

Gst. 1993-6970, 5

## HR, 18-12-1992, nr. 14924: Kuunders/Natuur en Milieu

HR 18-12-1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0808, m.nt. L.J.A. Damen (Kuunders/Natuur en Milieu, Kuunders/Milieuorganisaties)

Instantie	Hoge Raad
Datum	18 december 1992
Magistraten	Mrs Martens, Roelvink, Korthals Altes, Neleman, Nieuwenhuis
Zaaknummer	14924
Noot	L.J.A. Damen
LJN	ZC0808
Roepnaam	Kuunders/Natuur en Milieu Kuunders/Milieuorganisaties
Vakgebied(en)	Staatsrecht / Decentralisatie Bestuursrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:HR:1992:ZC0808, Uitspraak, Hoge Raad, 18-12-1992
Wetingang	Hinderwet art. 26b; Natuurbeschermingswet art. 12; Natuurbeschermingswet art. 18; Natuurbeschermingswet art. 29; BW Boek 6 art. 6:162

### Essentie

Verhouding van bestuursrechtelijke tot civielrechtelijke procedures.

Positie algemeen belang-organisaties en toetsing aan gelijkheidsbeginsel.

Gebrekkig gecoördineerde belangenafweging.

Gedeelde overheid (Kuunders/Milieustichtingen).

### Samenvatting

In het verlengde van het Nieuwe Meer-arrest moet in het onderhavige geval - waarin het gaat om tegengaan van aantasting van het milieu door het toebrengen van schade aan een beschermd natuurmonument - een uitzondering worden aanvaard op de regel dat de doelomschrijving van een rechtspersoon deze niet zonder meer bevoegd maakt om bij de burgerlijke rechter een vordering in te stellen ter zake van aantasting van de belangen waarvan zij blijkens die omschrijving de behartiging op zich heeft genomen. Zulks wordt daardoor gerechtvaardigd dat het bij de belangen waarvan de Stichtingen de behartiging op zich hebben genomen - de ecologische belangen welke worden gediend door de aanwijzing van de Deurnese Peel tot beschermd natuurmonument -, gaat om belangen van burgers welke zich slecht ervoor lenen om door individuele rechtshandelingen te worden beschermd tegen aantasting als die welke hier aan de orde is. Efficiënte bescherming van deze belangen tegen zulk een aantasting door optreden voor de burgerlijke rechter - aan hoedanige bescherming behoefte kan bestaan naast die tot welke de overheid is gehouden - vergt daarom

'bundeling' als door het optreden in rechte van de Stichtingen tot stand gebracht. Voorts behoren de belangen waarom het hier gaat, tot de soort die valt onder de bescherming welke art. 1401 (oud) BW bedoelde en art. 6:162 BW bedoelt te bieden.

Een en ander brengt ook mee dat ingeval deze belangen worden aangetast door schending van tot hun bescherming strekkende normen, zulks jegens rechtspersonen tot wier statutaire taak het behartigen van die belangen behoort, onrechtmatig is, zodat deze daaraan in elk geval de bevoegdheid ontlenuen in rechte een verbod van verdere schending te vorderen.

De rechtsontwikkeling sinds het arrest Zegwaard/Knijnenburg is niet van dien aard dat niet langer zou behoren te worden vastgehouden aan het toen aanvaarde standpunt. Dit standpunt vindt ten aanzien van het uitlokken van bestuursdwang zijn rechtvaardiging mede daarin dat deze weg, ondanks het openstaan van een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang, ten gevolge van de aan de overheid toekomende beleidsvrijheid en de omvang van de ter zake mogelijke toetsing beduidend minder effectief is dan die via de burgerlijke rechter. Daarbij verdient nog opmerking dat wanneer de burgerlijke rechter de vordering tot het verbieden van een bepaalde, als onrechtmatig gewraakte gedraging ontvankelijk acht nadat de administratieve rechter in een door dezelfde eiser ingesteld beroep de overheid niet gehouden heeft geoordeeld tot het ter zake uitoefenen van bestuursdwang, hij niet hetzelfde punt beslist als waaromtrent reeds was beslist in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.

Het hof heeft terecht het betoog verworpen dat de Stichtingen speciaal 'Kuunders hebben uitgezocht om met name hem en alleen hem het leven zuur te maken'. Het hof heeft daarbij in aanmerking genomen zowel dat de Stichtingen niet zonder reden tegen Kuunders optreden - waarbij het hof kennelijk op het oog heeft dat van het gebruik van de omstreden stal ontoelaatbare schade is te duchten aan de belangen welker bescherming de Stichtingen beogen -, als dat de Stichtingen voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat zij ook tegen andere intensieve veehouders veelvuldig in rechte optreden.

De belangen van degene die, door zonder de daartoe vereiste vergunning bepaalde handelingen te verrichten, in strijd handelt met zijn rechtsplicht, worden tegenover een vordering in kort geding om hem zulks te doen verbieden, voldoende beschermd indien de rechter het al dan niet toewijzen van de vordering ervan had afgehangen of te verwachten valt dat de vergunning, zo betrokkene daarom vraagt, alsnog zal worden verleend. Het hof heeft deze maatstaf aangelegd.

## Partij(en)

Arrest Hoge Raad in de zaak:

Johannes Alphonsius Kuunders te Deurne, eiser tot cassatie, incidenteel verweerder,

advocaat: jhr. mr. O. de Savornin Lohman

tegen

1. De Stichting Natuur en Milieu te Utrecht
2. De Stichting Brabantse Milieufederatie te Tilburg
3. De Stichting Werkgroep Behoud de Peel te Deurne,

verweerders in cassatie, incidenteel eiseressen,

advocaat: mr. J.W. Meijer

## Uitspraak

Ter inleiding

Voor de duidelijkheid en ter bekorting van het lange arrest volgen hier eerst de feiten in vogelvucht.

Het arrest zelf biedt een uitvoeriger overzicht. Op 11-12-1980 wordt door de staatssecretaris van CRM de Deurnese Peel aangewezen als natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet (Natbw.). Hiertegen door b. en w. van Deurne en agrariërs ingestelde beroepen worden verworpen bij KB 25-1-1984, AB 233 (CLR), waarin voorrang wordt gegeven aan natuurbeschermings- boven agrarische belangen. Uitdrukkelijk wordt hierbij gewezen op de mogelijkheid om met toepassing van art. 18 Natbw. financiële compensatie te bieden.

Boer Kuunders heeft inmiddels in 1982 een hinderwetvergunning en een bouwvergunning gekregen voor een nieuwe stal voor zo'n 1000 varkens. Op aandrang van b. en w. plaatst Kuunders zijn locatie daarna wat verder weg van zijn woning tot op 200 m van natuurgebied De Bult. Hij krijgt in 1984 een nieuwe bouwvergunning, maar geen hinderwetvergunning wegens door de Werkgroep Behoud de Peel aangevoerde bezwaren in verband met de ammoniak-emissie. Bij KB 9-2-1988, nr. 13, niet gepubliceerd, wordt Kuunders alsnog de hinderwetvergunning verleend op grond van het vertrouwensbeginsel en de geringe door hem veroorzaakte cumulatieve ammoniak-emissie. Vervolgens vraagt de Werkgroep aan b. en w. om intrekking van de hinderwetvergunning; b. en w. weigeren dit omdat intrekking niet mogelijk zou zijn zolang de inrichting nog niet in werking is; de AGvB vernietigt bij niet gepubliceerde uitspraak deze beschikking wegens de onjuistheid van deze weigeringsgrond. B. en w. weigeren vervolgens alsnog de intrekking omdat de rechtszekerheid zich tegen intrekking verzet. Vz.AG 10-5-1990, AB 1991, 162(FM), schorst de beschikking van b. en w., maar weigert een voorlopige voorziening. AGvB 16-11-1990, AB 1991, 163 (FM), M en R 1992, nr. 78, p. 348 (Bakker), verwerpt het beroep van de Werkgroep, hoewel er 'ontoelaatbare schade' aan het natuurgebied zal ontstaan; nu in de net afgeronde vergunningprocedure de verzuringsschade is betrokken, hebben b. en w. 'bij afweging van alle betrokken belangen tot het besluit kunnen komen dat de rechtszekerheid in de weg staat aan intrekking van de vergunning'.

Na deze uitspraak bouwt boer Kuunders (voort). Op 18-12-1990 spant de Werkgroep samen met Natuur en Milieu en de Brabantse Milieufederatie (verder: de Stichtingen) een kort geding aan; Pres. 's-Hertogenbosch 24-1-1991 wijst hun vorderingen af; Hof 's-Hertogenbosch 13-11-1991, KG 1992, 65, M en R 1992, nr. 81, p. 356 (Kottenhagen-Edzes) wijst evenwel de - pas in beroep bij het hof ingestelde - subsidiaire vordering toe, waarbij Kuunders wordt verboden zijn inmiddels voltooide stal te gebruiken zolang hij niet beschikt over een rechtskracht hebbende vergunning ex art. 12 Natbw.

Intussen heeft de Werkgroep de minister van LNV gevraagd aan Kuunders te berichten dat hij vergunningplichtig is op grond van art. 12 Natbw. Tegen de fictieve weigering hiervan wordt bij de Afd. rechtspraak opgekomen. Dit heeft een niet-ontvankelijkheid als resultaat omdat het gevraagde bericht niet op rechtsgevolg zou zijn gericht, maar slechts een weigering zou zijn om mededelingen van informatieve aard te doen: Vz.AR 23-10-1990, M en R 1991, nr.26, p. 113 (Bakker). Tegen de fictieve weigering op het verzoek om bestuursdwang ex art. 29 Natbw. wordt een voorlopige voorziening gevraagd; Vz.AR 18-3-1991, M en R 1992, nr. 79, p. 350 (Bakker) gelast om binnen drie maanden een gemotiveerde beschikking te nemen; precies na drie maanden schrijft de minister aan Kuunders dat hij in de toekomst nog wel een filtersysteem zal moeten installeren, maar weigert bestuursdwang aan te zeggen. Een voorlopige voorziening tegen deze laatste weigering wordt geweigerd bij Vz.AR 6-9-1991, M en R 1992, nr.80, p. 353 (Bakker): gezien de door de Werkgroep Behoud De Peel ondernomen acties is 'weliswaar voor twijfel vatbaar of Kuunders gedurende de bouw redelijkerwijs mocht menen dat het gebruik van de stal niet vergunningplichtig was ingevolge art. 12 Natuurbeschermingswet, doch wij menen anderzijds dat er voor hem geen aanleiding bestond serieus rekening te houden met de uit deze bepaling voortvloeiende vergunningplicht'; bovendien was het milieu ter plaatse toch al zeer ernstig aangetast en zou Kuunders slechts bijdragen aan een verslechtering van de situatie.

Na het arrest van de HR verschijnt nog Vz.AG 14-1-1993, M en R 1993, nr. 25, p. 241 (Bakker), waarin de Voorzitter - mede verwijzend naar de jurisprudentie van Hof en HR! - uitmaakt dat Kuunders wel degelijk vergunningplichtig is en dat de staatssecretaris van LNV de vergunning in redelijkheid heeft kunnen weigeren.

De Vz. wijst wel op de 'bijzondere verantwoordelijkheid' van de staatssecretaris omdat hij pas op 29-1-1991, toen de bouw van de stal al vrijwel was voltooid, op de noodzaak van een vergunning ex Natbw. heeft gewezen en 'nadien in tenminste één juridische procedure heeft verklaard dat zo'n vergunning onder voorwaarden zou kunnen worden verleend'.

Uit dit overzicht blijkt al de ingewikkeldheid van de zaak.

## 1. Het geding in feitelijke instanties

Verweersters in cassatie - tezamen verder te noemen: de Stichtingen - hebben bij exploit van 18 december 1990 eiser tot cassatie - verder te noemen Kuunders - in kort geding gedagvaard voor de President van de Rechtbank te 's-Hertogenbosch en gevorderd Kuunders te verbieden om op het perceel De Kraaienhut, kadastraal bekend gemeente Deurne, sectie H nr. 7146 (ged.), een varkensmesterij, waarvoor bij Koninklijk Besluit van 9 februari 1988, nr. 13, vergunning is verleend ingevolge de Hinderwet, in werking te hebben c.q. te doen hebben en Kuunders te gelasten om met onmiddellijke ingang de werkzaamheden ten behoeve van de realisering van deze varkensmesterij te staken c.q. te doen staken, zulks op verbeurte van een dwangsom van f 5.000,- voor elke dag dat een handeling in strijd met dit bevel dan wel dit verbod mocht worden geconstateerd.

Nadat Kuunders tegen de vordering verweer had gevoerd, heeft de President bij vonnis van 24 januari 1991 de vordering afgewezen.

Tegen dit vonnis hebben de Stichtingen hoger beroep ingesteld bij het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch. In appel hebben de Stichtingen hun eis gewijzigd en vermeerderd door aan hun voormelde - thans als primair aangeduide - vordering toe te voegen een subsidiaire vordering, ertoe strekkende te vorderen:

Kuunders te verbieden om op voormeld perceel een varkensmesterij, waarvoor bij voormelde Koninklijk Besluit vergunning is verleend ingevolge de Hinderwet, in werking te (doen) hebben, zolang Kuunders niet beschikt over een rechtskracht hebbende vergunning als bedoeld in artikel 12, lid 1 van de Natuurbeschermingswet, zulks op verbeurte van een dwangsom van f 5.000,- per dag.

Kuunders heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Bij arrest van 13 november 1991 heeft het Hof in het principale appel het bestreden vonnis vernietigd en de subsidiaire vordering toegewezen met bepaling van het maximum dat ter zake aan dwangsommen kan worden verbeurd op f 1.000.000,- en met afwijzing van het meer of anders gevorderde. Het Hof heeft het incidentele beroep verworpen.

(...)

## 2. Het geding in cassatie

(...)

De conclusie van de Advocaat-Generaal Koopmans strekt tot verwerping van het principale en het incidentele beroep en tot compensatie van de kosten gevallen op de beide voorzieningen in cassatie.

## 3. Achtergronden en uitgangspunten bij de beoordeling van de over en weer aangevoerde middelen

(...)

#### E. Korte samenvatting van de bestreden uitspraak

3.5 Zoals hiervoor onder 1. reeds is vermeld, heeft het Hof bij zijn bestreden uitspraak in dit kort geding de subsidiaire vordering van de Stichtingen toegewezen en Kuunders mitsdien, kort gezegd, verboden de omstreden stal te gebruiken 'zolang hij niet beschikt over een rechtskracht hebbende vergunning als bedoeld in artikel 12, eerste lid, Natuurbeschermingswet.'

De gronden waarop deze over en weer bestreden beslissing is gebaseerd, kunnen als volgt worden samengevat:

(A) het beroep van Kuunders op niet-ontvankelijkheid van de Stichtingen faalt (rov. 4.1.1-4.1.7).

(B) Kuunders handelt jegens de Stichtingen onrechtmatig doordien hij art. 12 Natbw. overtreedt;

(B.1) gebruik van de stal zal ontoelaatbare schade toebrengen aan 'De Bult' (rov. 4.2.6), zodat sprake is van handelingen als bedoeld in art. 12 (rov. 4.2.7);

(B.2) Kuunders handelt derhalve in strijd met zijn wettelijke plicht, waaraan niet afdoet dat andere veehouders evenmin over een vergunning ex art. 12 Natbw. beschikken (rov. 4.2.8);

(B.3) dat Kuunders alsnog een vergunning ex art. 12 zal worden verleend, valt niet aan te nemen (rov. 4.2.9 en 4.2.10);

(B.4) Kuunders handelt mitsdien jegens de Stichtingen onrechtmatig (rov. 4.2.11); zijn handelwijze is ook daarom jegens hen onrechtmatig omdat hij hun de verzetmogelijkheden ontnemt welke zij onder de Natbw. hebben (rov. 4.2.12);

(B.5) aan een en ander staat niet in de weg dat Kuunders over een hinderwetvergunning beschikt, want dat heft de noodzaak van een vergunning ex art. 12 Natbw. niet op (rov. 4.3.1-4.3.3);

(C) Kuunders handelt bovendien jegens de Stichtingen onrechtmatig door gebruik te maken van de hinderwetvergunning hoewel hij ervan op de hoogte is dat het in gebruik nemen van de stal ontoelaatbare schade toebrengt aan 'De Bult' (rov. 4.4.1-4.4.5);

(D) omdat niet uitgesloten is dat Kuunders alsnog een vergunning ex art. 12 Natbw. zal worden verleend, dient de primaire vordering te worden afgewezen; het voorgaande wettigt evenwel toewijzing van de subsidiaire vordering.

#### 4. Beoordeling van de middelen in het principaal en in het incidenteel cassatieberoep

4.1.1 De onderdelen 1 en 2 van het middel in het principaal beroep - welk middel eerst aan de orde komt - keren zich tegen gedeelten van de motivering welke het Hof heeft geleid tot verwerping van het door Kuunders gedaan beroep op niet-ontvankelijkheid van de Stichtingen (3.5 onder A).

4.1.2 Onderdeel 1.a valt rov. 4.1.2 van het Hof aan. Aan deze overweging ligt klaarblijkelijk de navolgende, op 's Hogen Raads arrest van 27 juni 1986, NJ 1987, 743 voortbouwende gedachtengang ten grondslag.

In het onderhavige geval - waarin het gaat om tegengaan van aantasting van het milieu door het toebrengen van schade aan een beschermd natuurmonument - moet een uitzondering worden aanvaard op de regel dat de doelomschrijving van een rechtspersoon deze niet zonder meer bevoegd maakt om bij de burgerlijke rechter een vordering in te stellen ter zake van aantasting van de belangen waarvan zij blijkens die omschrijving de behartiging op zich heeft genomen. Zulks wordt daardoor gerechtvaardigd dat het bij de belangen waarvan de Stichtingen de behartiging op zich hebben genomen - de ecologische belangen welke

worden gediend door de aanwijzing van de Deurnese Peel tot beschermd natuurmonument -, gaat om belangen van burgers welke zich slecht ervoor lenen om door individuele rechtsvorderingen te worden beschermd tegen aantasting als die welke hier aan de orde is. Efficiënte bescherming van deze belangen tegen zulk een aantasting door optreden voor de burgerlijke rechter - aan hoedanige bescherming behoefte kan bestaan naast die tot welke de overheid is gehouden vergt daarom 'bundeling' als door het optreden in rechte van de Stichtingen tot stand gebracht. Voorts behoren de belangen waarom het hier gaat, tot de soort die valt onder de bescherming welke art. 1401 (oud) BW bedoelde en art. 6:162 BW bedoelt te bieden.

Een en ander brengt ook mee dat ingeval deze belangen worden aangetast door schending van tot hun bescherming strekkende normen, zulks jegens rechtspersonen tot wier statutaire taak het behartigen van die belangen behoort, onrechtmatig is, zodat deze daaraan in elk geval de bevoegdheid ontleen in rechte een verbod van verdere schending te vorderen.

Deze gedachtengang is juist, zodat het onderdeel hem tevergeefs bestrijdt.

4.1.3 De onderdelen 1.b, 1.c en 1.d keren zich tegen 's Hofs rov. 4.1.3 waar het Hof onder ogen ziet of de burgerlijke rechter, die in beginsel bevoegd is van de onderhavige, op onrechtmatige daad gebaseerde vordering kennis te nemen, de Stichtingen daarin niet ontvankelijk behoort te verklaren omdat zij ook de mogelijkheid hebben om langs administratiefrechtelijke weg - met name door het uitlokken van bestuursdwang - aan de gedragingen van Kuunders een einde te doen maken en hun, voor geval het betrokken overheidsorgaan hun daartoe strekkend verzoek van de hand zou wijzen, een met voldoende waarborgen omklede administratiefrechtelijke rechtsgang openstaat teneinde die weigering te doen toetsen en het orgaan tot het uitoefenen van bestuursdwang te doen verplichten.

Het Hof heeft deze vraag terecht, in overeenstemming met het arrest van de Hoge Raad van 17 december 1982, NJ 1983, 278 ontkennend beantwoord en daarbij evenzeer terecht opgemerkt dat niet ter zake doet dat de Stichtingen - zoals hiervoor onder 3.4 is gebleken - van bedoelde administratiefrechtelijke weg (het uitlokken van bestuursdwang) in feite gebruik hebben gemaakt.

De rechtsontwikkeling sedert bedoeld arrest is niet van dien aard dat niet langer zou behoren te worden vastgehouden aan het toen aanvaarde standpunt. Dit standpunt vindt ten aanzien van het uitlokken van bestuursdwang - en alleen daarom gaat het hier, gezien hetgeen hierna onder 4.8.3 zal worden overwogen - zijn rechtvaardiging mede daarin dat deze weg, ondanks het openstaan van een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang, ten gevolge van de aan de overheid toekomende beleidsvrijheid en de omvang van de ter zake mogelijke toetsing beduidend minder effectief is dan die via de burgerlijke rechter. Daarbij verdient nog opmerking dat wanneer de burgerlijke rechter de vordering tot het verbieden van een bepaalde, als onrechtmatig gewraakte gedraging ontvankelijk acht nadat de administratieve rechter in een door dezelfde eiser ingesteld beroep de overheid niet gehouden heeft geoordeeld tot het ter zake uitoefenen van bestuursdwang, hij niet hetzelfde punt beslist als waaromtrent reeds was beslist in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.

Anders dan in onderdeel 1.c nog wordt betoogd, is bij dit een en ander niet van betekenis dat de eisende partijen in dit geval rechtspersonen zijn die zich vorenbedoelde belangen hebben aangetrokken: aangezien het daarbij, zoals hiervoor reeds is overwogen, gaat om 'bundeling' van belangen van burgers, bestaat geen grond om in dit verband verschil te maken tussen een door een dergelijke rechtspersoon ingestelde, en een door een individuele burger ingestelde, niet tegen de overheid gerichte vordering.

Het vorenoverwogene brengt mee dat onderdeel 1.b belang mist, dat onderdeel 1.c faalt en dat onderdeel 1.d geen behandeling behoeft.

4.1.4 Onderdeel 2 bestrijdt 's Hofs rov.

4.1.5 Waar het Hof het betoog van Kuunders onderzoekt dat sprake is van 'misbruik van procesbevoegdheid' omdat de Stichtingen speciaal 'Kuunders hebben uitgezocht om met name hem en alleen hem het leven zuur te maken'. Het Hof heeft dit betoog verworpen. Het heeft daarbij in aanmerking genomen zowel dat de Stichtingen niet zonder reden tegen Kuunders optreden - waarbij het Hof kennelijk op het oog heeft dat van het

gebruik van de omstreden stal ontoelaatbare schade is te duchten aan de belangen welke bescherming de Stichtingen beogen -, als dat de Stichtingen voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat zij ook tegen andere intensieve veehouders veelvuldig in rechte optreden. 's Hofs oordeel dat voormeld betoog daarmee voldoende is weerlegd, geeft - ook in aanmerking genomen dat de Stichtingen erop hebben gewezen dat hun optreden tegen anderen zich tot nu toe had kunnen beperken tot het voeren van administratiefrechtelijke procedures - niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting, en is tegenover de beweringen van Kuunders naar behoren gemotiveerd.

4.2 Onderdeel 3 bestrijdt 's Hofs vaststelling dat de gewraakte stal 'kort voor 18 maart 1991 in werking is gesteld' (rov. 4.2.3). Met deze vaststelling heeft het Hof klaarblijkelijk bedoeld aan te sluiten bij die van de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak in diens hiervoor onder 3.4.2 samengevatte - aan het Hof in afschrift overgelegde - beschikking van 18 maart 1991. Dat is niet onbegrijpelijk, ook niet tegenover de stellingen van Kuunders, het onderdeel faalt derhalve.

4.3.1 De onderdelen 4.a en 4.b keren zich tegen het hiervoor, 3.5 onder B.1 en B.2 weergegeven onderdeel van 's Hofs motivering. Mede blijkens de op deze onderdelen gegeven toelichting moeten zij in onderling verband worden gezien. Zij strekken aldus ten betoog dat, al moge in beginsel niet uitgesloten zijn dat handelingen verricht buiten een beschermd natuurgebied, wegens de daarvan voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van dat gebied te duchten schade, vallen onder het verbod van art. 12 Natbw. en dus alleen geoorloofd zijn na verkrijging van de daar genoemde vergunning, zulks niet kan worden aangenomen ten aanzien van de onderhavige ammoniak-emissie, te minder omdat deze gedekt wordt door een hinderwetvergunning waarbij deze emissie mede in verband met haar voor het milieu schadelijke werking is getoetst, zodat - anders dan het Hof heeft aangenomen - voor een hernieuwde toetsing, ditmaal in het kader van art. 12 voormeld geen plaats is.

4.3.2 Dit betoog kan niet als juist worden aanvaard zodat beide onderdelen falen.

4.3.3 Het betoog gaat terecht ervan uit dat ook handelingen welke worden verricht buiten een beschermd natuurgebied, kunnen vallen onder de in art. 12 Natbw. omschreven, behoudens een vergunning als daar bedoeld verboden handelingen. Dit blijkt uit de wetsgeschiedenis en is in de administratiefrechtelijke jurisprudentie aanvaard (zie voor dit laatste onder meer het hiervoor onder 3.1.2 geresumeerde Koninklijk Besluit van 25 januari 1984).

Zulks brengt mee dat voor de vraag of te dezen een vergunning ex art. 12 Natbw. is vereist, beslissend is of van de ammoniak-emissie die van gebruik van de stal van Kuunders is te verwachten, gegeven de voor deze stal gekozen locatie, zodanige schadelijke gevolgen voor 'De Bult' zijn te duchten dat sprake is van handelingen als bedoeld in art. 12 Natbw.. Het antwoord op laatstbedoelde vraag hangt in hoofdzaak af van waarderingen van feitelijke aard. Voor zover uit de daarop gegeven toelichting moet worden afgeleid dat het onderdeel bedoelt te betogen dat deze vraag, nu het hier om handelingen buiten het natuurgebied gaat, alléén dan bevestigend mag worden beantwoord als tussen die handelingen en te verwachten schade een bijzonder 'sterk en direct causaal verband' bestaat, stelt het een eis die geen steun vindt in het recht.

Het Hof heeft de beslissende vraag bevestigend beantwoord. Dit antwoord steunt, naar het Hof vermeldt, op het overgelegde Ambtsbericht van de Adviseur Beroepen Milieubeheer alsmede op een brief van 28 juni 1991 van Dr. J.G.M. Roelofs van de vakgroep Oecologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen en is, zoals het Hof ook doet uitkomen, in overeenstemming met het oordeel van de Afdeling Geschillen in haar hiervoor onder 3.2.3.2 samengevatte uitspraak van 16 november 1990 (en, tekent de Hoge Raad aan, met dat van de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak in diens hiervoor onder 3.4.2 samengevatte uitspraak van 18 maart 1991). 's Hofs aldus gemotiveerde oordeel geeft niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Onbegrijpelijk is het evenmin. Zeker nu het hier een kort geding betreft, behoeft het tegenover de stellingen van Kuunders ook geen nadere motivering.

4.3.4 Het Hof heeft voorts met juistheid overwogen dat het feit dat de onderhavige ammoniak-emissie wordt gedekt door een daartoe aan Kuunders verleende hinderwetvergunning, niet meebrengt dat deze daarvoor, nu die emissie valt aan te merken als een handeling als in art. 12 Natbw. bedoeld, niet tevens een vergunning als in dit voorschrift bedoeld, zou behoeven.

De Hinderwet beschermt andere belangen dan de Natuurbeschermingswet. Dit wordt geïllustreerd door de aanwijzing van het gebied waartoe 'De Bult' behoort, tot beschermd natuurmonument: deze aanwijzing zou, gezien het uit art. 7 Natbw. blijkende subsidiaire karakter van de Natuurbeschermingswet, niet geoorloofd zijn geweest, indien de daarbij betrokken (en, blijkens het in 3.1.2 overwogene, in aanmerking genomen) belangen tegen mogelijke schade ten gevolge van intensievere exploitatie van bedrijven in aangrenzende gebieden reeds afdoende beschermd zouden zijn geweest door de ter zake geldende voorschriften van de Hinderwet.

Voorts is van belang dat, zoals ook het Hof heeft aangestipt, een hinderwetvergunning wordt verleend door een ander bestuursorgaan dan een vergunning ingevolge art. 12 Natbw., zodat reeds daardoor niet is verzekerd dat bij die verlening, ook wanneer daarbij, zoals te dezen, milieubelangen worden meegewogen, aan de door de Natuurbeschermingswet gediende ecologische belangen het in het kader van laatstgenoemde wet vereiste gewicht wordt toegekend.

4.4 Op het hiervoor in 4.3.3 overwogene stuiten ook de klachten van de onderdelen 5.a en 5.b af.

4.5 Onderdeel 6 bestempelt als onbegrijpelijk dat het Hof - na te hebben geoordeeld dat Kuunders, door de gewraakte stal te gebruiken zonder de ingevolge art. 12 Natbw. vereiste vergunning, handelt in strijd met zijn wettelijke plicht - daaraan heeft toegevoegd dat daaraan niet afdoet dat andere veehouders evenmin over een dergelijke vergunning beschikken (zie 3.5 onder B.2). 's Hofs oordeel is juist, ook voor zover het ziet op veehouders wier bedrijfsvoering, zoals die van Kuunders, schadelijk is voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke belangen van een beschermd natuurgebied. De motiveringsklacht mist derhalve belang.

4.6.1 De onderdelen 7, 8 en 9 keren zich tegen het in 3.5 onder B.3 en B.4 samengevatte gedeelte van de motivering van 's Hofs oordeel dat Kuunders, doordien hij art. 12 Natbw. overtreedt, onrechtmatig handelt jegens de Stichtingen.

4.6.2 Onderdeel 7 kan niet tot cassatie leiden. Al drukt het Hof zich in de aangevallen - door het onderdeel terecht als 'terloops' gequalificeerde - zinsnede minder gelukkig uit, rov. 4.2.8 maakt voldoende duidelijk dat het college de handelwijze van Kuunders in het bijzonder daarom onrechtmatig oordeelt omdat zij strijdt met diens wettelijke plicht. Daarbij heeft het Hof klaarblijkelijk en terecht aangenomen dat het daarbij gaat om schending van een norm welke strekt ter bescherming van belangen welke de Stichtingen op zich hebben genomen te behartigen, zodat zij daaraan de bevoegdheid konden ontleen daarvan in rechte een verbod te vorderen (vgl. 4.1.2).

4.6.3 Onderdeel 8 keert zich met een groot aantal klachten tegen 's Hofs rov. 4.2.9 en 4.2.10. Daarin heeft het Hof zich de vraag gesteld of de tot een verbod als evenbedoeld strekkende (subsidiaire) vordering van de Stichtingen moest worden afgewezen omdat, hoewel Kuunders tot dan nog geen vergunning als bedoeld in art. 12 Natbw. bezat, moest worden aangenomen dat hem zulk een vergunning, zou hij erom vragen, zou worden verleend. Van dit laatste kan, aldus kennelijk het Hof, in dit kort geding niet worden uitgegaan, zodat de gestelde vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Voor zover onderdeel 8 uitgaat van een andere lezing van de bestreden overwegingen kan het bij gebrek aan feitelijke grondslag niet tot cassatie leiden.

Voor het overige stuiten de klachten van dit onderdeel af op de navolgende gedachtengang die het Hof geleid heeft tot zijn oordeel dat in dit kort geding niet ervan kan worden uitgegaan dat, zo Kuunders alsnog een vergunning ex art. 12 Natbw. zou vragen, deze aan hem zou worden verleend. Het Hof is - mede gelet op het hem overgelegde, onder 3.4.3 samengevatte schrijven van 18 juni 1991 van de Minister - kennelijk ervan uitgegaan dat, zoals ook de Afdeling Geschillen in haar in 3.2.3.2 geresumeerde uitspraak van 16 november 1990 had aangenomen, de ontoelaatbare schade aan het natuurgebied welke valt te duchten van de overstreden ammoniak- emissie, bij de huidige stand der techniek niet door het stellen van voorwaarden kan worden voorkomen. Daarvan uitgaande heeft het Hof geoordeeld dat óók als men zou aannemen dat Kuunders aan bij hem door de overheid opgewekt vertrouwen aanspraak op verlening van een vergunning ex art. 12 Natbw. zou kunnen ontleen (waarvan het Hof, naar het ten overvloede deed blijken, geenszins overtuigd was), weigering van de vergunning niettemin voor de hand lag, maar dan mSt toepassing van art. 18



Natbw., dus met vergoeding van de dientengevolge te lijden schade voor zover deze (op grond van het opgewekte vertrouwen) redelijkerwijze niet voor zijn rekening behoort te blijven (vgl. het onder 3.1.2 bedoelde - van 25 januari 1984). Deze gedachtengang geeft niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting en behoefde tegenover het van de zijde van Kuunders betoogde geen nadere motivering. Met name behoefde het Hof in het van de zijde van Kuunders betoogde in dit kort geding geen aanleiding te vinden in te gaan op de vraag of uit voormeld schrijven van 18 juni 1991 viel af te leiden dat de Minister, zou hij worden gesteld voor een aanvraag van Kuunders om een vergunning ex art. 12 Natbw., ter zake anders zou oordelen.

4.6.4 Ook onderdeel 9 is vergeefs voorgedragen. Met strekt ten betoge dat, mede gezien het ingrijpend karakter van het verbod, het Hof de daartoe strekkende (subsidiare) vordering enkel dan had mogen toewijzen indien het had aangenomen en had mogen aannemen dat, zou Kuunders de vergunning ex art. 12 Natbw. hebben aangevraagd, hem deze zeker zou zijn geweigerd. Dit betoog kan evenwel niet als juist worden aanvaard. De belangen van degene die, door zonder de daartoe vereiste vergunning bepaalde handelingen te verrichten, in strijd handelt met zijn rechtsplicht, worden tegenover een vordering in kort geding om hem zulks te doen verbieden, voldoende beschermd indien de rechter het al dan niet toewijzen van de vordering ervan had afhangen of te verwachten valt dat de vergunning, zo betrokkene daarom vraagt, alsnog zal worden verleend. Het Hof heeft deze maatstaf aangelegd.

4.7 Onderdeel 10 valt rov. 4.2.12 aan. Daarin heeft het Hof tot uitdrukking gebracht: (1°) dat Kuunders, door de gewraakte stal te gaan gebruiken zonder de daartoe ingevolge art. 12 Natbw. vereiste vergunning, de Stichtingen de mogelijkheid heeft ontnomen om met gebruikmaking van de in de art. 19 Natbw. in verbinding met de Tijdelijke Wet Kroongeschillen voorziene rechtsgang tijdig tegen het verlenen van zulk een vergunning beroep in te stellen en om aldus voor de in 4.1.2 bedoelde belangen op te komen; en (2°) dat het ontnemen van deze mogelijkheid mede bijdraagt aan het oordeel dat Kuunders jegens de Stichtingen onrechtmatig handelt. Dit oordeel is juist (vgl. HR 27 juni 1987, NJ 1987, 743). De Klachten van het onderdeel stuiten daarop af.

4.8.1 De onderdelen 11, 12 en 13 van het middel hebben betrekking op het in 3.5 onder C weergegeven oordeel van het Hof dat Kuunders jegens de Stichtingen ook onrechtmatig handelt door gebruik te maken van de hinderwetvergunning. Alvorens de door deze onderdelen tegen dit oordeel opgeworpen klachten te bespreken, stelt de Hoge Raad eerst het middel in het incidenteel cassatieberoep aan de orde.

4.8.2 Dit middel gaat uit van evenbedoeld oordeel en verwijt het Hof dat het, ofschoon aldus oordelend, niet de hiervoor onder 1. weergegeven primaire vordering van de Stichtingen heeft toegewezen.

Het Hof heeft de onrechtmatigheid van Kuunders' gebruik maken van de hem verleende hinderwetvergunning daarin gezien dat hij moet hebben geweten daardoor ontoelaatbare schade toe te brengen aan 'De Bult' en heeft daaruit kennelijk - en begrijpelijkerwijs - afgeleid dat zodra Kuunders alsnog een vergunning ex art. 12 Natbw. zou hebben verkregen, ook zijn gebruik maken van de hinderwetvergunning niet langer onrechtmatig zou zijn. Omdat het Hof niet geheel uitgesloten achtte dat Kuunders alsnog een vergunning ex art. 12 Natbw. zou worden verleend, oordeelde het dat de primaire vordering, ook voor zover deze ertoe strekte de omstreden stal in gebruik te hebben, te ver ging.

Voor zover het middel uitgaat van een andere lezing van de bestreden uitspraak - immers tot uitgangspunt neemt dat in 's Hof's beslissing het oordeel ligt besloten dat het in gebruik hebben van de omstreden stal onrechtmatig is en blijft ook indien en nadat Kuunders een vergunning ex art. 12 Natbw. mocht zijn verleend - kan het bij gebreke aan feitelijke grondslag niet tot cassatie leiden. Voor het overige faalt het, omdat 's Hof's voormelde gedachtengang noch innerlijk tegenstrijdig, noch anderszins onbegrijpelijk of onvoldoende gemotiveerd is.

4.8.3 Uit het evenoverwogene volgt even voorts dat het door de onderdelen 11, 12 en 13 van het middel in het principaal beroep bestreden oordeel van het Hof zijn beslissing niet draagt. Deze onderdelen kunnen daarom niet tot cassatie leiden.

## 5. Beslissing

De HR:

verwerpt zowel het principaal als het incidenteel cassatieberoep;

(...)

### Noot

**Auteur:** L.J.A. Damen

1. Het arrest is verder gepubliceerd in RvdW 1993, 15, M en R 1993, nr. 24, p. 234 (Kottenhagen-Edzes), JG 93.0171 (AVD).

2. Schaadt overdaad in de rechtsbescherming? Gezien het aantal procedures dat in deze zaak is gevoerd, dringt deze vraag zich wel heel sterk op. Immers, nadat al veel bestuursrechtelijke procedures waren gevoerd, bleek het voor de milieu-organisaties mogelijk om civielrechtelijk weer van voren af aan te gaan procederen, eventueel zelfs in zes instanties (kort geding en bodemprocedure) en uiteindelijk ook met succes.

In deze zaak zijn verder o.a. de volgende problemen aan de orde:

- de positie van algemeen belang-organisaties: mogen hun processuele activiteiten aan het gelijkheidsbeginsel worden getoetst, al waren zij deel van de overheid? is hier sprake van een nieuw soort verstatelijk partij initiatief?
- hoe zit het met de afstemming van vergunningprocedures: integrale tegenover ongecoördineerde belangenafweging, dit in verband met het specialiteitsbeginsel?
- ongecoördineerde en niet geïntegreerde belangenafweging door verschillende bestuursorganen, in casu B&W en de minister; het fenomeen van de gedeelde overheid.

3. Allereerst de opeenstapeling van procedures waar inmiddels al in kritische zin op is gewezen door Th.G. Drupsteen. Met gemengde gevoelens, M en R 1993, p. 145, en Kottenhagen-Edzes in haar al vermelde annotatie. Deze opeenstapeling is een op zich zelf onvermijdelijk gevolg van het onderscheid tussen de publieke en de private sfeer.

In de publieke sfeer kunnen burgers hun meningsverschillen met het bestuur uitvechten via bestuursrechtelijke procedures. Dat laat begrijpelijkerwijs onverlet dat deze burgers in de private sfeer over hun gewone privaatrechtelijke (proces)bevoegdheden blijven beschikken. Die consequentie is getrokken in HR 17-9-1982, Gst. 6747, 2 (met artikel Drupsteen), NJ 1983, 278 (MS), AB 573 (JRSt) (Zegwaard/Knijnenburg). Voor algemeen-belangorganisaties, zoals de milieustichtingen, geldt voor bestuursrechtelijke procedures art. 21.4 Wet milieubeheer (art. 79 Wabm). In de privaatrechtelijke sfeer bepaalt HR 27-6-1986, NJ 1987, 743 (WHH), AB 1987, 173 (FHvdB), AA 1986, p. 638 (J.H. Nieuwenhuis) (Nieuwe Meer) dat dit ook voor collectiviteiten geldt, juist en vooral op milieuterrein. Effectieve bescherming van milieubelangen vergt daarom 'bundeling' van belangen en de mogelijkheid van een verbodsactie. De HR blijft daar nu bij: de rechtsontwikkeling sindsdien is niet van dien aard dat niet langer moet worden vastgehouden aan het toen aanvaarde standpunt.

Uit de formulering van het arrest en vooral uit de conclusie van A-G Koopmans komt enige aarzeling naar voren. De HR legt uit dat een bestuursrechtelijke procedure inzake toepassing van bestuursdwang gezien de daarbij bestaande beleidsvrijheid van de administratie en de daarmee samenhangende beperkte toetsingsmogelijkheden van de rechter beduidend minder effectief is dan een civielrechtelijke procedure rechtstreeks tegen de vervuilende 'buurman'. Nadrukkelijk wordt overwogen dat het in de verschillende procedures om een verschillend punt gaat. Dat is waar, maar daarmee is het probleem nog niet opgelost. A-G Koopmans adviseert nog niet tot een omhuiging van de jurisprudentie, omdat deze recent is gevormd, de praktijk zich erop heeft ingesteld en een omhuiging niet plotseling tot stand moet worden gebracht.

4. Kennelijk kan in de eerste, zich in de publieke sfeer afspelende, procedure de bijzondere privaatrechtelijke positie van de betrokken burgers onvoldoende aan bod komen. Daarmee komen we op de problematiek van het specialiteitsbeginsel, ofwel de belangen die een bestuursorgaan bij zijn besluitvorming kan en mag betrekken.

Dit is een van de lastigste actuele problemen van het bestuursrecht. Zij wordt in art. 3:4, eerste lid, Awb onvoldoende opgelost. Zou de administratie bij haar beslissingen inzake vergunningverlening en/of bestuursdwang alle relevante publieke én private belangen kunnen betrekken, en zou de administratieve rechter deze belangenafweging desgevraagd adequaat kunnen toetsen, dan is er geen behoefte aan aparte bestuursrechtelijke én civielrechtelijke procedures. Dat is in feite ook de kern van de jurisprudentie inzake de doorwerking van vergunningen in civielrechtelijke verhoudingen. Zie HR 14-6-1963, NJ 1965, 82 (JHB), ARB 1965, 646 (St.) (EZH/Bailey), HR 10-3-1972, NJ 278 (GJS), AB 193 (St.) (Vermeulen/Lekkerkerker): voor zover de belangen al zijn of hadden kunnen worden meegewogen in de bestuursrechtelijke procedure, is de vergunning in zoverre immuun geworden voor civielrechtelijke onrechtmatigheid. Dat is echter vaak niet het geval.

Met een dergelijke integrale belangenafweging zou de private sfeer wel in hoge mate worden 'gepubliceerd'. Daarmee zou een ongespecificeerde belangenafweging in handen van de administratie komen te liggen, waarmee in hoge mate afbreuk wordt gedaan aan het legaliteitsbeginsel en de in casu van toepassing zijnde variant hiervan, het specialiteitsbeginsel. Daarom is de onduidelijkheid van art. 3:4, eerste lid, Awb nogal ongelukkig. Welke zijn nu precies de af te wegen 'rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen'?

Als echter wordt aangenomen dat er een niet door de administratie te betreden private sfeer moet overblijven, dan is de onvermijdelijke consequentie daarvan dat ook in die private sfeer geschillen kunnen rijzen en in die sfeer moeten kunnen worden uitgevochten. In die zin is een openstapeling van procedures soms onvermijdelijk. Misschien kunnen daaraan toch beperkingen worden gesteld zonder de scheiding van publieke en private sfeer geheel ongedaan te maken. Te denken valt aan verruiming van het leerstuk van het misbruik van procesbevoegdheid en aan een verbetering van de nu nogal ongecoördineerde besluitvorming aan overheidszijde.

5. In feite geldt nu voor de burgers en - in het licht van art. 21.4 Wet milieubeheer en De Nieuwe Meer - ook voor de milieustichtingen de twee-wegenleer: al naar gelang het uitkomt, kunnen zij de bestuursrechtelijke of de civielrechtelijke weg bewandelen, en soms zelfs beide na elkaar. Die keuzevrijheid kan voor de overheid kan ontbreken: zie recentelijk HR 11-12-1992, Gst. 6967, 6 (HH), AB 1993, 301 (G.A. van der Veen) (Vlissingen/Rize).

Boer Kuunders stelde dit punt aan de orde via het leerstuk van misbruik van procesbevoegdheid: de milieustichtingen hadden toch al hun bestuursrechtelijke mogelijkheden reeds op hem los gelaten, waarom moest nu hij - en niet andere boeren - ook nog doelwit zijn van een civielrechtelijke actie? Dit beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt verworpen door Hof en HR: de stichtingen treden ook tegen andere milieuverversers op, en dat zij zich verder (tot nog toe) tot bestuursrechtelijke procedures hadden kunnen beperken, is toeval. Deze toetsing van de processuele activiteiten van de milieustichtingen aan het gelijkheidsbeginsel is w,l opvallend. In feite worden zij beoordeeld aan de hand van de zelfde maatstaven als de administratie: ook die moet aannemelijk maken dat zij een redelijk, consistent en consequent handhavingsbeleid voert.

A-G Koopmans wijst er op dat in het algemeen overheidsorganen en particuliere organisaties niet vergelijkbaar zijn. Maar 'juist in zaken als de onderhavige, waar die organisaties dank zij de Nieuwe-Meer jurisprudentie voor de burgerlijke rechter kunnen optreden tot behoud van het milieu, bestaat echter wel een zekere mate van vergelijkbaarheid: de organisaties treden op in het algemeen belang, zij treden voor dezelfde belangen in het krijt als die welke door de overheid worden behartigd'. Daarmee heeft het rechtsbedrijf (art. 21.4 Wet milieubeheer, De Nieuwe Meer) een nieuwe semi-overheid geschapen, en dat blijft een opvallend fenomeen. Waarom is de overheid zelf niet z1/2 georganiseerd dat de algemene belangen die behartigd moeten worden, ook volledig door haar worden behartigd? De HR overweegt dat behoefte kan bestaan aan efficiënte rechtsbescherming via de burgerlijke rechter tegen de aantasting van milieubelangen naast de bescherming waartoe de overheid is gehouden, maar waarom is die laatste niet gewoon afdoende?

Dat voor 'gewone' burgers de weg naar de burgerlijke rechter niet afgesneden kan worden voor zover zij in hun private rechtspositie worden aangetast, ligt voor de hand. Voor het nieuwe verstatelijkte particuliere initiatief blijft het wel even wennen. Nu geldt die verstatelijking veel meer voor Natuur en Milieu en de Brabantse Milieufederatie die in sterke mate door de overheid worden gefinancierd, dan voor een lokale club als de Werkgroep waarin echte particulieren hun krachten hebben gebundeld om te doen wat de overheid nalaat, namelijk De Peel van de ondergang redden.

6. In casu staat uiteindelijk niet centraal of Kuunders in strijd had gehandeld met hetgeen in het maatschappelijk verkeer betaamt; hierover ging het in de arresten EZH/Bailey en Vermeulen/Lekkerkerker. Centraal staat of hij had gehandeld in strijd met zijn wettelijke plicht door zonder vergunning ex Natbw. te handelen. Dan is volgens de HR alleen relevant of te verwachten valt dat de situatie alsnog zal worden gelegaliseerd.

7. Veel problemen hadden kunnen worden voorkomen als de uitspraak Vz.AG 10-5-1990 niet zo halfslachtig was geweest. De Voorzitter schorst wel, maar heeft schorsing van een weigering van een intrekking wel zin? Nee dus, want daarmee ontstaat - bij beleidsvrijheid - nog geen verplichting tot intrekking. De tot intrekking dwingende voorlopige voorziening wordt juist geweigerd. Deze halfslachtigheid wordt niet gecompenseerd door de overweging dat bij de schadevergoeding rekening zal worden gehouden met een eventueel door Kuunders doorbouwen na de uitspraak van de Vz. Of het doorbouwen vormt een te groot risico voor het milieu, en dan moet je als Vz. effectief ingrijpen, of niet. Zo wordt ook het criterium van art. 20.10, tweede lid, Wet milieubeheer (art. 46, tweede lid, Wabm), dat tot sneller ingrijpen dwingt, van zijn betekenis ontdaan. Zie hierover nog C. Lambers, Ervaringen met de Voorzitter van de Afdeling geschillen onder de TwK, in: L.J.A. Damen, R. Uylenburg, Rechtsbescherming in het milieurecht, Zwolle 1990, p. 26-41, hier p. 36-38.

Ook Vz.AR 6-9-1991 houdt in het geheel geen rekening met dit criterium (dat overigens niet direct op zijn beslissingen van toepassing is). Ook al was volgens AGvB 16-11-1990 sprake van 'ontoelaatbare schade', volgens de Vz.AR ging het toch alleen maar om een verslechtering van de situatie.

Dergelijke uitspraken van administratieve rechters scheppen een situatie waarin de HR terecht kan constateren dat de administratieve rechtsbescherming beduidend minder effectief is dan een civiele procedure tegen de vervuiler. Dat had door de administratieve rechter(s) kunnen en moeten worden voorkomen.

8. De opeenstapeling van procedures wordt niet primair veroorzaakt door de civielrechtelijke naast de bestuursrechtelijke procedures. Zij wordt vooral veroorzaakt door de slecht gecoördineerde en geïntegreerde overheidsbemoedeningen, ofwel het verschijnsel van de gedeelde overheid.

Op het gebied van de milieuvergunning is met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer al het nodige verbeterd. De Natuurbeschermingswet is echter apart blijven staan, kennelijk omdat de afwegingen die bij de toepassing daarvan moeten worden gemaakt, van andere aard zijn dan die bij de 'beperkt integrale' milieuvergunning. In het licht van het specialiteitsbeginsel heeft deze bevoegdheidsverdeling in combinatie met de 'precieze' leer ook iets aantrekkelijks: de administratie die een bepaalde maatschappelijke activiteit wil tegenhouden, zal niet van argument naar argument kunnen verspringen, maar steeds in het licht van de specifieke wettelijke regeling en de specifieke bevoegdheid moeten motiveren. Controle op détournement de pouvoir blijft mogelijk.

Waar te veel integratie toe kan leiden, wordt in casu ook duidelijk. De minister/staatssecretaris van LNV probeert zijn bevoegdheden op grond van de Natuurbeschermingswet zo minimaal mogelijk in te vullen: hij ziet zich kennelijk primair als een bewindspersoon van Landbouw. Vanuit dit gezichtspunt kan de overheid maar het beste zoveel mogelijk opgedeeld zijn: dat bevordert checks and balances. Zolang een werkelijk geïntegreerde belangenafweging niet plaats vindt, is dat aantrekkelijk. En misschien is die ook wel helemaal niet mogelijk, en moeten we juist blij zijn met een gedeelde overheid. Zie nog het rapport Steekhoudend ministerschap van de commissie-Scheltema, 's-Gravenhage 1993, p. 33, inzake maatschappelijke tegenstellingen als hier aan de orde. Het verstatelijkt particulier initiatief draagt op milieuterrein bij aan de nodige checks and balances.

9. Aan burgers als boer Kuunders valt dit allemaal wat moeilijker te verkopen: die worden als een

pingpongballetje heen en weer geslagen door overheidsinstanties en de nu kennelijk als semi-overheid beschouwde stichtingen, waarbij het wettelijke netje ook plotseling wat meer of wat minder boven de tafel kan uitsteken.

Boer Kuunders blijft achter het netje van de Natuurbeschermingswet hangen: niet te verwachten viel dat hem de vergunning alsnog zou worden verleend. Ook al had Kuunders in 1980/1982 niet hoeven te verwachten dat hij een Natbw.vergunning nodig zou hebben, dan nog hangt hij. Dit kan niet het resultaat zijn van behoorlijk en adequaat bestuur, vooral niet van de centrale overheid. Ook al zal de schade nog geheel of ten dele worden vergoed via toepassing van art. 18 Natbw., dan nog had deze gang van zaken voorkomen moeten worden, ten gunste van de belastingbetaler, maar vooral van de burger, met wie de overheid tegenwoordig zo graag in een 'wederkerige rechtsbetrekking' wil staan.

Prof. mr L.J.A. Damen