

MASTER'S THESIS

Zit het Nederlandse bestuursrecht vast in zijn eigen fuik?

Wat zijn de gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU van 14 januari 2021 (C-826/18) voor de personenfuik ex artikel 6:13 Awb en het belanghebbendenbegrip ex artikel 1:2 Awb?

Kramer, Steven

Award date:
2021

Awarding institution:
Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 19. Jul. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



Scriptie: Zit het Nederlandse bestuursrecht vast in zijn eigen fuik?

Wat zijn de gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU van 14 januari 2021 (C-826/18) voor de personenfuik ex artikel 6:13 Awb en het belanghebbendenbegrip ex artikel 1:2 Awb?

Datum: 8 november 2021
Auteur: Steven Kramer
Studentnummer: 851942246
Cursus: Scriptie
Cursuscode: RM0202192033
Versie: 1
Status: Definitief
Aantal woorden: 13.958

Begeleider: Sander Kole
Examinator: Rolf Ortlep

Samenvatting

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van Justitie van de EU een arrest gewezen betreffende prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg. De vragen zijn gesteld in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en milieu waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is toegepast.

Het Hof komt tot de conclusie dat het Verdrag van Aarhus zich verzet tegen een regeling waarin de ontvankelijkheid van het beroep van een niet-gouvernementele organisatie afhankelijk wordt gesteld van de deelname aan het voorafgaande besluitvormingsproces. Hiermee is artikel 6:13 Awb in strijd met het Verdrag.

Op basis van dit arrest heeft de ABRvS twee richtinggevende uitspraken gedaan waarin zij tot de conclusie komt dat artikel 6:13 Awb ook in strijd is betreffende niet-gouvernementele organisaties.

Daarnaast is haar conclusie dat het nationale milieurecht ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces verleent dan aan alleen “het betrokken publiek”. Daarmee mag ook een niet-belanghebbende persoon of rechtspersoon die zienswijzen heeft ingediend beroep bij de bestuursrechter indienen tegen het definitieve besluit.

Dat kan grote gevolgen hebben voor het stelsel zoals wij dat nu in Nederland kennen. Dit betekent namelijk in de praktijk dat er pas na het verstrijken van de beroepstermijn duidelijkheid komt over het in stand blijven van een “Aarhus-besluit.”

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Inhoudsopgave	l
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	4
1.3 Kernbegrippen	4
1.4 Afbakening van het onderzoek	4
1.5 Methode	5
1.6 Opzet en hoofdstukindeling.....	5
2. Wat houdt het belanghebbendenbegrip in zoals dit is opgenomen in artikel 1:2 Awb?	7
2.1 De betekenis van het belanghebbendenbegrip	7
2.2 Invulling en criteria belanghebbendenbegrip.....	8
2.3 De rechtspersoon als belanghebbende	10
2.4 Zienswijzen door eenieder	12
2.5 Tussenconclusie	13
3. Wat is de betekenis van de personen- en onderdelenfuik ex artikel 6:13 Awb in het Nederlandse bestuursrecht?	15
3.1 Een korte omschrijving van de personen- en onderdelenfuik.....	15
3.2 De ontwikkeling en achtergrond van de personen- en onderdelenfuik.....	15
3.3 De fuik in het omgevingsrecht.....	17
3.4 Tussenconclusie	18
4. Wat beoogt het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot de rechter mede in relatie tot het Europese bestuursrecht?	19
4.1 Rechtsbescherming in het Europese bestuursrecht.....	19
4.2 Doorwerking van het Verdrag van Aarhus	20
4.3 Eerdere rechtspraak over het Verdrag van Aarhus	22
4.4 Tussenconclusie	26
5. Wat zijn de gevolgen van de uitspraak van het Hof voor het Nederlandse belanghebbendenbegrip en personenfuik?	27
5.1 Achtergrond van de casus	27
5.2 De prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg	28
5.3 De uitspraak van het Hof.....	30
5.3.1 Conclusie advocaat-generaal Bobek	30

5.3.2 De beoordeling door het Hof	30
5.4 De gevolgen van de uitspraak van het Hof.....	32
5.4.1 Eerste richtinggevende uitspraak ABRvS	32
5.4.2 Tweede richtinggevende uitspraak ABRvS	34
5.4.3 Uitspraak Rechtbank Limburg	36
5.5 Tussenconclusie	36
6. Eindconclusie en aanbevelingen	39
6.1 Eindconclusie	39
6.2 Aanbevelingen	40
Literatuurlijst	43
Jurisprudentie	47

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op de internetsite van Roermond Nieuws was op 22 januari 2021 het volgende bericht geplaatst: “Personenfuik in Nederlandse omgevingsrecht in strijd met het Verdrag van Aarhus.”¹

Een bericht dat een aardverschuiving kan betekenen voor het Nederlandse bestuursrecht. Wat is hier nu precies aan de hand?

Zoals door Roermond Nieuws beschreven, hebben op 28 september 2017 burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren een omgevingsvergunning verleend voor een varkensstal. Het gaat om de activiteiten bouwen en milieu. Tegen deze omgevingsvergunning hebben diverse appellanten beroep aangetekend bij de Rechtbank Limburg. In de beroepsprocedure moet de Rechtbank Limburg in eerste instantie beoordelen of de verschillende appellanten ontvankelijk zijn in hun beroep.²

Wat betreft de eerste appellante, een dierenarts, komt de rechtbank na het toepassen van het Nederlandse bestuursprocesrecht tot de conclusie dat zij niet ontvankelijk is in haar beroep omdat zij geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Daarnaast hebben ook “Stichting Varkens in Nood”, “Stichting Dierenrecht” en “Stichting Leefbaar Buitengebied” (gezamenlijk aangeduid als “Stichting Varkens in Nood”) beroep ingesteld tegen de verleende omgevingsvergunning. De “Stichting Varkens in Nood” is wel aan te merken als een statutair belanghebbende in de zin van de Awb, maar heeft nagelaten om een zienswijze in te dienen tegen de ontwerpvergunning. Uit artikel 6:13 Awb volgt dat een belanghebbende die geen zienswijze kenbaar heeft gemaakt ook geen beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Het gevolg hiervan is dat ook “Stichting Varkens in Nood” door de bestuursrechter niet ontvankelijk dient te worden verklaard.

De rechtbank heeft vastgesteld dat de aangevraagde omgevingsvergunning onder de werking van het Verdrag van Aarhus valt en Europese milieurielichtlijnen ter uitvoering van dit Verdrag, in concreto de mer-richtlijn³. In het Verdrag van Aarhus wordt onder meer de inspraak en ook de toegang tot de rechter in zaken met (grote) milieugevolgen geregeld.⁴ Zowel Nederland als de Europese Unie zijn partij bij dit Verdrag. Dit betekent voor de Europese Unie dat, zoals in

¹ ‘Rechtbank Limburg, Personenfuik in Nederlandse omgevingsrecht in strijd met het Verdrag van Aarhus’, roermond.nieuws.nl, laatst gezien 08-11-2021.

² ‘Van Veen Advocaten, Belangrijke uitspraak van het Hof heeft drastische gevolgen voor milieuzaken’, vanveen.com, laatst gezien 08-11-2021.

³ Richtlijn 2011/92/EU van het Europese Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

⁴ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25-06-1998.

het vervolg van deze scriptie zal blijken, de bepalingen uit dit Verdrag voorrang hebben boven het secundaire Unierecht. De bepalingen van het Verdrag kunnen dus rechtstreeks worden getoetst door het Hof van Justitie van de EU (verder te noemen het Hof). Voor Nederland betekent dit enerzijds dat het Verdrag, voor zover het is omgezet in een specifieke bepaling in het secundaire Unierecht, via het Unierecht doorwerkt en anderzijds daar waar verdragsbepalingen niet zijn omgezet in het Unierecht voorrang hebben boven strijdig nationaal recht en dient het nationaal recht verdragsconform te worden uitgelegd of buiten toepassing te worden gelaten.⁵

Op 18 juni 2018 heeft de Rechtbank Limburg prejudiciële vragen gesteld aan het Hof. De rechtbank vraagt zich af, zonder nu, in deze inleiding, op de details in te gaan, of het verplicht doorlopen van een (bestuurlijke) inspraakprocedure op basis van artikel 6:13 Awb, de zogenaamde personenfuik, een niet toegestane belemmering is van de toegang tot de bestuursrechter voor belanghebbenden en daarmee in strijd met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus. Daarnaast vraagt de rechtbank zich af of het beperken van de kring van beroepsgerechtigden tot alleen belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb in overeenstemming is met de doelstellingen van het Verdrag. Dit alles in verband met de eerdergenoemde doorwerking van dit Verdrag in het Nederlandse milieurecht.

De Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ABRvS) heeft overigens in een uitspraak van 2 december 2015 aangegeven dat, op basis van eerdere arresten van het Hof van Justitie van 15 oktober 2015 (Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland) en van het Hof van 15 oktober 2009 (Djurgården), niet kan worden afgeleid dat voor het instellen van beroep geldende voorwaarde dat zienswijzen naar voren zijn gebracht, ongeoorloofd is.⁶ Dit omdat bijvoorbeeld de situatie in Duitsland volgens de ABRvS anders is dan de situatie in Nederland, zoals ik in hoofdstuk 4 nader zal toelichten.⁷

De Rechtbank Limburg twijfelt echter of bovenstaande visie van de ABRvS correct is en gaat met zijn vragen daarmee “de confrontatie aan” met de ABRvS. Het betreft hiermee de eerste prejudiciële vragen die over dit onderwerp worden gesteld in het kader van de toepassing in het Nederlandse recht.

De Rechtbank Limburg overweegt namelijk dat mogelijk de personenfuik uit 6:13 Awb niet houdbaar is. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus staat namelijk alleen toe dat het volgen van een bestuurlijke beroepsgang verplicht kan zijn voordat beroep bij de rechter kan worden ingesteld. Uit vaste jurisprudentie blijkt dat de Afdeling de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) beschouwt als een inspraakprocedure, als bedoeld artikel 6 van het Verdrag (en niet zo zeer een bestuurlijke beroepsgang). Dat is een ander

⁵ De doorwerking van het Verdrag van Aarhus zal nader worden toegelicht in hoofdstuk 4 van deze scriptie.

⁶ ABRvS, 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, r.o. 21.9.

⁷ HvJ, 15 oktober 2009, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631 (Djurgården) en HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683 (Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland); zie ook Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 367.

Verdragsrechtelijk instrument. Dit zou betekenen dat het niet indienen van zienswijzen er niet aan in de weg zou mogen staan tot het alsnog indienen van beroep. Is dat het geval, dan is artikel 6:13 Awb in strijd met het Verdrag.⁸

Op 14 januari 2021 heeft het Hof de prejudiciële vragen beantwoord⁹ en komt tot de conclusie dat artikel 6:13 Awb (gedeeltelijk) in strijd is met het Verdrag van Aarhus.¹⁰ Het Hof is van mening dat de toegang tot de rechter voor belanghebbenden niet afhankelijk mag worden gesteld van de deelname aan een voorbereidingsprocedure. Daarnaast komt het Hof tot de conclusie dat niet-belanghebbenden die rechten op inspraak in het besluitvormingsproces worden toegekend die rechten ook moeten kunnen afdwingen bij de rechter. Hierbij dient wel enige nuance te worden betracht zoals ik in het vervolg van mijn scriptie zal onderbouwen.¹¹

Het arrest van het Hof van 14 januari 2021 heeft mogelijk grote gevolgen voor de uitleg en toepassing van de personenfuik en het belanghebbendenbegrip in milieukwesties. Mogelijk heeft het arrest ook gevolgen voor het bestuursrecht in het algemeen omdat de toepassing van de personenfuik en het belanghebbendenbegrip niet alleen een rol speelt in het milieurecht.

Ik wil in mijn scriptie onderzoeken wat de gevolgen zijn van het Varkens in de Nood-arrest voor de toepassing van de personenfuik en het belanghebbendenbegrip in relatie tot de toegang tot de Nederlandse bestuursrechter. Ik beperk mij hierbij niet alleen tot gevolgen voor de toepassing van deze begrippen in milieukwesties, maar ook, zoals eerder aangegeven, voor het Nederlandse bestuursrecht in het algemeen. Dit wil ik doen op basis van de wetsgeschiedenis en doelstellingen van de artikelen waarop deze begrippen zijn gebaseerd en jurisprudentie, gerelateerd aan de uitgangspunten en doelstellingen van het Verdrag van Aarhus. Ik betrek hierbij onder meer ook uitspraken van Nederlandse rechters die sinds het arrest van het Hof zijn gedaan en literatuur die hierover verschenen is.¹²

⁸ Rechtbank Limburg, 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159.

⁹ Op basis van artikel 267 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU):

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen

a. over de uitlegging van de Verdragen,

b. over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie.

Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der lidstaten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen.

(...)

¹⁰ HvJ EU, 14 januari 2021 C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood).

¹¹ Een nadere toelichting op de antwoorden van het Hof is opgenomen in hoofdstuk 5 van deze scriptie.

¹² Deze scriptie is hiermee een vervolg op mijn memo: "Is de toegang tot de Nederlandse rechter te beperkt?" van 3 januari 2021 in het kader van de cursus Europees Bestuursrecht. Deze memo is geschreven vóór de publicatie van het arrest van het Hof. De memo liet een aantal (voor mij prangende) vragen open die in deze scriptie deels beantwoord worden.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Op basis van het bovenstaande heb ik de volgende probleemstelling en onderzoeksvraag geformuleerd:

Wat zijn de gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU van 14 januari 2021 (C-826/18) voor de uitleg en toepassing van personenfuik ex artikel 6:13 Awb en het belanghebbendenbegrip ex artikel 1:2 Awb in het Nederlandse bestuursrecht?

In het kader hiervan heb ik de volgende vier deelvragen geformuleerd om tot de beantwoording te komen van de bovenstaande probleemstelling:

- Wat houdt het belanghebbendenbegrip in zoals dit is opgenomen in artikel 1:2 Awb en op welke wijze wordt dit in het Nederlandse bestuursrecht in het algemeen en het milieurecht in het bijzonder uitgelegd en toegepast?;
- Op welke wijze wordt de personenfuik ex artikel 6:13 Awb in het Nederlandse bestuursrecht respectievelijk milieurecht uitgelegd en hoe wordt hieraan invulling gegeven?;
- Wat is de doelstelling van het Verdrag van Aarhus in het kader van de derde pijler van het Verdrag, in concreto de toegang tot de rechter en hoe werkt het Verdrag door in het Unierecht en het Nederlandse bestuursrecht en milieurecht?;
- Op welke wijze heeft het Hof in zijn uitspraak van 14 januari 2021 het Nederlandse belanghebbendenbegrip en personenfuik getoetst aan de hand van het Verdrag van Aarhus? Heeft het Hof hierbij rechtstreeks getoetst aan het Nederlandse recht of geeft het Hof aan de nationale rechter instructies mee voor de wijze van toetsing?

1.3 Kernbegrippen

De volgende kernbegrippen zijn voor mijn scriptie van belang:

- Belanghebbendenbegrip;
- Personen- en onderdelenfuik;
- Toegang tot de bestuursrechter;
- Doorwerking Europees recht;
- Aarhus-besluit;
- (Terugkeer) actio popularis

1.4 Afbakening van het onderzoek

In het kader van deze scriptie wil ik analyseren wat de gevolgen zijn van het Varkens in Nood-arrest van het Hof voor de Algemene wet bestuursrecht in relatie tot de toegang van de rechter op basis van de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus en de doorwerking van dit Verdrag in het Unierecht en het Nederlandse bestuursrecht in het algemeen en milieurecht in het bijzonder. Binnen mijn onderzoek wil ik verder niet ingaan op de juistheid van de doorwerking van het Verdrag op en implementatie in specifieke Europese wetgeving zoals bijvoorbeeld de Richtlijn industriële emissies (RIE)¹³ en de eerdergenoemde mer-richtlijn

¹³ Richtlijn 2010/75/EU van het Europese Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

alsmede in nationale wetgeving zoals het MER-besluit, de Wet milieubeheer (Wm) en Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Het Varkens in Nood-arrest heeft overigens mogelijk ook gevolgen voor de toepassing van het Nederlandse relativiteitsbeginsel (artikel 8:69a Awb). Op basis van dat artikel kunnen belanghebbenden zich niet beroepen op wettelijke voorschriften die niet zijn geschreven ter bescherming van hun belangen.¹⁴ Het relativiteitsbeginsel staat in nauw verband met de personenfuik ex artikel 6:13 Awb en met het belanghebbendenbegrip ex artikel 1:2 Awb niet zo zeer omdat ze de toegang tot de rechter kan beperken, maar met name de toetsing door de rechter kan beperken en kan daarmee ook op gespannen voet staan met de (ruime) toegang tot de rechter die het Verdrag van Aarhus voor ogen heeft. In het arrest van 14 januari 2021 heeft het Hof hier verder echter geen aandacht aan besteed (omdat de prejudiciële vragen van de rechtbank hier niet op gericht waren).

Gezien de beperkte omvang van mijn onderzoek zal ik in mijn scriptie hier dan ook niet verder op ingaan, mede omdat het geen rechtsvraag betrof in het kader van het Varkens in Nood-arrest, hoewel het zeker een interessant thema is voor een vervolgonderzoek.

1.5 Methode

Bij het uitvoeren van onderzoek voor mijn scriptie heb ik in hoofdzaak een tweetal onderzoeksmethoden toegepast. In de eerste plaats een literatuuronderzoek om hiermee een zo representatief en, voor zover mogelijk en relevant, een volledig mogelijk overzicht te krijgen van de literatuur over mijn onderzoeksvraag. Hoe wordt volgens diverse auteurs omgegaan met het belanghebbendenbegrip en de personenfuik en wat is de betekenis hiervan voor het Nederlandse bestuursrecht en wat is hun visie hierop?

Daarnaast heb ik een jurisprudentie-onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek heb ik mede uitgevoerd op basis van arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake zaken waarbij de toegang tot de rechter mogelijk wordt beperkt in strijd met het Verdrag van Aarhus in het bijzonder in relatie tot de bovengenoemde begrippen, maar daarnaast ook op basis van uitspraken van de ABRvS alsmede uitspraken van de bestuursrechters bij de rechtbanken.

1.6 Opzet en hoofdstukindeling

Mijn scriptie is als volgt opgebouwd. Om de gevolgen van het arrest van het Hof te bepalen voor het belanghebbendenbegrip en de personenfuik, is het van belang om deze begrippen te begrijpen. In hoofdstuk 2 onderzoek ik wat het belanghebbendenbegrip inhoudt zoals dit is opgenomen in artikel 1:2 Awb en hoe dit wordt toegepast. Het vormt de basis van de bestuursrechtelijke rechtsverhouding en bepaalt de toegang tot de rechter ex artikel 8:1 Awb. Daarom is het essentieel om dit begrip als eerste te behandelen. Vervolgens wil ik in hoofdstuk 3 het fuikenbegrip behandelen ex artikel 6:13 Awb dat geldt als een ontvankelijkheidsvereiste voor belanghebbenden ten aanzien van de toegang tot de bestuursrechter en kan hiermee een beperking voor belanghebbenden in relatie tot deze

¹⁴ Schlössels 2017, pag. 380.

toegang betekenen. In hoofdstuk 4 analyseer ik de toegang tot de bestuursrechter zoals dit wordt beoogd door het Verdrag van Aarhus in relatie tot het Europese bestuursrecht dat nog steeds wordt bepaald door het beginsel van procedurele autonomie. Dit vormt het kader voor hoofdstuk 5 waarin ik de gevolgen van het arrest van het Hof van 14 januari 2021 bespreek voor het Nederlandse belanghebbendenbegrip en personenfuik mede in het licht van eerdere arresten van het Hof over deze begrippen en uitspraken die zijn gedaan door Nederlandse rechters na het arrest van het Hof en literatuur die hierover verschenen is. Op basis hiervan analyseer ik of de uitleg en toepassing van deze begrippen in de Nederlandse rechtspraak daadwerkelijk strijdig zijn met het Europees recht en wil ik bepalen wat de gevolgen zijn voor het nationale milieurecht in het bijzonder en het bestuursrecht in het algemeen. Mijn scriptie sluit ik af met een conclusie in hoofdstuk 6 waarin ik mijn persoonlijke visie geef op deze centrale probleemstelling en onderzoeksvraag, inclusief aanbevelingen.

2. Wat houdt het belanghebbendenbegrip in zoals dit is opgenomen in artikel 1:2 Awb?

2.1 De betekenis van het belanghebbendenbegrip

Zoals ik in mijn inleiding heb aangegeven, is het belanghebbendenbegrip één van de kernbegrippen in het Nederlandse milieu- en bestuursrecht en, zoals later zal blijken in hoofdstuk 5, ook in het Verdrag van Aarhus.¹⁵

Waarom is het belanghebbendenbegrip zo belangrijk? Bij een bestuursrechtelijke rechtsverhouding zijn in de regel burgers betrokken die vaak op de voorgrond treden als belanghebbende. In het Nederlandse bestuursrecht wordt onder een belanghebbende verstaan een persoon of entiteit (of instantie) wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (artikel 1:2 lid 1 Awb).¹⁶ Dit kunnen eventueel ook bestuursorganen (artikel 1:2 lid 2 Awb) of rechtspersonen zijn wiens belang niet rechtstreeks bij het besluit is betrokken (artikel 1:2 lid 3 Awb). Op de rol van bestuursorgaan als belanghebbende zal ik in deze scriptie verder niet ingaan omdat het verder geen relevantie heeft in het kader van het arrest van het Hof, de rechtspersoon als belanghebbende des te meer zoals later zal blijken. In paragraaf 2.3 zal ik ingaan op de rechtspersoon als belanghebbende, de statutair belanghebbende.

Het begrip belanghebbende vervult in het bestuursrecht twee belangrijke functies: een functie in de besluitvormingsfase, dat wil zeggen de fase waarin het bevoegde gezag een besluit voorbereid en vervolgens tot stand brengt, en een functie in de rechtsbeschermingsfase waarin de bevoegde bestuursrechter wordt benaderd om een juridisch oordeel over het genomen besluit te geven.¹⁷ Wie bij het nemen van een besluit als belanghebbende moet worden betrokken, zal in principe ook bezwaar en beroep kunnen instellen tegen de beslissing van het bevoegde gezag. Uitgangspunt hierbij is dat een dergelijke beslissing een besluit is in het kader van artikel 1:3 van de Awb dat als “exclusief toegangsticket” tot de bestuursrechtelijke procedure geldt.¹⁸ Zoals Schlössels aangeeft, bakent het belanghebbendenbegrip de kring van bezwaar- en beroepsgerechtigde af. Artikel 8:1 Awb bepaalt dat een belanghebbende bij de bestuursrechter beroep kan instellen tegen een besluit.¹⁹ Hierbij bestaat een expliciete koppeling tussen de bezwaarschriftenprocedure en de beroepsprocedure c.q. de hoofdregel van artikel 8:1 jo. 7:1 Awb.²⁰

De doelstelling om de kring van beroepsgerechtigden te beperken door invoering van het belanghebbendenbegrip in de Algemene wet bestuursrecht is ingegeven door de behoefte tot inperking van de “juridisering”, waarbij het juridische aspect steeds belangrijker of dominant

¹⁵ In het Verdrag van Aarhus wordt overigens een ander term voor belanghebbende gebruikt: betrokken publiek.

¹⁶ Schlössels 2017, pag. 50.

¹⁷ Schlössels 2017, pag. 73.

¹⁸ ‘Defenz Advocaten, Dient het besluitbegrip wel of niet te worden losgelaten als exclusief toegangsticket tot een object van procedures voor de bestuursrechter?’, Defenz.nl.

¹⁹ Art. 8:1 Awb: *Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.*

²⁰ Art. 7.1 lid 2: *Het recht op bezwaar komt namelijk toe aan degene aan wie het recht is toegekend om beroep bij een bestuursrechter in te stellen.*

wordt in maatschappelijke relaties.²¹ Hierbij heeft, volgens Schlössels en Zijlstra, het bestuur nauwelijks meer de ruimte om zijn taak te vervullen bijvoorbeeld door alsmaar procederende burgers. Eén van de pogingen om te komen tot “dejuridisering” mede door beperking van het aantal beroepsgerechtigden (en hiermee te komen tot een snellere finale geschillenbeslechting) betrof het afschaffen per 1 juli 2005 van de “de actio popularis” oftewel het beroepsrecht voor “eenieder” in, in eerste instantie, het milieurecht (zie ook paragraaf 2.4).²² Zoals Schlössels het uitdrukt, “past een “actio popularis” niet goed bij de filosofie achter de Algemene wet bestuursrecht waarbij de individuele rechtsbescherming van een rechtzoekende met zijn of haar belangen centraal staat.”²³ Momenteel geldt “over de gehele linie” het belanghebbendenbegrip van artikel 1:2 Awb.²⁴ Hoe het belanghebbendenbegrip wordt ingevuld, beschrijf ik in paragraaf 2.2. Ik zal hierbij ingaan op het onderscheid tussen direct-belanghebbenden en derde-belanghebbenden en de criteria om als belanghebbende te worden beschouwd.

2.2 Invulling en criteria belanghebbendenbegrip

De invulling van het belanghebbendenbegrip is, zoals Schlössels en Zijlstra, zeer casuïstisch en is in de literatuur en vooral de rechtspraak al zeer uitgebreid behandeld.²⁵ De tekst van artikel 1:2 Awb geeft namelijk geen compleet beeld die het bestuursrecht stelt aan de eisen tot het zijn van belanghebbende.²⁶ In deze paragraaf wil ik ingaan op de belangrijkste elementen van dit begrip en op recente rechtspraak hierover. Deze elementen vormen een invulling van de eisen die in artikel 1:2, eerste en derde lid Awb worden gesteld.

Voor het aannemen van belanghebbendheid moet sprake zijn van:²⁷

- Een persoon of andere entiteit (“degene”);
- Een procesbelang (het besluit moet voor betrokkende “verschil” maken oftewel heeft de persoon of instantie met het voeren van de procedure juridisch iets te winnen);
- Eigen belang;
- Objectief bepaalbaar belang;
- Actueel belang;
- Persoonlijk belang;
- Rechtstreeks bij een besluit betrokken belang.

Bovenstaande elementen zijn al uitgebreid besproken in de literatuur.²⁸ In mijn scriptie wil ik echter wel ingaan op elementen die essentieel zijn voor milieurechtelijke procedures. Hierbij is het besluit van de overheidsinstantie niet direct aan een belanghebbende gericht, de zogenaamde direct-belanghebbende, maar de belanghebbende wordt er wel rechtstreeks

²¹ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 64.

²² Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 66.

²³ Schlössels, *JB Select* 2019, pag. 33.

²⁴ Boeve & Groothuijse 2019, pag. 412.

²⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 136.

²⁶ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 137.

²⁷ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 137.

²⁸ Zie bijvoorbeeld Klap & Groenewegen 2019 en Poorter, De 2003.

door geraakt, de derde-belanghebbende, bijvoorbeeld de buurman van de aanvrager (of misschien de dierenarts in de zaak Varkens in Nood?). Dit laatste aspect speelt vaak een rol bij kwesties in het kader van milieurechtelijke besluiten bijvoorbeeld de aanvraag van een omgevingsvergunning. Het is de hoofdregel dat een aanvrager van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning belanghebbende is in het kader van de procedure maar een derde mogelijksterwijs ook.²⁹ In het omgevingsrecht (in ruime zin) wordt, zoals Schlössels het omschrijft, “bij het bepalen van belanghebbendheid “ter differentiatie” in regel gekeken naar de (fysiek-ruimtelijke) gevolgen die een besluit veroorzaakt en naar de impact van deze gevolgen op de belangen van de betrokkene”.³⁰ In het omgevingsrecht (zoals milieurecht en natuurbeschermingsrecht) geldt gewoonlijk het afstands- en zichtscriterium.³¹ Zoals Boeve en Groothuijse aangeven, moet men binnen een bepaalde afstand wonen van een te bouwen inrichting bijvoorbeeld een fabriek om als belanghebbende te worden aangemerkt, dan wel zicht hebben op die fabriek. De reikwijdte van een omgevingsvergunning (of bijvoorbeeld een vergunning Wet natuurbescherming) is van invloed op de toegang tot de rechter. De vraag wie belanghebbende is bij een besluit wordt namelijk “beïnvloed door (mogelijke) gevolgen van de vergunde activiteit voor degene die zich daartegen wil verzetten.”³²

In het milieurecht zijn in het kader van de derde-belanghebbende in recentelijke jaren een aantal interessante uitspraken gedaan. Sinds 16 maart 2016 geldt dat “niet meer uitsluitend de gevolgen van de inrichting relevant zijn, maar dat naar objectieve maatstaven gemeten sprake moet zijn van ‘gevolgen van enige betekenis’ om als belanghebbende te worden gekwalificeerd bij een omgevingsvergunning voor milieu.”³³

In een uitspraak van 23 augustus 2017 heeft de ABRvS dit criterium nader ingevuld.³⁴ Zoals Van 't Lam het omschrijft, is uitgangspunt “dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals een omgevingsvergunning voor milieu – toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dit besluit.”³⁵ Van 't Lam vervolgt dat het criterium “gevolgen van enige betekenis” dient als correctie op dit uitgangspunt. “De gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van de betrokken dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt.”³⁶ Hierbij wordt rekening gehouden met de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen van de activiteit eventueel in onderlinge samenhang. Van belang hierbij kunnen, zoals Van 't Lam aangeeft, “ook de aard,

²⁹ Voor een uitzondering op deze hoofdregel zie bijvoorbeeld ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:663.

³⁰ Schlössels, *JB Select* 2019, pag. 35.

³¹ Boeve & Groothuijse 2019, pag. 413; Opmerking: Omgevingsrecht kan worden samengevat als de verzamelnaam voor alle wet- en regelgeving betreffende de fysieke leefomgeving, de omgeving dus waarin gewoond, gewerkt en gerecreëerd wordt. Het betreft de wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, water, natuurbescherming en algemeen bestuur (zie bijvoorbeeld wikipedia.nl).

³² Boeve & Groothuijse 2019, pag. 413.

³³ ABRvS, 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016, JM 2016/48 m.nt. J.S. Haaksbergen; zie ook Lam, ‘t, *M en R* 2019/52, afl. 5, juni 2019, pag. 319.

³⁴ ABRvS, 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271 m.nt. A.G.A. Nijmeijer, r.o. 3.2.

³⁵ Lam, ‘t, *M en R* 2019/52, afl. 5, juni 2019, pag. 319.

³⁶ ABRvS, 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271 m.nt. A.G.A. Nijmeijer, r.o. 3.2.

de intensiteit en de frequentie van de feitelijke gevolgen van belang zijn”.³⁷ De rechtspraak die na de uitspraak van 23 augustus 2017 is geweest, is casuïstisch. Van ’t Lam verwijst hierbij naar een aantal interessante uitspraken.

In een uitspraak van 4 juli 2018 van de Rechtbank Oost-Brabant wordt volgens ’t Lam “kernachtig” weergegeven waar het belanghebbendenbegrip om gaat.³⁸ In deze uitspraak overweegt de rechtbank het volgende:

“In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat alleen belanghebbenden beroep kunnen instellen. Hiervoor moet je een rechtstreeks betrokken belang hebben. Dat kan als je feitelijk iets voelt, ziet, hoort of ruikt door het vergunde project. Niet zomaar iets, het moet wel ergens over gaan.”³⁹

Het voorgaande heeft te maken met de vraag of een persoon en instantie kan worden aangemerkt als een (derde-)belanghebbende.

Hiermee is nog niet duidelijk wanneer een rechtspersoon, wiens belang niet rechtstreeks bij het besluit is betrokken c.q. niet rechtstreeks is geraakt door het besluit, denk hierbij aan de “Stichting Varkens in Nood”, als belanghebbende ex artikel 1:2 Awb, lid 3 wordt aangemerkt. Op dit aspect wil ik ingaan in paragraaf 2.3. In hoofdstuk 4 wil ik ingaan hoe Europeesrechtelijk tegen het Nederlandse belanghebbendenbegrip wordt aangekeken.

2.3 De rechtspersoon als belanghebbende

Eén van de belangrijke spelers in het arrest Varkens in Nood betreft een rechtspersoon, namelijk een stichting. Wanneer wordt een rechtspersoon ex artikel 1:2, derde lid Awb, zoals een milieuorganisatie, echter als belanghebbende beschouwd? In eerste instantie dient de vraag of er sprake is van rechtspersoonlijkheid te worden beantwoord aan de hand van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) in het bijzonder artikel 2:3 BW.⁴⁰

Op basis van de, in paragraaf 2.2 genoemde criteria, voor het aannemen van belanghebbendheid lijkt er in het geval van een rechtspersoon echter niet snel sprake van belanghebbendheid te zijn. Hier is echter sprake van rechtspersonen die willen opkomen voor hun statutaire belangen en wordt in dit kader gesproken over “statutair belanghebbenden”.⁴¹ Zoals Schlössels en Zijlstra opmerken, “verruimt artikel 1:2 Awb, lid 3 het belanghebbendenbegrip ten opzichte van lid 1.”⁴² Wordt in lid 1 de aanwezigheid van persoonlijk en eigen belang verondersteld, oftewel het besluit dient “feitelijke gevolgen” te hebben voor de betrokkene in kwestie⁴³, spreekt lid 3 van algemene en collectieve belangen

³⁷ Lam, ’t, *M en R* 2019/52, afl. 5, juni 2019, pag. 319.

³⁸ Lam, ’t, *M en R* 2019/52, afl. 5, juni 2019, pag. 319.

³⁹ Rechtbank Oost-Brabant, 4 juli 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:3234, r.o. 4; zie ook Lam, ’t, *M en R* 2019/52, afl. 5, juni 2019, pag. 320.

⁴⁰ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 162.

⁴¹ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 160.

⁴² Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 164.

⁴³ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 140.

dat wil zeggen belangen die het individuele belang overstijgen.⁴⁴ De rechtspersoon is hierbij gebonden aan zijn eigen doelstelling en wordt niet als belanghebbende aangemerkt wanneer hij opkomt voor andere algemene of collectieve belangen dan “statutaire” (zogenaamde finaliteitsbeginsel).⁴⁵ Ondanks het ontbreken van persoonlijke belanghebbendheid op basis van het, in paragraaf 2.2 genoemde, afstands- en zichtscriterium, kan dus toch belanghebbendheid worden verondersteld.

In de literatuur en de rechtspraak wordt uitgebreid ingegaan op de criteria om als statutair belanghebbende te worden beschouwd in het Nederlandse recht.⁴⁶ Hieruit komt naar voren dat deze algemene of collectieve belangen moet behartigen op basis van een specifieke doelstelling (“in het bijzonder criterium”).⁴⁷ Opgemerkt dient te worden dat aan belangenorganisaties die opkomen voor algemene belangen, zoals bijvoorbeeld de “Stichting Varkens in Nood”, hoge eisen worden gesteld met betrekking tot de concreetheid van de statutaire belangen. Bovendien moeten zij aantonen dat zij ook feitelijke werkzaamheden verrichten ter bevordering van het algemene belang waar zij voor staan. Deze feitelijke werkzaamheden mogen zich niet beperken tot het voeren van juridische procedures en daarmee samenhangende activiteiten.⁴⁸

Interessant is hierbij een uitspraak van de ABRvS van 15 maart 2015 waarop Poorter wijst waarin dit wordt bevestigd:

“Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt immers dat rechtspersonen, zoals natuur- en milieuorganisaties op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb voor dergelijke algemene belangen in rechte kunnen opkomen en hun het relativiteitsvereiste niet wordt tegengeworpen.”⁴⁹

Dit dient dan wel te passen binnen de statutaire doelstelling.

“(…) Het Vogelrichtlijngebied Kampina ligt echter niet in de gemeente Haaren, zodat de doelstelling van de stichting zich niet uitstrekt tot dat gebied. Aldus strekken de door de stichting in het betoog ingeroepen normen van de Nbw 1998 kennelijk niet tot de bescherming van de belangen van de stichting, zodat het betoogde niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit.(…)”⁵⁰

⁴⁴ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 164.

⁴⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 167.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld Klap & Groenewegen 2019 vanaf pag. 68; zie ook ABRvS, 28 februari 2000, JB 2000/102 m.nt. R.J.N. Schlössels inzake algemene belangen; zie ook ABRvS, 23 augustus 2006, JB 2006/291 m.nt. R.J.N. Schlössels inzake belangenorganisaties; zie ook ABRvS, 28 januari 2009, JB 2009/77 (Koninklijke Horeca Nederland) inzake belangenorganisaties.

⁴⁷ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 166.

⁴⁸ ABRvS, 1 oktober 2008, JB 2008/239 m.nt. R.J.N. Schlössels, r.o. 2.3.

⁴⁹ ABRvS, 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:903, Gst. 2015/71, m.nt. B. Kaya onder Gst. 2015/70, r.o. 3.1; zie ook Poorter e.a., *NTB* 2016/14, afl. nr. 4, april 2016, pag. 117.

⁵⁰ ABRvS, 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2570, r.o. 3.3; zie ook Poorter e.a., *NTB* 2016/14, afl. nr. 4, april 2016, pag. 118.

In het vervolg van mijn scriptie wil ik onderzoeken in hoeverre de statutaire belanghebbendheid past binnen het Europese recht. Ik wil hierop ingaan in hoofdstuk 4. Een belangwekkend arrest in dit kader is het, reeds in inleiding genoemde, arrest van 15 oktober 2015.⁵¹

In de vorige paragrafen ben ik ingegaan op de beperking van het beroepsrecht in relatie tot het belanghebbendenbegrip. Betekent het bovenstaande dat niet-belanghebbenden helemaal geen inspraakmogelijkheden hebben en daarmee geen rechtsbescherming genieten in bestuursrechtelijke procedures in het algemeen en omgevingsrechtelijke procedures in het bijzonder? Dit aspect speelt ook in het Varkens in Nood-arrest een rol. In paragraaf 2.4 ga ik hierop in.

2.4 Zienswijzen door eenieder

In de Awb is voorzien in specifieke voorbereidingsprocedures voor besluiten.⁵² Schlössels en Zijlstra wijzen hierbij, specifiek, op afdeling 3.4 waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) is geregeld.⁵³ De UOV is middels de Wet Uniforme voorbereidingsprocedure Awb op 12 februari 2002 gepubliceerd in het Staatsblad⁵⁴ en trad samen in werking op 1 juli 2005 met de Aanpassingswet Uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁵⁵ Zoals eerder opgemerkt had dit grote gevolgen voor het omgevingsrecht waarin in verschillende situaties sprake was van een “actio popularis” en toegang tot de rechter voor eenieder hetgeen niet langer het uitgangspunt meer is.

De UOV is een facultatieve voorbereidingsprocedure die onder meer van toepassing is op de voorbereiding van besluiten indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.⁵⁶ De toepassing is niet verplicht, tenzij dit uit de bijzondere wet volgt. In de Wabo zijn in artikel 3.10 bijvoorbeeld de gevallen aangewezen waarin een UOV van toepassing is bij de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning.⁵⁷ Dit geldt bijvoorbeeld voor besluiten op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieu die betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e., dus bijvoorbeeld onze varkensstal.⁵⁸

⁵¹ HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683, (Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland); zie ook NTB 2016/14, afl. nr. 4, april 2016, pag. 118.

⁵² Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 298.

⁵³ Schlössels & Zijlstra wijzen hierbij ook nog op afdeling 4.2.8 Awb waarin is voorzien in een procedure betreffende de per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen en de coördinatieregeling inzake samenhangende besluiten van art. 3:21 Awb e.v..

⁵⁴ Stb. 2002, 54; zie ook Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 299.

⁵⁵ Stb. 2005, 320; zie ook Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 299.

⁵⁶ Art. 3.10, lid 1 Awb: *Deze afdeling is van toepassing op de voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.*

⁵⁷ Boeve & Groothuijse 2019, pag. 187.

⁵⁸ Art. 3.10, lid 1 onder c.

Een belangrijk kenmerk van deze procedure betreft het ter inzage leggen gedurende een termijn van zes weken van een ontwerpbesluit.⁵⁹ In artikel 3:15 Awb, tweede lid is onder meer opgenomen dat bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat ook aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen tegen het ontwerp van een besluit. Op basis van artikel 3.12, lid 5 van de Wabo mag eenieder, dus ook niet-belanghebbenden, zienswijzen indienen tegen het ontwerpbesluit dat is genomen op de aanvraag van een omgevingsvergunning, bijvoorbeeld de, al een aantal keren gememoreerde, dierenarts. Dit inspraakrecht voor niet-belanghebbenden betekent echter niet dat deze beroepsrecht hebben in ons huidige bestuursrecht op basis van de reeds gememoreerde hoofdregel uit het Nederlandse bestuursrecht, artikel 7:1 jo. artikel 8:1 Awb (zie paragraaf 2.1). Op basis van het arrest van het Hof 14 januari 2021 heeft het recht op het indienen van zienswijzen echter mogelijk wel consequenties voor het beroepsrecht voor niet-belanghebbenden. Dit zal in hoofdstuk 5 van deze scriptie worden behandeld.

2.5 Tussenconclusie

Het begrip belanghebbende ex artikel 1:2 Awb vervult in het bestuursrecht twee belangrijke functies: een functie in de besluitvormingsfase en een functie in de rechtsbeschermingsfase. Het belanghebbendenbegrip bakent de kring van bezwaar- en beroepsgerechtigde af. Het is één van de pogingen om te komen tot “dejuridisering” mede door de beperking van het aantal beroepsgerechtigden c.q. “de actio popularis”. Om te worden beschouwd als belanghebbende waarbij een persoonlijk en eigen belang verondersteld wordt, zijn criteria geformuleerd waarmee het beroepsrecht wordt beperkt. Mede in het omgevingsrecht is dit een belangrijk aspect omdat hierbij met name sprake is van derde-belanghebbenden. In het omgevingsrecht moet naar objectieve maatstaven gemeten sprake zijn van “gevolgen van enige betekenis” om als belanghebbende te worden gekwalificeerd. Hierbij geldt in het omgevingsrecht met name het afstands- en zichtscriterium.

Ook rechtspersonen, zoals belangenorganisaties, kunnen als belanghebbenden worden aangemerkt.⁶⁰ Voor dergelijke organisaties die opkomen voor algemene belangen, dat wil zeggen belangen die het individuele belang overstijgen, worden hoge eisen gesteld met de betrekking tot de concreetheid van de statutaire belangen. Bovendien moeten zij aantonen dat zij ook feitelijke werkzaamheden verrichten ter bevordering van het algemene belang waar zij voor staan.

Daarnaast is in de Awb voorzien in een specifieke voorbereidingsprocedure waarin inspraakmogelijkheden zijn geregeld voor niet-belanghebbenden in bestuursrechtelijke procedures in het algemeen en omgevingsrechtelijke procedures in het bijzonder. Dit inspraakrecht voor niet-belanghebbenden betekent echter niet dat deze beroepsrecht hebben in ons huidige bestuursrecht.

⁵⁹ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 300.

⁶⁰ Op basis van artikel 1:2 Awb, lid 3.

3. Wat is de betekenis van de personen- en onderdelenfuik ex artikel 6:13 Awb in het Nederlandse bestuursrecht?

3.1 Een korte omschrijving van de personen- en onderdelenfuik

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat men belanghebbende dient te zijn om gebruik te kunnen maken van het beroepsrecht bij de bestuursrechter. Hier zit echter een belangrijke beperking aan welke is opgenomen in artikel 6:13 Awb.⁶¹ Op grond van artikel 6:13 Awb geldt dat een belanghebbende bij een rechter niet kan opkomen tegen een onderdeel van een besluit waartegen in de bestuurlijke fase geen zienswijzen (daar waar de UOV wordt toegepast) of bezwaren zijn ingebracht (onderdelenfuik).⁶² Dit betekent ook dat belanghebbenden die in zijn geheel geen zienswijzen hebben ingediend in de bestuurlijke fase geen beroep kunnen aantekenen (zogenaamde personenfuik). Dit geldt bijvoorbeeld voor milieurechtelijke procedures waarop de UOV van toepassing is. Hiermee werd de “Stichting Varkens in Nood” dus mee geconfronteerd. Zoals Schlössels het omschrijft: “men mag in de bestuurlijke voorprocedure zijn beurt niet voorbij laten gaan.”⁶³ Hierbij moet worden opgemerkt dat indien de “behoefte aan een rechtsmiddel aan te wenden” pas ontstaat door een in bezwaar of in beroep gewijzigd besluit dit de belanghebbende niet kan worden tegengeworpen.⁶⁴ Artikel 6:13 stelt namelijk dat het beroepsrecht verloren gaat aan wie “redelijkerwijs verweten kan worden” geen bezwaar, administratief beroep of geen zienswijzen te hebben ingesteld tegen het oorspronkelijke besluit.⁶⁵ In de volgende paragraaf wil ik kort ingaan op de ontwikkeling en de achtergrond van artikel 6:13 Awb. In paragraaf 3.3 wil ik ingaan op hoe wordt omgegaan met artikel 6:13 Awb in het omgevingsrecht aan de hand van voorbeelden.

3.2 De ontwikkeling en achtergrond van de personen- en onderdelenfuik

Het huidige artikel 6:13 Awb is 1 juli 2005 ingevoerd.⁶⁶ Voor de wijziging van artikel 6:13 Awb in 2005 kende de Awb twee voorbereidingsprocedures, de openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 (oud) en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.5 (oud).⁶⁷ Voor de afgifte van bijvoorbeeld een milieuvergunning moest Afdeling 3.5 te worden gevolgd zodat eenieder op basis van artikel 3:24 (oud) bedenkingen kon indienen. Artikel 20.6 lid 2 Wet milieubeheer (oud) stelde dat zij die bedenkingen hadden ingebracht tegen het ontwerpbesluit, beroep konden instellen (vergelijk paragraaf 2.1).⁶⁸

⁶¹ Art 6:13 Awb: *Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.*

⁶² Prechal & Widdershoven (red.), 2017, pag. 367.

⁶³ Schlössels 2017, pag. 371.

⁶⁴ Schlössels 2017, pag. 371.

⁶⁵ Schlössels 2017, pag. 371.

⁶⁶ Stb. 2005, 282; zie ook Timmermans, *JB Select* 2019, pag. 277.

⁶⁷ Timmermans, *JB Select* 2019, pag. 278.

⁶⁸ Timmermans, *JB Select* 2019, pag. 278.

In de eerdergenoemde Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure werd artikel 6:13 Awb gewijzigd. In de toelichting op dit artikel wijst de wetgever erop dat het voor een doelmatige besluitvorming van groot belang wordt geacht dat door belanghebbenden “gegevens, argumenten en bewijs” in een zo vroeg mogelijk stadium naar worden gebracht.⁶⁹ Met de wijziging, onderging artikel 6:13 Awb “een functieverandering” waarbij het artikel voor het gehele bestuursrecht de functie van artikel 20.6 Wet milieubeheer (oud) overnam dat wil zeggen de regel dat “nieuwe gronden of bewijs moet(en) voorbouwen op eerder, in de bestuurlijke fase ingebrachte zienswijzen.”⁷⁰ “Een belanghebbende kan bij de bestuursrechter geen onderdelen van een besluit bestrijden indien hij deze niet reeds aan de orde heeft gesteld in de bestuurlijke voorprocedure.”⁷¹

Een dergelijke onderdelentrichter, zoals Timmermans Schreuder-Vlasbom citeert, “moedigt aan” om in de voorprocedure “de zaak zo breed mogelijk uit te meten” zodat men niet wordt afgerekend op het feit dat men het voorwerp van het geschil in de voorprocedure te beperkt heeft geformuleerd.⁷² “Indien men tegen de hier geformuleerde onderdelentrichter aanloopt, dan heeft dit tot gevolg dat appellant met betrekking tot de nieuwe beroepsgrond niet-ontvankelijk wordt verklaard.”⁷³ Het gaat hierbij, zoals Schlössels en Zijlstra aangeven, om een ontwikkeling waarbij door bestuursrechter en wetgever is gestreefd “naar een principiële versmalling van de rechtsstrijd naarmate deze vordert en dient hiermee onder meer de proceseconomie.”⁷⁴ Daarnaast spelen hierbij, zoals Schlössels en Zijlstra opmerken, de eisen van rechtszekerheid een rol. “Het trechtermodel kan, een doelmatige procesvoering bevorderen.”⁷⁵ “De bestuursrechter bouwt in (hoger) beroep voort op de rechtsstrijd zoals deze in de bestuurlijke voorprocedure en in eerste aanleg is gevoerd en door de bestuursrechter is beslecht.”⁷⁶ Hiermee krijgt deze rechtsstrijd geen nieuwe wending door het inbrengen van nieuwe gronden. Dit betekent in de praktijk dat er voor het verstrijken van de beroepstermijn al duidelijkheid kan komen over het in stand blijven van een besluit. Zoals de wetgever het aangeeft, heeft deze procedure “als voordeel dat het geschil duidelijker omljnd aan de rechter wordt voorgelegd.”⁷⁷ “Deze “voorstructurering” draagt derhalve bij aan een tijdige en effectieve geschilbeslechting.”⁷⁸ In het arrest Varkens in Nood is er sprake van een milieurechtelijke procedure op basis van de UOV. In de volgende paragraaf ga ik in op hoe de fuik wordt toegepast in het Nederlandse omgevingsrecht.

⁶⁹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 421, nr. 3, Memorie van toelichting, pag. 7; zie ook Timmermans, *SDU Uitgevers B.V.*, 2019, pag. 278.

⁷⁰ Timmermans, *JB Select* 2019, pag. 280.

⁷¹ Timmermans, *JB Select* 2019, pag. 280.

⁷² Schreuder-Vlasbom, *JBplus* 2007, 134, pag. 143; zie ook Timmermans, *JB Select* 2019, pag. 280.

⁷³ Timmermans, *JB Select* 2019, pag. 281.

⁷⁴ Schlössels & Zijlstra 2014, pag. 118.

⁷⁵ Schlössels & Zijlstra 2014, pag. 125.

⁷⁶ Schlössels & Zijlstra 2014, pag. 125.

⁷⁷ Kamerstukken II 2003/2004, 29 421, nr. 3, Memorie van toelichting, pag. 6.

⁷⁸ Kamerstukken II 2003/2004, 29 421, nr. 3, Memorie van toelichting, pag. 6.

3.3 De fuik in het omgevingsrecht

Zoals Schlössels en Zijlstra aangeven, heeft artikel 6:13 Awb niet alleen een procedurele functie oftewel “het bewaken van het daadwerkelijk benutten van de opeenvolgende fasen in de bestuursrechtelijke procedure” (lees personenfuik).⁷⁹ Er is daarnaast een inhoudelijk aspect namelijk een “onderdelentrecht”. Deze trechter stelt een beperking aan het inbrengen van nieuwe gronden bij beroep bij de bestuursrechter waarbij het de hoofdregel is dat in beroep slechts gronden mogen worden ingebracht tegen onderdelen van een besluit die ook in de voorprocedure ter discussie zijn gesteld. Welke gronden betreft het? Uit de parlementaire geschiedenis van het huidige artikel 6:13 Awb volgt dat onderdelen van een besluit die niet al in de voorprocedure ter discussie zijn gesteld, in beginsel niet meer in beroep in de procedure mogen worden gebracht.⁸⁰ Er is hierbij sprake van een “partiële procedure uitsluiting maar met inhoudelijke implicaties”.⁸¹ Een belanghebbende mag geen nieuwe gronden inbrengen op een niet eerder bestreden onderdeel van een besluit, maar dient zich te richten op het besluitonderdeel dat de belanghebbende in een eerder stadium ter discussie heeft gesteld.

Zoals Schlössels en Zijlstra opmerken, heeft het begrip “besluitonderdeel” geleid tot casuïstische rechtspraak.⁸² In de milieurechtspraak werd aanvankelijk bij vergunningen een af te bakenen deelbeslissing ten aanzien van een bepaald afwegingsaspect (bijvoorbeeld beslissingen inzake milieuvergunningen, zoals specifieke voorschriften over geluidhinder, stankhinder etc.) aangemerkt als besluitonderdeel.⁸³

Inmiddels wordt deze besluitonderdeel-benadering niet meer gehanteerd in het omgevingsrecht. Voor het omgevingsrecht geldt tegenwoordig dat de, in een omgevingsvergunning, voorziene toestemmingen die betrekking hebben op uiteenlopende activiteiten zoals het oprichten van een bouwwerk of het drijven van een inrichting (milieu), worden aangemerkt als aparte onderdelen.⁸⁴ In een uitspraak van 9 maart 2011 heeft de ABRvS bepaald op welke wijze de onderdelenfuik in het kader van de Wabo uitgelegd dient te worden. Voor de toepassing van artikel 6:13 Awb stelt de ABRvS dat elk van de in artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde toestemmingen als besluitonderdeel aangemerkt dient te worden.⁸⁵ Het begrip besluitonderdeel wordt hierdoor verruimd op een toestemmingsniveau. Een toestemming voor bijvoorbeeld het vergunnen van een “milieuactiviteit” (artikel 2.1 lid 1 onder e. Wabo) wordt hierbij beschouwd als besluitonderdeel en niet de categorieën van milieugevolgen afzonderlijk zoals geluid of stank. Dit betekent dat in beroep wel nieuwe milieugronden kunnen worden ingediend die bijvoorbeeld betrekking op een ander aspect (bijvoorbeeld geluid) dan die zijn aangevochten in de bestuurlijke voorprocedure

⁷⁹ Schlössels & Zijlstra 2014, pag. 201.

⁸⁰ Kamerstukken II 2003/2004, 29 421, nr. 3, Memorie van toelichting, pag. 8; zie ook Schlössels & Zijlstra 2014, pag. 202.

⁸¹ Schlössels & Zijlstra 2014, pag. 202; zie ook Albers & Schlössels, *Gst.* 2005, 26, pag. 84.

⁸² Schlössels & Zijlstra 2014, pag. 202.

⁸³ Bijvoorbeeld ABRvS, 1 november 2006, JB 2007/6 (Schaaphandel Noorder-Koggenland); zie ook Schlössels & Zijlstra 2014, pag. 202.

⁸⁴ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 367.

⁸⁵ ABRvS, 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155; zie ook Boeve & Groothuijse 2019, pag. 417.

(bijvoorbeeld stank). In dit kader heeft er, mijns inziens, een verschuiving plaatsgevonden van een grondenfuik naar een onderdelenfuik. De personenfuik blijft hier echter wel mee in stand. Europeesrechtelijk gezien is deze interpretatiewijze van grote betekenis zoals Widdershoven en Ortlep opmerken.⁸⁶ Hierop kom ik in hoofdstuk 4 van deze scriptie terug.

3.4 Tussenconclusie

Om tot een tijdige en effectieve geschilbeslechting te komen en daarmee tot een verdere “voorstructurering” die reeds is doorgevoerd middels het belanghebbendenbegrip, is artikel 6:13 Awb ingevoerd. Daar waar het belanghebbendenbegrip een beperking van het aantal beroepsgerechtigden inhoudt, heeft artikel 6:13 Awb betrekking op de beperking van de omvang van het geding. Een belanghebbende kan bij de bestuursrechter geen onderdelen van een besluit bestrijden, indien hij deze onderdelen niet reeds aan de orde heeft gesteld in de bestuurlijke voorprocedure. In het omgevingsrecht worden de, in artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde, toestemmingen als besluitonderdeel aangemerkt.

Dit betekent ook dat belanghebbenden die in zijn geheel geen zienswijzen (daar waar de UOV wordt toegepast) of bezwaren heeft ingediend in de bestuurlijke fase geen beroep kunnen aantekenen. Met een dergelijke onderdelen- en personenfuik wordt, zoals ook met het belanghebbendenbegrip, de toegang tot de rechter beperkt en kan hiermee strijdigheid ontstaan met Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verdragsbepalingen op dit gebied.

⁸⁶ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 367.

4. Wat beoogt het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot de rechter mede in relatie tot het Europese bestuursrecht?

4.1 Rechtsbescherming in het Europese bestuursrecht

Momenteel wordt het Europese bestuursrecht nog steeds bepaald door het beginsel van procedurele autonomie. Dit beginsel brengt met zich mee dat het nationale procedurerecht van toepassing is voor zover het Unierecht niets anders bepaalt.⁸⁷ In de rechtspraak van het Hof is dit beginsel nog steeds leidend.⁸⁸ Dit zou dus betekenen dat de lidstaat Nederland zelf, oftewel soeverein, bepaalt hoe ze omgaat met begrippen zoals belanghebbende en personenfuik waarmee de toegang tot de bestuursrechter wordt beperkt.

Het betekent echter niet, dat het nationale procesrecht altijd onverkort toegepast kan worden. Het Hof heeft namelijk een tweetal voorwaarden gesteld, de zogenaamde Rewe-beginselen uit het bekende Rewe arrest: het gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel.⁸⁹ Het gelijkwaardigheidsbeginsel betekent dat procesrechtelijke bepalingen die in Unierechtelijke zaken worden toegepast niet ongunstiger mogen zijn dan die welke gelden voor soortgelijke nationale vorderingen. Daarnaast mogen deze bepalingen, op basis van het doeltreffendheidsbeginsel, “niet van dien aard zijn” dat de uitoefening van de Unierechten “nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk mogen worden gemaakt.”⁹⁰

Daarnaast geldt het beginsel van effectieve rechtsbescherming. Dit beginsel betreffende de toegang tot de onafhankelijke rechter is in Nederland niet expliciet gecodificeerd. De grondslag voor het recht op toegang tot een rechter ligt, zoals Wenders het aangeeft, “in de rechtsstaatgedachte”.⁹¹ Het betreft een beginsel dat in Unieverband voor het eerst is geformuleerd door het Hof in de zaak Johnston.⁹² Het Hof maakte in deze zaak duidelijk dat het hierbij om een algemeen beginsel van Unierecht gaat.⁹³ Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het beginsel deel geworden van het geschreven primaire recht.⁹⁴ Het beginsel brengt met zich mee dat het nationale recht voldoende rechtsmiddelen moet bieden om de aan het Unierecht ontleende rechten af te dwingen. Het nationale recht mag aan het nationale procesrecht niet te veel beperkingen stellen aan de rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten.⁹⁵

In zijn arresten beperkt het Hof, op basis van deze beginselen, soms in meerdere en ook in mindere mate, de procedurele autonomie. Het Hof erkent dat nationaal procesrecht dat de

⁸⁷ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 42.

⁸⁸ Widdershoven, *NTB* 2014/33, pag. 2.

⁸⁹ HvJ, 16 december 1976 nr. C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188 (Rewe).

⁹⁰ Burg, Van der & Voermans 2015, pag. 208.

⁹¹ Wenders, *Datawyse/Universitaire Pers Maastricht*, 2010, pag. 75.

⁹² HvJ, 15 mei 1986 nr. C-222/86, ECLI:EU:C:1986:206 (Johnston); zie ook Prechal & Widdershoven (red.), 2017, pag. 49.

⁹³ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 49.

⁹⁴ Dit beginsel is gecodificeerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Hv).

⁹⁵ Boeve & Groothuijse 2019, pag. 384.

rechtsbescherming beperkt, gerechtvaardigd kan worden door rechtsbeginselen als de rechten van verdediging, de rechtszekerheid en het beginsel van goede procesorde.⁹⁶ Dit dient dan getoetst te worden op basis van de zogenaamde “rule of reason test”.⁹⁷

Ook is er een ontwikkeling zichtbaar dat procedurele autonomie wordt beperkt door secundaire Unieregelgeving waarin algemeen bestuursrecht wordt geharmoniseerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Dienstenrichtlijn, de Nieuwe Procedurerichtlijn en, in het kader van mijn scriptie, de implementatie van het Verdrag van Aarhus in secundair Unierecht (zie paragraaf 4.2).⁹⁸

Los van deze (beperkte) Europese harmonisatie geldt natuurlijk wel de directe werking en voorrang van het Unierecht. Deze directe doorwerking werd al in 1963 bevestigd door het Hof in het bekende arrest Van Gend en Loos.⁹⁹ De voorrang van het Unierecht werd onderschreven door het Hof in een ander gerenommeerd arrest, Costa/ENEL uit 1964.¹⁰⁰ In beginsel wordt de vraag van doorwerking van het internationale recht in het nationale rechtsorde beantwoord door de “constitutionele traditie van de lidstaat in kwestie”, maar het Hof heeft willen voorkomen dat een verdrag dat op basis van wederkerigheid is vastgesteld, eenzijdig door de lidstaten opzij kan worden gezet bijvoorbeeld door een later afgekondigd wettelijk voorschrift. Het Hof ziet dit als “een onvermijdelijk gevolg van de soevereiniteitsbegrenzing van de lidstaten.”¹⁰¹ Wat betekent echter het bovenstaande op de doorwerking van het Verdrag van Aarhus voor het Europese recht en de doorwerking in het nationale recht? Dit zal worden behandeld in de volgende paragraaf.

4.2 Doorwerking van het Verdrag van Aarhus

Op 25 juni 1998 is in Aarhus (Denemarken) het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden tot stand gekomen (Verdrag van Aarhus).¹⁰² Nederland heeft dit Verdrag op 29 december 2004 geratificeerd.¹⁰³ Dit verdrag stelt onder meer eisen aan rechtsbescherming in het kader van het omgevingsrecht. Het Verdrag van Aarhus bevat, voor de betrokkenheid van burgers in milieuaangelegenheden, minimumeisen. Verdergaande eisen mogen in de nationale regelgeving worden gesteld.¹⁰⁴ Het verdrag kent drie pijlers, te weten:

- 1) het recht op de toegang tot milieu-informatie;
- 2) de inspraak voor het publiek bij de totstandkoming van milieubesluiten;
- 3) de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

⁹⁶ Boeve & Groothuijse 2019, pag. 384.

⁹⁷ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 254.

⁹⁸ Widdershoven, *NTB* 2014/33, pag. 3; Het onderwerp harmonisatie van secundair Europees recht heb ik ook behandeld in mijn betoog: “De procedurele autonomie voorbij....?” van 17 januari 2021 in het kader van de cursus Europees Bestuursrecht.

⁹⁹ HvJ, 5 februari 1963, nr. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend en Loos).

¹⁰⁰ HvJ, 15 juli 1964 nr. 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL).

¹⁰¹ Sap (red.) 2019, pag. 12 (zie de noot bij Costa/ENEL (6/64) opgenomen in deze bundel).

¹⁰² Kamerstukken II 2004/2005, 29 877, nr. 3, Memorie van toelichting, pag. 2.

¹⁰³ Tractatenblad 2005, 22.

¹⁰⁴ Artikel 3 lid 5 Verdrag van Aarhus; zie ook Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 205.

Het Verdrag van Aarhus is een zogenaamd gemengd verdrag. Aangezien zowel Nederland als de Europese Unie beide partij zijn bij dit Verdrag, betekent dit voor de Europese Unie dat de bepalingen uit dit Verdrag voorrang hebben boven het secundaire Unierecht. Voor Nederland betekent dit dat het Verdrag via het Unierecht doorwerkt, voor zover het is omgezet in een specifieke bepaling in het secundaire Unierecht (zie ook paragraaf 4.1).¹⁰⁵ Anderzijds hebben bepalingen die niet zijn omgezet voorrang boven daarmee strijdig nationaal recht en “dient het nationaal recht verdragsconform te worden uitgelegd of buiten toepassing worden gelaten.”¹⁰⁶ De nationale rechter dient dan naar nationaal recht vast te stellen of een particulier zich rechtstreeks kan beroepen op een verdragsbepaling.¹⁰⁷ In Nederland is dit mogelijk als de verdragsbepaling een eenieder verbindende bepaling is zoals bedoeld in artikel 93 en 94 Grondwet.¹⁰⁸ Zoals Verbeek aangeeft, volgt uit het LZ-arrest dat “in de gevallen waarin de bepalingen van het Verdrag van Aarhus in het Unierecht zijn geïmplementeerd, het aan het Hof is om te bepalen of de betrokken bepaling van het Verdrag van Aarhus rechtstreekse werking heeft.”¹⁰⁹ De nationale rechter kan dan zowel aan de bepaling uit het Verdrag van Aarhus als aan de bepaling van Unierecht toetsen.¹¹⁰

Zoals Verbeek opmerkt, is in de artikelen 6, 7 en 8 van het Verdrag het recht op inspraak over het toestaan van specifieke milieubelastende activiteiten geregeld bij de voorbereiding van besluiten.¹¹¹

Zoals Plambeck aangeeft, moeten partijen, “om het doel van het Verdrag te verwezenlijken”, ingevolge artikel 9, tweede en derde lid, van het Verdrag toegang tot de rechter verzekeren.¹¹²

De derde pijler werkt met name via secundair Unierecht.¹¹³ Met de wijziging van de Richtlijn industriële emissies (RIE)¹¹⁴ en de mer-richtlijn¹¹⁵ heeft de Europese Unie beoogd artikel 9, tweede en derde lid van het Verdrag c.q. “de beschikbaarheid van mechanismen voor effectieve rechtsbescherming” om te zetten in secundair Unierecht.¹¹⁶ Hoe dit artikel dient te worden geïnterpreteerd in relatie tot het belanghebbendenbegrip en de personenfuik, behandel ik in hoofdstuk 5.

¹⁰⁵ Plambeck, *TO* 2018 nr. 4, pag. 165.

¹⁰⁶ Plambeck, *TO* 2018 nr. 4, pag. 165.

¹⁰⁷ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 206.

¹⁰⁸ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 206.

¹⁰⁹ HvJ EU, 8 maart 2011, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125 (LZ); zie ook Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 206.

¹¹⁰ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 206.

¹¹¹ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 205.

¹¹² Plambeck, *TO* 2018 nr. 4, pag. 165-166.

¹¹³ Boeve & Groothuijse 2019, pag. 382.

¹¹⁴ Richtlijn 2010/75/EU van het Europese Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

¹¹⁵ Richtlijn 2011/92/EU van het Europese Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

¹¹⁶ Plambeck, *TO* 2018 nr. 4, pag. 166-167.

Milieuorganisaties in het bijzonder krijgen in de bepalingen van het Verdrag een sterke positie. Zij worden geacht voldoende belang te hebben als zij aan enkele formele eisen voldoen (zie paragraaf 4.3).¹¹⁷

In welke gevallen is het Verdrag dan van toepassing? Artikel 6, eerste lid, onder a en b Verdrag van Aarhus voorziet in inspraakverplichtingen bij de totstandkoming van besluiten over het al dan niet toestaan van activiteiten die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu.¹¹⁸ Het gaat in eerste instantie om activiteiten die zijn opgenomen in bijlage I bij het Verdrag (artikel 6, eerste lid, onder a), oftewel activiteiten die zijn opgenomen in de RIE en activiteiten waarvoor op grond van de MER-richtlijn (beoordeeld moet worden of) een milieueffectrapport moet worden gemaakt.¹¹⁹

Voor Nederland betreft dit onder meer besluiten waarvoor een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt. Het betreft onder meer de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu of de activiteit gebruik in strijd met het bestemmingsplan op grond van de Wabo.¹²⁰ Op onze varkensstal is de m.e.r.-(beoordelings)plicht van toepassing in verband met aanvraag om omgevingsvergunning artikel 2.1, eerste lid, onder a. en e., van de Wabo en daarmee valt de procedure binnen de kaders van het Verdrag van Aarhus en in dit kader heeft dan ook toetsing door de Rechtbank Limburg plaatsgevonden aan het Verdrag en zijn er prejudiciële vragen gesteld aan het Hof op basis van dit Verdrag. Hierop zal ik ingaan in hoofdstuk 5. In paragraaf 4.3 wil ik ingaan op eerdere jurisprudentie over het Verdrag van Aarhus.

4.3 Eerdere rechtspraak over het Verdrag van Aarhus

Tot de uitspraak van 14 januari 2021 van het Hof op basis van prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg zijn er nooit prejudiciële vragen gesteld over het Nederlandse bestuursrecht in relatie tot eisen van effectieve rechtsbescherming die het Verdrag van Aarhus voor ogen heeft in het bijzonder het belanghebbende- en het fuikbegrip.

Op 15 oktober 2015 heeft het Hof echter uitspraak gedaan in de zaak Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland.¹²¹ Deze uitspraak betreft de conformiteit van diverse aspecten van het Duitse bestuursprocesrecht met de Unierechtelijke omzetting van het Verdrag van Aarhus maar had ook belang voor het Nederlandse bestuursrecht.

¹¹⁷ Boeve & Groothuijse 2019, pag. 382;

Deze voorwaarden zijn opgenomen in artikel 2 lid 5 van het Verdrag: *Wordt onder „het betrokken publiek” verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn.*

¹¹⁸ Op basis van artikel 6, eerste lid, onder c kunnen, indien nationale wetgeving hierin voorziet, lidstaten per geval besluiten de bepalingen van dit artikel niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden.

¹¹⁹ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 206; Overigens kan op basis van artikel 6, eerste lid, onder b het artikel worden toegepast op activiteiten met een aanzienlijk effect voor het milieu die niet in bijlage I zijn opgenomen, zie bijvoorbeeld ABRvS, 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507 in het kader van de voorbereiding van vergunningen ingevolge van natuurwetgeving.

¹²⁰ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 206.

¹²¹ HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683 (Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland).

De Commissie had in deze zaak een inbreukprocedure ingesteld tegen Duitsland wegens niet-nakoming op basis van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).¹²²

Zoals Backes aangeeft in zijn noot behorende bij het arrest, “bouwt het arrest voort op het Trianel-arrest en het Altrip-arrest.”¹²³ Het Hof heeft in deze arresten bepaald dat een lidstaat de toegang tot de nationale rechter mag beperken tot individuen die zich kunnen aanmerken als belanghebbende.¹²⁴ Tevens bevatte het echter essentiële nieuwe aspecten die voor het Nederlandse bestuursprocesrecht consequenties kunnen hebben.¹²⁵

Het gehele proces staat in het teken van een beperkte toegang tot de Duitse bestuursrechter.¹²⁶ Zoals Backes opmerkt, zijn deze gevolgen in eerste instantie beperkt tot milieugeschillen die vallen onder de werkingssfeer van artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Op basis van lid 2 moeten belanghebbenden voor de rechter de “materiële en formele rechtmatigheid van besluiten over activiteiten met een (mogelijk) aanzienlijk effect op het milieu kunnen betwisten.”¹²⁷ Het Hof oordeelt dat bepaalde wetsartikelen uit het Duitse recht in strijd zijn hiermee. In dit kader is het arrest dan ook interessant voor het Nederlandse bestuursrecht. Backes spreekt van drie aspecten uit het arrest die interessant zijn voor het Nederlandse bestuursrecht: (1) het relativiteitsbeginsel wat in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is vastgelegd, (2) het passeren van gebreken (artikel 6:22 Awb) en (3) de onderdelen- c.q. personenfuik (artikel 6:13 Awb).¹²⁸

Ten aanzien van het eerste aspect wil ik kort ingaan op het relativiteitsbeginsel in relatie tot de positie van milieuorganisaties. In paragraaf 4.2 benadrukte ik de sterke positie van deze organisaties in relatie tot het Verdrag. Zoals Backes aangeeft, mag de toegang tot de rechter voor particulieren worden beperkt tot degene die zich op subjectieve rechten kunnen beroepen voor de beoordeling van de gegrondheid van het beroep, maar geldt deze beperking niet voor milieuorganisaties. Dit houdt in dat het relativiteitsbeginsel in Nederland niet mag worden toegepast worden op milieuorganisaties.¹²⁹ Dit betekent dat beroepsgronden van milieuorganisaties worden meegewogen, mits wordt voldaan aan de criteria zoals deze zijn opgenomen in het Verdrag. Anders gezegd, het gebrek aan relativiteit

¹²² HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683, (Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland).

¹²³ HvJ EU, 12 mei 2011, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289 (Trianel) en HvJ EU, 7 november 2013, nr. C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712 (Altrip).

¹²⁴ HvJ EU, 12 mei 2011, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289 (Trianel), r.o. 45.

¹²⁵ HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683, pag. 2687; Dit heb ik ook behandeld in mijn memo: “Is de toegang tot de Nederlandse rechter te beperkt?” van 3 januari 2021 in het kader van de cursus Europees Bestuursrecht.

¹²⁶ HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683, pag. 2679.

¹²⁷ ‘Stibbeblog, Artikel 6:13 Awb en het Verdrag: verdeeldheid tussen de rechtbanken?’, Stibbeblog.nl, laatst gezien 08-11-2021.

¹²⁸ In het kader van mijn scriptie zal ik het aspect “passeren van gebreken” niet verder behandelen. Meer over dit onderwerp: Nijmeijer e.a. 2015.

¹²⁹ HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683, pag. 2688.

c.q. subjectief belang van een milieuorganisatie staat er niet aan in de weg dat de beroepsgrond wordt betrokken in de procedure bij de rechter. De criteria waarnaar ik refereer in paragraaf 2.3 lijken, mijns inziens, hieraan niet tegen in de weg staan.

In het kader van mijn scriptie wil ik nu ingaan op het bovengenoemde derde aspect.

In de zaak Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland moest het Hof onder meer oordelen over een Duits, “Präklusionsvorschrift”, op grond waarvan bij de rechter geen bezwaren kunnen worden aangevoerd, die niet al in de bestuurlijke fase zijn geformuleerd.¹³⁰ De vraag was hierbij of Duitsland het Verdrag schond door het hanteren van een zogenoemde “grondenfuik”. Dat betekent dat men alleen nieuwe gronden bij de (bestuurs)rechter mag aanvoeren als dat niet eerder in de procedure had gekund.¹³¹ Het Hof overweegt dat het Verdrag tot doel heeft een zo ruim mogelijke toegang tot de rechterlijke toetsing te waarborgen en tevens mogelijk te maken dat deze toetsing betrekking heeft op de materiële en formele rechtmatigheid van het besluit in zijn geheel.¹³² Een grondenfuik past daar volgens het Hof niet in.

Het Nederlandse recht kent echter niet een grondenfuik zoals het Duitse recht (zie paragraaf 3.3). Wel geldt, zoals eerder beschreven dat, op grond van artikel 6:13 Awb, een belanghebbende bij een rechter niet kan opkomen tegen een onderdeel van een besluit waartegen in de bestuurlijke fase geen zienswijzen of bezwaren zijn aangebracht.¹³³ Er geldt dus een onderdelenfuik.

De ABRvS geeft in zijn arrest van 2 december 2015 aan dat niet kan worden afgeleid uit de uitspraak van het Hof dat voor het instellen van beroep geldende voorwaarde dat zienswijzen naar voren zijn gebracht, ongeoorloofd is.¹³⁴ Een grondenfuik mag weliswaar niet van het Hof, maar dat is iets anders dan een onderdelenfuik volgens de ABRvS.

Volgens Widdershoven en Ortlep lijkt het oordeel van het Hof te betekenen dat “de onderdelenfuik niet kan worden toegepast, als die toepassing tot gevolg heeft dat een Unierechtelijk milieuvoorschrift niet kan worden beoordeeld, omdat de belanghebbende in de bestuurlijke fase alleen is opgekomen tegen een bepaald onderdeel.”¹³⁵ Dit zal volgens hen niet vaak voorkomen “omdat belanghebbende in de praktijk juist het onderdeel milieu in de bestuurlijke fase zal aanvechten en zij bij de rechter dus nieuwe milieugronden aan kunnen

¹³⁰ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 367.

¹³¹ ‘Stibbeblog, Artikel 6:13 Awb en het Verdrag: verdeeldheid tussen de rechtbanken?’, Stibbeblog.nl, laatst gezien 08-11-2021.

¹³² HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, r.o. 80.

¹³³ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 367.

¹³⁴ ABRvS, 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, r.o. 21.9.

¹³⁵ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 367.

voeren”.¹³⁶ Sinds de eerdergenoemde uitspraak van ABRvS van 9 maart 2011 mogen dit dus andere gronden zijn dan in de bestuurlijke voorprocedure zijn aangevoerd.¹³⁷

In dit kader hoeft artikel 6:13 Awb dus geen knelpunt te zijn in relatie tot uitspraak van het Hof van 15 oktober 2015.

In het eerdere Djurgården-arrest 2009 verduidelijkte het Hof het recht op toegang tot een rechter in relatie tot het Verdrag. De Zweedse rechter vroeg in een prejudiciële vraag het Hof of dit recht ook geldt in het geval een rechtzoekende al eerder in een inspraakprocedure bij een bestuursorgaan de mogelijkheid tot inspraak heeft gehad waarop het Hof bevestigde dat “die inspraak heeft [...] geen invloed op de voorwaarden om in beroep te kunnen gaan.”¹³⁸

Zoals Heutink beschrijft, oordeelde het Hof “dat het betrokken publiek in beroep moest kunnen gaan, ongeacht de inspraakprocedure, het verloop daarvan en de rol die de beroepsgerechtigden daarin spelen. Het maakt daarbij niet uit of de inspraakprocedure ten overstaan van een rechterlijke instantie heeft plaatsgevonden. Het Hof vindt ook dat de inspraak een ander doel heeft van het beroep in rechte (te weten: de heroverweging na inspraak, gevolgd door een besluit) en dat het beroep bij de rechter kan worden ingesteld tegen de beslissing die na afloop van de inspraakprocedure is genomen. Dat betekent naar het oordeel van het Hof dat de inspraak niet van invloed mag zijn op de voorwaarden om in beroep te kunnen gaan.”¹³⁹

De ABRvS overwoog in zijn uitspraak 2 december 2015 dat uit het Djurgården-arrest alleen blijkt dat het deelnemen aan een inspraakprocedure niet “in de weg mag staan” aan toegang tot de rechter, maar niet dat het beroepsrecht niet “afhankelijk mag worden gesteld” van deelname aan de inspraakprocedure.¹⁴⁰ De ABRvS stelt: “het arrest van het Hof heeft geen betrekking op de vraag of het beroepsrecht afhankelijk mag worden gesteld van het daadwerkelijk gebruik maken van een inspraakmogelijkheid, in dit geval het indienen van zienswijzen”.¹⁴¹ Volgens de ABRvS kan “uit het arrest Djurgården dan ook niet worden afgeleid dat de voor het instellen van beroep geldende voorwaarde dat zienswijzen naar voren zijn gebracht, ongeoorloofd is.”¹⁴² Met andere woorden: het arrest zegt niet dat de personenfuik uit 6:13 Awb ongeoorloofd is.

De Rechtbank Limburg twijfelt aan de juistheid van de bovenstaande visie. Op basis van de overwegingen van het Hof in onder meer de arresten Djurgården en Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland is enige twijfel gerechtvaardigd volgens de Rechtbank

¹³⁶ Prechal & Widdershoven (red.) 2017, pag. 367; Hier refereer ik ook naar in mijn memo: “Is de toegang tot de Nederlandse rechter te beperkt?” van 3 januari 2021 in het kader van de cursus Europees Bestuursrecht.

¹³⁷ ABRvS, 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155.

¹³⁸ HvJ, 15 oktober 2009, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631 (Djurgården), r.o. 38; zie ook ‘Stibbeblog, Artikel 6:13 Awb en het Verdrag: verdeeldheid tussen de rechtbanken?’, Stibbeblog.nl, laatst gezien 08-11-2021.

¹³⁹ Heutink, *TBR* 2020/117, september 2020, pag. 4.

¹⁴⁰ ABRvS, 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, r.o. 21.9.

¹⁴¹ ABRvS, 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, r.o. 21.9.

¹⁴² ABRvS, 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, r.o. 21.9; zie ook ‘Stibbeblog, Artikel 6:13 Awb en het Verdrag: verdeeldheid tussen de rechtbanken?’, Stibbeblog.nl, laatst gezien 08-11-2021.

Limburg. De rechtbank gaat, zoals ik al in de inleiding aangaf, met zijn vragen daarmee “de confrontatie aan” met de ABRvS

De prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg, waar ik op inga in hoofdstuk 5, hebben, zoals eerder aangegeven, onder meer betrekking op een milieuorganisatie die wel belanghebbende is bij het milieubesluit maar waarvan het beroep niet-ontvankelijk is omdat zij geen zienswijze tegen het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht. Mag een personenfuik worden toegepast c.q. vormt artikel 6:13 Awb een niet toegestane belemmering van de toegang tot de bestuursrechter voor belanghebbenden en is dit artikel daarmee in strijd met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus?¹⁴³

4.4 Tussenconclusie

Het Europese bestuursrecht wordt nog steeds bepaald door het beginsel van procedurele autonomie. Deze autonomie wordt echter enerzijds beperkt door het gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel en anderzijds het beginsel van effectieve rechtsbescherming. Daarnaast wordt deze beperkt door secundaire Unieregelgeving waarin algemeen bestuursrecht wordt geharmoniseerd zoals de implementatie van het Verdrag van Aarhus. Eén van de belangrijke pijlers van dit Verdrag betreft de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. De toegang tot de rechter die het Verdrag voor ogen heeft, wordt mogelijk, in Nederland beperkt door het belanghebbendenbegrip en de personen- en onderdelenfuik. In een uitspraak in 2015 komt de ABRvS echter tot de conclusie dat er hier geen sprake van is mede op basis van arresten van het Hof in de zaken Djurgården en Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland. De Rechtbank Limburg twijfelt echter aan deze conclusie en heeft in het kader van de zaak “Varkens in Nood” daarom prejudiciële vragen gesteld aan het Hof.

¹⁴³ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 213.

5. Wat zijn de gevolgen van de uitspraak van het Hof voor het Nederlandse belanghebbendenbegrip en personenfuik?

5.1 Achtergrond van de casus

Zoals aangegeven, heeft de casus betrekking op de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een varkensstal. Het gaat om de activiteiten bouwen en milieu op basis van artikel 2.1, eerste lid, onder a. en e., van de Wabo. Uit artikel 3.10 van de Wabo volgt dat afdeling 3.4 van de Wabo van toepassing is en dat de UOV dient te worden gevolgd. De procedure is gekoppeld aan een mer-beoordelingsbesluit en valt hiermee, zoals reeds in paragraaf 4.3 aangegeven, binnen de kaders van de inspraakverplichtingen van het Verdrag van Aarhus.

In eerste instantie wordt op basis van de aanvraag door het bevoegde gezag een ontwerpbesluit genomen waartegen zienswijzen kunnen worden ingebracht en vervolgens wordt een besluit genomen waartegen (eventueel) beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. Uit artikel 3:12, vijfde lid van de Wabo volgt dat tegen het genomen ontwerpbesluit eenieder zienswijzen naar voren kan brengen bij het bevoegde gezag dat dit ontwerpbesluit heeft genomen.

Een aantal milieuorganisaties waaronder de “Stichting Varkens in Nood” alsmede een dierenarts (die als particulier in beroep is gegaan) hebben beroep ingesteld tegen het definitieve besluit. Noch de dierenarts, noch de stichting hebben, zoals Heutink opmerkt, zienswijzen ingebracht tegen het ontwerpbesluit en zouden op basis van artikel 6:13 Awb niet-ontvankelijk moeten worden verklaard in hun beroep.¹⁴⁴ Daarnaast ontbreekt het de dierenarts, naar oordeel van de rechter, aan voldoende rechtstreeks belang in de zin van artikel 1:2 Awb omdat deze op een te grote afstand woont van de varkenshouderij en kan geen beroep worden ingesteld op basis van artikel 8:1 Awb.¹⁴⁵ Op de criteria voor het aannemen van belanghebbendheid ben ik reeds ingegaan in hoofdstuk 2.

In het kader van de procedure heeft de Rechtbank Limburg een viertal prejudiciële vragen gesteld aan het Hof over de verenigbaarheid van de “uit de Awb voortvloeiende ontvankelijkheidsdrempels en het naar voren brengen van een zienswijze met de bepalingen over het recht tot de toegang tot de rechter in zaken die onder artikel 6 Verdrag van Aarhus vallen.”¹⁴⁶ In paragraaf 5.2 ga ik in op de inhoud van de prejudiciële vragen.

¹⁴⁴ Heutink, *TBR* 2020/117, september 2020, pag. 2.

¹⁴⁵ Rechtbank Limburg, 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, r.o. 5.2.

¹⁴⁶ Rechtbank Limburg, 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159 en bijbehorende prejudiciële procedure bij het HvJ EU, C-828/18; zie ook Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 213.

5.2 De prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg

Zoals Verbeek het beschrijft, zijn de prejudiciële vragen als volgt onder te verdelen:¹⁴⁷

De eerste twee vragen hebben betrekking op de natuurlijke persoon (de dierenarts). Deze persoon behoort wel tot het publiek (eenieder) dat een recht op inspraak heeft, maar niet tot het betrokken publiek (belanghebbende), waardoor zij geen toegang heeft tot de bestuursrechter die volgens de rechtbank, zoals Verbeek aangeeft, “de primair aangewezen rechter is.” Volgens de Rechtbank Limburg is de rechtsgang naar de burgerlijke rechter in deze zaken “niet doeltreffend en efficiënt, als over besluitvorming door het bestuursorgaan in dit verband zowel bij de bestuurs- als de civiele rechter zou dienen te worden geprocedeerd.”¹⁴⁸ Overigens wordt dit, zoals Verbeek aangeeft, niet nader door de rechtbank toegelicht.¹⁴⁹

De visie van de Rechtbank Limburg onderschrijf ik. Natuurlijk kan rechtsbescherming worden gezocht bij de burgerlijke rechter. Zoals Huisman echter ook aangeeft, zal de burgerlijke rechter de leemte aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming moeten opvullen, terwijl de burgerlijke rechter qua specialisatie en ervaring mogelijk niet de meest geschikte rechter is om te oordelen. Daarnaast kan dit leiden tot versnippering binnen geschillen.¹⁵⁰ Voor een deel kan men naar de bestuursrechter, voor een deel niet en moet men zich wenden tot de burgerlijke rechter.¹⁵¹ Dit werkt onduidelijkheid in de hand. Hoewel de burgerlijke rechter altijd bevoegd is¹⁵², zal de burgerlijke rechter zich, zoals Schlössels en Zijlstra opmerken, zich “conformereren aan het oordeel van de bestuursrechter over een appellabel besluit”. Er is dus sprake van een ontvankelijke eis maar deze zal niet worden toegewezen omdat het besluit niet onrechtmatig is.¹⁵³ Het zoeken van rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter tegen een appellabel besluit ligt dan ook in dit geval niet voor de hand.

Zoals de Rechtbank Limburg opmerkt: “Daar waar, zoals in de onderhavige zaken, Awb-beschikkingen aan de orde zijn en (rechts)personen zich toch tot de civiele rechter wenden voor een rechtmatigheidsoordeel over het overheidshandelen, zal de civiele rechter zich terughoudend opstellen om niet tot tegenstrijdige oordelen ten opzichte van de bestuursrechter te komen.”¹⁵⁴

De Rechtbank Limburg vraagt zich af of artikel 9 lid 2 van het Verdrag, zich ertegen verzet dat de toetsing door de rechter voor iemand die wel tot het publiek behoort, maar niet tot het betrokken publiek behoort “in volle omvang” is uitgesloten en, indien dit wordt bevestigd, of het publiek bij “een gestelde schending van de procedurele vereisten en de inspraakrechten op grond van artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus toegang tot de bestuursrechter dient te

¹⁴⁷ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 212.

¹⁴⁸ Rechtbank Limburg, 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, r.o. 2.3.

¹⁴⁹ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 212.

¹⁵⁰ Huisman 2019, pag. 146; Hierop ben ik ook ingegaan in mijn essay “Is het besluit besluiteloos geworden?” van 19 juni 2020 in het kader van de cursus Bestuurs(proces-)recht in een veranderende rechtsorde.

¹⁵¹ Huisman & Ommeren, Van, *NTB* 2014/6, maart 2014, pag. 50.

¹⁵² Op basis van artikel 112 GW.

¹⁵³ Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 268 en 269.

¹⁵⁴ Rechtbank Limburg, 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, r.o. 2.3.

hebben.”¹⁵⁵ In eerdere jurisprudentie van de ABRvS heeft de Afdeling geoordeeld dat deze ontvankelijkheidsvereiste niet in strijd is met het Verdrag.¹⁵⁶ Zoals Verbeek opmerkt, bevat het Verdrag namelijk niet de eis dat milieugeschillen aan de bestuursrechter moeten kunnen worden voorgelegd maar dat, conform artikel 9 lid 4, dient te worden voorzien “in passende en doeltreffende middelen”, die “billijk, snel en niet onevenredig kostbaar” zijn.¹⁵⁷ Een auteur zoals Plambeck, vraagt zich echter daarbij af, zoals Verbeek ook constateert en de rechtbank dus ook aangeeft, of een dergelijke procedure bij de burgerlijke rechter dus (zoals ook in de vorige alinea opgemerkt) daadwerkelijk passend en doeltreffend is.¹⁵⁸

De andere prejudiciële vragen hebben betrekking op een milieuorganisatie die wel belanghebbende is bij het milieubesluit, op basis van de criteria zoals genoemd in paragraaf 2.3, maar, omdat zij geen zienswijze tegen het ontwerpbesluit heeft ingediend, niet-ontvankelijk is in haar beroep op basis van artikel 6:13 Awb.¹⁵⁹ In de eerder genoemde uitspraak van de ABRvS van 2 december 2015 heeft de Afdeling geoordeeld dat een dergelijke vereiste in overeenstemming is met het Verdrag (zie paragraaf 4.3). De rechtbank betwijfelt echter, zoals Verbeek aangeeft, “of de rechtspraak van het Hof van Justitie wel ziet op het meedoen aan de inspraakprocedure of louter op het benutten van een bestuurlijke heroverwegingsprocedure, welke vereiste naar nationaal recht wel mag worden gesteld.”¹⁶⁰

Zoals ik in mijn inleiding heb aangegeven, overweegt de Rechtbank Limburg onder meer namelijk dat de personenfuik uit 6:13 Awb mogelijk niet houdbaar is. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus staat namelijk alleen toe dat het volgen van een bestuurlijke beroepsgang verplicht kan zijn voordat beroep bij de rechter kan worden ingesteld. Uit vaste jurisprudentie blijkt dat de ABRvS de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) beschouwt als een inspraakprocedure, als bedoeld artikel 6 van het Verdrag (en niet zo zeer een bestuurlijke beroepsgang).¹⁶¹ Is dat het geval, dan is artikel 6:13 Awb in strijd met het Verdrag.

In de volgende paragraaf zal ik ingaan op het arrest van het Hof zoals dat op 14 januari 2021 is gewezen op basis van de prejudiciële vragen.¹⁶²

¹⁵⁵ Rechtbank Limburg, 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, r.o. 6.6.

¹⁵⁶ Bijvoorbeeld ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:783; zie ook Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 212.

¹⁵⁷ Bijvoorbeeld ABRvS, 2 mei 2012, ECLI:RVS:2012:BW4561; zie ook Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 212.

¹⁵⁸ Plambeck, *TO* 2018 nr. 4, pag.170; zie ook Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 213.

¹⁵⁹ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 213.

¹⁶⁰ Verbeek, *SEW*, mei 2019, pag. 213.

¹⁶¹ Rechtbank Limburg, 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, r.o. 10.4.

¹⁶² HvJ EU, 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood).

5.3 De uitspraak van het Hof

5.3.1 Conclusie advocaat-generaal Bobek

Reeds na het verschijnen van de conclusie van advocaat-generaal Bobek op 2 juli 2020 werd de uitspraak van het Hof met grote spanning afgewacht.¹⁶³ Bobek concludeerde namelijk onder meer dat de voorwaarde dat een belanghebbende alleen toegang heeft tot de rechter wanneer hij in het kader van de UOV van afdeling 3.4 Awb ook zienswijzen heeft ingediend in strijd is met het Verdrag:

“Artikel 9, lid 2, van het Verdrag, artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 verzetten zich tegen een voorwaarde in het nationale recht die het recht op toegang tot de rechter voor ‘het betrokken publiek’ in de zin van deze rechtsinstrumenten afhankelijk stelt van eerdere deelname aan de procedures die onderworpen zijn aan artikel 6 van het Verdrag, artikel 6 van richtlijn 2011/92 en artikel 24 van richtlijn 2010/75.”¹⁶⁴

Heutink concludeerde op basis van de conclusie van Bobek dat “de procedurele autonomie van de lidstaat of de partij bij het Verdrag niet zover strekt dat de procesbevoegdheid van belanghebbenden kan worden beperkt door het vereiste dat voorafgaand aan het beroep inspraak is gevoerd en dat de ruime toegang tot de rechter op het gebied van milieubescherming moet zijn gewaarborgd.”¹⁶⁵ Dat zou dan grote gevolgen hebben voor het stelsel zoals wij dat nu in Nederland kennen.¹⁶⁶

5.3.2 De beoordeling door het Hof

Op 14 januari 2021 volgde het arrest van het Hof van de Europese Unie.¹⁶⁷ Het arrest is “in lijn met” de conclusie van de advocaat-generaal en met het arrest lijkt het Hof “een gedeeltelijke streep te hebben gezet door artikel 6:13 Awb” omdat het in strijd is met het Verdrag van Aarhus.¹⁶⁸

Op basis van de prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg, zoals beschreven in paragraaf 5.2, spelen in deze procedure, zoals Steenberghe opmerkt in zijn blog, twee kwesties.¹⁶⁹ In de eerste plaats wilde de rechtbank weten of artikel 9 van het Verdrag van Aarhus het toestaat dat het recht op toegang tot de rechter wordt beperkt tot “het betrokken publiek” (belanghebbenden).

¹⁶³ Conclusie van advocaat-generaal M. Bobek, 2 juli 2020, nr. C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514; De conclusie van Bobek heb ik reeds kort behandeld in mijn memo: “Is de toegang tot de Nederlandse rechter te beperkt?” van 3 januari 2021 in het kader van de cursus Europees Bestuursrecht.

¹⁶⁴ Conclusie van advocaat-generaal M. Bobek, 2 juli 2020, nr. C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514, r.o. 153.

¹⁶⁵ Heutink, *TBR* 2020/117, september 2020, pag. 4.

¹⁶⁶ ‘A-G Bobek: Artikel 6:13 Awb is in strijd met het Verdrag’, *Recht.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁶⁷ HvJ EU, 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood).

¹⁶⁸ ‘Blog, Artikel 6:13 Awb deels in strijd met het Verdrag van Aarhus – gevolgen voor de praktijk in het milieurecht’, *boutadvocaten.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁶⁹ ‘Blog, Artikel 6:13 Awb deels in strijd met het Verdrag van Aarhus – gevolgen voor de praktijk in het milieurecht’, *boutadvocaten.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

De tweede kwestie betreft de vraag of het Verdrag van Aarhus het toestaat dat een beroep bij de bestuursrechter niet-ontvankelijk wordt verklaard als geen zienswijze naar voren is gebracht in overeenstemming is met dat Verdrag oftewel mag de personenfuik worden toegepast.

Het Hof heeft de vragen, samenvattend, als volgt beantwoord:

Betreffende de eerste kwestie geldt voor particulieren (en rechtspersonen) die niet tot het betrokken publiek horen maar wel op basis van nationaal recht inspraak hebben (zoals in Nederland: eenieder) artikel 9 lid 3. Ook daar moet er volgens het Hof toegang tot de rechter zijn om op te komen in verband met die inspraakrechten maar dat mag wel afhankelijk worden gesteld van eerdere deelname (indien redelijkerwijs, evenredig e.d.).¹⁷⁰ In het geval waarin het nationale recht ruimere inspraakmogelijkheden bevat, moet toegang tot de rechter mogelijk zijn om zich te kunnen beroepen op die ruimere mogelijkheden.¹⁷¹ Voor niet tot het betrokken publiek behorende groepen mag de ontvankelijkheid van het beroep wel afhankelijk worden gemaakt van het indienen van een zienswijze, omdat dat in overeenstemming is met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹⁷² Ik wil hierbij verwijzen naar hetgeen ik ook heb beschreven in paragraaf 4.1 betreffende het beginsel van procedurele autonomie.

Ten aanzien van de tweede kwestie geldt voor rechtspersonen die opkomen voor milieubescherming, in Verdrag van Aarhus-zaken, en daardoor tot het betrokken publiek behoren oftewel belanghebbenden zijn, artikel 9 lid 2 van het Verdrag van Aarhus. Dat artikel verzet zich volgens het Hof ertegen de toegang tot de rechter afhankelijk te stellen van deelname aan de voorbereidingsprocedure.¹⁷³

Zoals Steenbergen opmerkt in zijn blog, hebben “de inspraak in de voorbereiding van een besluit, en het beroep bij de bestuursrechter nadat het besluit is genomen, beide namelijk een ander doel.”¹⁷⁴ Steenbergen vervolgt “als de mogelijkheid om beroep in te stellen afhankelijk is van de rol die een niet-gouvernementele organisatie al dan niet in de voorprocedure heeft gespeeld, doet dat volgens het Hof van Justitie afbreuk aan het nuttig effect en aan de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus.” De conclusie van het Hof van Justitie is dan ook dat het Verdrag zich verzet tegen een regeling waarin de ontvankelijkheid van het beroep van

¹⁷⁰ HvJ EU, 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood), r.o. 69; zie ook ‘De Rechtspraak, Personenfuik in Nederlandse omgevingsrecht in strijd met Verdrag van Aarhus’, *rechtspraak.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁷¹ HvJ EU, 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood), r.o. 50 en 51.

¹⁷² HvJ EU, 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood), r.o. 64; zie ook ‘Stibbeblog, Hof van Justitie: Nederlands bestuursprocesrecht is op onderdelen in strijd met het Verdrag van Aarhus’, *Stibbeblog.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁷³ HvJ EU, 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood), r.o. 69; zie ook ‘De Rechtspraak, Personenfuik in Nederlandse omgevingsrecht in strijd met Verdrag van Aarhus’, *rechtspraak.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁷⁴ ‘Blog, Artikel 6:13 Awb deels in strijd met het Verdrag van Aarhus – gevolgen voor de praktijk in het milieurecht’, *boutadvocaten.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

een niet-gouvernementele organisatie afhankelijk wordt gesteld van de deelname aan het besluitvormingsproces.¹⁷⁵

Het Hof gaat in zijn arrest nog verder dan de advocaat-generaal had aangenomen. Het Hof betreft er daarnaast artikel 9 lid 3 van het Verdrag bij.¹⁷⁶

5.4 De gevolgen van de uitspraak van het Hof

Op basis van het arrest van het Hof lijkt het zo te zijn dat het verplicht indienen van een zienswijze, in ieder geval voor de door het Verdrag van Aarhus gedefinieerde “niet-gouvernementele organisaties”, zoals ook Steenbergen opmerkt, “niet in stand kan blijven”.¹⁷⁷ Het is gezien de uitleg die het Hof geeft logisch dat dezelfde uitleg ook geldt voor natuurlijke personen. Voor niet tot het betrokken publiek behorende groepen, dus niet-belanghebbenden, geldt de eis van artikel 6:13 Awb nog wel.¹⁷⁸ Het was de vraag welke uitleg de ABRvS aan het arrest zou geven en welke gevolgen er dus exact zijn. Inmiddels heeft de ABRvS twee richtinggevende uitspraken gedaan op basis van het arrest van het Hof. Deze uitspraken wil ik behandelen in respectievelijk paragraaf 5.4.1. en 5.4.2. Tussen deze twee uitspraken in, heeft de Rechtbank Limburg ook een uitspraak gedaan op basis van het arrest van het Hof. Hierop kom ik terug in paragraaf 5.4.3.

5.4.1 Eerste richtinggevende uitspraak ABRvS

De eerste uitspraak betreft een uitspraak van de ABRvS van 14 april 2021.¹⁷⁹ In deze uitspraak stelt de Afdeling dat appellanten verwijtbaar geen zienswijzen hebben ingediend tegen een ontwerp bestemmingsplan. “De Afdeling leidt echter uit de bewoordingen van het arrest van het Hof, in het bijzonder de punten 58 tot en met 60 van het arrest, af dat het oordeel van het Hof over toegang tot de rechter bij besluiten die binnen de werkingssfeer van artikel 6 van het verdrag vallen (“Aarhus-besluiten”) niet alleen geldt voor non-gouvernementele organisaties, maar voor ‘het betrokken publiek’ in het algemeen.”

Op basis hiervan concludeert de Afdeling dat het recht van belanghebbenden om beroep in te stellen tegen “Aarhus-besluiten”, niet afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de UOV van afdeling 3.4 van de Awb en, van de in artikel 6:13 van de Awb neergelegde regel die inhoudt dat geen beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie

¹⁷⁵ HvJ EU, 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood), r.o. 58; zie ook ‘Stibbeblog, Hof van Justitie: Nederlands bestuursprocesrecht is op onderdelen in strijd met het Verdrag van Aarhus’, Stibbeblog.nl, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁷⁶ ‘De Rechtspraak, Personenfuik in Nederlandse omgevingsrecht in strijd met Verdrag van Aarhus’, rechtspraak.nl, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁷⁷ ‘Blog, Artikel 6:13 Awb deels in strijd met het Verdrag van Aarhus – gevolgen voor de praktijk in het milieurecht’, boutadvocaten.nl, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁷⁸ ‘Blog, Artikel 6:13 Awb deels in strijd met het Verdrag van Aarhus – gevolgen voor de praktijk in het milieurecht’, boutadvocaten.nl, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁷⁹ ABRvS, 14 april 2021, ECLI :NL:RVS:2021:786; zie ook ‘Praktijk Omgevingsrecht 2021/8’, SDU.nl, laatst gezien 08-11-2021.

redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb naar voren heeft gebracht.”¹⁸⁰

In alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de UOV is toegepast, mag artikel 6:13 Awb niet worden tegengeworpen aan belanghebbenden.¹⁸¹ De Afdeling beschouwt hierbij als omgevingsrechtelijke zaken, de zaken over besluiten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Ontgrondingenwet, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet luchtvaart, Mijnbouwwet, Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet bescherming Antarctica en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening.¹⁸²

De Afdeling tekent hierbij aan dat “deze ruimhartige uitleg van het Verdrag alleen een rol speelt bij de beoordeling van de ontvankelijkheid, maar niet bij de inhoudelijke toetsing van een besluit.”¹⁸³ In afwachting van een oplossing door de wetgever kiest de Afdeling daarom voor een “uit oogpunt van rechtsbescherming voor een ruimhartige uitleg van het Verdrag”, vooral ook om te verzekeren dat het “uit het verdrag voortvloeiende recht op toegang tot de rechter niet een te beperkte invulling krijgt.”¹⁸⁴

Dat zal grote gevolgen hebben voor het stelsel zoals wij dat nu in Nederland kennen. Dit betekent namelijk in de praktijk dat er pas ná het verstrijken van de beroepstermijn duidelijkheid komt over het in stand blijven van een “Aarhus-besluit”. Dit brengt veel onzekerheid met zich mee voor de betrokkenen en worden de poten onder een belangrijk algemeen beginsel van behoorlijk bestuur weggezaagd, het rechtzekerheidsbeginsel. Ook de Omgevingswet zoals deze, zoals het er nu naar uitziet, op 1 juli 2022 van kracht wordt, is deels gebaseerd op de UOV en krijgt dan met deze problematiek te maken. De, in paragraaf 3.2 genoemde, voordelen die de Nederlandse wetgever voor ogen had, worden hiermee tenietgedaan.

De ABRvS gaat in zijn “ruimhartige uitleg” dus niet zo ver om het volledige bestuursrecht waarbij de UOV wordt toegepast, dus ook buiten de zogenaamde “Aarhus-besluiten” c.q. omgevingsrechtelijke besluiten, hierbij te betrekken zoals Backes voorstelt. Zoals Backes reeds in 2015 opmerkte in zijn noot bij het arrest Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland, “spreekt art. 9 lid 2 Aarhus-verdrag van een recht ‘to challenge the substantial and procedural legality’. Dat is dus niet beperkt tot het milieurecht.”¹⁸⁵ Dit betekent dat er onderscheid gaat bestaan tussen “Aarhus-besluiten” en niet “Aarhus-besluiten” die onder de

¹⁸⁰ ABRvS, 14 april 2021, ECLI :NL:RVS:2021:786, r.o. 4.4; zie ook ‘Praktijk Omgevingsrecht 2021/8’, SDU.nl, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁸¹ ABRvS, 14 april 2021, ECLI :NL:RVS:2021:786, r.o. 4.5.

¹⁸² ABRvS, 14 april 2021, ECLI :NL:RVS:2021:786, r.o. 4.9.

¹⁸³ ABRvS, 14 april 2021, ECLI :NL:RVS:2021:786, r.o. 4.10; Lees: relativiteitsvereiste.

¹⁸⁴ ABRvS, 14 april 2021, ECLI :NL:RVS:2021:786, r.o. 4.8.

¹⁸⁵ HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683, (Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland), pag. 2689.

UOV vallen. Dit is, mijns inziens, een ontwikkeling die onwenselijk is omdat er dan binnen het Nederlandse bestuursrecht met twee systemen wordt gewerkt daar waarop de UOV van toepassing is.

Er is dan ook kritiek op de visie van de ABRvS. Gierveld bijvoorbeeld vindt dat de Afdeling “een veel te ruime broek heeft aangetrokken” in zijn uitspraak van 14 april 2021.¹⁸⁶ Gierveld is van mening dat in veel van de bovengenoemde wetten ook UOV-besluiten zijn opgenomen die niet omgevingsrechtelijk van aard zijn en “al helemaal geen Aarhus-besluiten zijn”, zoals de Mijnbouwwet.¹⁸⁷ Gierveld is van mening dat het bij niet “Aarhus-besluiten” er veel voor te zeggen is dat dat de bestuursrechter artikel 6.13 Awb “niet eens buiten toepassing kán verklaren.” Op basis van de visie van ABRvS wordt volgens hem aan artikel 6:13 Awb een te beperkte toepassing gegeven.¹⁸⁸ De visie van Gierveld staat hiermee ook lijnrecht tegenover de visie van Backes.

Gierveld kiest hierbij voor een meer dogmatische benadering in tegenstelling tot de pragmatische werkwijze van de ABRvS (en Backes). Volgens Gierveld maakt de werkwijze van de ABRvS het misschien eenvoudiger voor de bestuursrechter, maar voor bestuursorganen zorgt de werkwijze voor weinig duidelijkheid over onherroepelijkheid van besluiten, zoals ik al reeds eerder opmerkte.¹⁸⁹ Middels een wetswijziging kan deze tijdelijke werkwijze worden “recht” getrokken.¹⁹⁰

5.4.2 Tweede richtinggevende uitspraak ABRvS

De tweede richtinggevende uitspraak betreft een uitspraak van de ABRvS van 4 mei 2021.¹⁹¹ In deze tweede uitspraak oordeelt de Afdeling dat ook een niet-belanghebbende die eerder een zienswijze indiende tegen bijvoorbeeld een ontwerpbestemmingsplan of ontwerptracébesluit, voorlopig tegen het definitieve bestemmingsplan of tracébesluit in beroep kan gaan bij de bestuursrechter.

De Afdeling komt namelijk tot de volgende conclusie op basis van de uitspraak van het Hof: “De Afdeling begrijpt het oordeel van het Hof in het arrest, in het bijzonder de punten 47 tot en met 52, zo dat wanneer het nationale milieurecht ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces verleent dan aan ‘het betrokken publiek’ en aan eenieder het recht geeft zienswijzen over een ontwerpbesluit naar voren te brengen, artikel 9, derde lid, van het verdrag zich ertegen verzet dat leden van het publiek die een zienswijze hebben ingediend de toegang tot de rechter wordt onthouden.”¹⁹² Overigens bevreedt het Gierveld dat de Afdeling het arrest leest dat een niet-belanghebbende die een zienswijze naar voren hebben gebracht, toegang tot de bestuursrechter zouden moeten hebben. In de betreffende casus

¹⁸⁶ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 43.

¹⁸⁷ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 40.

¹⁸⁸ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 43.

¹⁸⁹ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 40.

¹⁹⁰ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 43.

¹⁹¹ ABRvS, 4 mei 2021, ECLI :NL:RVS:2021:953.

¹⁹² ABRvS, 4 mei 2021, ECLI :NL:RVS:2021:953, r.o. 4.4.

ging het namelijk niet om een beroep dat was ingesteld door een niet-belanghebbende die een zienswijze naar voren had gebracht. Het Hof doet geen uitspraak over de toegang tot de bestuursrechter voor een niet-belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend.¹⁹³ Een dergelijke vraag van de Rechtbank Limburg had het Hof, volgens Gierveld, dan ook niet in behandeling genomen.¹⁹⁴

Het gevolg hiervan kan zijn dat meer mensen een beroep op de bestuursrechter doen. Het komt erop neer dat wanneer het omgevingsrecht aan “eenieder” de mogelijkheid biedt om een zienswijze in te dienen tegen een ontwerpbesluit degene die daarvan gebruikmaakt, beroep bij de bestuursrechter mag indienen tegen het definitieve besluit. Ook een niet-belanghebbende persoon of rechtspersoon dus.¹⁹⁵

Zoals de Afdeling aangeeft, “behoeft dit aanpassing door de wetgever.”¹⁹⁶ “Zolang zo’n wijziging van de wet er niet is, ligt het op de weg van de bestuursrechter die de bevoegde rechter is om over deze besluiten te oordelen te voorzien in een oplossing.”¹⁹⁷

Volgens Gierveld, zijn de gevolgen groot en worden naar zijn mening door de Afdeling onderschat. “Daar waar verzet nog mogelijk is, zal dat worden ingediend door niet-belanghebbenden die een zienswijzen hebben ingediend en van wie het beroep niet ontvankelijk is verklaard.”¹⁹⁸ “Het naar voren brengen van een zienswijze over het ontwerpbesluit is voldoende.”¹⁹⁹ Zoals ik reeds in paragraaf 5.3.2 heb opgemerkt, mag de ontvankelijkheid van het beroep door niet-belanghebbenden afhankelijk worden gemaakt van het indienen van een zienswijze.

Met name niet-belanghebbenden zullen, zoals de Afdeling aangeeft, wel overigens vaak het relativiteitsvereiste op hun weg vinden (zie ook paragraaf 5.4.1); “dit beperkt hun kansen op een succesvol beroep bij de bestuursrechter.”²⁰⁰ Zoals ik in mijn inleiding heb aangegeven, zal ik in het kader van mijn scriptie niet ingaan op de vraag of het relativiteitsbeginsel in strijd is met het Verdrag. In de uitspraken van het Hof in het Trianel-arrest en Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland werd dit overigens ontkennend beantwoord (zie paragraaf 4.3).²⁰¹ Maar de vraag is natuurlijk of dit een terugkeer betekent naar de “actio popularis” (zie

¹⁹³ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 43.

¹⁹⁴ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 41.

¹⁹⁵ ‘Praktijk Omgevingsrecht 2021/9’, *SDU.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

¹⁹⁶ ABRvS, 4 mei 2021, ECLI :NL:RVS:2021:953, r.o. 4.6.

¹⁹⁷ ABRvS, 4 mei 2021, ECLI :NL:RVS:2021:953, r.o. 4.7.

¹⁹⁸ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 41 en 42; Gierveld verwijst hierbij naar de uitspraak van de ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:791 (Klooster van Rilland).

¹⁹⁹ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 42; Gierveld verwijst hierbij naar de uitspraak van de ABRvS, 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1022 (Gouda).

²⁰⁰ ABRvS, 4 mei 2021, ECLI :NL:RVS:2021:953, r.o. 4.9; zie ook *Praktijk Omgevingsrecht 2021/9*, *SDU.nl*, laatst gezien 08-11-2021.

²⁰¹ HvJ EU, 12 mei 2011, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289 (Trianel) en HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, (Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland).

paragraaf 2.1). Een visie die ook Gierveld met mij deelt.²⁰²

5.4.3 Uitspraak Rechtbank Limburg

Tussen de twee uitspraken van de ABRvS heeft de Rechtbank Limburg zelf ook uitspraak gedaan op 23 april 2021.²⁰³ Zoals aangegeven in de samenvatting behorende bij de uitspraak geeft de Rechtbank Limburg aan “zonder de uitspraak van het Hof in het licht van de artikelen 1:2, 8:1 en 6:13 van de Awb het beroep van eiseres, in concreto de eerdergenoemde dierenarts, niet-ontvankelijk hebben moeten verklaren, omdat zij geen belanghebbende is.”²⁰⁴ Door de uitspraak van het Hof moet de rechtbank (bestuursrechter), die zich daarvoor bevoegd acht, “het beroep van eiseres anders gaan bekijken en zal het oordeel over (de ontvankelijkheid van) het beroep van eiseres anders kunnen zijn.”²⁰⁵

Ook voor de ontvankelijkheid van het beroep van de stichtingen heeft de uitspraak van het Hof gevolgen. Omdat zij belanghebbenden zijn, hebben zij toegang tot de bestuursrechter en laat de Rechtbank Limburg in hun beroep artikel 6:13 van de Awb buiten toepassing. Het beroep van de stichtingen slaagt, omdat volgens de Rechtbank Limburg de inspraak niet goed is verlopen door een gebrekkige bekendmaking van het ontwerpbesluit.²⁰⁶ Dit is dus in lijn met de eerste richtinggevende uitspraak van de ABRvS van 14 april 2021 zoals ik heb beschreven in paragraaf 5.4.1.

De rechtbank gaat vervolgens niet meer inhoudelijk op het beroep van eiseres, omdat zij heeft aangegeven dat dat niet nodig is als het beroep van de stichtingen slaagt, los van de vraag of het haar “in het licht van artikel 6:13 van de Awb te verwijten is dat zij geen zienswijze tegen het ontwerp van de omgevingsvergunning heeft ingediend.”²⁰⁷ Ten aanzien van de mogelijkheid van beroep door niet-belanghebbenden heeft de ABRvS inmiddels duidelijkheid verschaft in zijn uitspraak van 4 mei 2021 zoals beschreven in paragraaf 5.4.2.

5.5 Tussenconclusie

Op basis van de prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg heeft het Hof op 14 januari 2021 uitspraak gedaan. Hierbij komt het Hof tot de conclusie dat het Verdrag zich verzet tegen een regeling waarin de ontvankelijkheid van het beroep van een niet-gouvernementele organisatie afhankelijk wordt gesteld van de deelname aan het (voorafgaande) besluitvormingsproces. Hiermee is artikel 6:13 Awb in strijd met het Verdrag betreffende niet-gouvernementele organisaties.

²⁰² Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 42.

²⁰³ Rechtbank Limburg, 23 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3600, ROE 17/3841 en ROE 17/3843; zie ook ‘Praktijk Omgevingsrecht 2021/9’, SDU.nl, laatst gezien 08-11-2021.

²⁰⁴ Rechtbank Limburg, 23 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3600, ROE 17/3841 en ROE 17/3843; de genoemde samenvatting is opgenomen als overweging 1 bij de uitspraak.

²⁰⁵ Rechtbank Limburg, 23 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3600, ROE 17/3841 en ROE 17/3843, r.o. 1.

²⁰⁶ Rechtbank Limburg, 23 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3600, ROE 17/3841 en ROE 17/3843, r.o. 1.

²⁰⁷ Rechtbank Limburg, 23 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3600, ROE 17/3841 en ROE 17/3843, r.o. 21.

Daarnaast geldt voor particulieren (en rechtspersonen) die niet tot het betrokken publiek horen c.q. als niet-belanghebbenden worden beschouwd maar wel op basis van nationaal recht inspraak hebben, zoals bijvoorbeeld is opgenomen in art. 3.12, lid 5 van de Wabo, artikel 9 lid 3. Ook voor hen moet er volgens het Hof toegang tot de rechter zijn om op te komen in verband met die inspraakrechten, maar dat mag wel afhankelijk worden gesteld van eerdere deelname. Het belanghebbendenbegrip ex artikel 1:2 Awb is hierbij niet, per definitie, in strijd met het Verdrag. In het geval waarin het nationale recht echter ruimere inspraakmogelijkheden bevat, moet toegang tot de rechter mogelijk zijn om zich te kunnen beroepen op die ruimere mogelijkheden.

De ABRvS heeft twee richtinggevende uitspraken gedaan op basis van het arrest van het Hof. Hiermee gaat de Afdeling verder dan het Hof. De Afdeling concludeert dat het recht van belanghebbenden om beroep in te stellen tegen “Aarhus-besluiten”, niet afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de UOV van afdeling 3.4 van de Awb en van de in artikel 6:13 van de Awb neergelegde regel die inhoudt dat geen beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb naar voren heeft gebracht. Dit heeft volgens de ABRvS dan ook betrekking op niet niet-gouvernementele organisatie zoals particulieren. De ABRvS heeft hierbij een “ruimhartige” uitleg over welke Nederlandse wetten onder “Aarhus-besluiten” vallen.

Daarnaast komt de Afdeling tot de conclusie dat het nationale milieurecht, in bepaalde gevallen, ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces verleent dan aan “het betrokken publiek” en aan eenieder het recht geeft zienswijzen over een ontwerpbesluit naar voren te brengen. Het komt erop neer dat wanneer het omgevingsrecht aan “eenieder” de mogelijkheid biedt om een zienswijze in te dienen tegen een ontwerpbesluit degene die daarvan gebruikmaakt beroep bij de bestuursrechter mag indienen tegen het definitieve besluit. Ook een niet-belanghebbende persoon of rechtspersoon dus. Voor niet tot het betrokken publiek behorende groepen mag de ontvankelijkheid van het beroep wel afhankelijk worden gemaakt van het indienen van een zienswijze. Niet belanghebbenden die verwijtbaar geen zienswijzen hebben ingediend zijn dus niet-ontvankelijk in hun beroep.

Aanpassing van de wetgeving is volgens de Afdeling noodzakelijk. Deze aanpassing lijkt (deels) een terugkeer te betekenen naar de “actio popularis”. Kritiek is er dan ook vanuit een meer dogmatische hoek op de “ruimhartige” en “pragmatische” interpretatie van het arrest van het Hof door de Afdeling.

6. Eindconclusie en aanbevelingen

6.1 Eindconclusie

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van de Europese Unie uitspraak gedaan in de zaak “Varkens in Nood” op basis van prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg. Naar aanleiding van deze uitspraak verschenen in de media diverse berichten dat de uitspraak, zoals ik het beschouw, een aardverschuiving kan betekenen voor het Nederlandse bestuursrecht. Het Hof heeft namelijk een gedeeltelijke streep te hebben gezet door artikel 6:13 Awb omdat het in strijd is met het Verdrag van Aarhus.

Het Hof komt tot de conclusie dat het Verdrag zich verzet tegen een regeling waarin de ontvankelijkheid van het beroep van een niet-gouvernementele organisatie afhankelijk wordt gesteld van de deelname aan het voorafgaande besluitvormingsproces. Hiermee is artikel 6:13 Awb in strijd met het Verdrag van Aarhus. Daarnaast komt het Hof tot de conclusie dat het belanghebbendenbegrip ex artikel 1:2 Awb niet per definitie, in strijd met het Verdrag. In het geval waarin het nationale recht echter ruimere inspraakmogelijkheden bevat, moet toegang tot de rechter mogelijk zijn om van die ruimere mogelijkheden gebruik te kunnen maken.

De daadwerkelijke aardschok, wordt mijns inziens, niet veroorzaakt door het arrest van het Hof maar door de twee richtinggevende uitspraken die de ABRvS heeft gedaan sinds het arrest van het Hof. Hoewel de ABRvS altijd van mening is geweest op basis van het arresten van het Hof in de zaken Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland en Djurgården dat de personenfuik en het belanghebbendenbegrip niet in strijd zijn met het Verdrag gaat de ABRvS nu zelfs een stap verder. De Afdeling komt tot de conclusie dat artikel 6:13 Awb ook in strijd is betreffende niet niet-gouvernementele organisaties zoals particulieren.

Daarnaast komt de Afdeling tot de conclusie dat het nationale milieurecht ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces verleent dan aan alleen “het betrokken publiek” omdat het namelijk aan eenieder het recht geeft zienswijzen over een ontwerpbesluit naar voren te brengen. Daarmee mag ook een niet-belanghebbende persoon of rechtspersoon die deze zienswijzen heeft ingediend, beroep bij de bestuursrechter indienen tegen het definitieve besluit. Niet-belanghebbenden zullen, zoals de Afdeling aangeeft, overigens vaak het relativiteitsvereiste op hun weg vinden; dit beperkt hun kansen op een succesvol beroep bij de bestuursrechter. Dit relativiteitsbeginsel beperkt het belanghebbendenbegrip niet maar het besluit zal vernietigd worden omdat de geschonden rechtsnormen kennelijk niet hun belangen beschermen.

Dat zal grote gevolgen hebben voor het stelsel zoals wij dat nu in Nederland kennen. Dit betekent namelijk in de praktijk dat er pas na het verstrijken van de beroepstermijn duidelijkheid komt over het in stand blijven van een “Aarhus-besluit”. Dit brengt veel rechtsonzekerheid mee voor de betrokkenen. De bestuursrechter bouwde in (hoger) beroep namelijk voort op de rechtsstrijd zoals deze in de bestuurlijke voorprocedure en in eerste

aanleg is gevoerd en door de bestuursrechter is beslecht. Hiermee kreeg deze rechtsstrijd geen nieuwe wending door het inbrengen van nieuwe gronden.

De ruimere toegang tot de rechter die door de uitspraken van de Afdeling wordt gegeneerd, lijkt daarnaast een terugkeer naar de “actio popularis”. Mijns inziens een onwenselijke situatie omdat hiermee de effectieve geschillenbeslechting wordt gefrustreerd. De voorgenomen doelstelling om achterstanden bij de rechtbanken weg te werken, lijkt hiermee een flinke tegenslag te krijgen.

Daarnaast heeft de Afdeling geoordeeld dat een groot aantal omgevingsrechtelijke zaken onder de zogenaamde “Aarhus-besluiten” komen te vallen. De Afdeling gaat hierbij niet zo ver in zijn “ruimhartige uitleg”, om het volledige bestuursrecht hierbij te betrekken. Dit is, mijns inziens, een ontwikkeling die onduidelijkheid in de hand werkt omdat er dan binnen het Nederlandse bestuursrecht met twee systemen wordt gewerkt voor “Aarhus-besluiten” respectievelijk niet “Aarhus-besluiten” waarop de UOV van toepassing is, hetgeen onevenredig complex zou zijn. De Afdeling kiest hierbij een te pragmatische werkwijze ten aanzien van het begrip “Aarhus-besluit” volgens critici. Uitgaande van een meer dogmatische visie is een aantal Nederlandse “Aarhus” besluiten die de Afdeling benoemd namelijk niet omgevingsrechtelijk en hebben geen aanzienlijk effect op het milieu en vallen hiermee ook niet onder de doelstelling van het Verdrag van Aarhus waardoor aan artikel 6:13 Awb een te beperkte toepassing wordt gegeven.

Zowel een pragmatische en ruimhartige interpretatie als een meer dogmatische interpretatie noodzaakt tot aanpassing door de wetgever. Het wordt interessant om te volgen hoe hieraan invulling zal worden gegeven. Zoals Gierveld het verwoordt, wordt “met een wetswijziging die de voorlopige werkwijze van de Afdeling codificeert, de wetgever gevraagd om terug te komen op zijn uitdrukkelijke wens om procedures te voorkomen tegen overheidsbesluiten zonder dat de procederende partij een belang heeft dat rechtstreeks bij dat besluit is betrokken.”²⁰⁸ Door de uitspraken van de Afdeling wordt nog geen volledige duidelijkheid gegeven over de implicaties van het arrest van het Hof en de toepassing van het Verdrag van Aarhus met name in relatie tot het belanghebbendenbegrip en de personenfuik. Vooral ten aanzien van het toepassingsbereik van het Verdrag verschillen “de geleerden” van mening variërend van een meer pragmatische werkwijze tot een zeer dogmatische interpretatie. Voorlopig lijkt het erop dat het Nederlandse bestuursrecht vastzit in zijn eigen fuik.

6.2 Aanbevelingen

Hoewel de pragmatische interpretatie van de Afdeling, naar mijn mening, is toe te juichen, lijkt deze, zoals ik eerder heb aangegeven te beperkt en dient deze interpretatie te worden toegepast op het volledige bestuursrecht om hiermee een tweedeling te voorkomen. Gevolg is hierbij echter dat de “actio popularis” weer terugkeert. Dit betekent mogelijk eindeloos durende procedures waarbij de rechtspraak onder druk komt te staan waarbij de

²⁰⁸ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 43.

daadwerkelijke belanghebbenden in onzekerheid blijven. In dit kader sluit ik me aan bij de beperktere en dogmatische benadering van Gierveld en de voorstellen die hij heeft gedaan tot wetswijziging.²⁰⁹ Het voorstel van Gierveld is tweeledig:

Het toevoegen van een lid aan artikel 6:13 Awb, waarin is opgenomen dat “het eerste lid niet van toepassing is indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit waarvoor bij wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 3:15, tweede lid, is bepaald dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder.” Het bestuursorgaan wordt hiermee, volgens Gierveld, duidelijkheid geboden bij het opstellen van de kennisgeving voor het ontwerpbesluit en weet de bestuursrechter in welke zaken geen “artikel 6:13-ontvankelijkheidstoets behoeft te worden verricht”. Daarnaast kan, zoals Gierveld opmerkt een onderzoek of sprake is van een Aarhus-besluit “achterwege blijven”.

De wijziging die noodzakelijk is om een niet-belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend toegang te geven tot de bestuursrechter kan, volgens het voorstel van Gierveld, worden bewerkstelligd door in de verschillende sectorale wetten (lees “Aarhus-besluiten”) een artikel op te nemen waarin is opgenomen dat “in afwijking van artikel 8:1 Awb een niet-belanghebbende die een zienswijze naar voren heeft gebracht beroep kan instellen bij de bestuursrechter.”

Zowel een pragmatische oftewel ruimhartige alsmede een dogmatische c.q. beperkte interpretatie is afhankelijk van de vraag wat nu daadwerkelijk wordt verstaan onder een “Aarhus-besluit” en welke sectorale wetten hieronder vallen. Uit mijn scriptie blijkt dat “de geleerden” het hier niet over eens zijn. Deze essentiële vraag zal dan, hoewel Gierveld dit zelf niet specifiek in zijn aanbevelingen benoemd, in eerste instantie moeten worden beantwoord door de wetgever voordat daadwerkelijk wordt overgegaan tot aanpassing van de wetgeving.

²⁰⁹ Gierveld, *TO* 2021, nr.2, pag. 43; zie ook Gierveld, *NTB* 2021/137, mei 2021, pag. 316.

Literatuurlijst

Artikelen en boeken:

Albers & Schlössels, *Gst.* 2005, 26

C.L.G.F.H. Albers, R.J.N. Schlössels, 'De omvang van het bestuursrechtelijke geding: het Europese recht als paard van Troje? Over de (on)toelaatbaarheid van procestechnische trechters en ambtshalve rechtstoepassing', *Gst.* 2005, 26, pag. 81-94.

Antenbrink & Vedder 2017

F. Antenbrink, H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

Boeve & Groothuijse 2019

M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Utrecht: Europa Law Publishing 2019.

Burg, Van der & Voermans 2015

F.H. van der Burg, W.J.M. Voermans, *Unierecht in de Nederlandse rechtsorde*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Gierveld, *NTB* 2021/137, mei 2021

H.A.J. Gierveld, 'Arrest Varkens in Nood: much ado about nothing', *NTB* 2021/137, mei 2021, pag. 306-317.

Gierveld, *TO* 2021, nr.2

H.A.J. Gierveld, 'Arrest Varkens in Nood: twee richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak', *TO* 2021, nr.2, pag. 37-43.

Heutink, *TBR* 2020/117, september 2020

G.H.J. Heutink, 'Duet tussen 't nachtegaaltje en A-G Bobek over het Unierecht', *TBR* 2020/117, september 2020, pag. 1-8.

Huisman & Ommeren, Van, *NTB* 2014/6, maart 2014

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: op zoek naar een scherp criterium *Feitelijk bestuurshandelen bij de bestuursrechter*', *NTB* 2014/6, maart 2014, pag. 50-57.

Huisman 2019

P.J. Huisman, 'Groeirichtingen voor de ontwikkeling van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking', in: 25 jaar Awb *In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019, pag. 143-155.

Klap & Groenewegen 2019

A. Klap & T. Groenewegen, Kernbegrippen van de Algemene wet bestuursrecht, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2019.

Lam, 't, M en R 2019/52, afl. 5, juni 2019

V.M.Y. van 't Lam, 'Actualiteiten Wabo en milieu: enkele ontwikkelingen in 2018/2019 in vogelvlucht', M en R 2019/52, afl. 5, juni 2019, pag. 318-325.

Nijmeijer e.a. 2015

A.G.A. Nijmeijer e.a., *Evaluatie artikel 8:69a Awb en artikel 6:22 Awb, Een onderzoek naar het relativiteitsvereiste en het passeren van gebreken in de (rechts)praktijk*, Den Haag, WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015.

Plambeck, TO 2018 nr. 4

E.J.M. Plambeck, 'Het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming tegen plannen en programma's getoetst, Over het belang van het Verdrag van Aarhus en het Unierecht', TO 2018 nr. 4, pag. 165-171.

Poorter, De 2003

J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003.

Poorter e.a., NTB 2016/14, afl. nr. 4, april 2016

J.C.A. de Poorter, J.A. de Boer, C.J.A.M. Merckx en W.M.C.J. Rutten, 'Bestuursprocesrecht', NTB 2016/14, afl. nr. 4, april 2016, pag. 114-125.

Prechal & Widdershoven (red.) 2017

S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017.

Sap (red.) 2019

J.A.W. Sap (red.), *Jurisprudentie Europees recht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri 2019.

Schlössels, JB Select 2019

R.J.N. Schlössels, 'Belanghebbende, ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017: 2271 <<JB>> 2017/143 (Mestbassin Mechelen)', in: *JB Select 2019*, Den Haag, SDU Uitgevers B.V., pag. 31-49.

Schlössels 2017

R.J.N. Schlössels, *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2017.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 1*, Deventer: Kluwer 2017.

Schlössels & Zijlstra 2014

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 2*, Deventer: Kluwer 2014.

Schreuder-Vlasbom, *JBplus* 2007, 134

M. Schreuder-Vlasbom, 'Artikel 6:13 Awb: van berustingsbepaling tot koekoeksjong', *JBplus* 2007, 134, pag. 134-154.

Timmermans, *JB Select* 2019

L.J.M. Timmermans, 'Trechters in het bestuursrecht, ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS2017:1889 <<JB>> 2017/141 (Metaalrecycling Haelen)', in: *JB Select* 2019, Den Haag, SDU Uitgevers B.V., pag. 273-301.

Verbeek, *SEW*, mei 2019

J. Verbeek, 'Inspraak volgens het Verdrag van Aarhus', *SEW*, mei 2019, pag. 205-213.

Wenders, *Datawyse/Universitaire Pers Maastricht*, 2010

D.W.M. Wenders, 'Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures', *Datawyse/Universitaire Pers Maastricht*, 2010.

Widdershoven, *NTB* 2014/33

R.J.G.M. Widdershoven, 'Naar een Europese harmonisatie van het nationale bestuursrecht?', *NTB* 2014/33, pag. 1-6.

Jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Unie

Conclusie van advocaat-generaal M. Bobek, 2 juli 2020, nr. C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514.
HvJ, 5 februari 1963, nr. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend en Loos).
HvJ, 15 juli 1964 nr. 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL).
HvJ, 16 december 1976 nr. C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188 (Rewe).
HvJ, 15 mei 1986 nr. C-222/86, ECLI:EU:C:1986:206 (Johnston).
HvJ, 15 oktober 2009, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631 (Djurgården).
HvJ EU, 8 maart 2011, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125 (LZ).
HvJ EU, 12 mei 2011, nr. C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289 (Trianel).
HvJ EU, 7 november 2013, nr. C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712 (Altrip).
HvJ EU, 15 oktober 2015, C-137/14, AB 2015/447, ECLI:EU:C:2015:683 (Europese Commissie versus Bondsrepubliek Duitsland).
HvJ EU, 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in nood).

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS, 28 februari 2000, JB 2000/102 m.nt. R.J.N. Schlössels.
ABRvS, 23 augustus 2006, JB 2006/291 m.nt. R.J.N. Schlössels.
ABRvS, 1 november 2006, JB 2007/6 (Schaaphandel Noorder-Koggenland).
ABRvS, 1 oktober 2008, JB 2008/239 m.nt. R.J.N. Schlössels.
ABRvS, 28 januari 2009, JB 2009/77 (Koninklijke Horeca Nederland).
ABRvS, 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155.
ABRvS, 2 mei 2012, ECLI:RVS:2012:BW4561.
ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:903; Gst. 2015/71, m.nt. B. Kaya onder Gst. 2015/70.
ABRvS, 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2570.
ABRvS, 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703.
ABRvS, 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016, JM 2016/48 m.nt. J.S. Haaksbergen.
ABRvS, 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.
ABRvS, 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:783.
ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:663.
ABRvS, 14 april 2021, ECLI :NL:RVS:2021:786.
ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:791 (Klooster van Rilland).
ABRvS, 4 mei 2021, ECLI :NL:RVS:2021:953.
ABRvS, 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1022 (Gouda).
ABRvS, 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507.

Rechtbanken

Rechtbank Limburg, 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159.
Rechtbank Oost-Brabant, 4 juli 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:3234.
Rechtbank Limburg, 23 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3600, ROE 17/3841 en ROE 17/3843.