleiding voor een gang naar de rechter.

## **5.3 Aanbevelingen**

Op basis van de voorgaande conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen.

---

**1. Versterk de juridische functie bij de wetgevingsafdelingen binnen de departementen. Maak de departementale advisering over de juridische kwaliteit van voorgenomen beleid en wetgeving in beginsel openbaar voor het parlement en het publiek. Onderzoek of een dergelijke versterking van de juridische functie ook mogelijk en nodig is voor provincies en gemeenten.**

---

#### *Toelichting:*

Er is een duidelijke relatie tussen de kwaliteit van beleid en wetgeving en de rol die het recht speelt in het leefomgevingsbeleid. Om die relatie te versterken en daarmee de balans in de trias politica terug te brengen is het belangrijk om de rol van het recht, die nu aan de orde is 'aan de achterkant' (rechterlijke controle achteraf) ook te situeren 'aan de voorkant' (bij de voorbereiding van beleid en wetgeving). Dat kan gebeuren door bij de voorbereiding van beleid en regelgeving sterker te letten op en meer waarde toe te kennen aan de geldende juridische randvoorwaarden. Dit kan belegd worden bij, voor zover nog niet aanwezig, een 'Chief Legal Officer'. Het is de commissie Hoekstra die in 2007 als eerste de term 'Chief Legal Officer' (CLO) introduceert (Hoekstra, 2007). Wat de CLO, of varianten als de concernjurist, hoofd juridische dienst of eindverantwoordelijke voor juridische zaken, zou kunnen zijn en doen, wordt verder uitgewerkt in een essay van de NSOB (Van den Berg et al., 2021). Wanneer de adviezen en meningen van die CLO ook kenbaar zijn voor het publiek en de volksvertegenwoordiging valt te verwachten dat die adviezen ook aan betekenis zullen winnen.





---

## 2. Voeg aan de Afdeling advisering van de Raad van State een onafhankelijke en gezaghebbende Adviseur-Generaal toe, die in voorkomende gevallen een advies uitbrengt over de vraag of een voorgenomen wettelijke regeling in overeenstemming is met de Grondwet, Europese wetgeving en richtlijnen, internationale verdragen en algemene rechtsbeginselen.

---

### *Toelichting:*

Een tweede mogelijkheid om het recht ‘aan de voorkant’ een belangrijkere rol te laten spelen kan gevonden worden in de versterking van de juridische advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Die Afdeling betreft nu al de rechtmatigheidsvraag bij de advisering over voorgenomen regelgeving, maar die rechtmatigheidstoets zou versterkt kunnen worden wanneer die in voorkomende gevallen ook geschied door een gezaghebbende en onafhankelijke deskundige op het terrein van het staatsrecht en het internationale recht. Advisering door een Advocaat-Generaal (AG) is gebruikelijk en waardevol gebleken in de rechtspraak (Hoge Raad, Afdeling bestuursrechtspraak en Hof van Justitie). Advisering door een Adviseur-Generaal kan de positieve ervaringen met de adviezen van een AG in de rechtspraak uitbreiden naar de wetgevingsadviesing. Een advies van de Adviseur-Generaal zou gevraagd kunnen worden door de Afdeling advisering van de Raad van State, maar wellicht ook door de minister-president of de voorzitter van de Tweede of Eerste Kamer. Wanneer de Adviseur-Generaal in zijn advies ook ingaat op mogelijke strijd met de Grondwet, dan wordt ook al op korte termijn toegekomen aan de – bij sommigen levende – wens om de Grondwet een belangrijkere rol te laten spelen

in het maatschappelijke en politieke debat. Voor een Adviseur-Generaal die in zijn advies ook ingaat op de relatie met de Grondwet is immers geen Grondwetswijziging, die veel tijd zal vergen, nodig. Een dergelijke Grondwetswijziging is wel noodzakelijk als het gaat om het schrappen van het verbod van art. 120 Grondwet, dat inhoudt dat de rechter wetten niet mag toetsen aan de Grondwet. Een Grondwetswijziging is evenzeer nodig als het gaat om de instelling van een constitutioneel hof. Bijkomend voordeel ten slotte is, dat door een toetsing aan de Grondwet door een Adviseur-Generaal ervaring kan worden opgedaan met het fenomeen van de constitutionele toetsing. Dat kan van belang kan zijn bij het debat over toekomstige verdergaande stappen in de vorm van het schrappen van het toetsingsverbod van art. 120 Grondwet, al dan niet in combinatie met de instelling van een constitutioneel hof.

---

## 3. Kies niet voor een minimalistische, maar voor een robuuste omzetting van Europese richtlijnen.

---

### *Toelichting:*

De omzetting van Europese richtlijnen moet niet de grenzen opzoeken van hetgeen EU-rechtelijk (waarschijnlijk) nog wel net toelaatbaar is. Lastenluw omzetten en toepassen van EU-recht mag niet leiden tot minimalistisch omzetten en toepassen. Met een robuuste omzetting en toepassing zal naar verwachting het aantal procedures bij de rechter over de vraag of aan de EU-rechtelijke eisen wordt voldaan afnemen en wordt de kans verkleind dat rechters later oordelen dat het nationale stelsel niet in overeenstemming is met de betreffende Europese richtlijn(en).



---

**4. Versterk het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de bevoegde gezagen en investeer daarin. Verruim en versoepel de mogelijkheden waar het gaat om de ambtshalve actualisering van vergunningen. Geef actief invulling aan de actualiseringsplicht van vergunningen en algemene regels.**

---

*Toelichting:*

Er bestaat een relatie tussen het beroep op de rechter en vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Achterstallig onderhoud bij vergunningverlening en handhaving is vaak aanleiding voor een gang naar de rechter. Het VTH-proces verdient verbetering en versterking en aan de actualiseringsplicht van vergunningen en algemene regels moet serieus uitvoering worden gegeven. De wetgever dient de mogelijkheden voor bevoegde gezagen, om bestaande vergunningen te actualiseren, te versoepelen en te verruimen.

---

**5. Onderzoek of zaken in het bestuursrecht kunnen worden afgedaan door de rechtbanken zonder de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak dan wel of er zaken zijn met een grote maatschappelijke impact waar direct beroep bij de Afdeling moet worden opengesteld.**

---

*Toelichting:*

De verwachting is dat juridisering eerder zal toe-, dan afnemen. De schaal van de transitieopgaven is ongekend. Daardoor worden de belangtengestellingen scherper. Ook zet de groei en invloed van het EU-recht en de

mensenrechten nog steeds door en is er tegelijk sprake van maatschappelijke ontwikkelingen zoals toenemende individualisering en afnemend vertrouwen in politiek en overheid. Ook als de wetgever en het bestuur een belangrijkere rol gaan spelen bij het bewaken van de rechtsstaat, dan nog zal de rol van de rechter groot blijven. De rechtsstaat en het recht bieden bescherming voor burgers, bedrijven en belangenorganisaties. Omdat het vertrouwen in de overheid is afgenomen is het van belang dat de rechterlijke macht goed en onafhankelijk blijft functioneren. Om te voorkomen dat achterstanden bij de rechterlijke instanties ontstaan en procedures te lang duren moet worden onderzocht of er geen zaken zijn in het bestuursrecht die door de rechtbanken kunnen worden afgedaan zonder de mogelijkheid van hoger beroep. Eventueel kan dat gekoppeld worden aan een verlostelsel, dat hoger beroep mogelijk maakt als dat nodig is voor de rechtseheid. Tegelijkertijd moet onderzocht worden of er zaken zijn die zich lenen voor direct beroep bij de Afdeling. Rechtspraak in twee instanties draagt bij aan de kwaliteit en de rechtsbescherming en geldt als uitgangspunt voor de Algemene wet bestuursrecht, maar ook nu al bestaan daar belangrijke uitzonderingen op. Het bekendste voorbeeld is het directe beroep op de Afdeling als het gaat om omgevingsplannen. Maar ook in het kiesrecht en in het financiële-toezichtrecht is sprake van rechtspraak in één instantie en van veel kortere termijnen dan de gebruikelijke. In het huidige stelsel is dus al sprake van maatwerk. Onderzocht moet worden of dergelijk maatwerk ook in het omgevingsrecht ruimer moet worden geïntroduceerd.



## 1 OVER HET BEGRIP JURIDISERING

Aanleiding voor dit advies is dat in het maatschappelijke debat het gevoel leeft dat het leefomgevingsbeleid is gejuridiseerd. Nu is juridisering niet alleen iets van de laatste tijd (Wolf et al., 2022). De ‘Werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur’ adviseerde er de Tweede Kamer al in 1997 over. Het ging toen over de toenemende stroom aan regels, de roep om totstandkoming van regels, intensiteit waarmee een beroep op de regels werd gedaan, alsmede de daaropvolgende toevloed aan juridische procedures. Dit alles leidde volgens de werkgroep tot een ernstige juridische verdichting (Van Kemenade, 1997).

In 2002 constateerde de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) al, dat de afgenomen soevereiniteit van de staat en de toegenomen mondigheid van zelfstandige burgers gevolgen hebben voor de invulling van het ideaal van de rechtsstaat. De WRR constateerde dat het regelsysteem steeds complexer en bureaucratischer werd en dat er, door de grote stroom van aanvragen, procedures, klachten en verwerpen, capaciteitsproblemen en handhavingstekorten ontstonden (WRR, 2002).

In deze twee benaderingen gaat juridisering vooral over de regelcomplexiteit en de nadelige gevolgen daarvan. Wij hanteren in dit advies een meer algemene definitie van juridisering:

### **Definitie juridisering**

“De ontwikkeling waarbij in maatschappelijke relaties, het juridische aspect steeds belangrijker of zelfs dominantier wordt” (Schlössels & Zijlstra, 2017).

Juridisering is in deze definitie op zichzelf een neutraal begrip. In Nederland is via wet- en regelgeving een zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming en toegang tot rechtsbescherming geborgd. Zo is er wetgeving om de fysieke leefomgeving te ordenen en om de doelen in de fysieke leefomgeving te behalen. Het leefomgevingsbeleid is daarmee per definitie gejuridiseerd. Juridisering van het leefomgevingsbeleid is dus een gegeven. Het begrip juridisering biedt als zodanig dan ook weinig houvast. In het maatschappelijke debat over juridisering gaat het over aspecten van het recht: zoals regelcomplexiteit, de toenemende gang naar de rechter en de rol van de rechter.

### **Regelcomplexiteit**

Een van de aspecten van juridisering is regelcomplexiteit. De Raad van State (RvS) heeft in zijn jaarverslag over 2017 al aandacht gevraagd voor de groeiende complexiteit van regelgeving waar de Afdeling bestuursrechtspraak

en de Afdeling advisering in hun dagelijkse praktijk tegen aan lopen. Wij hanteren in dit advies de definitie van de RvS.

### **Regelcomplexiteit**

Volgens de Raad van State (2023b) heeft regelcomplexiteit de volgende kenmerken:

- Toename van het aantal regels die tegelijk op een concreet geval van toepassing zijn;
- Meer lagen van regelgeving die op een bepaald geval van toepassing zijn;
- Betrokkenheid van verschillende bestuursorganen bij de uitvoering van regelgeving;
- Snelle veranderingen van geldende regels;
- Een hoge mate van detaillering van de regels;
- Onderlinge afhankelijkheid: de toepassing (of uitleg) van de ene regel is afhankelijk van de toepassing (of uitleg) van een andere regel (bijvoorbeeld doordat regels naar elkaar verwijzen of doordat zij hetzelfde begrip gebruiken);
- Interferentie: werking (het effect) van de ene regel wordt mede bepaald door de werking van een andere regel.

Het rapport van RvS (2023b) onderzocht regelcomplexiteit in de ruimtelijke ordening en in het gegevensbeschermingsrecht. Als één van de oorzaken van toegenomen complexiteit wijst de Raad van State op de afnemende centrale rol van het Rijk, door voortgaande decentralisatie en digitalisering



in de uitvoering (Raad van State, 2023b). Dit heeft te maken met de behoefte om lokale omstandigheden, maatschappelijke veranderingen en inzichten snel in nieuwe regelgeving tot hun recht te laten komen. Maar dit leidt tot een steeds fijnmaziger netwerk van regels en normeringen, die veel, en mogelijk te veel vragen bij burgers oproepen (Hasker et al., 2018).

### **Gang naar de rechter**

Een definitie van juridisering die meer toegespitst is op het inroepen van rechtsbescherming en de gang naar de rechter luidt: “het fenomeen dat het recht of de rechtsbescherming wordt ingeroepen door een partij bij omgevingsbesluitvorming” (Wolf et al., 2022). Hier wordt de link gelegd tussen de rol of de functie van het recht in de leefomgeving, juridisering en de gang naar de rechter. Hoewel dat laatste in het oog springt, is dat niet de enige focus van dit advies. De gang naar de rechter is wel een prominent aspect in het maatschappelijk debat, maar moet volgens ons worden gezien in het bredere perspectief van de rechtsstaat.

### **Rol van de rechter**

Zowel in de Tweede Kamer, de media<sup>11</sup>, als onder juristen wordt gedebatteerd over de rol van de rechter in leefomgevingszaken. Het gaat dan om de vraag in hoeverre een rechter zich afzijdig moet houden van politieke vragen of het (dis)functioneren van de politiek in de trias politica. Daarnaast gaat het over de vraag in hoeverre een rechter gelegitimeerd is om bij het scheppen van nieuw recht door bijvoorbeeld jurisprudentie, rechtspolitieke

of beleidsgetinte afwegingen te maken (Bovend'Eert, 2021; Loth & van Gestel, 2022).

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld ‘waar komt al dat ‘activisme’ van rechters toch vandaan?’ (Mol, 2024) of ‘Balans tussen rechter en politicus loopt gevaar’ (de Lange, 2022).



## 2 JURIDISCH KADER

In het Nederlandse rechtssysteem worden drie rechtsgebieden onderscheiden, te weten het bestuursrecht, het civiel recht en het strafrecht. Hierna worden deze rechtsgebieden kort toegelicht. Ook wordt ingegaan op de Grondwet en de positie daarvan.

### 2.1 Bestuursrecht

Het *bestuursrecht* regelt de bevoegdheden van de overheid om besluiten te nemen die burgers eenzijdig binden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verlening van vergunningen of de handhaving van regels en het opleggen van sancties.

Belangrijke regels over de rechtsbescherming tegen besluiten van de overheid staan in de Algemene wet bestuursrecht. Rechtsbescherming bij de bestuursrechter is in beginsel in Nederland alleen mogelijk tegen concrete, individuele besluiten van de overheid ('beschikkingen'). In een procedure over een individueel besluit, kan de rechtmatigheid van de onderliggende regelgeving waar het besluit op is gebaseerd ook worden getoetst (exceptieve toetsing).

In leefomgevingszaken toetst de bestuursrechter de rechtmatigheid van besluiten van de overheid, dat wil zeggen dat wordt gekeken of die besluiten

in overeenstemming zijn met het nationale en het Europese recht en met internationale verdragen die de staat is aangegaan. Als dat niet het geval is, dan kan de rechter het besluit vernietigen of via een tussenuitspraak het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen eventuele gebreken in het besluit te herstellen. Dat kan bijvoorbeeld door nader onderzoek te (laten) doen door de initiatiefnemer van een project. Dat een beroep gegrond is, betekent dus niet dat het project definitief van tafel is. Soms kan een project doorgaan nadat er nieuw of uitgebreider onderzoek is gedaan naar de gevolgen voor milieu, natuur of de gezondheid van de mens.

### 2.2 Civiel recht

Het *civiele recht* regelt de verhoudingen tussen (rechts-)personen onderling (burgers en/of bedrijven). De belangrijkste regels van het civiele recht staan in het Burgerlijk Wetboek. In leefomgevingszaken is vooral het aansprakelijkheidsrecht van belang, dat de grondslag biedt voor vorderingen bij de civiele rechter tot het voorkomen, beperken of verhalen van schade voor mens, natuur of milieu. Ook de overheid kan civielrechtelijk worden aangesproken, via een onrechtmatige daadsactie. De civiele rechter kan onder meer een verbod of bevel opleggen of veroordelen tot het vergoeden van geleden schade.

Rechtsbescherming tegen de gevolgen van algemene regels (waaronder AMvB's, provinciale en gemeentelijke verordeningen) of tegen ander overheidshandelen of het ontbreken daarvan moet in Nederland in beginsel via het aansprakelijkheidsrecht bij de civiele rechter worden gehaald.



De Urgenda-zaak en de Milieudefensie/Shell-zaak zijn voorbeelden van civiele leefomgevingszaken waarin de rechter de overheid – in dit geval de staat – een bevel heeft opgelegd. De uitspraak van de rechtbank Rotterdam in de Chemours-zaak (zie deel 1 hoofdstuk 2) is een voorbeeld van een civiele zaak waarin een bedrijf is veroordeeld tot een schadevergoeding.

### 2.3 Strafrecht

Het strafrecht bepaalt welk gedrag strafbaar is en welke sanctie daarop staat, dit is geregeld in het Wetboek van Strafrecht en – in het bijzonder voor bedrijven – in de Wet op de economische delicten (Wed). Het is aan het Openbaar Ministerie (OM) om strafbaar gedrag – al dan niet – te vervolgen. In leefomgevingszaken gaat het vooral om de vervolging van bedrijven die ernstige overtredingen van de milieuregels hebben begaan. Tot op heden fungeert het milieustrafrecht vooral als laatste mogelijkheid en wordt niet snel overgegaan tot vervolging. Burgers kunnen bij het gerechtshof klagen over niet-vervolging. Het hof kan het Openbaar Ministerie opdragen om dan alsnog tot vervolging over te gaan. Een civiele zaak, maar ook een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid kan de opmaat zijn voor aangifte c.q. onderzoek en vervolging, dan wel een klacht daarover.

De zaken tegen Tata Steel en de chemiebedrijven op het Chemelot-terrein zijn voorbeelden van strafrechtelijke zaken (zie deel 1 hoofdstuk 2).

### 2.4 Grondwet

De Grondwet is onderwerp van hernieuwde aandacht (zie bijvoorbeeld Omtzigt, 2021 of Leijten, 2023). De Grondwet legt zowel de inrichting van de Nederlandse staat vast, als de grondrechten van burgers: de klassieke grondrechten en de sociale grondrechten. Een voorbeeld van dat laatste is artikel 21, dat eist dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Op grond van artikel 120 van de Grondwet is het de rechter verboden om wetten die zijn vastgesteld door de Eerste en Tweede Kamer – wetten in formele zin – te toetsen aan de grondwet. De achtergrond van dit verbod is dat toetsing aan de grondwet voorbehouden is aan de democratisch gekozen Eerste en Tweede Kamer en niet aan de rechter. Daar ligt een bepaalde opvatting aan ten grondslag over de machtsverdeling tussen, en de wederzijdse controle van het bestuur, de wetgever en de rechter.

Het toetsingsverbod wijkt af van wat internationaal gangbaar is. De meeste landen kennen wel een vorm van rechterlijke toetsing van wetgeving aan de Grondwet. In sommige landen gebeurt dat door een speciaal constitutioneel hof – geconcentreerde toetsing –, elders is het mogelijk dat iedere rechter mogelijke strijd met de grondwet onderzoekt -gespreide toetsing-, als in een procedure wordt betoogd dat de grondwet is geschonden.

Rechters in ons land zijn volgens de Grondwet wel gehouden om ook wetgeving te toetsen op mogelijke strijdigheid met mensenrechten in internationale verdragen en het Europese recht. De nationale rechter toetst



in milieuzaken bijvoorbeeld aan het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Hoewel in het EVRM geen verwijzing is opgenomen naar het begrip ‘milieu’ of ‘duurzaamheid’ hebben volgens jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een aantal van de daarin neergelegde mensenrechten ook betekenis, zij het indirect, voor het handelen van de overheid waar het gaat om milieu en duurzaamheid.

## 3 OBSERVATIES BIJ ONTWIKKELINGEN IN HET LEEFOMGEVINGSRECHT

### 3.1 Toegenomen belang van EU-regelgeving en internationale verdragen

Sinds langere tijd zijn Europese richtlijnen en verordeningen uitermate belangrijk voor de bescherming van de leefomgeving<sup>12</sup> – naast het creëren van onze welvaart, onder meer door middel van een gemeenschappelijke markt. Nog altijd is nieuwe Europese regelgeving in de maak. Recente voorbeelden daarvan zijn de Europese Natuurherstelverordening en de richtlijn voor duurzaamheidsrapportering door ondernemingen.

Uit het Europees recht volgen ambitieuze, soms precies geconcretiseerde en domein-specifieke doelen die in bepaalde gevallen vóór een bepaalde datum bereikt moeten worden, bijvoorbeeld in het klimaatbeleid.

Voor de ruimte die een lidstaat heeft om (politieke) keuzes te maken bij het vaststellen van het nationale beleid om deze Europese doelen te bereiken, is het verschil tussen verordeningen en richtlijnen relevant.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld het eerdere Rli-advies [Ruimte voor de regio in Europees beleid, 2015](#)





Verordeningen zijn na inwerkingtreding direct van toepassing, maar dat geldt niet voor richtlijnen. Richtlijnen moeten eerst in nationale wetgeving worden omgezet voordat ze van toepassing zijn in de betreffende lidstaat.

Richtlijnen bieden doorgaans ruimte voor lidstaten om, tot op zekere hoogte, zelf te bepalen hoe de doelstellingen van de richtlijn in de nationale wetgeving worden omgezet en hoe de doelen van de richtlijn worden bereikt. Voorbeelden zijn het toewerken naar een goede kwaliteit van Natura 2000-habitats en de daarvoor noodzakelijke reducties van stikstofdeposities of de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

Naast de EU-wetgeving is in het Nederlands recht de betekenis van ieder verbindende bepalingen in internationale verdragen groter geworden, vooral omdat in meer zaken een beroep wordt gedaan op de bepalingen van het EVRM. De rechter zal bij de uitleg van deze bepaling aansluiten bij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Deze jurisprudentie biedt de laatste jaren steeds nadrukkelijker aanknopingspunten voor de toepassing van de door het verdrag beschermde grondrechten in gevallen van (dreigende) aantasting van de leefomgeving. Daarnaast zien wij de ontwikkeling die ertoe kan leiden dat aan de bepalingen uit internationale verdragen of het Europese recht niet alleen in verticale verhoudingen (burger/bedrijven en overheid)<sup>13</sup>, maar via open normen in het civiele recht ook in horizontale verhoudingen (burger/bedrijven onderling)<sup>14</sup> betekenis kan toekomen.

<sup>13</sup> Verticaal: tussen burger en overheid vgl. Urgenda

<sup>14</sup> Horizontaal: tussen burgers en/of bedrijven onderling vgl. Milieudefensie/Shell

Ingevolge artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is een Europese richtlijn alleen bindend met betrekking tot het daarin aangegeven resultaat en kunnen de lidstaten zelf bepalen hoe zij dat resultaat bereiken. Ook op basis van de margin-of-appreciation-doctrine laat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de nationale staten de nodige ruimte bij de toepassing van mensenrechten en de in dat kader vaak noodzakelijke belangenafweging.<sup>15</sup> Zowel voor het Hof van Justitie in Luxemburg, als het Mensenrechtenhof in Straatsburg geldt dat die hoven rechterlijke uitspraken formuleren die vervolgens relevant zijn wanneer een Nederlandse rechter wordt gevraagd een oordeel te geven over bepalingen uit richtlijnen of het EVRM.

De betekenis van Europese regelgeving en internationale verdragen is in het nationale omgevingsbeleid steeds groter geworden (zie kader). De mediascan laat bijvoorbeeld een aantal zaken zien naar aanleiding van de Kaderrichtlijn Water (KRW), de richtlijn voor duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (CSRD) en aangaande gezondheid met als rechtsgrond het EVRM. Zowel bij bestuursrechter, de civiele rechter als bij de strafrechter spelen het EU-recht en internationale verdragen een steeds belangrijker rol.

<sup>15</sup> Een achterliggende gedachte is dat nationale instanties in een betere beoordelingspositie verkeren dan het EHRM zelf. De omvang van deze margin is aan verandering onderhevig. Een belangrijke factor daarbij is de aan- of afwezigheid van Europese consensus over een bepaald onderwerp. Is deze consensus er niet, dan geeft het Hof ruimte aan de nationale rechters om een eigen afweging te maken.



## Voorbeelden van de betekenis van EU-recht en internationale verdragen

### Yoghurtfabrikant Fage

Het Griekse bedrijf Fage is voornemens een grote zuivelfabriek in Hoogeveen te bouwen (Daling, 2023). De provincie Drenthe heeft een vergunning verleend voor de bouw van de fabriek. Er zijn meerdere bezwaren binnengekomen bij de provincie, waaronder die van Mobilisation for the Environment (MOB). MOB zegt zich zorgen te maken over de omvangrijke onttrekking van drinkwater, nu voor de productie van yoghurt dagelijks 2,5 miljoen liter water nodig is. Zij beroepen zich op de Kaderrichtlijn Water.

### Drinkwaterbedrijf Vitens

Drinkwaterbedrijf Vitens wil de onttrekking van grondwater voor de winning van drinkwater bij Ommen uitbreiden. Momenteel onttrekt Vitens in het gebied jaarlijks 1,6 miljard liter grondwater. De vergunning biedt de mogelijkheid om maximaal 5 miljard liter water te onttrekken. Onder andere MOB heeft de provincie Overijssel verzocht om vergunning van Vitens voor deze winplaats gedeeltelijk in te trekken (Laconi, 2023). MOB beroept zich op een uitspraak van het Europese Hof uit 2021 in een Spaanse grondwaterkwestie. Hierin bepaalde het Europese Hof dat een grondwaterlichaam dat al in slechte staat verkeert, niet verder mag verslechteren door extra water te onttrekken (ECLI:EU:C:2021:512).

## Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân

Volgens MOB zouden de 24 waterlichamen in Friesland die aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) moeten voldoen, ernstig vervuild zijn. In de Europese KRW is vastgelegd dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de waterkwaliteit zowel ecologisch als chemisch in 2027 op orde moet zijn. In een brief aan de provincie en het waterschap roept MOB op direct de geldende richtlijnen na te komen (AD, 2023). Ook wil de milieuorganisatie dat alle eerder verleende vergunningen binnen 1 jaar worden geactualiseerd op basis van het in acht nemen van de oppervlaktewaterkwaliteitsnormen.

### Lelieteel in Boterveen

In 2023 kwam Rechtbank Noord-Nederland tot het oordeel dat een bollenteler in Boterveen moet stoppen met het gebruik van bestrijdingsmiddelen (ECLI:NL:RBNNE:2023:2333). De zaak is aangespannen door omwonenden die vrezen voor hun gezondheid. De rechter stelt dat niet kan worden uitgesloten dat sommige bestrijdingsmiddelen en de mix ervan een onaanvaardbaar schadelijk effect kunnen hebben op mensen. Het grootschalig gebruik van bestrijdingsmiddelen leidt maatschappelijk tot steeds meer ophef, er zijn wetenschappers die waarschuwen voor een mogelijk verband met hersenziektes zoals de ziekte van Parkinson. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft in hoger beroep uitgemaakt dat de lelieteler voorlopig nog vier middelen mag gebruiken. Eerder waren dat er tientallen (ECLI:NL:GHARL:2023:5742).



### 3.2 Nieuwe rechtsvragen ten gevolge van de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Deze wet bundelt de wetten voor de leefomgeving en moet zorgen voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming. De Raad van State voorspelt in zijn laatste jaarverslag dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet een periode van verminderde rechtszekerheid gaat brengen, want 'met deze ingrijpende stelselherziening zullen de komende vijf jaar nieuwe rechtsvragen opkomen. Die rechtsvragen moeten worden beantwoord' (Raad van State, 2023a).

### 3.3 Belangenorganisaties vaker naar de rechter

We zien een steeds grotere rol van belangenorganisaties en de opkomst van gecoördineerd strategisch procederen door deze organisaties. Door juridische procedures strategisch in te zetten beogen deze organisaties sociale, politieke of juridische veranderingen teweeg te brengen. Het gaat hen daarbij om de impact van de zaak, die soms ook bereikt kan worden zonder deze te winnen (Van der Veen, 2018 en Pilpnjcm.nl, 2023). In het domein van de leefomgeving lijkt er sprake van voortgaande professionalisering van belangenorganisaties. Er zijn bijvoorbeeld belangenorganisaties die (het ondersteunen van) juridische procedures in milieu- en klimaatzaken als kerntaak hebben. Ook worden bijvoorbeeld klimaatzaken op elkaar afgestemd door middel van internationale fora (Stolk, 2023).

### 3.4 Natuur als rechtspersoon

In de samenleving gaan stemmen op die pleiten voor het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de natuur zelf, meer in het bijzonder aan de Waddenzee of de rivier de Maas. In de media trok de motie die door de gemeenteraad van Eijsden-Margraten is aangenomen de aandacht. De gemeenteraad wil dat de lokale natuur zelf de status van rechtspersoon krijgt. De belangen van deze rechtspersoon zouden moeten worden behartigd door een voogd. Deze voogd, bijvoorbeeld een te benoemen natuur- of milieuorganisatie, moet ervoor zorgen dat de belangen van de natuur worden meegewogen bij de besluiten van de gemeenteraad.

De gedachte om aan de natuur rechtspersoonlijkheid toe te kennen, gaat een stap verder dan de mogelijkheden die het huidige recht biedt. Nederland kent een gesloten systeem van rechtspersonen. Dat betekent dat de wet aangeeft welke entiteiten rechtspersoonlijkheid hebben. Alle soorten rechtspersonen zijn te vinden in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Volgens het Nederlandse recht kunnen rechtspersonen, zoals stichtingen of verenigingen, natuur- en milieubelangen behartigen. De natuur – of beter gezegd: een deel ervan, zoals een natuurgebied – heeft geen rechtspersoonlijkheid. In het bestuursrecht hebben stichtingen of verenigingen op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de mogelijkheid om de algemene belangen te behartigen die zij in hun doelstellingen hebben vermeld en waarop hun feitelijke werkzaamheden zijn gericht. Op die manier is het mogelijk dat natuur- en milieuorganisaties bij de bestuursrechter procederen tegen besluiten van de overheid die de



door hen behartigde (natuur- of milieu) belangen aantasten. Een vergelijkbare mogelijkheid hebben stichtingen of verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid in het civiele recht op grond van artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek (BW). In de Tweede Kamer is terugkerende discussie over de mate van toetsing, of het eventuele gebrek daaraan, van de representativiteits-eisen in dit artikel.

Het is de vraag welke toegevoegde waarde deze extra stap heeft voor de toegang tot de rechter. Een discussie daarover komen we ook tegen in het maatschappelijke debat. In Nederland hebben stichtingen en verenigingen die zich blijken hun doelstelling bezighouden met de bescherming van bepaalde gebieden of objecten relatief ruim en eenvoudig toegang tot de rechter. Ook uit de beschreven casuïstiek blijkt dat natuur- en milieu-organisaties in Nederland goede mogelijkheden hebben om bij de rechter op te komen voor de door hen behartigde belangen. Het is onzeker of de erkenning van de 'natuur als rechtspersoon' ten opzichte van deze rechtsbeschermingsmogelijkheden een toegevoegde waarde heeft.

In dit advies komen eventuele andere voordelen van het erkennen van de natuur als rechtspersoon, bijvoorbeeld in het kader van politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen, niet aan de orde.

### 3.5 Verschuiving van de aard van de zaken

Wij signaleren dat de afgelopen jaren in toenemende mate de civiele rechter wordt gevraagd om te beoordelen of er sprake is van falen bij het adequaat

reguleren van bedreigingen van de fysieke leefomgeving (zie ook de Jong en Faure, 2022). Dit komt ook terug in rechtszaken die uit de mediascan naar voren kwamen. Het gaat dan niet meer om het ter discussie stellen van beschikkingen, zoals primair bij de bestuursrechter plaatsvindt, maar om het aanscherpen van beleidsdoelen en het ter discussie stellen van milieunormen via een beroep op het aansprakelijkheidsrecht of fundamentele rechten (Urgenda-arrest en de uitspraak over geurnormen). De Jong en Faure geven ook aan dat in de praktijk de mogelijkheden van het strafrecht worden verkend (zie kader).

#### Geurnormen

In 2022 heeft Rechtbank Den Haag een uitspraak gedaan over de vraag of de Staat onrechtmatig handelt vanwege de huidige geurnormen in de Wet geurhinder en veehouderij. De rechter heeft daarbij gekeken naar de relatie met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Toepassing van dit artikel betekent dat als er geuroverlast is die een directe en serieuze impact heeft op de kwaliteit van het leven, mensen hierin door de overheid moeten worden beschermd. Het kan daarbij gaan om geuroverlast die de overheid zelf veroorzaakt of om geuroverlast die een gevolg is van niet toereikende wetgeving.

Artikel 8 van het EVRM geeft geen grenzen voor geuroverlast. De Rechtbank Den Haag is daarom nagegaan welke geurbelasting (in ieder geval) niet meer acceptabel is. De rechtbank neemt als uitgangspunt dat het onacceptabel is om personen min of meer permanent bloot te



stellen aan een woonomgeving met een zeer slechte milieukwaliteit of onvoldoende milieugezondheidskwaliteit. Omdat de Staat de hoge geurbelasting in wetgeving mogelijk maakt, wat ten koste gaat van de gezondheid van mensen, handelt de staat hier onrechtmatig, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft de Staat daarom veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding (ECLI:NL:RBDHA:2022:9119). De staatssecretaris heeft in een Kamerbrief d.d. 8 november 2022 aangegeven dat de staat tegen de uitspraak in beroep gaat. De uitspraak is ook aanleiding voor aanscherping van geurnormen.<sup>16</sup>

### Schiphol

In een zaak tussen de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) en de Staat der Nederlanden stond de vraag centraal of de Staat bij het opstellen en handhaven van regelgeving de belangen van omwonenden van Schiphol heeft meegewogen volgens de daarvoor geldende regels (ECLI:NL:RBDHA:2024:3734). De rechter besteedt in deze zaak ook aandacht aan de taak van de civiele rechter.

De rechtbank stelt eerst vast dat bij de totstandkoming van de wet- en regelgeving en het beleid ten aanzien van Schiphol meerdere, deels tegenstrijdige belangen aan de orde zijn. De Staat komt een ruime vrijheid toe om al die belangen af te wegen en daarin eigen politieke keuzes te maken. Binnen de staatsrechtelijke verhoudingen is het aan de organen van de staat, waaronder de regering en de volksvertegenwoordiging als

medewetgever en controlerende macht, en niet aan de rechter om de wenselijkheid van deze politieke en beleidsmatige keuzes te wegen en te toetsen.

De taak van de civiele rechter beperkt zich volgens de rechtbank dan ook tot de beoordeling of de staat bij het opstellen van de wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan onrechtmatig handelt. Van een onrechtmatige daad kan sprake zijn als wet- en regelgeving strijdig is met hogere regelgeving zoals het EVRM, of als de staat bij het toepassen en handhaven van wet- en regelgeving in strijd handelt met door hemzelf uitgevaardigde wet- en regelgeving.

De Rechtbank Den Haag komt – kort gezegd – tot het oordeel dat de staat onrechtmatig handelt door het geldende wettelijk kader voor de geluidshinder rond Schiphol al bijna anderhalf decennium niet te handhaven en door het beleid dat sindsdien wel is gemaakt en uitgevoerd te baseren op meetpunten waarvan al sinds 2005 duidelijk is dat die geen volledig beeld geven van (de spreiding en ernst van) de geluidsoverlast. Door het ontbreken van adequate en daadwerkelijk gehandhaafde normen ontbreekt het mensen die overlast ervaren door Schiphol ook al jarenlang aan effectieve rechtsbescherming.

De rechtbank oordeelt dat de staat de door artikel 8 EVRM voorgescreven belangenafweging niet op de juiste wijze heeft uitgevoerd. De Staat heeft steeds de ‘hubfunctie’ en de groei van Schiphol vooropgesteld. Eerst is onderzocht wat ervoor nodig is om die ‘hubfunctie’

<sup>16</sup> Zie kamerbrief ‘Geurhinder en veehouderij: uitgangspunten aanpassing geurregelgeving’ (IenW, 2023b).



te waarborgen'. Pas daarna werd gekeken hoe tegemoet kon worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen – zonder te beoordelen of de dan nog mogelijke tegemoetkoming wel voldoende recht deed aan die belangen. Deze manier van belangen afwegen voldoet niet aan de eisen die het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) in zaken als deze aan die belangenafweging stelt.

### 3.6 Tekortschietende vergunningverlening, toezicht en handhaving

We zien in de casuïstiek dat regelmatig een beroep op de rechter wordt gedaan, omdat vergunningverlening, toezicht en handhaving door de bevoegde gezagen tekortschieten. Vergunningen en algemene regels moeten bijvoorbeeld regelmatig worden geactualiseerd, maar van die actualiseringsplicht komt in de praktijk onvoldoende terecht, hetzelfde geldt voor de handhaving.<sup>17</sup> De gang naar de rechter is in die gevallen het gevolg van slecht functionerende uitvoering van bestuursrechtelijke bevoegdheden.

De casuïstiek die wij hebben bestudeerd laat zaken zien waarin partijen via de rechter alsnog actualisering van vergunningen en handhaving trachten af te dwingen. Dit hangt ook samen met de beperkte capaciteit die bij overheden beschikbaar is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Die is zowel in financiële als in kwalitatieve zin beperkt. Mogelijk ontbreekt

<sup>17</sup> Zie de kamerbrief 'Beantwoording Kamervragen over het bericht 'Tata, Dow en Shell riskeren rechtszaken met giflozingen' (IenW, 2023a).

het aan politieke bereidheid om handhavend op te treden (Adviescommissie VTH, 2021; Oostdijk et al., 2020).

### 3.7 Toegenomen aandacht voor gezondheidsschade

Chemische stoffen kunnen in steeds kleinere concentraties worden gemeten. Vervolgens zal steeds opnieuw moeten worden bepaald wat relevant en aanvaardbaar is en wat niet. Daardoor ontstaat terugkerende discussie en meer inzicht in de eventuele gezondheidsschade. De kans dat de houdbaarheid van regelgeving en normering die te sterk achterloopt op nieuwe wetenschappelijke inzichten bij de rechter wordt 'getest' neemt daarmee eveneens toe.

Wij zien een toenemende aandacht voor het belang van de gezondheid middels het voorzorgsbeginsel en de mensenrechten. Daarbij wordt bijvoorbeeld een beroep gedaan op het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Kaderrichtlijn Water. Ondanks dat bedrijven aan vergunningen voldoen, is het mogelijk met een beroep op bijvoorbeeld gezondheidsschade of veroorzaking van hinder en overlast een activiteit bij de civiele rechter aan te kaarten (geurzaken).

Volgens jurisprudentie van de civiele rechter, die al dateert uit de jaren zeventig van de vorige eeuw, vrijwaart een vergunning niet zonder meer tegen aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad. Dat zal in het bijzonder gelden wanneer de normen in een vergunning zijn verouderd ten opzichte van de hierboven bedoelde wetenschappelijke inzichten.



### 3.8 Toetsing van achterliggende regelgeving

Individuele bestuursrechtelijke besluiten worden vaker aangegrepen om via de bestuursrechter de achterliggende algemeen verbindende voorschriften ter discussie te stellen. Een algemeen verbindend voorschrift is bijvoorbeeld een wet, een ministeriële regeling, een provinciale verordening of een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Omdat dit geen besluiten zijn waartegen beroep open staat, kan iemand niet rechtstreeks naar de bestuursrechter om de rechtmatigheid ervan te toetsen. De toetsing kan wel plaatsvinden als er een besluit genomen is waarin het betreffende algemeen verbindende voorschrift is toegepast. Daartegen is wel bezwaar en beroep mogelijk, en via deze weg kan dan ook de rechtmatigheid van het achterliggende algemeen verbindende voorschrift ter discussie worden gesteld.

De bestuursrechter toetst dan het algemeen verbindend voorschrift aan hoger recht, algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze toets wordt de exceptieve toets genoemd. Als de bestuursrechter tot de conclusie komt dat een algemeen verbindend voorschrift niet rechtmatig is, dan wordt dat algemeen verbindend voorschrift onverbindend verklaard of buiten toepassing gelaten. Het besluit dat is gebaseerd op het betreffende algemeen verbindend voorschrift wordt dan vernietigd.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Meer over deze exceptieve toetsing is terug te vinden in de conclusie van advocaat-generaal Widdershoven (ECLI:NL:RVS:2017:3557).

Uitspraken van de bestuursrechter over individuele besluiten kunnen dus bovenindividuele gevolgen hebben. Een beroep tegen een individueel besluit kan vooral tot doel hebben om de achterliggende algemene norm ter discussie te stellen. Een voorbeeld is het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het beroep tegen de concrete vergunning was in die zaken vooral ingesteld om het aan die besluiten ten grondslag liggende PAS ter discussie te stellen. Het onverbindend verklaren van het PAS, in het kader van de beslissing van de bestuursrechter over een individueel besluit over een concrete vergunning, leidde tot grote maatschappelijk effecten. Dan gaat het bijvoorbeeld om de rechtspositie van alle zogenaamde PAS-melders.

### 3.9 Intensieve toets aan het evenredigheidsbeginsel

Mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire, heeft de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel een belangrijkere rol gekregen bij de bestuursrechter. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel van dat besluit.

De bestuursrechter toetst een besluit van de overheid intensiever naarmate belangen zwaarder wegen, nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit inbreuk maakt op mensenrechten. Dat vraagt van de overheid goed onderbouwde besluiten op basis van zorgvuldig onderzoek naar de relevante feiten en belangen en een degelijke motivering.



Het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht bevat een onderdeel dat het evenredigheidsbeginsel meer ruimte geeft bij de besluitvorming door bestuursorganen en rechterlijke toetsing.<sup>19</sup> De beoogde wijziging maakt een evenredigheidstoets ook mogelijk bij een zogenoemde gebonden bestuursbevoegdheid in een wet in formele zin.

### 3.10 Burgerbetrokkenheid en burgerperspectief

De opgaven in de leefomgeving en de concurrentie om de schaarse ruimte vragen veel van overheden, burgers en bedrijven. Vaak wordt burgerbetrokkenheid als oplossing voor vertraging door juridische processen geopperd. In veel planvormingsprocessen in het domein van de fysieke leefomgeving worden burgers gevraagd om aan de voorkant mee te denken. Het helpt als deze groepen zien welke afwegingen er voorliggen, hoe deze uitwerken in hun leefomgeving en als zij op basis van hun ervaringskennis mee kunnen denken en doen in het plan- en besluitvormingsproces. Maar tegelijkertijd is het een veelvoorkomende misvatting dat meer burgerbetrokkenheid tot minder juridische processen zal leiden.

We zien een aantal obstakels in het organiseren van goede burgerbetrokkenheid. Ten eerste laat onderzoek laten zien dat participatieprocessen vaak slechts een eenzijdige groep betrekken bij besluitvorming (zie onder andere de Graaf et al., 2015; Visser et al., 2021). Ten tweede zien we dat burgerbetrokkenheid vaak pas laat in het planvormingsproces plaatsvindt, als veel al

besloten is. Ten derde wordt ‘participatie’ relatief nauw gedefinieerd, als een proces waarin burgers participeren in een door de (lokale) overheid opgezet proces, terwijl participatie over veel meer gaat dan alleen die klassieke processen (zie figuur 4, PBL, 2023). Tenslotte laat verschillend casuïstiek onderzoek zien dat burgerbetrokkenheid ook regelmatig de oorzaak kan zijn van conflicten rondom ruimtelijke planvorming (Verloo, 2023; PBL, 2023).

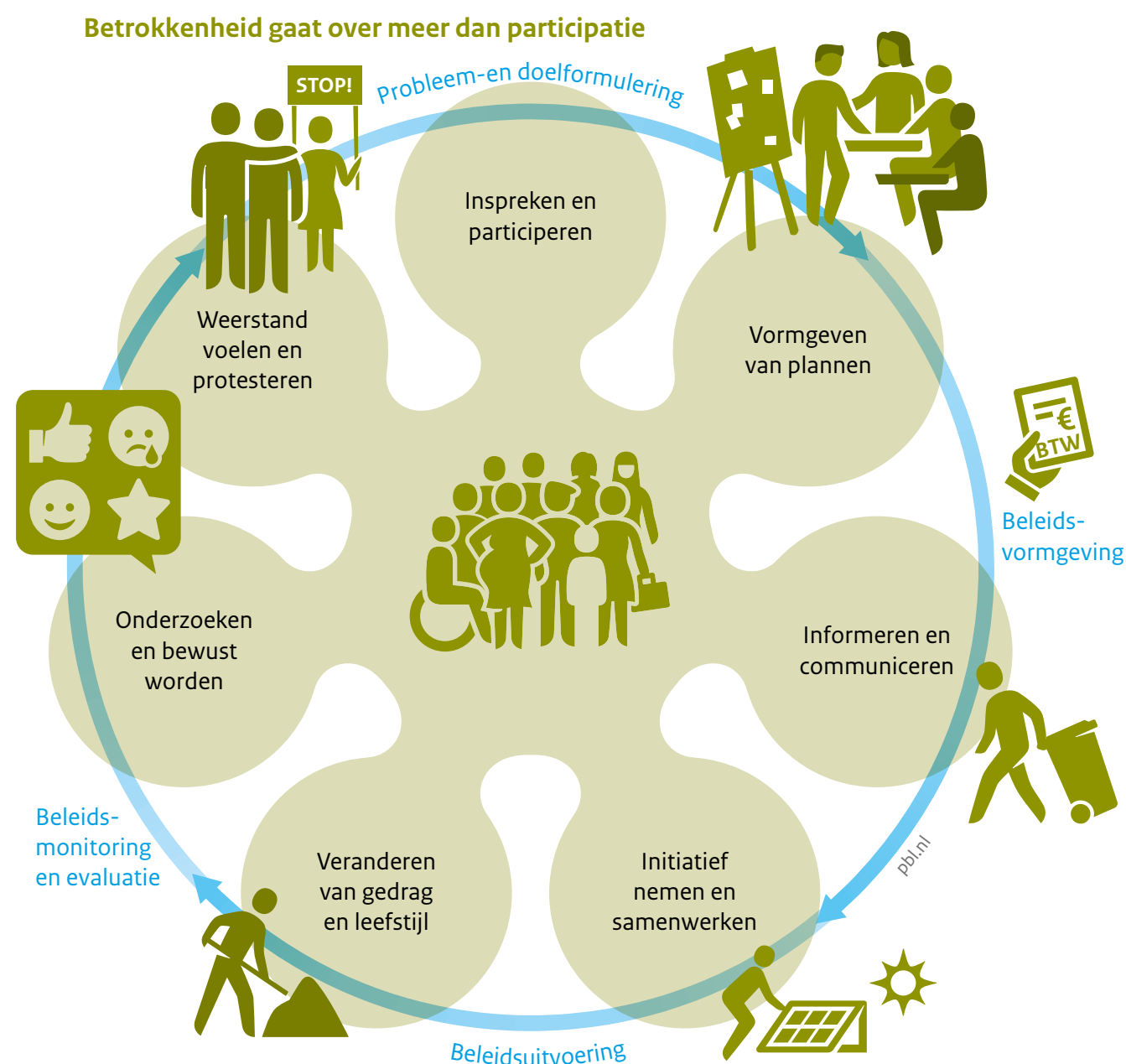
Het is dan ook niet gezegd dat burgerbetrokkenheid altijd tot minder juridisering zal leiden. Wel is het belangrijk om de uitvoering van burgerparticipatie op verschillende niveaus (lokaal, provinciaal en nationaal) zodanig te verbeteren dat besluitvorming in de fysieke leefomgeving (beleid, plannen, vergunningen) zo goed mogelijk aansluit bij de leefomgeving van betrokkenen.

<sup>19</sup> Zie Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023a).





**Figuur 4: Betrokkenheid gaat over meer dan participatie**



Bron: (PBL, 2023)

### Participatie in de Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie<sup>20</sup> bij besluiten. Dat is positief omdat de bij een besluit betrokken belangen dan in een vroegtijdig stadium in beeld zijn en het betrekken van betrokkenen mogelijk kan bijdragen aan acceptatie en draagvlak. Met vroegtijdige participatie en inspraak kunnen juridische procedures niet altijd worden voorkomen. Als burgers, bedrijven, milieuorganisaties of andere bestuursorganen het niet eens zijn met het besluit, dan staat beroep open bij de bestuursrechter.

De uiteindelijke uitkomst van het besluitvormingsproces hoeft niet overeen te komen met de wensen die door burgers zijn ingebracht in het participatieproces of inspraak. Besluitvorming over omgevingsplannen en omgevingsvergunningen vindt plaats binnen juridische beoordelingskaders gericht op het behartigen van een algemeen belang (zoals bescherming van natuur, milieu of waterkwaliteit). Vaak spelen naast de door burgers ingebrachte wensen ook andere, tegengestelde belangen een rol en moet de overheid een belangenafweging maken. Het serieus nemen en luisteren naar burgers bij participatie en inspraak, betekent in onze democratische rechtsstaat niet dat de overheid moet doen wat participerende burgers willen. Burgers verwachten dat soms wel.

Ook de wijze waarop participatie is georganiseerd kan aanleiding zijn om in beroep te gaan. Gebrekkige participatie is een veelvoorkomende

<sup>20</sup> In lijn met de Omgevingswet verstaan wij onder 'vroegtijdige participatie' vormen van deelname aan het besluitvormingsproces voordat een ontwerpbesluit of aanvraag tot stand is gekomen (dat vervolgens aan inspraak is onderworpen via de reguliere of uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

beroepsgrond. In de rechtspraak zal moeten worden uitgekristalliseerd welke juridische eisen onder de Omgevingswet aan verschillende vormen van vroegtijdige participatie te stellen zijn.

### 3.11 Meer oog voor oplossingsgerichte geschilbeslechting

Wij signaleren dat er meer oog is voor een oplossingsgerichte geschilbeslechting door de overheid en de rechter. Het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht bevat een aantal voorstellen om te bevorderen dat in de bezwaarfase geschillen op een laagdrempelige en oplossingsgerichte wijze worden behandeld door de overheid. Ook is er aandacht voor 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'. Daarmee wordt bedoeld dat de rechter bij de behandeling van een geschil ook tijd en aandacht besteed aan eventuele onderliggende kwesties en maatschappelijke problemen. Er zijn pilots gestart om toegankelijkheid en maatschappelijke effectiviteit van rechtspraak te vergroten (JenV, 2023).

Een uitspraak in een geschil over het beschermen van vleermuizen en het na-isoleren van spouwmuren (ECLI:NL:RVS:2023:2969) is een goed voorbeeld van maatschappelijk effectieve rechtspraak. De rechter heeft iedereen de gelegenheid geboden om mee te denken (amicus curiae-procedure) vanwege de potentieel conflicterende belangen in het geschil: enerzijds is er het belang van soortenbescherming, anderzijds telt het belang van het behalen van klimaatdoelen en de financieel-economische belangen van woningeigenaren en ondernemingen die zich bezighouden met na-isolatie.

De reacties geven inzicht in nieuwe ontwikkelingen en methoden voor ecologisch onderzoek. Deze ontwikkelingen worden door de rechter meegegeven aan procespartijen, ook al maken zij zelf geen onderdeel uit van het rechterlijk oordeel over het bestreden besluit.



## 4 MOGELIJKHEDEN VOOR VERSTERKEN WETGEVINGSKWALITEIT

Hieronder volgt een korte beschouwing van verschillende mogelijkheden om aan de voorkant de kwaliteit van wetgeving te versterken.

### **Versterking kwaliteit van wetgeving binnen de departementen**

Een verzwaring van de juridische toets kan de wet- en regelgeving robuuster maken. Deze verzwaring kan in eerste instantie een verzwaring inhouden van de juridische toetsing *binnen de departementen*. Er zou moeten worden gezocht naar mogelijkheden om met deze juridische toetsing een sterker tegenwicht te bieden tegen politieke voornemens die te ver ingrijpen in de vrijheden van burgers of strijdig zijn met Europees recht. Dit sluit aan bij het onderwerp van de Kamerbrief over versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving.<sup>21</sup>

Deze juridische toetsing zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door dit bij, voor zover nog niet aanwezig, een 'Chief Legal Officer' (CLO) te beleggen, een term gemunt door de commissie Hoekstra (Hoekstra, 2007). Wat de CLO, of

<sup>21</sup> Brief versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving, Kamerbrief Minister voor Rechtsbescherming (JenV, 2021).

varianten als de concernjurist, hoofd juridische dienst of eindverantwoordelijke voor juridische zaken, zou kunnen zijn en doen in dit verband wordt verder uitgewerkt in een essay van de NSOB (Berg, C van den, et al., 2021).

### **Versterking kwaliteit van wetgeving buiten de departementen**

Wet- en regelgevingsproces kan daarnaast robuuster worden door een zwaardere toetsing *buiten de departementen*, door het verzwaren van de procedure bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

### **Adviseur-Generaal**

Een verdergaande mogelijkheid is dat aan *de Afdeling advisering* op basis van een niet-politieke benoeming, een kwaliteitszetel, een Adviseur-Generaal (AG) wordt toegevoegd die bij de advisering door de Afdeling een bijzondere rol vervult waar het gaat om de toetsing van de voorliggende concept-wetgeving aan de Grondwet, Europees recht en het EVRM. Een onafhankelijke Adviseur-Generaal kan een conceptwetsvoorstel in een breder kader plaatsen en op basis van een diepgaand onafhankelijk juridisch onderzoek conclusies trekken en aanbevelingen doen.

De Afdeling advisering zou om zo'n conclusie moeten kunnen vragen, ter onderbouwing van het eigen advies net als dat de Afdeling bestuursrecht-spraak een Advocaat-Generaal kan vragen om een dieper uitgewerkt advies over rechtsvragen waarover de Afdeling als rechter moet beslissen. Voorts kan ook gedacht worden het kabinet of de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven om de Adviseur-Generaal om een conclusie te vragen. De Eerste Kamer zou dezelfde mogelijkheid moeten hebben in het bijzonder als het



gaat over de door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen.<sup>22</sup> Daarmee zou de rol van de Eerste Kamer als ‘chambre de reflection’ ondersteund en versterkt kunnen worden.<sup>23</sup>

### Constitutioneel hof

Een Grondwetswijziging zou nodig zijn voor nóg verdergaande veranderingen. In de eerste plaats kan dan gedacht worden aan het wijzigen of schrappen van art. 120 Grondwet, waardoor het mogelijk wordt dat de rechter wetten toetst aan de Grondwet of aan enkele bepalingen uit de Grondwet. Een voorstel in die richting is in het verleden gedaan door het toenmalige Kamerlid Halsema, maar uiteindelijk door tijdsverloop als vervallen bestempeld. In het verlengde daarvan kan gedacht worden aan schrapping of wijziging van art. 120 Grondwet in combinatie met de instelling van een Constitutioneel Hof, dat belast wordt met toetsing van wetten aan de Grondwet of artikelen uit de Grondwet.

### Rol van de advocaat-generaal

Een advocaat-generaal is hoofdzakelijk belast met het geven van onafhankelijke, gemotiveerde, juridische beschouwingen in zaken waarin de hoogste rechter een uitspraak moet doen. Dit soort adviezen (conclusies) dragen bij aan de rechtsontwikkeling. De behoefte aan zo’n advies kan ontstaan als het antwoord op de juridische vraag het belang van de concrete vraag overstijgt daar waar het gaat over fundamentele beschouwingen over juridische begrippen, beginselen en leerstukken. De rechter is niet gebonden aan het advies, maar een dergelijk advies is wel zwaarwegend en gezaghebbend. Bij de Hoge Raad maken advocaten-generaal deel uit van het parket bij de Hoge Raad. Ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn advocaten-generaal werkzaam, die in belangrijke zaken een advies (‘conclusie’) geven aan de rechter.

<sup>22</sup> Thans kan de Eerste Kamer al de Afdeling advisering Raad van State om een voorlichting vragen over dergelijke amendementen. Van dit recht wordt weinig gebruik gemaakt.

<sup>23</sup> Over de vervulling van de juridische functie van de Eerste Kamer zie ook Doornhof (2023).



# LITERATUUR

- Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Commissie van Aartsen. Amersfoort: Lysias Advies.
- Berg, C. van den, Schröer, L., Wolff, C. de & Schulz, M (2021). *De Chief Legal Officer. Over het borgen van de juridische kwaliteit binnen het Rijk*. Den Haag: NSOB.
- Bovend'Eert, P.P.T (2021). Machtenscheiding en rechtsstaat (of rechtersstaat?) na Urgenda, *RegelMaat*, 37 (3), p. 132-144.
- BZK (2019). *Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 34 986, S, p. 126-129
- Daling, T (2023). Verzet tegen bouw fabriek voor Griekse yoghurt in Hoogeveen. *Het Financieele Dagblad*, 5 mei 2023
- Doornhof, H (2023). Politici als hoeders van het recht. Een blik vanuit de Eerste Kamer op de vervulling van zijn juridische functie. *Regelmaat*, 38 (4), p. 322-333.
- Graaf, L. de, Hulst, M. van & Michels, A (2015). Enhancing Participation in Disadvantaged Urban Neighbourhoods. *Local Government Studies*, 41(1), p. 44-62.
- Hasker, I., Heijden, I. van der & Heinrich, J.P (2018). *Bestuursrecht anno 2017 volgens de Raad van State: de rechtszoekende centraal*. Te raadplegen via: [Bestuursrecht anno 2017 volgens de Raad van State: de rechtzoekende centraal - Pels Rijcken](#)

- Het Algemeen Dagblad (2023). Milieuclub MOB eist verbetering Friesland voor ernstig vervuilde wateren. *Het Algemeen Dagblad*, 28 augustus 2023.
- Hoekstra (2007). *Met recht verbonden. Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving*. Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving, 2007.
- Hoekstra, M.S., & Teeuwen, G. (2023). *Drempels in de toegang tot het recht*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.
- I&O Research (2023). *De staat van het recht 2023*. Amsterdam: I&O Research.
- IenW (2023a) *Beantwoording Kamervragen over het bericht 'Tata, Dow en Shell riskeren rechtszaken met giflozingen'* van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 20 november 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 426.
- IenW (2023b). *Geurhinder en veehouderij: uitgangspunten aanpassing geurregelgeving*. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 7 juli 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 28 973, nr. 405.
- JenV (2021). *Brief versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving*. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 25 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VI, nr. 115.
- JenV (2023). *Innovatie en maatschappelijk effectieve rechtspraak*. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 28 juni 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 279, nr. 801.
- Jong, E. de & Faure, M (2022). De autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving. *Nederlands juristenblad*, 2022 (14), p. 1028-1039.
- Kemenade, J.A. van (1997). *Bestuur in geding: rapport van de Werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur*. Haarlem: Provinciehuis Noord-Holland.
- Laconi, P (2023). 'Stikstofstrijder' Johan Vollenbroek gaat strijd aan met Vitens: 'Dit wordt een drama voor de natuur'. *De Stentor*, 22 mei 2023
- Lange, R. de (2022). Balans tussen rechter en politicus loopt gevaar. *Het Financieele Dagblad*, 19 december 2022.
- Leijten, A. (2023). Brief aan de Staatscommissie rechtsstaat van 28 juli 2023.
- LNV (2023a). *Onderhandelingen Natuurherstelverordening en voorgenomen besluit*. Brief van de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer van 24 november 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 21 501-08, nr. 915.
- LNV (2023b). *Wijzigingen Natuurherstelverordening*. Brief van de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer van 8 december 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 21 501-08, nr. 928.
- Loth, M & Gestel, R. van (2022). Het beleid van de rechter in public interest zaken. *Rechtstreeks*, 2022 (1), p. 16-32.
- Miltenburg, E. & Hoekstra, M. (2023). Hoe kijken burgers naar maatschappij, politiek en rechtsstaat? *Beleid en Maatschappij*, 50 (4), p. 220-230
- Mol, J (2024). Waar komt al dat 'activisme' van rechters toch vandaan? *Het Financieele Dagblad*, 13 maart 2024



NOS (2019). Mengt recht zich in politiek met klimaatuitspraak? Urgenda-advocaat vindt van niet. Te raadplegen via: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2315633-mengt-recht-zich-in-politiek-met-klimaatuitspraak-urgenda-advocaat-vindt-van-niet>

NOS (2023a). Kamer wil onderzoek: namens wie spreken milieuclubs bij de rechter? Te raadplegen via: <https://nos.nl/artikel/2464752-kamer-wil-onderzoek-namens-wie-spreken-milieuclubs-bij-de-rechter>

NOS (2023b). Nog veel geplande flexwoningen ongebouwd, buurt maakt vaak bezwaar. Te raadplegen via: <https://nos.nl/artikel/2474580-nog-veel-geplande-flexwoningen-ongebouwd-buurt-maakt-vaak-bezwaar>

NOS (2023c). Rechter fluit kabinet terug: Schiphol hoeft dit jaar niet te krimpen. Te raadplegen via: [Rechter fluit kabinet terug: Schiphol hoeft dit jaar niet te krimpen \(nos.nl\)](#)

OM.nl (2023). OM eist boete van 25 miljoen euro tegen chemiebedrijf. Te raadplegen via: [OM eist boete van 25 miljoen euro tegen chemiebedrijf | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie](#)

OM.nl (2022). Openbaar Ministerie start strafrechtelijk onderzoek Tata Steel en Harsco Metals. Te raadplegen via: [Openbaar Ministerie start strafrechtelijk onderzoek Tata Steel en Harsco Metals | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie](#)

Omtzigt, P. (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.

Oostdijk, A., Scholten, T., Werff, A. van der, Bijlsma, I. & Schreuders, R. (2020). De organisatie en uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit. Verkennend onderzoek. 62424 – Openbaar. Z.pl: Berenschot en Arcadis.

OVV (2018). Chemie in samenwerking. Veiligheid op het industriecomplex

Chemelot. Z.pl: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

PBL (2023). *Betrokken burgers: onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Pilpnjcm.nl (2023). *Strategisch procederen*. Te raadplegen via: <https://pilpnjcm.nl/strategisch-procederen/>

Raadvanstate.nl (2017). Conclusie Widdershoven over exceptieve toetsing. ECLI:NL:RVS:2017:3557 Te raadplegen via: [Uitspraak 201701963/3/R1 en 201705745/2/A1 - Raad van State](#)

Raad van State (2017). *Jaarverslag 2017*. Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2023a). *Jaarverslag 2022*. Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2023b). *Regelcomplexiteit: een verkenning aan de hand van twee casestudy's*. Den Haag: Raad van State.

Ridder, J. den, Kunst, S., Hartman, C. & Miltenburg, E. (2023). *Burgerperspectieven 2023*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Rli (2015). *Ruimte voor de regio in Europees beleid*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Schlössels, R.J.N., & Zijlstra, S.E (2017). *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*. Z.pl: Wolters Kluwer.

Stolk (2023). *Procederende belangenorganisaties in de polder*. Z.pl: Uitgeverij Paris.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023a). *Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb*. Versie pre-consultatie 18 januari 2023, paragraaf 2.4.



Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023b). *Motie van het lid Stoffer c.s. over onderzoeken hoe een indringender toets op de representativiteit van belangenorganisaties binnen artikel 3:305a BW gerealiseerd kan worden.*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 169, nr 36.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 295-302.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024). *63<sup>e</sup> vergadering. Plenair verslag van woensdag 10 april 2024.* Te raadplegen via: [Plenaire verslagen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Veen, G.A. van der (2018). Strategisch procederen in het milieurecht: bestuursrechter en civiele rechter. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2018 (4), p.155-159.

Verloo, N (2023). Ignoring people: The micro-politics of misrecognition in participatory governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 41 (7), p. 1474- 1491.

Visser, V., Koster, W. de & Waal, J. van der (2021). Understanding less-educated citizens' (non) participation in citizens' initiatives: Feelings of entitlement and a taste for politics. *Current Sociology*, 71 (5), p.924-942.

Wolf, E., Zouridis, S & Herkes, F (2022). *Ontbindend besturen van de omgeving.* Z.pl: Boom Bestuurskunde.

WRR (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

## UITSPRAKEN

European Court of Human Rights (2024). Application no. 53600/20. Case of Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland. Judgement date September 9, 2024. Retrieved from: [VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS v. SWITZERLAND \(coe.int\)](#)

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (2023). Zaak Nr. 200.329.063/01. Uitspraak d.d. 10 juli 2023. Gevraagd verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het kader van de lelieteelt in de directe nabijheid van omwonenden. ECLI:NL:GHARL:2023:5742. Te raadplegen via: [ECLI:NL:GHARL:2023:5742 Volledige tekst uitspraak \(recht.nl\)](#)

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (2020). Zaak Nr. C24/19. Uitspraak d.d. 25 juni 2020. ECLI:EU:C:2020:503. Te raadplegen via: [EUR-Lex - 62019CJ0024 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (2021). Zaak Nr. C-559/19. Uitspraak d.d. 24 juni 2021. Beschermd natuurgebied Doñana (Spanje). ECLI:EU:C:2021:512. Te raadplegen via: [EUR-Lex - 62019CJ0559 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Raad van State (2019). Zaak Nr. 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2 en 201600630/3/R2.





Uitspraak d.d. 29 mei 2019. Programma Aanpak Stikstof.  
ECLI:NL:RVS:2019:1603. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RVS:2019:1603, Raad van State, 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2 en 201600630/3/R2 \(rechtspraak.nl\)](#)

Raad van State (2021). Zaak Nr. 202003882/1/R3. Uitspraak d.d. 30 juni 2021. Tussenuitspraak windturbijnennormen. ECLI:NL:RVS:2021:1395. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RVS:2021:1395, Raad van State, 202003882/1/R3 \(rechtspraak.nl\)](#)

Raad van State (2022). Zaak Nr. 202107079/1/R4. Uitspraak d.d. 2 november 2022. Oordeel over de partiële bouwvrijstelling. ECLI:NL:RVS:2022:3159. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RVS:2022:3159, Raad van State, 202107079/1/R4 \(rechtspraak.nl\)](#)

Raad van State (2023). Zaak Nr. 202103977/1/R2. Uitspraak d.d. 2 augustus 2023. Dwangsom vleermuizen in spouwmuren. ECLI:NL:RVS:2023:2969. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RVS:2023:2969, Raad van State, 202103977/1/R2 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Amsterdam (2023). Zaak Nr. 81/233625-20, 81/315065-20, 81/053483-21 en 81/166335-21. Uitspraak d.d. 8 februari 2023. Veroordeling Tata Steel voor milieumisdrijven. ECLI:NL:RBAMS:2023:568. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBAMS:2023:568, Rechtbank Amsterdam, 81/233625-20, 81/315065-20, 81/053483-21 en 81/166335-21 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Den Haag (2022). Zaak Nr. C-09-594148-HA ZA 20-547. Uitspraak d.d. 14 september 2022. Geurnormen. ECLI:NL:RBDHA:2022:9119. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, Rechtbank Den Haag, C-09-594148-HA ZA 20-547 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Den Haag (2024). Zaak NR C-09-632625-HA ZA 22-610. Uitspraak d.d. 20 maart 2024. Overheidsaansprakelijkheid; 8 EVRM; Wet luchtvaart. ECLI:NL:RBDHA:2024:3734. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, Rechtbank Den Haag, C-09-632625-HA ZA 22-610 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Noord-Nederland (2023). Zaak Nr. C/19/143817/KG ZA 23-48. Uitspraak d.d. 12 juni 2023. Gevraagde verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het kader van de lelieteelt in de directe nabijheid van omwonenden. ECLI:NL:RBNNE:2023:2333. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBNNE:2023:2333, Rechtbank Noord-Nederland, C/19/143817/KG ZA 23-48 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Oost-Brabant (2024). Zaak Nr. 82.094589.22. Uitspraak d.d. 30 januari 2024. ECLI:NL:RBOBR:2024:299. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBOBR:2024:299, Rechtbank Oost-Brabant, 82.094589.22 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Oost-Brabant (2024). Zaak Nr. 82.094155.22. Uitspraak d.d. 30 januari 2024. ECLI:NL:RBOBR:2024:300. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBOBR:2024:300, Rechtbank Oost-Brabant, 82.094155.22 \(rechtspraak.nl\)](#)



Rechtbank Oost-Brabant (2024). Zaak Nr. 82.103203.22. Uitspraak d.d. 30 januari 2024. ECLI:NL:RBOBR:2024:301. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBOBR:2024:301, Rechtbank Oost-Brabant, 82.103203.22 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Oost-Brabant (2024). Zaak Nr. 82.095038.22. Uitspraak d.d. 30 januari 2024. ECLI:NL:RBOBR:2024:303. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBOBR:2024:303, Rechtbank Oost-Brabant, 82.095038.22 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Oost-Brabant (2024). Zaak Nr. 82.103931.22. Uitspraak d.d. 30 januari 2024. ECLI:NL:RBOBR:2024:306. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBOBR:2024:306, Rechtbank Oost-Brabant, 82.103931.22 \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtbank Rotterdam (2023). Zaak Nr. C/10/621356 / HA ZA 21-576. Uitspraak d.d. 27 september 2023. Tussenvonniss Chemours. ECLI:NL:RBROT:2023:8987. Te raadplegen via: [ECLI:NL:RBROT:2023:8987, Rechtbank Rotterdam, C/10/621356 / HA ZA 21-576 \(rechtspraak.nl\)](#)



## **Samenstelling raadscommissie**

Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman, raadslid Rli en commissievoorzitter

Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma, raadslid Rli

Prof. dr. mr. E. (Eddy) Bauw, extern commissielid, Universiteit Utrecht

Prof. dr. C. (Chris) Backes, extern commissielid, Universiteit Utrecht

Dr. N. (Nanke) Verloo, extern commissielid, Universiteit van Amsterdam

## **Samenstelling projectteam**

Ir. F.W. (Folmer) de Haan, projectleider

Mr. dr. G.M. (Berthy) van den Broek, extern projectmedewerker,  
Royal HaskoningDHV, vanaf 8 januari 2024

Mr. L.M.W. (Laura) van Moorsel, extern projectmedewerker,  
Royal HaskoningDHV tot 22 december 2023

S.L. (Sophie) Alkema, projectmedewerker, tot 1 september 2023

T. (Tuğçe) Tuğrul, projectondersteuner

## **Geraadpleegde personen en instanties**

Edwin Alblas, Wageningen University and Research

Elbert de Jong, Universiteit Utrecht

Esther Benschop – Stiger, Tweede Kamerfractie SGP

Gerrit van der Veen, AKD

Gijs Jurgens, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Hans Maljaars, Tweede Kamerfractie SGP  
Jaap Polak, Raad van State  
Jetske Bouma, Planbureau voor de leefomgeving  
Kars de Graaf, Rijksuniversiteit Groningen  
Michiel Scheltema, voormalig regeringscommissaris algemene regels en  
bestuursrecht  
Rowie Stolk, Universiteit Leiden  
Sjeanne Haan-Kamphorst, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Ton de Lange, het Gerechtshof Den Haag  
Maarten van Schie, Planbureau voor de leefomgeving  
Melchert Reudink, Planbureau voor de leefomgeving  
Wubbo Wierenga, Staatscommissie Rechtsstaat  
Kees Vendrik, Staatscommissie Rechtsstaat  
Marjolein Jansen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Ellen Verheij, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Rachida Ahraoui, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Frank Stevens van Abbe, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Donné Slangen, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Anne Reitsma, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Jaap Slootmaker, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Gerry ter Huurne, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Geert Koskamp, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Anneke van Dijk, Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Maarten van Berckel, Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Yvonne van Santen, Ministerie van Justitie en Veiligheid

*Expertmeeting 4 september 2023*  
Frans Vollenbroek, Advocaat van de Aarde  
Jaap Dirkmaat, Das & Boom  
Jaap Lameijer, Shell Nederland  
Jan van den Broek, VNO-NCW  
Johan Vollenbroek, Mobilisation for the environment  
Teun Verstappen, Omgevingsdienst Brabant Noord  
Tijn Kortmann, Stibbe

*Expertmeeting 23 november 2023*  
Tim Bleeker, Vrije Universiteit Amsterdam  
Rowie Stolk, Universiteit Leiden  
Elbert de Jong, Universiteit Utrecht  
David Evers, Planbureau voor de Leefomgeving  
Rosa Uylenburg, Raad van State  
Maarten Verhoeven, Rechtbank Oost-Brabant  
Nanke Verloo, Universiteit van Amsterdam  
Ton de Lange, Gerechtshof Den Haag  
Nienke Homan, VNCI en EDSN  
Martijn Verwoerd, Bouwend Nederland

*Ambtelijke contactgroep 11 juli 2023*  
Coen Ripson, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Lieve Maas, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Jeroen van Bergenhengouwen, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Sophie de Maat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Edwin Tijdeman, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Krystof Krijt, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Peter van Tilburg, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

*Ambtelijke contactgroep 20 februari 2024*

Anne Reitsma, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Rudolf Haije, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Renée van Bommel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Sophie de Maat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Josien Stoop, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Geert Koskamp, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Erik Bouwmeester, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Paul Rijkse, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Harald Oldenziel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Seger Bauwens, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

**Externe referenten**

Marjolein Demmers, Natuur en Milieu  
Martijn Verwoerd, Bouwend Nederland  
Kars de Graaf, Rijksuniversiteit Groningen

# OVERZICHT PUBLICATIES

**2024**

Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat. Juni 2024 (2024/02)

Goed gefundeerd: advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek. Februari 2024 (2024/01)

**2023**

Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning.  
December 2023 (2023/08)

De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving. December 2023 (2023/07)

Weg van de wegwerpmaatschappij. November 2023 (2023/05)

Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen.  
Oktober 2023 (2023/04)

Goed water goed geregeld. Mei 2023 (2023/02)

Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.  
Maart 2023 (2023/01)



## 2022

Financiering in transitie: naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie. December 2022 (2022/05)

Towards a sustainable food system: a position paper on the framework law. December 2022 (Rli/EEAC)

Splijtstof?: Besluiten over kernenergie vanuit waarden. September 2022 (2022/04)

Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties. Mei 2022 (2022/03)

Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen. Maart 2022 (2022/01)

## 2021

Boeren met toekomst. December 2021 (Rli 2021/06)

Geef richting, maak ruimte! November 2021 (Rli 2021/05)

Investeren in duurzame groei. Oktober 2021 (Rli 2021/04)

Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Februari 2021 (Rli 2021/03)

Digitaal duurzaam. Februari 2021 (Rli 2021/02)

Waterstof: de ontbrekende schakel. Januari 2021 (Rli 2021/01)

## 2020

Toegang tot de Stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen. September 2020 (Rli 2020/06)

Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld. September 2020 (Rli 2020/05)

Groen uit de crisis. Juli 2020 (Rli 2020/04)

Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein. Juli 2020 (Rli 2020/03)

De bodem bereikt?! Juni 2020 (Rli 2020/02)

Greep op gevaarlijke stoffen. Februari 2020 (Rli 2020/01)

## 2019

Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities. November 2019 (Rli 2019/05)

Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. September 2019 (Rli 2019/04)



Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw. Mei 2019  
(Rli 2019/03)

Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegeroute. April 2019 (Rli 2019/02)

De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio.  
Maart 2019 (Rli 2019/01)



## Colofon

### Tekstredactie

Bert Pots, Amsterdam

Saskia van As, Tekstkantoor van As, Amsterdam

### Infographics

Today Designers, Utrecht (pagina 9, 10 en 19)

### Fotoverantwoording

Cover: Peter Hiltz / ANP/Hollandse Hoogte

Pagina 5: Tineke Dijkstra / Mediatheek Rijksoverheid

Pagina 12: Ivo Vrancken Beeldmaker / Mediatheek Rijksoverheid

Pagina 15: Koen Suyk / ANP XTRA

Pagina 20: Branko de Lang / ANP

Pagina 25: Dirk Verwoerd / Mediatheek Rijksoverheid

Pagina 30: Vincent van den Hoogen / Mediatheek Rijksoverheid

### Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

### Publicatie Rli 2024/03

Juni 2024

### Vertaling

Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via <http://en.rli.nl>

### Bronvermelding

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024). Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving. Den Haag.

ISBN 978-90-77323-49-6

NUR740

