



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Annotatie bij Hoge Raad, 10 oktober 2025,
ECLI:NL:HR:2025:1534**

Hanrath, L.I.A.

Citation

Hanrath, L. I. A. (2026). Annotatie bij Hoge Raad, 10 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1534. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2026(2), 25-30. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4307502>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4307502>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2026/6**HOGE RAAD**

10 oktober 2025, nr. 25/00497

(Mrs. M.J. Kroeze, T.H. Tanja-van den Broek, H.M. Wattendorff, A.E.B. ter Heide, F.R. Salomons) m.nt. L.I.A. Hanrath*

Art. 217 Rv; art. 3:305a BW

NJ 2025/292

NJB 2025/2460

RvdW 2025/1108

ECLI:NL:HR:2025:1534

ECLI:NL:PHR:2025:695

M&M is representatief en heeft voldoende belang bij voeging aan de zijde van Shell, mede omdat de Hoge Raad wederzijdse beïnvloeding van de ontvankelijkheidsvereisten voor belangenorganisaties en de voegingsvereisten aanneemt.

M&M wenst zich in cassatie als belangenorganisatie te voegen aan de zijde van Shell. [...] Indien een partij die zich aan de zijde van de oorspronkelijk gedaagde wenst te voegen dat doet als belangenorganisatie, hoeft bij de beoordeling van de toewijsbaarheid van de vordering tot voeging niet te worden onderzocht of zij aan alle eisen van art. 3:305a BW voldoet. Zij stelt dan immers niet zelf een rechtsovereenkomst in als in die bepaling bedoeld. [...] De omstandigheid dat het gaat om een belangenorganisatie kleurt wel het op grond van art. 217 Rv vereiste belang bij voeging. Beoordeeld dient dan ook te worden of de verzochte voeging inderdaad strekt tot bescherming van de gelijksoortige belangen die de belangenorganisatie ingevolge haar statuten beoogt te behartigen en of zij de groep van personen om wier belangen het gaat, in voldoende mate representeert. Welke eisen aan de representativiteit dienen te worden gesteld, hangt af van de omstandigheden van het geval. M&M stelt op te komen voor de belangen en rechten van Nederlandse burgers in verband met energie. Het door M&M gestelde belang strookt met haar statutaire doelstelling. M&M stelt zich volgens haar statuten immers onder meer ten doel "de belangen en rechten van Nederlandse burgers in verband met energie, in brede zin (inclusief democratie, economie, omgeving, klimaat en gezondheid), te beschermen, behartigen en vertegenwoordigen, daaronder begrepen het in rechte vertegenwoordigen van die belangen en rechten [...] Dit ideële doel strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen [...] M&M heeft uiteengezet dat zij uitvoering geeft aan de [...] doelomschrijving door informatie-uitwisseling op haar website, debat via soci-

ale media en andere mediakanalen, brainstormsessies onder experts en deelname aan en organisatie van symposia en andere vormen van democratisch debat. Ook organiseert M&M naar eigen zeggen regelmatig bijeenkomsten voor steunbetuigers en andere belangstellenden, en heeft zij tijdens haar nog korte bestaan vele steunbetuigingen, donaties en blijken van sympathie ontvangen. M&M heeft daarmee [...] voldoende aannemelijk gemaakt dat zij — als recent opgerichte ideële belangenorganisatie — een achterban heeft voor wiens belangen zij opkomt. M&M stelt dat haar belang bij voeging erin is gelegen dat haar achterban nadelige feitelijke gevolgen kan ondervinden van toewijzing van de [...] vorderingen van Milieudefensie c.s. Dat belang is, gelet op de daarbij door M&M gegeven toelichting, voldoende aannemelijk. [...] De vordering tot voeging van M&M is derhalve toewijsbaar.

Stichting Milieu en Mens, te Zwolle, eiseres in het incident, hierna: M&M, advocaat: C.S.G. Janssens, tegen

1. Vereniging Milieudefensie, te Amsterdam,
 2. Stichting Greenpeace Nederland, te Amsterdam,
 3. Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee, te Harlingen,
 4. Stichting ter bevordering van de Fossielvrijbeweging, te Amsterdam,
 5. Stichting Both Ends, te Amsterdam,
 6. Jongeren Milieu Actief, te Amsterdam,
- verweersters in het incident, eiseressen tot cassatie, hierna gezamenlijk: Milieudefensie c.s., advocaten: P.A. Fruytier en J.P. Jas, en tegen

Shell PLC, te Londen, Verenigd Koninkrijk, verweerder in het incident, verweerder in cassatie, hierna: Shell, advocaten: F.E. Vermeulen en A.G. Colenbrander.

1 Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

- a. het vonnis in de zaak C/09/571932 / HA ZA 19-379 van de rechtbank Den Haag van 26 mei 2021;
- b. de arresten in de zaak 200.302.332/01 van het gerechtshof Den Haag van 25 april 2023 (voegingsincident) en 12 november 2024.

Milieudefensie c.s. hebben tegen het arrest van het hof van 12 november 2024 beroep in cassatie ingesteld.

M&M heeft bij incidentele conclusie gevorderd zich in het geding tussen partijen aan de zijde van Shell te mogen voegen.

Milieudefensie c.s. hebben geconcludeerd tot niet-ontvankelijkverklaring van M&M in haar incidentele vordering tot voeging, althans tot afwijzing van die vordering.

* L.I.A. Hanrath is promovenda Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

Shell refereert zich in het voegingsincident aan het oordeel van de Hoge Raad.

De conclusie van de plaatsvervangend Procureur-Generaal strekt tot toewijzing van de incidentele vordering tot voeging.

2 Uitgangspunten

2.1 Voor de beoordeling van de incidentele vordering tot voeging kan worden uitgegaan van het volgende.

(i) Milieudefensie c.s. zijn belangenorganisaties die zich ten doel stellen – kort gezegd – de bescherming van de natuur en het milieu.

(ii) Shell is de tophoudstermaatschappij van de Shell-groep.

(iii) M&M is op 3 februari 2022 opgericht. Haar statutaire doelstelling houdt, voor zover van belang, het volgende in (art. 3 van haar statuten):¹

“1. De Stichting heeft ten doel om de belangen en rechten van Nederlandse burgers in verband met energie, in brede zin (inclusief democratie, economie, omgeving, klimaat en gezondheid), te beschermen, behartigen en vertegenwoordigen, daaronder begrepen het in rechte vertegenwoordigen van die belangen en rechten en het verrichten van alle verdere handelingen, die met het voorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

2. De Stichting bevordert het algemeen belang, heeft een ideëel doel en streeft ernaar een algemeen nut beogende instelling te [zijn]. Zij heeft geen winstoogmerk.

3. De Stichting tracht haar doel onder meer te bereiken door:

a. het voeren van juridische procedures teneinde de belangen en rechten van Nederlandse burgers ter zake van energie (zoals hierboven omschreven) te verdedigen, beschermen en in rechte erkend te krijgen casu quo te handhaven en af te dwingen;

(...)”

2.2 In dit geding hebben Milieudefensie c.s. op de voet van art. 3:305a BW vorderingen ingesteld tegen Shell, die ertoe strekken te bewerkstelligen dat Shell de CO₂-emissies die zijn verbonden aan de bedrijfsactiviteiten en verkochte energiedragende producten van de Shell-groep zodanig beperkt of doet beperken dat deze in 2030 zullen zijn verminderd met 45% ten opzichte van het niveau van 1990. De rechtbank heeft de vorderingen grotendeels toegewezen.²

2.3 M&M heeft in het door Shell ingestelde hoger beroep gevorderd zich te mogen voegen aan de

zijde van Shell. Het hof heeft die vordering toegewezen.³

2.4 Het hof heeft bij eindarrest⁴ het vonnis van de rechtbank vernietigd en de vorderingen van Milieudefensie c.s. afgewezen.

2.5 Milieudefensie c.s. hebben cassatieberoep ingesteld tegen het eindarrest. Zij hebben alleen Shell als verweerster in de cassatieprocedure betrokken. M&M heeft in cassatie opnieuw gevorderd zich aan de zijde van Shell te mogen voegen.

3 Beoordeling van de incidentele vordering tot voeging

3.1.1 M&M heeft in cassatie haar belang bij voeging als volgt toegelicht.

M&M komt als belangenorganisatie op voor de belangen en rechten van Nederlandse burgers in verband met energie. Zij streeft naar betaalbare energie en energiezekerheid voor alle inwoners van Nederland. M&M wenst – door zich te voegen – haar ideële doelen te realiseren, te weten het bewerkstellingen dat in een democratisch proces een optimaal evenwicht wordt bereikt tussen klimaat- en energiebeleid en voor iedereen betaalbare energie. Als de vorderingen van Milieudefensie c.s. worden toegewezen, zal dat leiden tot enorme verhoging van de energieprijzen en tot een verdere toename van al bestaande energiearmoede. Het is daarom in het belang van de personen die M&M vertegenwoordigt dat de vorderingen van Milieudefensie c.s. worden afgewezen.

3.1.2 Milieudefensie c.s. voeren aan, samengevat, dat M&M niet voldoet aan de eisen van art. 3:305a BW en dat evenmin wordt voldaan aan de eisen van art. 217 Rv, nu het gestelde belang bij voeging uitsluitend is gelegen in het voorkomen van precedentwerking.

3.2.1 Ieder die een belang heeft bij een tussen andere partijen aanhangig geding, kan vorderen zich daarin te mogen voegen (art. 217 Rv). Voor het aannemen van een zodanig belang is voldoende dat de partij die voeging vordert, nadelige gevolgen kan ondervinden van een uitkomst van de procedure die ongunstig is voor de partij aan wier zijde zij zich wenst te voegen. Onder nadelige gevolgen zijn in dit verband te verstaan de feitelijke of juridische gevolgen die de toe- dan wel afwijzing van de in die procedure ingestelde vordering of het gezag van gewijsde van in de uitspraak in die procedure gegeven eindbeslissingen zal kunnen hebben voor degene die de voeging vordert. In de mogelijke precedentwerking van die uitspraak is dus niet reeds een voldoende belang gelegen, ook niet indien sprake is

¹ Productie 1 bij incidentele conclusie tot voeging.

² Rechtbank Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

³ Gerechtshof Den Haag 25 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:736.

⁴ Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099.

van sterk op elkaar gelijkende vorderingen of feitencomplexen tussen deels dezelfde partijen.⁵

3.2.2 De bevoegdheid van een procespartij om een rechtsmiddel aan te wenden, sluit niet uit dat die partij een gerechtvaardigd belang erbij kan hebben om louter door middel van een vordering tot voeging in de volgende instantie, betrokken te blijven bij het geding en het standpunt van de partij aan wier zijde zij zich voegt, te ondersteunen door aanvoering van nadere argumenten. Wel kan een vordering tot voeging worden afgewezen wegens strijd met de eisen van een goede procesorde of wegens misbruik van procesrecht.⁶

3.3 M&M wenst zich in cassatie als belangenorganisatie te voegen aan de zijde van Shell, de oorspronkelijk gedaagde in deze art. 3:305a BW-procedure. Voeging in een dergelijke procedure aan de zijde van de oorspronkelijk eiser is onverenigbaar met het wettelijk systeem zoals neergelegd in de art. 1018d en 1018e Rv. Dat geldt echter niet voor voeging aan de zijde van de oorspronkelijk gedaagde in zo'n procedure.

Indien een partij die zich aan de zijde van de oorspronkelijk gedaagde wenst te voegen dat doet als belangenorganisatie, hoeft bij de beoordeling van de toewijsbaarheid van de vordering tot voeging niet te worden onderzocht of zij aan alle eisen van art. 3:305a BW voldoet. Zij stelt dan immers niet zelf een rechtsvordering in als in die bepaling bedoeld. Evenmin is haar inzet erop gericht in een later stadium een rechtsvordering als bedoeld in art. 3:305a BW te kunnen instellen, zoals het geval is bij een verzoek tot het houden van een voorlopig getuigenverhoor.⁷ De omstandigheid dat het gaat om een belangenorganisatie kleurt wel het op grond van art. 217 Rv vereiste belang bij voeging. Beoordeeld dient dan ook te worden of de verzochte voeging inderdaad strekt tot bescherming van de gelijksoortige belangen die de belangenorganisatie ingevolge haar statuten beoogt te behartigen en of zij de groep van personen om wier belangen het gaat, in voldoende mate representeert. Welke eisen aan de representativiteit dienen te worden gesteld, hangt af van de omstandigheden van het geval.

3.4.1 M&M stelt op te komen voor de belangen en rechten van Nederlandse burgers in verband met energie. Het door M&M gestelde belang strookt met haar statutaire doelstelling. M&M stelt zich volgens haar statuten immers onder meer ten doel "de belangen en rechten van Nederlandse burgers in verband met energie, in brede zin (inclusief democratie, economie, omgeving, klimaat en gezondheid), te beschermen, behartigen en vertegenwoordigen, daaronder begrepen het in rechte vertegenwoordigen van de belangen en rechten (...)" (zie hiervoor in 2.1 onder (iii)). Dit ideële doel strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen (vgl. art. 3:305a lid 1 BW).

3.4.2 M&M heeft uiteengezet dat zij uitvoering geeft aan de hiervoor in 3.4.1 weergegeven doelomschrijving door informatie-uitwisseling op haar website, debat via sociale media en andere media-kanalen, brainstormsessies onder experts en deelname aan en organisatie van symposia en andere vormen van democratisch debat. Ook organiseert M&M naar eigen zeggen regelmatig bijeenkomsten voor steunbetuigers en andere belangstellenden, en heeft zij tijdens haar nog korte bestaan vele steunbetuigingen, donaties en blijken van sympathie ontvangen. M&M heeft daarmee, ook in het licht van hetgeen Milieudefensie c.s. daartegen hebben aangevoerd, voldoende aannemelijk gemaakt dat zij – als recent opgerichte ideële belangenorganisatie – een achterban heeft voor wiens belangen zij opkomt.

3.5 M&M stelt dat haar belang bij voeging erin is gelegen dat haar achterban nadelige feitelijke gevolgen kan ondervinden van toewijzing van de hiervoor in 2.2 bedoelde vorderingen van Milieudefensie c.s. Dat belang is, gelet op de daarbij door M&M gegeven toelichting, voldoende aannemelijk. Het belang van M&M is dus niet alleen gelegen in het voorkomen van precedentwerking, zoals Milieudefensie c.s. betogen.

3.6 De vordering tot voeging van M&M is derhalve toewijsbaar.

4 Beslissing

De Hoge Raad:

- laat M&M toe zich te voegen aan de zijde van Shell;
- veroordeelt Milieudefensie c.s. in de kosten van dit incident, tot op deze uitspraak aan de zijde van M&M begroot op € 800 voor salaris, en aan de zijde van Shell op nihil;
- verwijst de zaak naar 7 november 2025 voor verweerschrift.

Noot

1. Ruim zes jaar nadat Milieudefensie c.s. Shell aansprakelijk stelden voor diens bijdrage aan gevaarlijke klimaatverandering, bereikt de kwestie de Hoge Raad (HR). In dit tussenarrest beslist de HR dat Stichting Milieu en Mens (M&M), die o.a. opkomt voor energiezekerheid, zich in cassatie mag voegen aan de zijde van Shell, zoals eerder ook in hoger beroep (Hof Den Haag 25 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:736, AB 2023/195 m.nt. Stolk). Het tussenarrest vormt een nieuwe ontwikkeling in de Shell/Milieudefensie-saga en is bovendien de eerste keer dat de HR zich uitlaat

⁵ Zie o.m. HR 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:750, rov. 2.4.

⁶ HR 15 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:43, rov. 3.3.

⁷ HR 11 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:347, rov. 3.1.3.

over de voeging van een belangenorganisatie in een collectieve actie. In deze noot plaats ik de succesvolle voeging in de bredere context van algemeenbelangacties (par. 2–3) en bespreek ik het juridisch kader voor voeging en ontvankelijkheid (par. 4), waarna ik constateer dat de rechter pragmatisch omgaat met geldende vereisten (par. 5–6). Deze ontwikkeling contrasteert met het bestuursrecht, waar de mogelijkheden voor (voegende) belangenorganisaties om twee redenen beperkt zijn (par. 7–9). Gelet hierop, signaleer ik dat de benadering van de HR potentieel relevant zou kunnen zijn voor het bestuursrecht in het licht van het rapport van de Commissie Verruiming bevoegdheden bestuursrechter van de Vereniging voor bestuursrecht (VAR-Cie Verruiming) (par. 10).

2. Het is niet verrassend dat M&M zich opnieuw wil voegen, nu Milieudefensie van de procespartijen in hoger beroep alleen Shell heeft gedagvaard in cassatie. Algemeenbelangacties, zoals Milieudefensie/Shell, kunnen bovendien vergaande gevolgen hebben voor derden (R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, 'Algemeenbelangacties bij de burgerlijke rechter', in: A. Wirtgen e.a., *Preadviezen VVSR-BN 2020–2021*, par. 2.3). Juist deze mogelijke 'macro-effecten' maken voeging aantrekkelijk om belangen wél te vertegenwoordigen in het geding, zoals hier het belang van burgers bij betaalbare energie in een zaak over emissies door fossiele brandstoffen. Na het succes van M&M in hoger beroep, probeerden meer belangenorganisaties zich te voegen in procedures waarin de belangen van hun achterban niet vertegenwoordigd zouden zijn. Zo werd Stichting Stikstofclaim toegelaten in een geschil tussen Greenpeace en de Staat over stikstofmaatregelen (Rb. Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20779) en de Woonbond in een collectieve actie tussen verhuurdersorganisatie Fair Huur en de Staat (Rb. Den Haag 27 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:4091).

3. Dit tussenarrest vormt het nieuwste hoofdstuk in bovengenoemde ontwikkeling. M&M, die opkomt voor de belangen van burgers bij betaalbare energie en energiezekerheid, wil zich voegen aan de zijde van Shell, omdat zij vreest dat een uitkomst in het voordeel van Milieudefensie deze belangen schaadt. M&M meent bovendien dat een balans tussen betaalbare energie en klimaatbeleid op democratische wijze moet worden gevonden en niet via een rechterlijk reductiebevel. De HR volgt plv. P-G Wissink in het oordeel dat M&M kwalificeert als ideële, representatieve belangenorganisatie, wier achterban feitelijke gevolgen kan ondervinden van een voor Milieudefensie gunstig arrest (Concl. 20 juni 2025, ECLI:NL:PHR:2025:695). M&M mag zich dus – net als in hoger beroep – voegen in cassatie en binnen de grenzen van de rechtsstrijd argumenten ter ondersteuning van het standpunt van Shell aandragen. Waar het Hof echter slechts liet door-

schemeren dat sommige ontvankelijkheids- of voegingsvereisten niet of minder strikt gelden (vgl. de noot van Arentz bij de hogerberoepszaak, Hof Den Haag 25 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:736, *M en R* 2023/114), overweegt de HR expliciet dat sommige ontvankelijkheidsvereisten voor belangenorganisaties niet of anders gelden, omdat het om een voeging gaat, en dat het belangvereiste voor voeging wordt gekleurd doordat het een *belangenorganisatie* betreft.

4. Artikel 217 Rv vereist dat de voegende partij 'voldoende belang' heeft: dat zij nadelige juridische of feitelijke gevolgen kan ondervinden van een uitkomst van de procedure die ongunstig is voor de partij aan wier zijde zij zich voegt (HR 14 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC6692, r.o. 3.3 en HR 12 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1602, r.o. 3.2.). De vrees voor precedentwerking is hiervoor onvoldoende (HR 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:750, r.o. 2.4). Het WODC signaleert nog een belangrijke lacune: regels over voeging die zijn toegesneden op de collectieve actie uit artikel 3:305a BW, ontbreken (R. Rijnhout & T.M.C. Arons e.a., *Vijf jaar WAMCA. Evaluatie Wet Afwikkeling massaschade in collectieve actie*, WODC 2025, par. 3.1.3). In de rechtspraak lijkt inmiddels opgehelderd dat artikel 3:305a BW – dat de toegang voor belangenorganisaties regelt – ook van toepassing is op voegende belangenorganisaties (zie Rb. Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20779, r.o. 5.5; Rb. Den Haag 27 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:4091, r.o. 5.5 en Hof Amsterdam 21 november 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:3341, r.o. 4.11. Kritisch: A.F. Veldhuis & W. Heemskerk, in: W.H. van Boom, B.M. Katan & J.H. Lemstra (red.), *Handboek Massaschade (Recht en Praktijk nr. CA29)*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 261). De rechter moet dus niet alleen kijken of een belang bestaat, maar ook wie daarvoor mag opkomen. Dát gekeken moet worden naar ontvankelijkheid is inmiddels dus duidelijker, maar in welke mate dit moet gebeuren, is minder helder. Zo bevat artikel 3:305a BW een divers scala aan ontvankelijkheidseisen voor belangenorganisaties (zoals *governance*-, financieerings- en representativiteitsvereisten en meer praktisch rechtspersoonlijkheid en een overlegplicht), waarvan niet duidelijk is of, hoe en in welke mate ze bij voegende belangenorganisaties gelden.

5. De HR overweegt dat artikel 3:305a BW niet onverkort van toepassing is op de voegende belangenorganisatie, omdat M&M niet zelf cassatieklachten formuleert, maar zich 'aansluit' bij die van Shell. Hoewel de HR niet expliciteert welke vereisten dan niet of minder zouden gelden, kan gedacht worden aan het overlegvereiste (zie r.o. 2.22 van de conclusie). De HR benoemt wél expliciet dat aan het representativiteitsvereiste moet worden voldaan. Dit lijkt vervolgens grotendeels samen te vallen met de 'voldoende belang'-vraag, waar moet worden be-

oordeeld 'of de voeging strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen die de belangenorganisatie ingevolge haar statuten beoogt te behartigen' en of zij voldoende representatief is voor de betreffende groep. Zoals onderzoek eerder al aantoonde (E.R. de Jong e.a., *Rechtsvergelijking toegang tot de rechter van belangenorganisaties in algemeenbelangacties*, WODC 2025), overweegt de HR dat eisen die aan representativiteit worden gesteld sterk context-afhankelijk zijn. Net als in hoger beroep (vgl. Stolk, AB 2023/195, onder 7; Arentz, M en R 2023/114, onder 3), lijkt de drempel hier niet enorm hoog, omdat wordt afgegaan op de activiteiten die M&M naar eigen zeggen organiseert, en op niet overgelegde doch 'vele steunbetuigingen, donaties en blijken van sympathie', waarmee M&M voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij beschikt over een achterban.

6. Samengevat getuigt het bovenstaande van een pragmatische, soepele en contextuele benadering: pragmatisch, omdat 'voeging' niet voorkomt in (de totstandkoming van) het huidige artikel 3:305a BW, maar de rechter toch tot een praktische oplossing komt; contextueel, omdat artikel 3:305a BW en artikel 217 Rv in onderlinge samenhang worden beschouwd; en soepel, omdat M&M onder de streep niet aan bijzonder hoge eisen lijkt te worden gehouden. Deze benadering is niet zonder risico. Omdat voeging hiermee aantrekkelijk wordt om bepaalde belangenorganisaties te vertegenwoordigen in een procedure, wordt mogelijk ook de deur geopend voor lobbyclubs of organisaties met verborgen motieven (zoals ook M&M is verweten: N. Waarlo, 'Tijdens Shell-zaak spreekt ook M&M: wat wil de stichting uit klimaatsceptische hoek?' *Volkskrant* 5 april 2024; M. Van Gestel, 'Ineens mengt een stichting zich in de strijd tussen Milieudefensie en Shell. Dit zaakje stinkt', *Trouw* 5 april 2025). Hoewel dus gewaakt moet worden voor onnodige ruis in een procedure, kan worden opgemerkt dat de benadering van de HR ook de potentie van voeging vergroot voor de inbreng en deelname van diverse (minderheids-)belangen.

7. Niet alleen in het civiele collectieve actierecht uit artikel 3:305a BW kunnen macro-effecten ontstaan omdat belangen buiten de procedure geraakt worden, ook in het bestuursrecht kan dit voorkomen, bijvoorbeeld in stikstofzaken. Dit roept de vraag op hoe het bestuursrechtelijke speelveld eruitziet wat betreft interventie door belangenorganisaties. In het bestuursrecht bestaan, voor zover hier van belang, twee samenhangende obstakels: het ontvankelijkheidsvereiste van 'rechtstreeks belang' en het gebrek aan een beroepsrecht tegen algemene regels. In de discussie over het wegnemen van deze obstakels zijn waardevolle parallellen te trekken met de benadering van de Hoge Raad.

8. Allereerst biedt een bestuursrechtelijke voeging vaak geen uitkomst voor belangenorganisa-

ties. Zo kan bijvoorbeeld LTO Nederland, als belangenbehartiger van agrariërs, zich niet voegen in stikstofzaken van Mobilisation for the Environment (MOB), omdat het collectieve boerenbelang niet voldoende rechtstreeks wordt geraakt door individuele handhavingsbesluiten (R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder*, Zutphen: Paris 2023, par. 2.5.1.3). Artikel 8:26 Awb vereist voor voeging namelijk belanghebbendheid, terwijl een belangenorganisatie niet als belanghebbende kwalificeert als haar belang niet rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit (ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, AB 2000/188 m.nt. Schreuder-Vlasblom). De beperkte voegingsmogelijkheden in het bestuursrecht worden, anders gezegd, deels veroorzaakt doordat *voegende* belangenorganisaties aan dezelfde ontvankelijkheidsvereisten (hier: rechtstreeks belang) moeten voldoen als *eisende* belangenorganisaties. Opvallenderwijs is dit juist een uitgangspunt dat de HR in bovenstaande zaak laat varen, door ontvankelijkheidsvereisten voor belangenorganisaties pragmatisch te benaderen in de voegingscontext. Hoewel het civiel en bestuurs-(proces)recht genoeg verschillen, bestaan ook overeenkomsten die deze parallel op zijn minst relevant maken, bijvoorbeeld dat de voegende derde in beide rechtsgebieden pas in een later stadium wordt toegelaten en gebonden is aan de bestaande rechtsstrijd (punt 3 in deze noot).

9. Een tweede obstakel voor voegende belangenorganisaties in het bestuursrecht, gerelateerd aan het gebrek aan rechtstreeks belang bij individuele besluiten, is dat artikel 8:3 Awb geen beroep tegen algemene regels toestaat, terwijl belangenorganisaties juist hierin een probleem zien. Omdat ingrijpend bestuurshandelen steeds vaker geschiedt via algemeen verbindende voorschriften of uitvoeringsbeleid, pleit de VAR-Cie Verruiming voor een beroepsrecht tegen algemene regels, maar dan alleen voor belangenorganisaties, waarvoor inspiratie wordt opgedaan bij de civiele (representativiteits-) toets uit artikel 3:305a BW (B.J. Schueler e.a., *Verbreiding van bestuursrechtsspraak*, Den Haag: Boom juridisch 2023, hfdst. 2). De Commissie impliceert vervolgens dat voeging dan ook alleen openstaat voor belangenorganisaties, maar laat onduidelijk hoe deze voeging er dan uit zou moeten zien, mocht een exclusief beroepsrecht voor belangenorganisaties geïntroduceerd worden. Als dit gebeurt, is bovenstaand arrest van de HR opnieuw interessant: de HR lijkt namelijk bereid andere eisen te stellen aan de ontvankelijkheid en representativiteit van belangenorganisaties, *juist* als het voeging betreft. In bestuursrechtelijke context moet óók nagedacht worden over de vraag of ontvankelijkheidsvereisten voor belangenorganisaties in zo'n algemene-regels-beroep onverkort (zouden moeten) gelden bij *voegende* belangenorganisaties.

10. Kortom, in bovenstaand tussenarrest komt de HR op pragmatische, contextuele en soepele wijze tot het oordeel dat bij de ontvankelijkheid van een belangenorganisatie gelet moet worden op de voegingscontext, terwijl ook de voegingsvereisten worden gekleurd doordat sprake is van een belangenorganisatie. Dit levert mogelijk relevante parallellen met het bestuursrecht op. Het arrest is dus ook voor de bestuursrechtjurist lezenswaardig vanwege de huidige bestuursrechtelijke drempels voor ontvankelijkheid van voegende belangenorganisaties en tegen de achtergrond dat wordt nagedacht over de vormgeving van een algemene-regels-beroep waar een exclusieve rol is weggelegd voor eisende en daarmee wellicht ook voegende belangenorganisaties.

L.I.A. Hanrath

AB 2026/7

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

19 november 2025, nr. 202400070/1/A3
(Mrs. E.J. Daalder, C.J. Borman, G.O. van Veldhuizen)
m.nt. P.J. Stolk

Art. 2.4 lid 2, art. 5.1 lid 2 aanhef en onder a en i, art. 5.1 lid 3 Woo

NJB 2025/2778
ECLI:NL:RVS:2025:5627

Wob-Woo: zoek de verschillen Zorgvuldigheidsbeginsel. Gecorrigeerde Inventarislijst. Controle motiveringsplicht. Buitenlandse betrekkingen. Stroevoer contact. Goede taakuitoefening bestuursorgaan. Goed functioneren van de ministerraad vereist vertrouwelijkheid van wat is besproken. Documenten ten behoeve van voorbereiding debat parlement.

Het zorgvuldigheidsbeginsel, in de Woo geconcretiseerd in onder meer artikel 2.4, tweede lid, brengt met zich dat een bestuursorgaan bij het verstrekken van openbaar gemaakte documenten duidelijk maakt wat het heeft verstrekt. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank er terecht vanuit gegaan dat de minister hieraan in dit geval heeft voldaan door bij de besluiten inventarislijsten te voegen. Voor zover ervan moet worden uitgegaan dat in de inventarislijsten over sommige documenten onjuiste of onduidelijke gegevens zijn opgenomen, leidt dit niet tot een ander oordeel. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de minister zich in het besluit van 14 oktober 2022 reenschap heeft gegeven van de onduidelijke beschrijving van een aantal niet openbaar gemaakte documenten in de inventarislijst bij het besluit van 6 december 2021 en die beschrijving vervolgens heeft verduidelijkt.

Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat de vermelding in de inventarislijst bij het besluit van 10 maart 2023 van onjuiste data van een aantal gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten niet tot gevolg heeft gehad dat onduidelijk is welke documenten de minister heeft verstrekt. In zoverre is de controlefunctie van de Woo dus niet belemmerd. Verder heeft de vermelding van onjuiste data in de inventarislijst naar het oordeel van de Afdeling de controle op de naleving door de minister van de motiveringsplicht van artikel 5.3 van de Woo niet bemoeilijkt. Het is immers zowel op basis van de in de inventarislijst vermelde data als op basis van de door de stichting als waarschijnlijk juist voorgestelde oudere data duidelijk dat deze motiveringsplicht van toepassing is. Het voorgaande laat overigens onverlet dat een bestuursorgaan er in het algemeen goed aan doet om in een inventarislijst correcte informatie op te nemen en, in het geval precieze of eenduidige gegevens over een document ontbreken of niet gemakkelijk te achterhalen zijn, dat op de inventarislijst tot uitdrukking te brengen. Dit is te meer van belang omdat een inventarislijst, door internet-publicatie ervan samen met de besluiten en de openbaar gemaakte documenten, gemakkelijk een breder publiek kan bereiken dan alleen de verzoeker.

De Woo bevat ten opzichte van de Wob een aantal vernieuwingen die voor de toepassing van de zogenoemde relatieve weigeringsgronden relevant zijn. Zo staat in artikel 1.1 van de Woo een recht op toegang tot publieke informatie, in artikel 5.1, derde lid, van de Woo een specifieke motiveringsplicht bij de toepassing van een relatieve weigeringsgrond en in artikel 5.3 van de Woo een aanvullende motiveringsplicht bij de toepassing van een relatieve weigeringsgrond op informatie die ouder is dan vijf jaar. De relatieve weigeringsgronden stonden in de Wob in artikel 10, tweede lid, en staan in de Woo in artikel 5.1, tweede lid.

De wetgever heeft geen verandering beoogd in de manier waarop de bestuursrechter onder de Woo de toepassing door een bestuursorgaan van een relatieve weigeringsgrond toetst. De wetgever heeft de formulering van artikel 5.1, tweede lid, van de Woo juist dicht bij die van artikel 10, tweede lid, van de Wob gehouden, zodat onder de Woo gemakkelijk kan worden aangesloten bij de Wob-rechtspraak over de relatieve weigeringsgronden (Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 22). Zoals onder de Wob, toetst de bestuursrechter onder de Woo zonder terughoudendheid of het door het bestuursorgaan ingeroepen andere belang dan het algemeen belang bij openbaarmaking zich voordoet. Zoals ook het geval was onder de Wob, heeft het bestuursorgaan onder de Woo bij de te maken afweging tussen het algemeen belang bij openbaarmaking en het door de weigeringsgrond beschermde belang beoordelingsruimte, zodat de toetsing door de bestuursrechter van die afweging terughoudend is. Dit betekent dat de bestuursrechter toetst of het bestuursorgaan zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stel-