

MASTER'S THESIS

Wetsvoorstel 'Varkens in Nood': het varkentje gewassen?

Een onderzoek naar het wetsvoorstel n.a.v. het Varkens in Nood-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in relatie tot het Verdrag van Aarhus.

Anoniem

Award date:
2022

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: 27. Sep. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’: het varkentje gewassen?

Een onderzoek naar het wetsvoorstel n.a.v. het Varkens in Nood-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in relatie tot het Verdrag van Aarhus.

Naam: X
Studentnummer: X
Cursuscode: RM990621244
Begeleider: mr. R. Bronsema
Examinator: mr. dr. S.D.P. Kole
Aantal woorden: 13.675
Datum: 4 november 2022

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	4
1.3 Kernbegrippen.....	4
1.4 Afbakening.....	5
1.5 Onderzoeksmethode.....	5
1.6 Hoofdstukindeling.....	6
Hoofdstuk 2. Het Verdrag van Aarhus.....	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Achtergrond en doorwerking Verdrag van Aarhus.....	7
2.3 Inspraak bij besluitvorming in milieukwesties.....	8
2.4 Toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.....	9
2.5 Tussenconclusie.....	10
Hoofdstuk 3. De Varkens in Nood-zaak.....	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 De toegang tot de rechter voor de Varkens in Nood-zaak.....	11
3.3 De achtergrond en de prejudiciële vragen.....	11
3.4 Het arrest van het Hof.....	13
3.5 De betekenis van het arrest.....	14
3.6 De uitspraken van de Afdeling.....	15
3.7 Tussenconclusie.....	17
Hoofdstuk 4. Wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’.....	18
4.1 Inleiding.....	18
4.2 Voorgestelde wijzigingen Awb.....	18
4.2.1 Wijziging artikelen Awb.....	18
4.2.2 Afbakening besluiten.....	19
4.3 Het beroepsrecht van niet-belanghebbenden.....	20
4.3.1 Overeenstemming met het Verdrag van Aarhus.....	20
4.3.2 Het relativiteitsvereiste.....	21
4.3.3 Een alternatief.....	23
4.4 Het beroepsrecht van belanghebbenden.....	24
4.4.1 Overeenstemming met het Verdrag van Aarhus.....	24
4.4.2 Afbakening Aarhus-besluiten.....	25

4.5 Tussenconclusie	26
Hoofdstuk 5. Conclusie	27
5.1 Eindconclusie	27
5.2 Aanbevelingen	28
Literatuurlijst.....	30
Jurisprudentielijst.....	32

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 2 april 2022 is het wetsvoorstel 'Varkens in Nood' in consultatie gebracht waarover burgers en bedrijven hun reactie kenbaar konden maken. Het wetsvoorstel voorziet in enkele wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) naar aanleiding van de Varkens in Nood-zaak.¹ Varkens in Nood is de laatste maanden binnen het bestuursrecht een veelbesproken kwestie geweest. De kwestie begon in december 2018 toen de rechtbank Limburg aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) prejudiciële vragen stelde over een bij haar lopende beroepsprocedure.² De zaak ging over een verleende omgevingsvergunning voor het uitbreiden en realiseren van een varkensstal in Koningsbosch. De vragen die de rechtbank aan het Hof heeft voorgelegd komen er kortgezegd op neer of het Verdrag van Aarhus³ het toestaat dat de toegang tot de rechter afhankelijk wordt gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure en of het verdrag zich ertegen verzet dat het recht op toegang tot de rechter voor niet-belanghebbenden wordt uitgesloten. Het Verdrag van Aarhus heeft als doel het milieu te verbeteren door burgers en organisaties meer te betrekken bij milieukwesties. Het verdrag stelt daartoe eisen aan de verdragspartijen om het recht op toegang tot milieu-informatie, het recht op inspraak bij besluitvorming in milieukwesties en het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te waarborgen.

Het arrest van het Hof volgde op 14 januari 2021.⁴ Het Hof is samengevat van oordeel dat de toegang tot de rechter voor belanghebbenden bij besluiten die onder de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus vallen niet afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure. Ook oordeelde het Hof dat als onder nationaal recht aan niet-belanghebbenden inspraak in de besluitvormingsprocedure is geboden, zij ook toegang tot de rechter moeten hebben.⁵ Het oordeel van het Hof in de Varkens in Nood-zaak heeft in de literatuur veel stof doen opwaaien. Uit het oordeel van het Hof volgt immers dat enkele onderdelen van het Nederlandse bestuursprocesrecht niet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Aarhus.⁶

Na het arrest van het Hof heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) twee richtinggevende uitspraken gedaan over de gevolgen van het arrest voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. Zolang de Nederlandse wetgeving niet in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus kiest de Afdeling voor een ruimhartige uitleg van het arrest. Een belanghebbende zal zij niet tegenwerpen dat hij geen zienswijze in de voorbereidingsprocedure naar voren heeft gebracht in omgevingsrechtelijke zaken waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is toegepast. Dit kunnen dus ook besluiten betreffen die niet evident Aarhus-besluiten zijn. De Afdeling doet dit omdat niet altijd makkelijk te beoordelen

¹ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, www.internetconsultatie.nl.

² Rb. Limburg (zittingsplaats Roermond) 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, AB 2019/177, m.nt. R.S. Wertheim.

³ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (*PbEU* 2005, L 124).

⁴ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma; *BR* 2021/21, m.nt. J.H.N. Ypinga en J. Tingen; *M en R* 2021/40, m.nt. V.M.Y. van 't Lam en S. Ravelli (*Stichting Varkens in Nood e.a.*).

⁵ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, r.o. 47-52 en 58-60, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma; *BR* 2021/21, m.nt. J.H.N. Ypinga en J. Tingen; *M en R* 2021/40, m.nt. V.M.Y. van 't Lam en S. Ravelli (*Stichting Varkens in Nood e.a.*).

⁶ Benhadi 2021; Gierveld 2021a.

is of een besluit al dan niet onder de reikwijdte van het verdrag valt.⁷ Ook werpt de Afdeling een niet-belanghebbende niet tegen dat hij geen belanghebbende is, als hij de mogelijkheid heeft gekregen een zienswijze naar voren te brengen en dit ook heeft gedaan, of verschoonbaar niet heeft gedaan.⁸

Een wetsvoorstel ligt er nu om de Awb in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Aarhus en in deze scriptie ga ik onderzoeken of het wetsvoorstel voldoet aan de vereisten die uit het verdrag voortvloeien. Dit zal ik doen op basis van de doelstellingen van het verdrag en de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien voor verdragspartijen. Ik ga onderzoeken welke elementen in het Nederlandse bestuursprocesrecht conflicteren met het verdrag naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest en of het wetsvoorstel het Nederlandse bestuursprocesrecht in overeenstemming brengt met het verdrag.

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

De onderzoeksvraag die centraal staat in deze scriptie luidt als volgt:

“In hoeverre voldoet wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ aan de vereisten die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus?”

Aan de hand van drie deelvragen zal ik deze onderzoeksvraag beantwoorden:

1. Welke vereisten vloeien voort uit het Verdrag van Aarhus voor het Nederlandse bestuursprocesrecht?
2. Welke elementen in het Nederlandse bestuursprocesrecht conflicteren met het Verdrag van Aarhus?
3. Welke voorgestelde wijzigingen van het Nederlandse bestuursprocesrecht bevat het wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ en in hoeverre is dit wetsvoorstel in overeenstemming met de vereisten uit het Verdrag van Aarhus?

1.3 Kernbegrippen

Verdrag van Aarhus: een internationaal verdrag uit 1998 dat beoogt bij te dragen aan een beter milieu en eisen stelt aan verdragspartijen om het recht op toegang tot milieu-informatie, het recht op inspraak bij besluitvorming in milieukwesties en het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te waarborgen.

Aarhus-besluiten: besluiten over het al dan niet toestaan van ‘zware’ milieuactiviteiten als opgenomen in bijlage 1 bij het Verdrag van Aarhus, zoals bepaald in artikel 6 lid 1 sub a van het verdrag, en activiteiten die niet in de bijlage zijn opgenomen maar wel een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, zoals bepaald in artikel 6 lid 1 sub b van het verdrag.

Belanghebbende: de persoon van wie het belang bij een besluit rechtstreeks is betrokken, zoals bepaald in artikel 1:2 Awb. Dit begrip komt in sterke mate overeen met wat onder het Verdrag van Aarhus bedoeld wordt met een lid van ‘het betrokken publiek’.

Niet-belanghebbende: ieder persoon die niet als belanghebbende op grond van artikel 1:2 Awb kan worden aangemerkt. In het Nederlandse omgevingsrecht worden rechten op inspraak die (ook) aan niet-belanghebbenden worden toegekend aangeduid als inspraakrechten voor ‘eenieder’.

Afdeling 3.4 Awb: deze afdeling van de Awb regelt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV). In deze afdeling zijn bepalingen opgenomen over het volgen van deze voorbereidingsprocedure door het bestuursorgaan bij het nemen van een besluit. De bepalingen gaan over het ter inzage leggen van stukken van het ontwerpbesluit, de kennisgeving van het

⁷ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.8.

⁸ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.7, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma.

ontwerpbesluit en de mogelijkheid voor het indienen van een zienswijze.

Zienswijze: het schriftelijk of mondeling geven van een mening over een ontwerpbesluit.

Personen- en onderdelenfuik: het vereiste uit artikel 6:13 Awb dat een belanghebbende geen beroep bij de bestuursrechter kan instellen als hij tegen het ontwerpbesluit geen zienswijze naar voren heeft gebracht, of als zijn beroepsgronden op andere onderdelen van het besluit zien dan waarop zijn zienswijze zag.

Relativiteitsvereiste: het vereiste uit artikel 8:69a Awb dat inhoudt dat een appellant zich alleen met succes kan beroepen op een norm als die norm strekt tot bescherming van zijn belangen. Als die norm niet strekt tot bescherming van zijn belangen, kan de schending van die norm niet leiden tot vernietiging van het besluit.

1.4 Afbakening

In deze scriptie zal ik analyseren in hoeverre wetsvoorstel 'Varkens in Nood' voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. In hoofdstuk twee van deze scriptie worden de vereisten die uit de pijlers van het verdrag voortvloeien uiteengezet. De vereisten uit de eerste pijler, het recht op toegang tot milieu-informatie, is voor de toetsing van het wetsvoorstel aan het verdrag niet relevant. In dat hoofdstuk zal ik die pijler daarom onbesproken laten. In hoofdstuk drie bij de bespreking van de Varkens in Nood-zaak komt deze pijler ook niet aan de orde en ook bij de toetsing van het wetsvoorstel in hoofdstuk vier zullen de vereisten die uit de eerste pijler van het verdrag voortvloeien niet worden betrokken.

Het wetsvoorstel betreft wijzigingen van enkele artikelen in de Awb. In dat verband zou ook onderzocht kunnen worden hoe de voorgestelde wijzigingen zich verhouden tot de vereisten van belanghebbendheid zoals bepaald in artikel 1:2 Awb en in hoeverre het wetsvoorstel aansluit bij het idee van de wetgever daarover bij de invoering ervan in de Awb. Gelet op de omvang van deze scriptie zal ik mij beperken tot de voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel in verhouding tot het Verdrag van Aarhus die gelet op de Varkens in Nood-zaak aanpassing behoeven.

Ook gaat het in deze scriptie niet over het wetsvoorstel in relatie tot het in artikel 8:69a Awb neergelegde relativiteitsvereiste als zodanig. De Afdeling kan een niet-belanghebbende die in de huidige tussenfase ontvankelijk is in zijn beroep als hij een zienswijze naar voren heeft gebracht, inhoudelijk het relativiteitsvereiste tegenwerpen.⁹ Dit vereiste houdt in dat een besluit niet kan worden vernietigd als dit besluit is genomen op basis van wettelijke bepalingen die kennelijk niet ter bescherming strekken van degene die zich erop beroept.¹⁰ Dit betekent dat die beroepsgronden inhoudelijk door de bestuursrechter niet worden behandeld. Na de Varkens in Nood-zaak kan de vraag opspelen of de toepassing van het relativiteitsvereiste in strijd is met het Verdrag van Aarhus, aangezien het de ruime toegang tot de rechter die het Verdrag van Aarhus beoogt juist in de weg kan staan. De Afdeling heeft overigens in een overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste geoordeeld dat toepassing van het relativiteitsvereiste niet in strijd is met het verdrag.¹¹ In het kader van de Varkens in Nood-zaak bij rechtbank Limburg speelde deze vraag ook niet en het Hof is daar in de beantwoording van de prejudiciële vragen ook niet op ingegaan.

1.5 Onderzoeksmethode

Het onderzoek voor deze scriptie wordt uitgevoerd op basis van de juridisch-dogmatische onderzoeksmethode, die gebaseerd is op bestudering van wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie. Bij de eerste deelvraag heb ik het Verdrag van Aarhus bestudeerd, literatuur over het

⁹ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.9, AB 2021/202 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma.

¹⁰ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 320.

¹¹ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 5.5, AB 2021/42, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. Zie ook ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, r.o. 20, AB 2016/249, m.nt. T.E.P.A. Lam.

verdrag en gebruik gemaakt van de wetsgeschiedenis van wetten ter uitvoering van het verdrag. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag heb ik jurisprudentie van het Hof bestudeerd over het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder het Varkens in Nood-arrest, literatuur die daarover is verschenen en jurisprudentie van de Afdeling naar aanleiding van het arrest. Voor de beantwoording van de derde deelvraag heb ik wetsvoorstel Varkens in Nood bestudeerd, de daarbij behorende memorie van toelichting en de reacties van derden op het voorstel.

1.6 Hoofdstukindeling

De opzet van deze scriptie ziet er als volgt uit. In hoofdstuk twee zal de eerste deelvraag beantwoord worden. Daarvoor onderzoek ik de doelstelling en twee van de drie pijlers van het Verdrag van Aarhus en welke vereisten daaruit voortvloeien voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. Vervolgens zal in hoofdstuk drie de tweede deelvraag beantwoord worden. In dit hoofdstuk zet ik uiteen welke elementen uit het huidige Nederlandse bestuursprocesrecht conflicteren met het Verdrag van Aarhus. Hiervoor bespreek ik de aanleiding van de Varkens in Nood-zaak, jurisprudentie van het Hof en van de Afdeling en literatuur die daarover verschenen is. In hoofdstuk vier volgt het antwoord op de derde deelvraag. In dit hoofdstuk zet ik uiteen welke wijzigingen van de Awb het voorstel bevat waarna een analyse volgt van het wetsvoorstel in verhouding tot het Verdrag van Aarhus. Hiervoor analyseer ik het wetsvoorstel 'Varkens in Nood' en de memorie van toelichting. Ook betrek ik daarbij enkele reacties van derden. Tot slot volgen in hoofdstuk vijf de eindconclusie en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2. Het Verdrag van Aarhus

2.1 Inleiding

Het Verdrag van Aarhus heeft als doel bij te dragen aan een beter milieu door burgers en organisaties meer te betrekken bij milieukwesties. Het is een belangrijk verdrag voor ons Nederlandse bestuursprocesrecht waar het gaat om betrokkenheid van burgers bij milieubesluiten en het afdwingen van hun inspraakrechten bij de bestuursrechter. In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal welke vereisten uit het Verdrag van Aarhus voortvloeien voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. Eerst zal ik in paragraaf 2.2 ingaan op de achtergrond en doorwerking van het verdrag. Het verdrag is gestoeld op drie pijlers, te weten het recht op toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluitvorming in milieukwesties en het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Het recht op toegang tot milieu-informatie betreft het op verzoek of uit eigen beweging openbaar maken van milieu-informatie door bestuursorganen. In het kader van het onderzoek in deze scriptie naar het wetsvoorstel in relatie tot het Verdrag van Aarhus is deze pijler niet relevant. Deze pijler laat ik daarom in dit hoofdstuk onbesproken. In paragraaf 2.3 ga ik in op de vereisten die uit de tweede pijler voortvloeien en in paragraaf 2.4 op de vereisten die uit de derde pijler voortvloeien. Het hoofdstuk sluit af met een tussenconclusie in paragraaf 2.5.

2.2 Achtergrond en doorwerking Verdrag van Aarhus

Het Verdrag van Aarhus is op 25 juni 1998 tot stand gekomen in Aarhus, Denemarken. Het doel van het verdrag is bij te dragen aan een beter milieu door burgers en organisaties meer te betrekken bij milieukwesties.¹² Het verdrag biedt verschillende waarborgen in het kader van “het recht op leven in een ‘passend’ milieu”, zoals blijkt uit de doelstelling van het Verdrag:¹³

“Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag.”¹⁴

Het Verdrag van Aarhus is dus gestoeld op drie pijlers waaruit verschillende vereisten voortvloeien voor partijen bij het verdrag:

- 1) Het recht op toegang tot milieu-informatie;
- 2) Inspraak bij besluitvorming in milieukwesties;
- 3) Toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Nederland heeft het Verdrag van Aarhus op 29 december 2004 bekrachtigd en op 29 maart 2005 is het in werking getreden.¹⁵ In de memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus is opgenomen dat “Nederland altijd een groot voorstander van het Verdrag van Aarhus is geweest en sterk betrokken is geweest bij de totstandkoming daarvan”.¹⁶

Omdat ook de Europese Unie partij is het bij het Verdrag van Aarhus, is het verdrag een zogenoemd gemengd verdrag. Uitvoering van het verdrag verloopt daarom niet alleen via nationale

¹² Alblas & Kingston 2021, par. 1.

¹³ Bäcker, Aardenne & Vegt 2014, par. 2.1.

¹⁴ Artikel 1 Verdrag van Aarhus.

¹⁵ *Trb.* 2005, 22.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2002/03, 28835, nr. 3, p. 4.

wetgeving, maar ook via Europese regelgeving.¹⁷ Op Europees niveau is het verdrag uitgevoerd in enkele richtlijnen. In eerste instantie was het de bedoeling dat Nederland de bekrachtiging van het verdrag zou samenbrengen met de implementatie van die richtlijnen, maar er is toch voor gekozen dit van elkaar los te maken.¹⁸ Met name in de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus heeft Nederland de vereisten uit het verdrag uitgevoerd. Deze wet voorzorg in een wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten.¹⁹

Het gemengde karakter van het Verdrag van Aarhus betekent enerzijds dat het verdrag doorwerkt via Unieregelgeving waarin het verdrag is omgezet, zoals richtlijnen. Het Hof is in zulke gevallen bevoegd tot uitlegging van het verdrag.²⁰ De Europeesrechtelijke bepaling werkt rechtstreeks door als de bepaling voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is.²¹ Als blijkt dat de bepaling in strijd is met nationaal recht, heeft de Europeesrechtelijke bepaling voorrang.²² Anderzijds hebben verdragsbepalingen die niet zijn omgezet in Europees recht voorrang boven nationale bepalingen die in strijd zijn met het verdrag. In dat geval dienen de nationale bepalingen verdragsconform te worden uitgelegd of buiten toepassingen worden verklaard.²³ Als een beroep wordt gedaan op een verdragsbepaling die niet is omgezet in Europees recht, is de nationale rechter bevoegd om te beoordelen of daar een geslaagd beroep op kan worden gedaan. Dit gaat dan via een beroep op de artikelen 93 en 94 van de Grondwet waarin is bepaald dat verdragsbepalingen die naar de inhoud van het verdrag een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben nadat zij bekend zijn gemaakt.²⁴

2.3 Inspraak bij besluitvorming in milieukwesties

De tweede pijler van het Verdrag van Aarhus betreft het recht op inspraak bij besluitvorming in milieukwesties. Dit recht is opgenomen in de artikelen 6, 7 en 8 van het verdrag. In het kader van deze scriptie is artikel 6 van belang. In dat artikel is de inspraak bij besluiten over specifieke activiteiten bepaald, die hierna zullen worden aangeduid als 'Aarhus-besluiten'. De verplichting tot inspraak is van toepassing op besluiten die genomen worden voor activiteiten die zijn opgenomen in bijlage I bij het verdrag (lid 1 sub a). Deze bijlage bevat een lijst van 'zware' milieuoctiviteiten.²⁵ Daarnaast is de verplichting tot inspraak van toepassing op besluiten voor andere activiteiten die niet in bijlage I zijn opgenomen, maar die wel een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben (lid 1 sub b). Deze activiteiten vallen onder de zogenoemde 'vangnet-categorie'. Het is aan de verdragspartij om te bepalen of een activiteit onder deze categorie valt. Een voorbeeld hiervan is het wijzigen van de wijze van afvalwaterlozing. Deze activiteit is niet opgenomen in bijlage I bij het verdrag, maar kan wel een aanzienlijk effect op het milieu hebben.²⁶

De inspraakverplichtingen uit artikel 6 Verdrag van Aarhus zien erop dat het betrokken publiek vroegtijdig en op een doeltreffende manier wordt geïnformeerd over de aard en inhoud van een milieuoctiviteit, de mogelijke gevolgen voor het milieu en de besluitvormingsprocedure. Ook moet de mogelijkheid geboden worden om schriftelijk of mondeling een reactie te geven over de voorgestelde activiteit en moet bij het besluit rekening worden gehouden met het resultaat van de

¹⁷ Keinemans & Molendijk 2021, par. 3.1.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28835, nr. 3, p. 4.

¹⁹ Wet van 30 september 2004 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (*Stb.* 2004, 519).

²⁰ Keinemans & Molendijk 2021, par. 3.1.

²¹ HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, *Jur.* p. 5 (*Van Gend en Loos*).

²² HvJ EG 15 juli 1964, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, *Jur.* p. 1199 (*Costa/E.N.E.L.*).

²³ Plambeck 2018, p. 165.

²⁴ Verbeek 2019, p. 206.

²⁵ Keinemans & Molendijk 2021, par. 3.1.

²⁶ Van 't Lam & Ravelli 2021.

inspraak. De nationale inspraakprocedures moeten daarbij redelijke termijnen omvatten en vroegtijdig plaatsvinden.²⁷ In het artikel wordt afwisselend gesproken over de begrippen ‘het betrokken publiek’ en ‘het publiek’. Onder ‘het betrokken publiek’ wordt verstaan “het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming”. Onder ‘het publiek’ wordt verstaan “een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen”.²⁸ ‘Het betrokken publiek’ is dus min of meer vergelijkbaar met het begrip ‘belanghebbende’ in de zin van artikel 1:2 Awb. ‘Het publiek’ komt overeen met wat in het Nederlandse omgevingsrecht wordt aangeduid als ‘eenieder’.²⁹ In het Varkens in Nood-arrest dat in het volgende hoofdstuk besproken wordt heeft het Hof uitgesproken dat de inspraakrechten van artikel 6 van het verdrag alleen toekomen aan ‘het betrokken publiek’.³⁰ Dit neemt niet weg dat ook leden van ‘het publiek’ inspraakrechten kunnen hebben, maar dan niet op grond van artikel 6. Volgens artikel 3 lid 5 van het verdrag staat het een verdragspartij vrij ook aan ‘het publiek’ inspraakrechten toe te kennen in nationale wetgeving.

Ter uitvoering van de vereisten uit de tweede pijler van het Verdrag van Aarhus is op Europees niveau onder meer de inspraakrichtlijn tot stand gekomen.³¹ Daarnaast zijn de inspraakverplichtingen opgenomen in de Richtlijn Industriële Emissies en de M.e.r.-richtlijn.³² Op nationaal niveau zijn de inspraakrechten geïmplementeerd in verschillende nationale wetten.³³ Het Nederlandse bestuursprocesrecht kent overigens geen overzicht van besluiten die onder de ‘vangnet-categorie’ van artikel 6 lid 1 sub b Verdrag van Aarhus vallen, maar door het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 Awb op een groot aantal milieubesluiten is beoogd aan de inspraakverplichtingen uit het verdrag te voldoen.³⁴

2.4 Toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

De derde pijler van het Verdrag van Aarhus betreft het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en is opgenomen in artikel 9 van het verdrag. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat ‘het betrokken publiek’ de Aarhus-besluiten uit artikel 6 bij de rechter voor moeten kunnen leggen “om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden”. Het betrokken publiek kan volgens artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus de inspraakrechten uit artikel 6 van het verdrag dus bij een rechter afdwingen. Hieraan mogen in het nationale recht wel ontvankelijkheidseisen worden gesteld, zoals het hebben van een voldoende belang en de voorwaarde dat inbreuk is gemaakt op een subjectief recht.³⁵ Het doel daarbij moet zijn een ruime

²⁷ Verbeek 2019, p. 208-209.

²⁸ Artikel 2 lid 4 en 5 Verdrag van Aarhus.

²⁹ Frins e.a. 2021, par. 2.3.

³⁰ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, r.o. 39-43, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma; BR 2021/21, m.nt. J.H.N. Ypinga en J. Tingen; M en R 2021/40, m.nt. V.M.Y. van 't Lam en S. Ravelli (*Stichting Varkens in Nood e.a.*).

³¹ Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (*PbEU* 2003, L 156/17).

³² Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (*PbEU* 2010, L 334/17) en Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*PbEU* 2012, L 26). Zie ook Verbeek 2019, p. 206.

³³ *Kamerstukken II* 2002/03, 28835, nr. 3, p. 5.

³⁴ Van 't Lam & Ravelli 2021; Verbeek 2019, p. 208.

³⁵ Plambeck & Squintani 2019, p. 8.

toegang tot de rechter te geven.³⁶

Naast de leden van het betrokken publiek kunnen volgens artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus ook leden van het publiek toegang tot de rechter hebben. Uit artikel 3 lid 5 van het verdrag blijkt dat het verdrag niet in de weg staat aan het verlenen van de toegang tot de rechter aan een breder publiek dan het verdrag vereist, dus ook aan het publiek kan in nationale wetgeving toegang tot de rechter verleend worden.³⁷ Een verschil met artikel 9 lid 2 is dat artikel 9 lid 3 de toegang tot de rechter verplicht bij schending van het nationale milieurecht, en niet specifiek bij Aarhus-besluiten. Ook is, anders dan in artikel 9 lid 2, in artikel 9 lid 3 niet opgenomen welke ontvankelijkheidseisen daarbij gesteld mogen worden. Leden van het publiek hebben recht op toegang tot de rechter “wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria”. De ontvankelijkheidseisen die gesteld mogen worden aan het publiek zijn dus niet beperkt tot de eis van belanghebbendheid of de voorwaarde dat inbreuk is gemaakt op een subjectief recht. Dit betekent dat artikel 9 lid 3 een minder ruime toegang dan artikel 9 lid 2 waarborgt.³⁸

Ter uitvoeringen van de verplichtingen die voortvloeien uit de derde pijler is geen specifieke richtlijn tot stand gekomen. Wel is de pijler geïmplementeerd in de Richtlijn Industriële Emissies en de M.e.r.-richtlijn.³⁹ Ook op nationaal niveau is de pijler niet specifiek omgezet in een wet, omdat het recht op toegang tot de rechter grotendeels is geïmplementeerd in verschillende wetten.⁴⁰

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is de deelvraag behandeld welke vereisten uit het Verdrag van Aarhus voortvloeien voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. Het Verdrag van Aarhus heeft als doel bij te dragen aan een beter milieu door burgers en organisaties meer te betrekken bij milieukwesties. Het verdrag stelt eisen aan de verdragspartijen om de drie pijlers van het verdrag te waarborgen. Uit de tweede pijler, het recht op inspraak bij besluitvorming in milieukwesties, vloeit het vereiste voort dat het betrokken publiek vroegtijdig geïnformeerd moet worden over een milieuvaciviteit waarover een besluit moet worden genomen. Dit zijn de zogenoemde Aarhus-besluiten. De informatie betreft de aard van de activiteit en de gevolgen voor het milieu en daarbij moet het betrokken publiek de mogelijkheid geboden worden een reactie te geven. Uit de derde pijler, het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, volgt het vereiste dat het betrokken publiek de inspraakrechten bij Aarhus-besluiten voor een rechter moet kunnen afdwingen. Daarnaast kan een verdragspartij voorzien in een ruimere toegang tot de rechter en ook aan leden van het publiek de toegang tot de rechter verlenen om besluiten die strijdig zijn met het nationale milieurecht voor te kunnen leggen. De verplichtingen die uit de drie pijlers van het verdrag voortvloeien zijn zowel geïmplementeerd in Europese richtlijnen als omgezet in nationale wetgeving.

³⁶ Frins e.a. 2021, par. 3.2.2.

³⁷ Frins e.a. 2021, par. 2.3.

³⁸ Frins e.a. 2021, par. 3.2.2.

³⁹ Boeve & Groothuijse 2019, p. 382.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2002/03*, 28835, nr. 3, p. 5 en 8.

Hoofdstuk 3. De Varkens in Nood-zaak

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de vereisten die uit de pijlers van het Verdrag van Aarhus voortvloeien beschreven. Tot voor kort leek het Nederlandse bestuursprocesrecht in overeenstemming met het verdrag,⁴¹ maar de Varkens in Nood-zaak heeft anders doen blijken. Het Hof heeft in die zaak een arrest gewezen waaruit volgt dat het Nederlandse bestuursprocesrecht op onderdelen met betrekking tot de toegang tot de rechter niet in overeenstemming is met het verdrag. In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal welke elementen in het Nederlandse bestuursprocesrecht conflicteren met het Verdrag van Aarhus. Eerst ga ik in paragraaf 3.2 in op de toegang tot de rechter vóór de Varkens in Nood-zaak. In paragraaf 3.3 volgt daarna de aanleiding van de Varkens in Nood-zaak en de gestelde prejudiciële vragen aan het Hof. In de paragrafen 3.4 en 3.5 bespreek ik het arrest van het Hof en de betekenis daarvan en in paragraaf 3.6 de uitspraken van de Afdeling naar aanleiding van het arrest en de kritiek die daarop is gekomen. Het hoofdstuk sluit af met een tussenconclusie in paragraaf 3.7.

3.2 De toegang tot de rechter voor de Varkens in Nood-zaak

De rechtsingang bij de bestuursrechter om op te komen tegen milieubesluiten stond vóór de Varkens in Nood-zaak open voor belanghebbenden, zoals in artikel 8:1 Awb is bepaald. Met de afschaffing van de *actio popularis* in het omgevingsrecht in 2005 is de kring van beroepsgerechtigden begrensd tot belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. De vereisten van belanghebbendheid zijn nader uitgewerkt in de jurisprudentie en literatuur, zoals dat wat er wordt verstaan onder 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken' (artikel 1:2 lid 1 Awb). Een belanghebbende kan tegen een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb opkomen. In gevallen is vereist dat een belanghebbende een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 Awb tegen het ontwerpbesluit naar voren moet hebben gebracht bij besluiten waarop afdeling 3.4 Awb is toegepast, zoals is bepaald in artikel 6:13 Awb. De wetgever heeft daarmee beoogd een efficiënte geschilbeslechting te bevorderen.⁴² Als een belanghebbende in de voorbereidingsprocedure zijn bezwaren tegen een milieubesluit niet kenbaar heeft gemaakt in een zienswijze, staat voor hem geen beroep bij de bestuursrechter open.

3.3 De achtergrond en de prejudiciële vragen

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren verleende op 28 september 2017 op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een omgevingsvergunning voor het uitbreiden en realiseren van een varkensstal in Koningsbosch. De vergunning betrof het realiseren van een nieuwe stal voor 855 zeugen en het in de bestaande stallen wisselen van 484 opfokzeugen voor 125 kraamzeugen.⁴³ Het realiseren van de nieuwe stal is als activiteit opgenomen in bijlage I bij het Verdrag van Aarhus onder 15, onder c (installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan 750 plaatsen voor zeugen). Dat heeft tot gevolg dat de activiteit onder de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus valt en de omgevingsvergunning is aan te merken als een Aarhus-besluit (artikel 6, lid 1, sub a Verdrag van Aarhus).⁴⁴ Tegen de verleende omgevingsvergunning kwamen een natuurlijk persoon, een

⁴¹ Van der Veen 2021a, p. 235.

⁴² *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 90.

⁴³ Rb. Limburg (zittingsplaats Roermond) 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, r.o. 1, AB 2019/177, m.nt. R.S. Wertheim.

⁴⁴ Gierveld 2021a, par. 4.2.1.

dierenarts, en een drietal rechtspersonen: ‘Stichting Varkens in Nood’, ‘Stichting Dierenrecht’ en ‘Stichting Leefbaar Buitengebied’ op bij de rechtbank Limburg. De dierenarts zou naar het oordeel van de rechtbank niet-ontvankelijk zijn in haar beroep omdat haar persoonlijke belang bij het besluit ontbreekt, gelet op de grote afstand tussen haar woonplaats Voerendaal en de stal in Koningsbosch. Zij is om die reden geen belanghebbende (lid van ‘het betrokken publiek’) in de zin van artikel 1:2 Awb en dus kan zij op grond van 8:1 Awb geen beroep instellen bij de bestuursrechter. De stichtingen kunnen op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb wel als belanghebbenden worden aangemerkt vanwege hun statutaire doelstellingen en de feitelijke werkzaamheden die zij in het bijzonder verrichten ter behartiging daarvan. Zij hebben echter geen zienswijzen naar voren gebracht als bedoeld in artikel 3:15 Awb. In artikel 6:13 Awb is bepaald dat 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 Awb naar voren heeft gebracht. Hieruit volgt dat de stichtingen naar huidig recht ook niet-ontvankelijk zijn in hun beroep.⁴⁵

De rechtbank vraagt zich af of de overwegingen over de ontvankelijkheid van de dierenarts en de stichtingen verenigbaar zijn met Europees recht, in het bijzonder het Verdrag van Aarhus, en besluit hierover prejudiciële vragen te stellen aan het Hof. De rechtbank ziet daartoe aanleiding in het feit dat de inspraakprocedure gebrekkig is verlopen⁴⁶ en in eerdere door het Hof gewezen arresten. Opvallend hieraan is dat het de rechtbank is en niet de Afdeling die de stap naar Luxemburg maakt. De Afdeling heeft dat dit onderwerp aangaande nog niet eerder gedaan. In een uitspraak van 2 december 2015 was zij ook nog van oordeel dat de voorwaarde uit artikel 6:13 Awb dat een zienswijze naar voren moet zijn gebracht voordat de gang naar de bestuursrechter gemaakt kan worden, niet in strijd is met het Verdrag van Aarhus.⁴⁷ Zij verwees in haar uitspraak naar de arresten *Djurgården*⁴⁸ en *Commissie/Duitsland*⁴⁹ van het Hof die volgens haar geen aanleiding geven voor het oordeel dat artikel 6:13 Awb daarmee strijdigheid oplevert.⁵⁰

De vragen van de rechtbank die zien op het beroep van de dierenarts komen er in de kern op neer of artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus het toestaat dat leden van ‘het publiek’ bij een rechter op kunnen komen tegen Aarhus-besluiten. De prejudiciële vragen die zien op de beroepen van de stichtingen komen er in de kern op neer of het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder artikel 9 lid 2, het toestaat dat de toegang tot de rechter afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure bij besluiten als bedoeld in artikel 6 van het verdrag. De rechtbank vraagt daarbij ook hoe moet worden omgegaan met de situatie waarin tegen onderdelen van het besluit een zienswijze is ingediend, maar de beroepsgronden op andere onderdelen van het besluit zien; de zogenoemde onderdelenfuij in ons huidige bestuursprocesrecht. Tot slot vraagt de rechtbank of het daarbij anders is als het gaat over leden van ‘het publiek’ die niet hebben deelgenomen aan de voorbereidingsprocedure.⁵¹

⁴⁵ Rb. Limburg (zittingsplaats Roermond) 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, r.o. 5.1-5.5 en 10.1-10.2, *AB* 2019/177, m.nt. R.S. Wertheim.

⁴⁶ Gierveld 2021b, par 2.

⁴⁷ ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, r.o. 21.9-21.10, *M en R* 2016/125, m.nt. A.C. Collignon.

⁴⁸ HvJ EU 15 oktober 2009, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631, *AB* 2009, 382, m.nt. Ch.W. Backes; *M en R* 2009, 97, m.nt. J.H. Jans (*Djurgården*).

⁴⁹ HvJ EU 15 oktober 2015, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, *AB* 2015/447, m.nt. Ch.W. Backes (*Commissie/Duitsland*).

⁵⁰ Zie verder Prechal & Widdershoven 2017, p. 366-367 en 376-377.

⁵¹ Rb. Limburg (zittingsplaats Roermond) 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, r.o. 6.6 en 10.7, *AB* 2019/177, m.nt. R.S. Wertheim. Zie ook Benhadi 2021, p. 100-101.

3.4 Het arrest van het Hof

De advocaat-generaal van het Hof, M. Bobek, heeft op 2 juli 2020 een conclusie uitgebracht over de gestelde prejudiciële vragen. Hij concludeerde samengevat dat artikel 6 Verdrag van Aarhus alleen inspraakrechten bij Aarhus-besluiten toekent aan 'het betrokken publiek'. Dit betekent volgens hem dat artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus zich er niet tegen verzet dat het recht op toegang tot de rechter voor leden van 'het publiek' wordt uitgesloten. Hij overweegt daartoe onder meer dat artikel 6 van het verdrag niet aan het publiek inspraakrechten toekent omdat artikel 9 van het verdrag niet aan het publiek ook de beroepsgang naar de rechter openstelt om op te komen tegen besluiten die onder artikel 6 van het verdrag vallen. Daarnaast concludeert hij dat artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus zich verzet tegen de voorwaarde dat het betrokken publiek moet hebben deelgenomen aan de voorbereidingsprocedure van besluiten als bedoeld in artikel 6 van het verdrag, voordat de gang naar de bestuursrechter gemaakt kan worden. Deze voorwaarde zou volgens hem ten onrechte het beroepsrecht beperken wat afbreuk doet aan het doel en de strekking van het verdrag, namelijk het waarborgen van een ruime toegang tot de rechter.⁵²

Het arrest dat het Hof op 14 januari 2021 heeft gewezen is in lijn met de conclusie van de advocaat-generaal. Op de vraag of artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus het toestaat dat leden van het publiek bij een rechter op kunnen komen tegen Aarhus-besluiten, antwoordt het Hof dat artikel 6 van het verdrag alleen aan 'het betrokken publiek' inspraakrechten bij Aarhus-besluiten toekent en dat op grond van artikel 9 lid 2 van het verdrag alleen leden van dat publiek hun inspraakrechten bij een rechter kunnen afdwingen. Het Hof antwoordt daaropvolgend echter dat uit artikel 9 lid 3 van het verdrag wél volgt dat de leden die tot 'het publiek' behoren toegang tot de rechter hebben, als aan dat publiek bredere inspraakrechten zijn toegekend dan het verdrag vereist.⁵³ Zoals eerder gezegd staat het Verdrag van Aarhus in artikel 3 lid 5 toe dat een verdragspartij voorziet in een ruimere inspraak. Nederland heeft voor die ruimere inspraakrechten gekozen door aan 'eenieder' de mogelijkheid te geven een zienswijze naar voren te brengen over ontwerpbesluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, om daarmee aan de eisen van artikel 6 van het verdrag te voldoen.⁵⁴ Die verruiming is dus in overeenstemming met het verdrag, maar dat leidt dus naar het oordeel van het Hof ook tot een verruiming van de toegang tot de rechter.

Op de vraag of het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder artikel 9 lid 2, het toestaat dat de toegang tot de rechter afhankelijk wordt gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure bij besluiten als bedoeld in artikel 6 van het verdrag, antwoordt het Hof dat artikel 9 lid 2 van het verdrag zich ertegen verzet dat het recht op toegang tot de rechter van belangenorganisaties (niet-gouvernementele organisaties), zoals de genoemde stichtingen, die deel uitmaken van 'het betrokken publiek' afhankelijk wordt gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure. Dat die voorwaarde niet van toepassing is als leden van dat betrokken publiek redelijkerwijs niet verweten kunnen worden dat zij daar niet aan hebben deelgenomen, maakt dat niet anders. Daarentegen verzet artikel 9 lid 3 van het verdrag zich er in beginsel niet tegen dat de toegang tot de rechter van leden van 'het publiek' afhankelijk wordt gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure, tenzij hen redelijkerwijs niet verweten kan worden dat zij er niet aan hebben deelgenomen. Op de vraag hoe moet worden omgegaan met de situatie waarin tegen onderdelen van het besluit een zienswijze is ingediend maar de beroepsgronden op andere onderdelen van het besluit zien,

⁵² Concl. A-G HvJ EU 2 juli 2020, C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514, r.o. 81-85, 118-119 en 138-150. Zie ook Heutink 2020, par. 3-5 en Van der Veen 2021b, par. 1.

⁵³ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, r.o. 31-52, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma; BR 2021/21, m.nt. J.H.N. Ypinga en J. Tingen; *M en R* 2021/40, m.nt. V.M.Y. van 't Lam en S. Ravelli (*Stichting Varkens in Nood e.a.*).

⁵⁴ Ypinga & Tingen 2021, par. 2.2.

overweegt het Hof dat die vraag geen beantwoording behoeft omdat zowel de dierenarts als de stichtingen niet aan de voorbereidingsprocedure hebben deelgenomen.⁵⁵

3.5 De betekenis van het arrest

Uit het arrest van het Hof volgt dat het Nederlandse bestuursprocesrecht op onderdelen niet in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus. Het arrest samenvattend zitten de knelpunten in twee aspecten; in de Awb is het beroepsrecht van niet-belanghebbenden niet opgenomen en het beroepsrecht van belanghebbenden wordt in artikel 6:13 Awb afhankelijk gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure. Het eerste aspect volgt uit het antwoord van het Hof dat artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus de toegang tot de rechter verplicht voor niet-belanghebbenden als hen in de voorbereidingsprocedure ruimere inspraakrechten zijn toegekend dan het verdrag vereist. Zoals hiervoor al is toegelicht is heeft Nederland daarvoor gekozen. In bijzondere wetten (op het gebied van het omgevingsrecht) is veelal voorzien in de mogelijkheid voor eenieder om een zienswijze naar voren te brengen tegen een ontwerpbesluit. Artikel 8:1 Awb waarin is bepaald dat alleen een belanghebbende beroep kan instellen bij de bestuursrechter, is in die gevallen dus niet in overeenstemming met artikel 9 lid 3 van het verdrag. Hierbij merk ik op dat uit de conclusie van de advocaat-generaal niet zo stellig kan worden opgemerkt dat het beroepsrecht van niet-belanghebbenden uit artikel 9 lid 3 van het verdrag kan worden afgeleid. De advocaat-generaal merkt slechts op dat in het geval een verdragspartij bredere inspraakrechten heeft toegekend dan het verdrag vereist, het aan die verdragspartij is om die nationale inspraakrechten te beschermen. Het Hof heeft hier in het arrest een concretere invulling aan gegeven.⁵⁶

Het tweede aspect volgt uit het antwoord van het Hof dat artikel 9 lid 2 van het verdrag zich ertegen verzet dat het recht op toegang tot de rechter van belangenorganisaties afhankelijk wordt gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure. Hierbij moet worden benadrukt dat dit oordeel alleen ziet op besluiten die onder de werking van het verdrag vallen. Artikel 6:13 Awb waarin is vastgelegd dat belanghebbenden die (verwijtbaar) geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit, daartegen geen beroep kunnen instellen, is dus in strijd met artikel 9 lid 2 van het verdrag. Artikel 9 lid 3 van het verdrag verzet zich naar het oordeel van het Hof overigens niet tegen een dergelijke voorwaarde, wat betekent dat de voorwaarde nog wel bij andere milieubesluiten dan de 'zware' uit artikel 6 van het verdrag gesteld kan worden aan het beroepsrecht van niet-belanghebbenden.⁵⁷ Gelet op de tekst van artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus en het doel van het verdrag, het bieden van een ruime toegang tot de rechter, had het Hof naar mijn mening niet tot een ander oordeel kunnen komen. Ik vraag mij echter wel af waarom het zoveel jaar heeft geduurd tot de constatering dat artikel 6:13 Awb in strijd is met het Verdrag van Aarhus. Het Verdrag van Aarhus is door Nederland in 2004 bekrachtigd, toen artikel 6:13 Awb al in de Awb was opgenomen.⁵⁸ Ik vraag mij af of het Hof niet eerder aanleiding heeft gezien voor dit oordeel en waarom er door de nationale (hoogste) rechters niet eerder prejudiciële vragen over zijn gesteld.

⁵⁵ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, r.o. 53-69, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma; BR 2021/21, m.nt. J.H.N. Ypinga en J. Tingen; M en R 2021/40, m.nt. V.M.Y. van 't Lam en S. Ravelli (*Stichting Varkens in Nood e.a.*).

⁵⁶ Concl. A-G HvJ EU 2 juli 2020, C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514, r.o. 104 en 115.

⁵⁷ Van der Veen 2021a, p. 235.

⁵⁸ Wet van 16 december 1993 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) (*Stb.* 1993, 650).

3.6 De uitspraken van de Afdeling

Na het arrest van het Hof heeft de Afdeling twee uitspraken gedaan over de gevolgen van het arrest voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. In een uitspraak van 4 mei 2021 heeft de Afdeling geoordeeld over de gevolgen van het arrest in het geval een appellant geen belanghebbende is, terwijl hij wel gebruik heeft gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om een zienswijze naar voren te brengen tegen het ontwerpbesluit. De Afdeling heeft overwogen dat zij, zolang het beroepsrecht van niet-belanghebbenden niet wettelijk is bepaald, die partij bij de ontvankelijkheidsvraag niet zal tegenwerpen dat hij geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 Awb. Dit is ook het geval als een partij verschoonbaar geen zienswijze naar voren heeft gebracht maar hem wel die mogelijkheid geboden is.⁵⁹

Kritiek op de uitspraak van de Afdeling is niet uitgebleven. Zo menen bijvoorbeeld Ypinga en Tingen dat het toekennen van het beroepsrecht aan niet-belanghebbenden leidt tot meer onzekerheid bij partijen over de rechtmatigheid van besluiten doordat meer partijen daartegen op kunnen komen en procedures langer zullen duren.⁶⁰ Naar mijn mening is dat terecht opgemerkt door de auteurs. Een logisch gevolg van het toekennen aan anderen dan belanghebbenden is dat een aanvrager van een vergunning langer in onzekerheid zit over de rechtmatigheid van zijn al dan niet verleende vergunning. Meer partijen, waaronder dus ook niet-belanghebbenden die bijvoorbeeld verder van het plangebied af wonen dan de aanvrager zelf, hebben nu een rechtsingang bij de bestuursrechter. Het behandelen van die beroepen leidt tot langere procedures en tot rechtsonzekerheid bij de aanvrager. Daarnaast richt de kritiek zich op het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht. De toepassing van het relativiteitsvereiste doet de vraag rijzen in hoeverre een niet-belanghebbende daadwerkelijk voor zijn inspraakrechten kan opkomen bij de bestuursrechter.⁶¹ Mijns inziens is het een terechte vraag wat een niet-belanghebbende uiteindelijk zal bereiken bij de bestuursrechter als hij vanwege de huidige toepassing van het relativiteitsvereiste door de Afdeling wel ‘binnen is’, maar uiteindelijk het relativiteitsvereiste krijgt tegengeworpen. De niet-belanghebbende is dan blij gemaakt met een dode mus. Bij de bespreking van het wetsvoorstel in het volgende hoofdstuk zal ik op het relativiteitsvereiste nader ingaan. Ook menen enkele critici dat niet-belanghebbenden terecht zouden moeten bij de civiele rechter en niet bij de bestuursrechter. Gierveld meent daarbij dat de uitspraak van de Afdeling berust op een verkeerde lezing van het arrest.⁶² Benhadi stelt daarentegen dat niet-belanghebbenden bij de bestuursrechter terecht moeten kunnen om zich te beroepen op de aan hen verleende inspraakrechten. De bestuursrechter is immers de aangewezen rechter om te oordelen over de rechtmatigheid van besluiten waarop die inspraakrechten betrekking hebben.⁶³ Ik onderschrijf dit standpunt. Het is naar mijn mening efficiënter om de bestuursrechter te laten oordelen over beroepen van partijen die reeds in het kader van de bestuurlijke voorprocedure een zienswijze naar voren hebben gebracht. De stap naar de civiele rechter maken na het doorlopen van die bestuurlijke voorprocedure ligt mijns inziens dan niet voor de hand.

Het tweede aspect is aan de orde gekomen in een eerdere uitspraak, van 14 april 2021, waarin de Afdeling richting geeft aan de situatie waarin een partij wel belanghebbende is, maar geen zienswijze als bedoeld in artikel 6:13 Awb naar voren heeft gebracht. De Afdeling overweegt “dat het toepassingsbereik van artikel 6 van het verdrag niet gemakkelijk op voorhand is af te bakenen”. Omdat niet altijd even makkelijk te beoordelen is of een besluit al dan niet onder de reikwijdte van

⁵⁹ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.6-4.7, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma.

⁶⁰ Ypinga & Tingen 2021, par. 3.1.2.

⁶¹ Ypinga & Tingen 2021, par. 3.1.2; Horseling 2022.

⁶² Gierveld 2021b, par. 6.2 en 8; Ypinga & Tingen 2021, par. 3.1.3.

⁶³ Benhadi 2021, p. 108.

het verdrag valt, kiest de Afdeling voor een ruimhartige uitleg van het verdrag totdat de wetgever met een oplossing komt. Dit betekent dat zij in alle procedures tegen omgevingsrechtelijke besluiten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is, en dus niet alleen bij Aarhus-besluiten, een belanghebbende niet tegenwerpt dat hij geen of te laat een zienswijze naar voren heeft gebracht.⁶⁴ Het arrest van het Hof betekent daarom het einde van de zogenoemde personenfuik uit artikel 6:13 Awb in het omgevingsrecht. Uit het arrest van het Hof heeft de Afdeling afgeleid dat alle belanghebbenden, dus niet alleen belangenorganisaties, het beroepsrecht toekomt in zogenoemde Aarhus-zaken: “De Afdeling leidt 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 (hierna: “Aarhus-besluiten”) niet alleen geldt voor non-gouvernementele organisaties, maar voor “het betrokken publiek” in het algemeen.”⁶⁵ Ook bevestigt de Afdeling het einde van de onderdelenfuik. Zoals gezegd heeft het Hof die vraag onbeantwoord gelaten omdat geen van de partijen in het geding een zienswijze naar voren had gebracht. Het is echter een logisch gevolg dat ook de onderdelenfuik niet meer mag worden tegengeworpen. Deze fuik komt immers pas aan de orde als een partij een zienswijze naar voren heeft gebracht over bepaalde besluitonderdelen, maar hij vervolgens in de procedure bij de bestuursrechter een besluitonderdeel bestrijdt waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht. En dat kan hem nu juist niet meer worden verweten. Overigens mag zowel de personenfuik als de onderdelenfuik nog wel worden tegengeworpen aan niet-belanghebbenden, nu het Hof heeft overwogen dat artikel 9 lid 3 van het verdrag zich daar niet tegen verzet.⁶⁶

Op deze uitspraak van de Afdeling is ook de nodige kritiek gekomen. Zo menen onder andere Van der Veen en Gierveld dat de werkwijze van de Afdeling wellicht voor de bestuursrechter het beste werkbaar is, maar niet voor bestuursorganen vanwege de onduidelijkheid over de onherroepelijkheid van besluiten. Het pas in de beroepsfase kunnen opkomen tegen (onderdelen van) een besluit, kan tevens leiden tot vertraging in de procedures en tot strategisch procederen, wat de kwaliteit van de besluitvorming niet ten goede komt. Gierveld betwijfelt bovendien of de overwegingen van de Afdeling wel juist zijn, nu er ook sprake kan zijn van besluiten op grond van omgevingswetten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is, maar die niet omgevingsrechtelijk van aard zijn. Zij pleiten beiden voor een andere aanpak, zoals bijvoorbeeld het onderverdelen van omgevingsrechtelijke besluiten in categorieën of het schrappen van besluiten in enkele omgevingsrechtelijke wetten en daarbij zo goed als mogelijk aansluiten bij de Aarhus-besluiten uit artikel 6 van het verdrag.⁶⁷ Ik ben met Van der Veen en Gierveld van mening dat het niet meer tegenwerpen van artikel 6:13 Awb niet ten goede komt aan de kwaliteit van de besluitvorming nu partijen de mogelijkheid krijgen pas bij de bestuursrechter hun bezwaren kenbaar te maken. Als de bezwaren al in de bestuurlijke fase kenbaar zijn, kan het bestuursorgaan daar immers al rekening mee houden bij het nemen van het besluit. Ook zal deze werkwijze van de Afdeling niet bijdragen aan een efficiënte geschilbeslechting omdat verschillende partijen in verschillende fasen van de procedure tegen een besluit kunnen opkomen. Zoals in paragraaf 3.2 gezegd, is juist met dat doel artikel 6:13 in de Awb opgenomen. Wat betreft de ruimhartige uitleg van het verdrag betreft, ben ik enerzijds van mening dat de Afdeling zich er wellicht wat makkelijk vanaf heeft gemaakt. De Afdeling had ook voor een onderscheid in omgevingsrechtelijke besluiten kunnen kiezen, zoals Van der Veen van Gierveld voorstellen. Met het categoriseren van omgevingsrechtelijke besluiten met in ieder geval een categorie evidente Aarhus-besluiten, zou mijns inziens beter aangesloten worden bij het

⁶⁴ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.7-4.8.

⁶⁵ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.4.

⁶⁶ Benhadi 2021, p. 112-115.

⁶⁷ Van der Veen 2021a, p. 237-238; Gierveld 2021b, par. 5.1-5.4; Van der Loo & Freriks 2021, par. 4.

Verdrag van Aarhus. Anderzijds begrijp ik de overwegingen van de Afdeling dat niet altijd even makkelijk te beoordelen is of een besluit onder de werking van het Verdrag van Aarhus valt en dat zij daarom uit praktische overwegingen voor een ruimhartige uitleg van het verdrag kiest. Bovendien is de werkwijze van de Afdeling slechts van tijdelijke aard, als tussenoplossing tot de wetgever met een definitieve oplossing komt.

3.7 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is de deelvraag behandeld welke elementen in het Nederlandse bestuursprocesrecht conflicteren met het Verdrag van Aarhus. De aanleiding hiervan ligt in een beroepsprocedure tegen een omgevingsvergunning voor het uitbreiden en realiseren van een varkensstal waarvoor de rechtbank Limburg prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Hof. De rechtbank wenste van het Hof te vernemen of (a) in het licht van het Verdrag van Aarhus een niet-belanghebbende die heeft deelgenomen aan de voorbereidingsprocedure, de toegang tot de rechter ontzegd mag worden, en (b) of een belanghebbende die niet aan de voorbereidingsprocedure heeft deelgenomen, om die reden de toegang tot de rechter ontzegd mag worden. Het Hof heeft in reactie hierop geoordeeld dat (a) artikel 9 lid 3 van het verdrag zich ertegen verzet dat aan niet-belanghebbenden aan wie de mogelijkheid is geboden een zienswijze in te dienen, dus aan wie bredere inspraakrechten zijn toegekend dan het verdrag vereist, de toegang tot de rechter wordt ontzegd, indien zij gebruik hebben gemaakt van die mogelijkheid. Daarnaast antwoordt het Hof dat (b) het beroep van een belanghebbende niet afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure. Aan niet-belanghebbenden mag een dergelijke voorwaarde wel worden gesteld. Uit het arrest volgt dat het Nederlandse bestuursprocesrecht op twee onderdelen in strijd is met het Verdrag van Aarhus: het beroepsrecht van niet-belanghebbenden is niet in de Awb opgenomen en artikel 6:13 Awb dat het beroep van belanghebbenden afhankelijk stelt van deelname aan de voorbereidingsprocedure is niet in overeenstemming met het verdrag. Dit geldt ook voor de uit artikel 6:13 Awb voortvloeiende onderdelenfuik. In twee uitspraken heeft de Afdeling richting gegeven aan het arrest van het Hof. De Afdeling heeft geoordeeld dat niet-belanghebbenden die een zienswijze naar voren hebben gebracht over een ontwerpbesluit, of dit verschoonbaar niet hebben gedaan, hen voor wat betreft de toegang tot de bestuursrechter niet kan worden tegengeworpen dat zij geen belanghebbenden zijn. Ook heeft de Afdeling geoordeeld dat aan belanghebbenden die geen zienswijze naar voren hebben gebracht, hen dit niet zal worden tegengeworpen bij het instellen van beroep. De Afdeling kiest daarbij voor een ruimhartige uitleg van het verdrag en werpt artikel 6:13 Awb belanghebbenden niet tegen in alle omgevingsrechtelijke zaken waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Op de wijze waarop de Afdeling gevolg heeft gegeven aan het arrest van het Hof is de nodige kritiek geleverd. Wat daar ook van zij: de Afdeling geeft in beide uitspraken aan dat de wetgever volgens haar aan zet is. In het volgende hoofdstuk zal het nu op tafel liggende wetsvoorstel besproken worden.

Hoofdstuk 4. Wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat het Nederlandse bestuursprocesrecht op twee onderdelen in strijd is met het Verdrag van Aarhus: het beroepsrecht van niet-belanghebbenden is niet in de Awb opgenomen en artikel 6:13 Awb dat het beroep van belanghebbenden afhankelijk stelt van deelname aan de voorbereidingsprocedure is niet in overeenstemming met het verdrag. Volgens de Afdeling is de wetgever aan zet om het Nederlandse bestuursprocesrecht met het verdrag in overeenstemming te brengen. Op 2 april 2022 is er een consultatieversie van het wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ gepubliceerd.⁶⁸ In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal welke voorgestelde wijzigingen van het Nederlandse bestuursprocesrecht het wetsvoorstel bevat en in hoeverre het wetsvoorstel in overeenstemming is met de vereisten uit het Verdrag van Aarhus. Eerst ga ik in paragraaf 4.2 in op de voorgestelde wijzigingen uit het wetsvoorstel, waarbij ik mij beperk tot de wijzigingen van de Awb. Daarna volgt een analyse van de voorgestelde wijzigingen in relatie tot het Verdrag van Aarhus per onderdeel dat in strijd is met het verdrag. In paragraaf 4.3 bespreek ik de voorgestelde wijziging om het beroepsrecht aan niet-belanghebbenden toe te kennen en in paragraaf 4.4 de wijziging om het beroepsrecht van belanghebbenden niet meer afhankelijk te stellen van het naar voren brengen van een zienswijze. Het hoofdstuk sluit af met een tussenconclusie in paragraaf 4.5.

4.2 Voorgestelde wijzigingen Awb

4.2.1 Wijziging artikelen Awb

Met het wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ beoogt de wetgever de Awb in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Aarhus. Het doel van het wetsvoorstel is om de toegang tot de bestuursrechter voor belanghebbenden en niet-belanghebbende te verzekeren in overeenstemming met artikel 9 lid 2 en 3 van het verdrag. Daarnaast is het doel om, gelet op artikel 6 van het verdrag, bij een Aarhus-besluit aan eenieder de mogelijkheid te geven een zienswijze naar voren te brengen over een ontwerpbesluit.⁶⁹ De wetgever heeft voorgesteld een vijftal artikelen in de Awb te wijzigen. Op hoofdlijnen bevat het wetsvoorstel wijzigingen van twee artikelen in de Awb om de twee onderdelen in het Nederlandse bestuursprocesrecht in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Aarhus. In de eerste plaats wordt aan niet-belanghebbenden het beroepsrecht bij Aarhus-besluiten toegekend in artikel 8:1 Awb, waaraan een extra lid wordt toegevoegd. Daarin is bepaald dat “een ander dan een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter”. Voorwaarde hiervoor is dat de niet-belanghebbende een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht of hem niet verweten kan worden dat hij dat niet heeft gedaan.⁷⁰ In paragraaf 4.3 bespreek ik de voorgestelde wijziging met betrekking tot het beroepsrecht van niet-belanghebbenden.

In de tweede plaats wordt voor belanghebbenden het indienen van een zienswijze geschrapt als vereiste voor het instellen van beroep bij de bestuursrechter. Hiertoe wordt aan artikel 6:13 Awb een tweede lid toegevoegd waarin is bepaald dat “het eerste lid niet van toepassing is op een besluit dat in de bij deze wet behorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten is omschreven”. Deze

⁶⁸ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, www.internetconsultatie.nl.

⁶⁹ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 1-2 (IAK vragen), www.internetconsultatie.nl.

⁷⁰ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 1 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

bepaling heeft ook tot gevolg dat belanghebbenden bij de bestuursrechter andere gronden mogen aanvoeren dan zij in een eventueel naar voren gebrachte zienswijze hebben gedaan. De onderdelenfuk wordt hiermee dus afgeschaft voor Aarhus-besluiten.⁷¹ In paragraaf 4.4 bespreek ik de voorgestelde wijziging met betrekking tot het beroepsrecht van belanghebbenden.

De belangrijkste wijzigingen zien dus op de artikelen 8:1 en 6:13 Awb. Het wetsvoorstel bevat daarnaast wijzigingen van de artikelen 3:10, 3:15 en 7:1 Awb. De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 3:10 en 3:15 Awb bevatten een verplichting voor het bestuursorgaan om afdeling 3.4 Awb toe te passen op besluiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en aan anderen dan belanghebbenden de mogelijk te bieden voor het naar voren brengen van een zienswijze als de wet daarin niet heeft voorzien. Deze voorgestelde wijzigingen behandel ik niet in een aparte paragraaf omdat deze wijzigingen van minder gewicht zijn dan de hiervoor genoemde wijzigingen. Het toepassen van afdeling 3.4 Awb en anderen dan belanghebbenden de mogelijkheid geven een zienswijze in te dienen is veelal in omgevingsrechtelijke wetten bepaald. De voorgestelde wijzigingen zijn dan ook slechts aanvullingen voor de gevallen waarin dit niet wettelijk is bepaald, zodat de inspraakrechten uit artikel 6 Verdrag van Aarhus zijn verzekerd. Bespreking van de voorgestelde wijziging van artikel 7:1 Awb laat ik ook achterwege. Dat artikel bepaalt in lid 1 onder sub d dat de bezwaarschriftenprocedure niet doorlopen hoeft te worden als een besluit is voorbereid met afdeling 3.4 Awb en de zienswijzeprocedure dus is toegepast. De wetgever stelt een wijziging van het artikel voor en beoogt daarmee te verduidelijken dat de bezwaarschriftenprocedure ook niet gevolgd hoeft te worden in geval sprake is van een besluit dat niet met afdeling 3.4 Awb is voorbereid, maar wat naar het oordeel van de bestuursrechter wel had moeten gebeuren. Het wijzigen van artikel 7:1 Awb heeft alleen tot doel om te verduidelijken dat het indienen van een bezwaarschrift geen ontvankelijkheidseis is als het gaat om een besluit uit de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten.

4.2.2 Afbakening besluiten

De wetgever heeft bij de afbakening van de besluiten waarop de voorgestelde wijzigingen betrekking hebben gekozen voor een zo nauwkeurig mogelijke aansluiting bij de reikwijdte van artikel 6 Verdrag van Aarhus. Deze beperking tot Aarhus-besluiten is dus strikter dan de tijdelijke ruimhartige toepassing van het verdrag door de Afdeling. Op grond van de eerder besproken jurisprudentie van de Afdeling wordt immers in alle omgevingsrechtelijke zaken waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is het zienswijzevereiste uit artikel 6:13 Awb niet meer tegengeworpen aan belanghebbenden.⁷² Opgemerkt moet worden dat het wetsvoorstel ook voor niet-belanghebbenden kennelijk uitgaat van een samenhang met Aarhus-besluiten uit artikel 6 van het verdrag. Voor belanghebbenden is deze samenhang er omdat artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus het recht op toegang tot de rechter biedt bij Aarhus-besluiten als bedoeld in artikel 6 van het verdrag. Het beroepsrecht van niet-belanghebbenden dat uit artikel 9 lid 3 van het verdrag volgt wordt echter niet begrensd door artikel 6 van het verdrag. De voorzitter van de Afdeling heeft in zijn reactie op het wetsvoorstel hier ook aandacht voor gevraagd.⁷³ In de volgende paragraaf kom ik hier op terug.

De afbakening van de besluiten waarop het wetsvoorstel betrekking heeft is opgenomen in een nieuwe bijlage bij de Awb: de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. In deze bijlage zijn drie categorieën besluiten opgenomen:

⁷¹ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 1 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

⁷² Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 14 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

⁷³ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel 'Varkens in Nood' van 2 juni 2022, par. 5, www.raadvanstate.nl.

1. Besluiten over activiteiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt of waarvoor moet worden beoordeeld of de activiteiten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is, of vanwege die effecten van toepassing had moeten zijn. Met deze categorie besluiten wordt aangesloten bij de Aarhus-besluiten zoals opgenomen in artikel 6 lid 1 sub a Verdrag van Aarhus. In de mer-regelgeving (voornamelijk de Wet milieubeheer) is bepaald of een besluit onder deze categorie van mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten valt.
2. Besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of EU-verordeningen of van de jurisprudentie van de EU-rechter of nationale rechter onder artikel 6 Verdrag van Aarhus vallen. Deze categorie sluit aan bij de Aarhus-besluiten zoals opgenomen in artikel 6 lid 1 sub b van het verdrag.
3. Andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Deze open categorie van besluiten is door de wetgever opgenomen in de bijlage “omdat met alleen de eerste en tweede categorie niet kan worden verzekerd dat dit wetsvoorstel alle Aarhus-besluiten dekt”.⁷⁴ Dit kunnen bijvoorbeeld besluiten zijn die in bepaalde gevallen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben of besluiten over technologische ontwikkelingen waarover in de mer-regelgeving en EU-regelgeving nog geen regels zijn opgenomen.⁷⁵

4.3 Het beroepsrecht van niet-belanghebbenden

4.3.1 Overeenstemming met het Verdrag van Aarhus

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat het huidige artikel 8:1 Awb in strijd met artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus omdat artikel 8:1 Awb het beroepsrecht alleen aan belanghebbenden toekent. Het beroepsrecht zou ook aan niet-belanghebbenden toe moeten komen omdat hen op grond van het nationale recht inspraakrechten zijn toegekend. Nederland heeft ervoor gekozen eenieder de mogelijkheid te geven een zienswijze naar voren te brengen over ontwerpbesluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Die keuze is mede gebaseerd op een advies van de Afdeling advisering uit 2009. In dat advies gaat zij in op het begrip ‘het betrokken publiek’ in de zin van artikel 2 lid 5 Verdrag van Aarhus. Volgens de Afdeling advisering onderscheidt het verdrag binnen ‘het betrokken publiek’ twee categorieën: de leden die een voldoende belang hebben en toegang tot de rechter hebben via artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus, en degenen die feitelijk gevolgen ondervinden of zullen ondervinden van milieubesluitvorming en daarom inspraakrechten hebben via artikel 6 van het verdrag. Een lid van het betrokken publiek uit de eerstgenoemde categorie is dus vergelijkbaar met ‘de belanghebbende’ in de zin van artikel 1:2 Awb. De Afdeling advisering meende destijds dat de inspraakrechten uit artikel 6 Verdrag van Aarhus van toepassing zijn op een bredere kring van personen dan alleen belanghebbenden en dat daarom het recht op inspraak aan ‘eenieder’ moest worden toegekend om aan de vereisten uit het verdrag te voldoen.⁷⁶

De wetgever heeft in het wetsvoorstel bij het huidige stelsel aangesloten, waarin aan eenieder inspraakrechten zijn toegekend. Met de wijziging van artikel 8:1 Awb beoogt de wetgever de strijdigheid met het Verdrag van Aarhus op te lossen. De voorgestelde wijziging voldoet naar mijn mening aan de vereisten die uit het Verdrag van Aarhus voortvloeien. Een niet-belanghebbende kan volgens het nieuwe artikel 8:1 Awb tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter als hij in de gelegenheid is gesteld een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 Awb naar voren te brengen over het ontwerpbesluit en hij dit heeft gedaan, of als hem redelijkerwijs niet verweten kan worden dat hij dat heeft nagelaten. Zoals reeds besproken verzet artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus, waaruit

⁷⁴ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 20 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

⁷⁵ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 16-21 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

⁷⁶ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 9-10 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

het beroepsrecht voor niet-belanghebbenden volgt, zich volgens het Hof niet tegen het stellen van dergelijke ontvankelijkheidsvereisten.⁷⁷ Door aan de groep van niet-belanghebbenden die bredere inspraakrechten zijn toegekend toegang tot de rechter te verlenen in artikel 8:1 Awb, is het Nederlandse bestuursprocesrecht in overeenstemming met (artikel 9 lid 3 van) het Verdrag van Aarhus. De wetgever heeft er dus voor gekozen om niet-belanghebbenden toegang tot de bestuursrechter te verlenen bij besluiten die in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn opgenomen (artikel 8:1 lid 2 sub a Awb (nieuw)). Dit zijn de zogenoemde Aarhus-besluiten die vallen onder artikel 6 van het verdrag. Hoewel het beroepsrecht van niet-belanghebbenden (artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus) niet specifiek ziet op Aarhus-besluiten maar op milieubesluiten naar nationaal recht, zie ik niet in dat deze keuze van de wetgever in strijd is met het verdrag. Het doel van dat artikel is immers “ervoor te zorgen dat het milieu op doeltreffende wijze kan worden beschermd”.⁷⁸ De rechtsbescherming die niet-belanghebbenden bij Aarhus-besluiten wordt geboden draagt daaraan bij. Wel zal de wetgever, zoals de voorzitter van de Afdeling opmerkt, nauwkeuriger moeten zijn over de toegang tot de (bestuurs)rechter van niet-belanghebbenden bij milieubesluiten naar nationaal recht die geen aanzienlijke milieueffecten hoeven te hebben. In die gevallen zouden niet-belanghebbenden op de civiele rechter zijn aangewezen.⁷⁹

4.3.2 Het relativiteitsvereiste

Door het beroepsrecht aan niet-belanghebbenden toe te kennen is het Nederlandse bestuursprocesrecht op dat onderdeel dus strikt genomen in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus. Daar is echter wel een kanttekening bij te plaatsen die ziet op het in artikel 8:69a Awb neergelegde relativiteitsvereiste. De vraag rijst wat een niet-belanghebbende gelet op dat vereiste daadwerkelijk kan bereiken bij de bestuursrechter. Het relativiteitsvereiste houdt in dat de bestuursrechter een besluit niet mag vernietigen op de grond dat het besluit in strijd is met wettelijke normen, als die normen kennelijk niet strekken tot de bescherming van de belangen van diegene die zich daarop beroept. Hierbij gaat het dus over de relatie tussen het belang waarin een appelland dreigt te worden geschaad en het beschermingsbereik van de norm waarop een beroep wordt gedaan. Dit geldt zowel voor een gestelde schending van materiële normen als voor formele of procedurele normen, bijvoorbeeld de beroepsgrond dat bepaalde onderzoeksrapporten ten onrechte niet ter inzage zijn gelegd. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat bij de toepassing van het relativiteitsvereiste geen zelfstandige betekenis toekomt aan de ingeroepen formele of procedurele norm. De achterliggende materiële norm is in dat geval bepalend. Dit betekent bijvoorbeeld dat een appelland die beroep heeft ingesteld tegen een bestemmingsplan niet met succes kan aanvoeren dat een natuuronderzoek niet ter inzage heeft gelegen als de achterliggende materiële norm niet tot de bescherming van zijn belang strekt. In dit voorbeeld gaat het om de gestelde schending van artikel 3:11 lid 1 Awb, waarin is bepaald dat het ontwerpbesluit met alle daarop betrekking hebbende stukken ter inzage moet worden gelegd. Deze procedurele norm heeft geen zelfstandige betekenis. Voor de toepassing van het relativiteitsvereiste is dan het beschermingsbereik van de betrokken bepalingen van de Wet natuurbescherming bepalend. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat deze normen strekken tot de bescherming van de natuurwaarden van de betrokken Natura 2000-gebieden. Dit is een algemeen belang waarvoor natuurlijke personen niet in rechte kunnen opkomen, tenzij de belangen van appelland bij het

⁷⁷ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 27 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

⁷⁸ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 31-32 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

⁷⁹ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ van 2 juni 2022, par. 5, www.raadvanstate.nl.

behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving “zo verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen”. Dit is het geval als appellant in of nabij het betreffende natuurgebied woont en het gebied dus deel uitmaakt van zijn leefomgeving.⁸⁰

In de reacties op de consultatieversie concentreert de kritiek zich met name op de toepassing van dit relativiteitsvereiste. Zo spreekt Bouwend Nederland van een ‘dode mus’ voor niet-belanghebbenden⁸¹ en natuurbeschermingsorganisatie Natuur & Milieu stelt “dat het relativiteitsvereiste op gespannen voet staat met de systematiek van het Verdrag van Aarhus”.⁸² Ook de voorzitter van de Afdeling merkt in zijn advies op dat het niet waarschijnlijk is dat zuiver inhoudelijke beroepsgronden van een niet-belanghebbende tot vernietiging van een besluit zullen leiden, omdat het relativiteitsvereiste zich daartegen verzet. Wat dan overblijft is een beroep op formele of procedurele inspraakrechten, maar gelet op de huidige jurisprudentie is in dat geval weer de achterliggende materiële norm bepalend.⁸³ Ook ik ben van mening dat het zeer waarschijnlijk is dat een niet-belanghebbende vanwege de toepassing van het relativiteitsvereiste van een koude kermis thuiskomt. Een niet-belanghebbende heeft dan wel een ingang bij de bestuursrechter om zich te beroepen op inspraakrechten die hem op grond van het nationale recht zijn toegekend, maar zijn beroep zou niet kunnen leiden tot een vernietiging van het besluit omdat hij zich niet effectief op materiële normen kan beroepen. De ingeroepen materiële normen zullen in de regel niet strekken tot de bescherming van de belangen van de appellant die geen belanghebbende is. Immers, als de norm waarop appellant zich beroept wel strekt tot bescherming van zijn belangen, zou hij als belanghebbende in de zin van art. 1:2 Awb zijn aangemerkt. Ook kan de niet-belanghebbende geen geslaagd beroep doen op procedurele normen vanwege de achterliggende materiële norm die daarbij bepalend is. Een illustratief voorbeeld van de verstrekkende gevolgen die de toepassing van het relativiteitsvereiste kan hebben voor niet-belanghebbenden, is de uitspraak van de Afdeling van 29 december 2021. In die uitspraak komt een niet-belanghebbende uit Heerlen op tegen een verleende vergunning aan Greenpeace voor een expeditie naar het Antarctisch gebied. De niet-belanghebbende is gelet op het Varkens in Nood-arrest ontvankelijk in zijn beroep omdat hij een zienswijze heeft ingediend over het ontwerpbesluit, maar krijgt bij de inhoudelijke bespreking van nagenoeg alle aangevoerde beroepsgronden het relativiteitsvereiste tegengeworpen. De Afdeling overweegt dat de bepalingen uit de Wet bescherming Antarctica waarop appellant zich beroept strekken tot bescherming van het Antarctisch milieu en niet tot bescherming van zijn belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving in Heerlen. Zijn beroep op de materiële normen uit de Wet bescherming Antarctica kan vanwege het relativiteitsvereiste dus niet slagen. Zijn beroep op procedurele normen, dat de aanvraag van de vergunning onvolledig en/of gebrekkig was, kan om die reden ook niet slagen. Bij een beroep op procedurele normen is immers de achterliggende materiële norm bepalend.⁸⁴

Een niet-belanghebbende kan gelet op de huidige jurisprudentie dus weinig tot niets bereiken in beroep bij de bestuursrechter. De Afdeling gaat er blijkbaar vooralsnog vanuit dat het

⁸⁰ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 3, 8.1, 10.51-10.52, AB 2021/42, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

⁸¹ Reactie van Bouwend Nederland op wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 12 mei 2022, p. 2, www.internetconsultatie.nl.

⁸² Reactie van Natuur & Milieu op wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 15 mei 2022, p. 2, www.internetconsultatie.nl.

⁸³ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ van 2 juni 2022, par. 6, www.raadvanstate.nl.

⁸⁴ ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3020, r.o. 10-11, AB 2022/167, m.nt. T. van Hooren en H.D. Tolsma.

toepassen van het relativiteitsvereiste bij niet-belanghebbenden niet in strijd is met het Verdrag van Aarhus.⁸⁵ Ik ben daar echter nog niet van overtuigd. Het lijkt mij weliswaar juist dat het verdrag zich niet verzet tegen het toepassen van het relativiteitsvereiste als zodanig, maar de vraag is of dit ook is vol te houden als een niet-belanghebbende slechts op papier een toegang tot de bestuursrechter heeft. In die gevallen heeft de verruimde toegang tot de rechter materieel gezien weinig nut en ik kan mij moeilijk voorstellen dat een dergelijk systeem verenigbaar is met het verdrag. Ik vraag mij daarom net als Ypinga en Tingen af of de bestuursrechter het relativiteitsvereiste op deze wijze kan blijven toepassen.⁸⁶ Gezien het doel en de strekking van het Verdrag van Aarhus lijkt mij dat de vaste rechtspraak over het relativiteitsvereiste aanpassing behoeft, in ieder geval bij Aarhus-besluiten. De toepassing van het relativiteitsvereiste naar de huidige jurisprudentie draagt immers niet bij aan “de bevordering van de nuttige werking van de inspraakrechten” die niet-belanghebbenden op grond van het nationale recht zijn toegekend.⁸⁷

Van der Veen en De Snoo stellen voor om de toepassing van het relativiteitsvereiste te verplaatsen naar de zienswijzefase bij het bestuursorgaan, zodat partijen eerder weten of zij kans maken bij de bestuursrechter. Ook zij wijzen erop dat het relativiteitsvereiste mogelijk weinig ruimte laat voor een inhoudelijke beoordeling van het beroep van een niet-belanghebbende.⁸⁸ Ik vraag mij af of een verschuiving van de toepassing van het relativiteitsvereiste het gewenste resultaat zal opleveren. Als bepaalde bezwaren van een niet-belanghebbende in de bestuurlijke voorfase volgens het bestuursorgaan op het relativiteitsvereiste stranden, kan hij dat immers bij de bestuursrechter alsnog aan de orde stellen. In bepaalde gevallen zal de rechtzoekende immers geen genoegen nemen met het standpunt van het bestuursorgaan. Anderzijds lijkt het mij wel aannemelijk dat er een bepaalde ‘filterende werking’ zal uitgaan van dit voorstel. Er zou nader onderzoek gedaan kunnen worden naar de effecten ervan.

4.3.3 Een alternatief

Een beter alternatief voor de Varkens in Nood-problematiek op dit onderdeel zou naar mijn mening zijn de kring van inspraakgerechtigden te beperken tot belanghebbenden, zoals ook Van der Veen en De Snoo, Ypinga en Tingen en de voorzitter van de Afdeling voorstellen.⁸⁹ Het Verdrag van Aarhus verplicht niet tot het bieden van inspraak aan eenieder, maar een verdragspartij kan daar zelf voor kiezen. Met het schrappen van de inspraakrechten voor niet-belanghebbenden uit de bijzondere wetten op het gebied van het omgevingsrecht en het bieden van inspraak aan alleen belanghebbenden, voldoet het Nederlandse rechtstelsel aan de vereisten uit artikel 6 en artikel 9 lid 2 van het Verdrag van Aarhus. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel legt de wetgever echter uit dat dit alternatief niet voor de hand ligt, omdat ‘het betrokken publiek’ zoals bedoeld in artikel 6 Verdrag van Aarhus strikt genomen niet hetzelfde betekent als ‘belanghebbende’ in de zin van artikel 1:2 Awb. ‘Het betrokken publiek’ heeft volgens de wetgever een ruimere betekenis. Ik verwijs naar hetgeen ik hierover heb opgemerkt in paragraaf 4.3.1. Met het beperken van de kring van inspraakgerechten tot alleen belanghebbenden zou volgens de wetgever daarom een nieuwe afbakening ontstaan van kringen van personen die inspraak dan wel toegang tot de rechter moeten hebben, “waarbij niet op voorhand duidelijk is hoe deze

⁸⁵ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 5.5, AB 2021/42, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. Zie ook ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.9, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma.

⁸⁶ Ypinga & Tingen 2021, par. 3.1.2.

⁸⁷ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.8, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma.

⁸⁸ Van der Veen & De Snoo 2022, p. 96-97.

⁸⁹ Van der Veen & De Snoo 2022, p. 96-97; Ypinga & Tingen 2021, par. 3.1.4; Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ van 2 juni 2022, par. 9, www.raadvanstate.nl.

personenkringen ten opzichte van elkaar zijn af te bakenen”.⁹⁰ Van der Veen en De Snoo merken op dit punt op dat “volstaan had kunnen worden met een algemene oproep aan de bestuursrechter om waar nodig het belanghebbendebegrip zo uit te leggen, dat daaronder ‘het betrokken publiek’ zou vallen, maar ook niet meer dan dat”.⁹¹ Met dit voorstel voor verdragsconforme uitleg ben ik het eens. Dat ‘het betrokken publiek’ in het Verdrag van Aarhus ruimer is dan het begrip ‘belanghebbende’ in de zin van artikel 1:2 Awb is op zichzelf nog geen doorslaggevend argument om aan eenieder inspraakrechten toe te kennen. Het breder trekken van de kring van inspraakgerechtigden heeft door het Varkens in Nood-arrest tot gevolg dat die groep ook toegang tot de bestuursrechter moet hebben. Het ‘acute’ probleem, dat wil zeggen strijd met het verdrag, is weliswaar opgelost met het toekennen van het beroepsrecht aan anderen dan belanghebbenden bij Aarhus-besluiten, maar deze oplossing leidt mogelijk tot ongewenste gevolgen, zoals een onnodige overbelasting van de bestuursrechter. Dit probleem wordt naar de huidige stand van de jurisprudentie wel afgezwakt door de toepassing van het relativiteitsvereiste, maar juist dat laat ook weer zien waarom het bieden van inspraak aan eenieder inhoudelijk bezien geen meerwaarde heeft. Het beperken van de mogelijkheid van het naar voren brengen van zienswijzen hoeft overigens ook niet tot gevolg te hebben dat alleen belanghebbenden hun mening kunnen geven over een ontwerpbesluit. Die mogelijkheid zou op een andere wijze aan anderen dan belanghebbenden gegeven kunnen worden, bijvoorbeeld door het organiseren van inspraakavonden. Dit is ook wat de voorzitter van de Afdeling voorstelt.⁹² Aan niet-belanghebbenden wordt in dat geval de mogelijkheid geboden om zich uit te spreken over een voorgenomen besluit, zonder de mogelijkheid om zich daarna tot de bestuursrechter te wenden. Gemeentelijke inspraakverordeningen bieden veelal deze inspraakmogelijkheid aan inwoners. Een dergelijk stelsel bestaat in zoverre dus al op decentraal niveau.

4.4 Het beroepsrecht van belanghebbenden

4.4.1 Overeenstemming met het Verdrag van Aarhus

Het tweede knelpunt dat volgt uit het Varkens in Nood-arrest is dat het zienswijzevereiste dat in artikel 6:13 Awb is vastgelegd, in strijd is met artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Dit vereiste houdt in dat een belanghebbende een zienswijze naar voren moet hebben gebracht over het ontwerpbesluit, voordat hij in beroep kan gaan bij de bestuursrechter. De wetgever heeft beoogd deze strijdigheid op te lossen door artikel 6:13 Awb aan te passen in samenhang met het opnemen van de “Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten” (hierna: de Regeling) als bijlage bij de Awb. De voorgestelde wijziging voldoet naar mijn mening aan de vereisten die uit het Verdrag van Aarhus voortvloeien. Aan artikel 6:13 Awb wordt een nieuw lid toegevoegd, waarin is vastgelegd dat het vereiste van het naar voren brengen van een zienswijze over het ontwerpbesluit niet geldt bij besluiten die zijn omschreven in de Regeling. Met de Regeling heeft de wetgever beoogd aan te sluiten bij de Aarhus-besluiten uit artikel 6 van het verdrag. In de literatuur is dit eerder ook als oplossing voorgesteld.⁹³ Door op belanghebbenden het zienswijzevereiste bij Aarhus-besluiten niet meer toe te passen, wordt uitvoering gegeven aan het Varkens in Nood-arrest en is het Nederlandse bestuursprocesrecht in overeenstemming met (artikel 9 lid 2 van) het Verdrag van Aarhus.

⁹⁰ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 9, 10 en 15 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

⁹¹ Van der Veen & De Snoo 2022, p. 97.

⁹² Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ van 2 juni 2022, par. 9, www.raadvanstate.nl.

⁹³ Ypinga & Tingen 2021, par. 3.2.4; Van der Veen 2021a, p. 237-238.

4.4.2 Afbakening Aarhus-besluiten

Het wijzigen van artikel 6:13 Awb in samenhang met de nieuwe bijlage bij de Awb is zoals hiervoor is opgemerkt naar mijn mening in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus. Bij de voorgestelde constructie zijn echter kanttekeningen te plaatsen. De kritiek op het voorstel concentreert zich met name op de afbakening van Aarhus-besluiten in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Zo stellen de voorzitter van de Afdeling, de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat lang niet altijd makkelijk te beoordelen is of een besluit als een Aarhus-besluit moet worden aangemerkt. Dit geldt in het bijzonder voor de derde, open categorie van besluiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De afbakeningsvragen zullen volgens de genoemde instanties tot vertraging van de procedures leiden.⁹⁴ Ik deel deze kritiek. Het is maar de vraag of de voorgestelde regeling het door de wetgever beoogde effect zal hebben, namelijk “het bevorderen van een voortvarende en efficiënte besluitvorming in de bestuurlijke en rechterlijke fase bij niet-Aarhus-besluiten die onder de tijdelijke voorziening van de Afdeling bestuursrechtspraak vallen”.⁹⁵ Vooral de hiervoor genoemde derde categorie van besluiten zal naar verwachting tot gevolg hebben dat de bestuursrechter in het kader van het beoordelen van de ontvankelijkheid zich moet buigen over complexe inhoudelijke aspecten van een besluit, namelijk over de vraag in hoeverre een besluit aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Ook kan er sprake zijn van een besluit waarvan slechts een onderdeel onder de Regeling valt. De voorzitter van de Afdeling geeft het voorbeeld van een bestemmingsplan waarvoor voor één specifiek plandeel een mer-beoordeling is gemaakt. Niet duidelijk is dan of artikel 6:13 Awb (nieuw) op het hele besluit van toepassing is, of slechts voor dat deel dat onder de Regeling valt.⁹⁶ Deze afbakeningsvragen zijn voor de bestuursrechter niet wenselijk door de hogere werklast die daarvan mogelijk het gevolg is. Dit zorgt dan ook voor rechtsonzekerheid bij partijen omdat procedures langer kunnen duren. Ook van het bestuursorgaan zal meer worden gevergd. Bestuursorganen zullen ook zelf in bepaalde gevallen moeten beoordelen of een besluit aanzienlijke milieugevolgen heeft, bijvoorbeeld in verband met het plaatsen van de juiste rechtsmiddelenclausule. Ook zullen bestuursorganen afdeling 3.4 Awb van toepassing moeten verklaren op de voorbereiding van een besluit als de wet daarin niet heeft voorzien. De wetgever stelt immers voor een daartoe strekkende verplichting op te nemen in artikel 3:10 Awb. Als in een latere fase van voorbereiding – of na de uitspraak van de bestuursrechter – blijkt dat het bestuursorgaan daarbij niet de juiste keuze heeft gemaakt, zal het besluit in beginsel opnieuw moeten worden voorbereid. Ook dit leidt mogelijk tot vertraging van de procedures.⁹⁷

Het risico dat het bestuursorgaan ten onrechte niet de juiste procedure toepast kan worden verkleind door, zoals Van der Veen en De Snoo voorstellen, bestuursorganen “inhoudelijke handvatten” te geven voor de beoordeling of een besluit aanzienlijke milieueffecten kan hebben of door bepaalde soorten besluiten aan te wijzen die in ieder geval aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.⁹⁸ Verder ben ik van mening dat verkend moet worden of het zienswijzevereiste uit artikel 6:13 Awb in zijn geheel geschrapt kan worden. De voorzitter van de Afdeling merkt hierover op dat

⁹⁴ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ van 2 juni 2022, par. 4, www.raadvanstate.nl; Advies van de Raad voor de rechtspraak van 8 juni 2022, 2022/27, p. 3, www.rechtspraak.nl; Reactie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 10 mei 2022, par. 3.4 en 4.7, www.internetconsultatie.nl.

⁹⁵ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood van 2 april 2022, p. 14 (MvT), www.internetconsultatie.nl.

⁹⁶ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ van 2 juni 2022, par. 4, www.raadvanstate.nl.

⁹⁷ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel ‘Varkens in Nood’ van 2 juni 2022, par. 4, www.raadvanstate.nl.

⁹⁸ Van der Veen & De Snoo 2022, p. 98.

de omstandigheid dat het schrappen van artikel 6:13 Awb tot gevolg heeft dat het zienswijzevereiste evenmin zal gelden voor zaken buiten het omgevingsrecht, niet tot problemen hoeft te leiden. Immers: zienswijzekwesties spelen vooral bij omgevingsrechtelijke besluiten, omdat in die gevallen veelal sprake is van (een groot aantal) derde-belanghebbenden.⁹⁹ Een nader onderzoek naar de gevolgen van het schrappen van het zienswijzevereiste van artikel 6:13 Awb voor zaken buiten het omgevingsrecht strekt tot aanbeveling. Daarbij zal het doel van artikel 6:13 Awb in ogenschouw genomen moeten worden. Met het opnemen van artikel 6:13 Awb is immers beoogd een efficiënte geschilbeslechting te bevorderen. Een van de argumenten voor het zienswijzevereiste is dat een voorprocedure leidt tot minder of minder omvangrijke beroepen. Het schrappen daarvan kan dus leiden tot extra belasting voor de bestuursrechter.

4.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is de deelvraag behandeld welke voorgestelde wijzigingen van het Nederlandse bestuursprocesrecht het wetsvoorstel 'Varkens in Nood' bevat en in hoeverre het wetsvoorstel in overeenstemming is met de vereisten uit het Verdrag van Aarhus. Op hoofdlijnen bevat het wetsvoorstel wijzigingen van twee artikelen in de Awb om de twee onderdelen in het Nederlandse bestuursprocesrecht die conflicteren met het Verdrag van Aarhus in overeenstemming te brengen met het verdrag. In artikel 8:1 Awb wordt in de eerste plaats bepaald dat ook een ander dan een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen, als diegene de gelegenheid is geboden een zienswijze naar voren te brengen en dat ook heeft gedaan. Het artikel is daarmee in overeenstemming met artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus. Met de wijziging van artikel 6:13 Awb in de tweede plaats kan het zienswijzevereiste niet meer worden toegepast bij besluiten die in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn opgenomen. In die Regeling zijn besluiten opgenomen die aansluiten bij de Aarhus-besluiten uit artikel 6 van het verdrag. Nu het zienswijzevereiste in beroepsprocedures tegen die besluiten niet meer mag worden tegengeworpen aan belanghebbenden, is artikel 6:13 Awb in overeenstemming met artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Strikt genomen is het wetsvoorstel dus in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus, maar er zijn kanttekeningen bij het voorstel te plaatsen. Niet-belanghebbenden stuiten in de beroepsprocedure op het relativiteitsvereiste wat de vraag doet rijzen wat zij met hun beroep bij de bestuursrechter daadwerkelijk kunnen bereiken. Naar verwachting is dit vrij weinig. De toepassing van het relativiteitsvereiste naar de huidige jurisprudentie sluit daarom niet goed aan bij het doel en de strekking van het Verdrag van Aarhus, namelijk het bevorderen van de nuttige werking van de inspraakrechten. Daarnaast zal niet altijd makkelijk te beoordelen zijn of een besluit aanzienlijke milieueffecten kan hebben en daarom is aan te merken als een Aarhus-besluit die onder de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten valt. Dit brengt mogelijk een hogere werklast mee voor het bestuursorgaan en de bestuursrechter. Het gevolg daarvan kan zijn dat de procedures vertraging oplopen. Enkele suggesties die zien op deze kanttekeningen zijn het aanpassen van de relativiteitsrechtspraak, de groep van inspraakgerechtigden beperken tot belanghebbenden en het schrappen van het zienswijzevereiste uit artikel 6:13 Awb.

⁹⁹ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op wetsvoorstel 'Varkens in Nood' van 2 juni 2022, par. 9, www.raadvanstate.nl.

Hoofdstuk 5. Conclusie

5.1 Eindconclusie

Het wetsvoorstel 'Varkens in Nood' bevat enkele wijzigingen van de Awb naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest. In deze scriptie heb ik onderzocht welke elementen in het Nederlandse bestuursprocesrecht met het Verdrag van Aarhus conflicteren en of het wetsvoorstel het Nederlandse bestuursprocesrecht in overeenstemming brengt met het verdrag. Het onderzoek stond in het teken van de vraag: "In hoeverre voldoet wetsvoorstel 'Varkens in Nood' aan de vereisten die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus?". Voor de beantwoording van deze vraag zijn in deze scriptie drie deelvragen beantwoord.

In hoofdstuk 2 is de deelvraag behandeld welke vereisten uit het Verdrag van Aarhus voortvloeien voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. Het verdrag vereist in artikel 6 dat 'het betrokken publiek' vroegtijdig geïnformeerd moet worden over te nemen milieubesluiten, de zogenoemde Aarhus-besluiten, en dat hen de mogelijkheid van inspraak moet worden geboden. Deze inspraakrechten moeten zij ingevolge artikel 9 lid 2 van het verdrag bij een rechter kunnen afdwingen. Ook vereist het verdrag in artikel 9 lid 3 dat 'het publiek' toegang tot de rechter moet hebben om besluiten die strijdig zijn met het nationale milieurecht voor te kunnen leggen, als een verdragspartij in het nationale recht heeft voorzien in zo'n ruimere toegang. In hoofdstuk 3 is de deelvraag behandeld welke elementen in het Nederlandse bestuursprocesrecht conflicteren met het Verdrag van Aarhus. Uit het Varkens in Nood-arrest volgt dat het Nederlandse bestuursprocesrecht op twee onderdelen in strijd is met het verdrag. In de eerste plaats is het beroepsrecht van niet-belanghebbenden niet in de Awb opgenomen en in de tweede plaats is artikel 6:13 Awb dat het beroep van belanghebbenden afhankelijk stelt van deelname aan de voorbereidingsprocedure, niet in overeenstemming met het verdrag. Dit geldt ook voor de uit artikel 6:13 Awb voortvloeiende onderdelenfuk. In hoofdstuk 4 is de deelvraag behandeld welke voorgestelde wijzigingen van het Nederlandse bestuursprocesrecht het wetsvoorstel 'Varkens in Nood' bevat en in hoeverre het wetsvoorstel in overeenstemming is met de vereisten uit het Verdrag van Aarhus. Het wetsvoorstel bevat op hoofdlijnen wijzigingen van twee artikelen in de Awb. In artikel 8:1 Awb ten eerste wordt het beroepsrecht aan anderen dan belanghebbenden toegekend. Het artikel is daarmee in overeenstemming met artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus. Met de wijziging van artikel 6:13 Awb ten tweede kan het zienswijzevereiste voor belanghebbenden niet meer worden toegepast bij besluiten die in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn opgenomen. Artikel 6:13 Awb is daarmee in overeenstemming met artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij het wetsvoorstel. Deze kanttekeningen zien op de toepassing van het relativiteitsvereiste en de afbakening van de Aarhus-besluiten.

De antwoorden op de deelvragen leiden tot de conclusie dat het wetsvoorstel 'Varkens in Nood' naar de letter voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. Met de wijzigingen van de artikelen 8:1 en 6:13 Awb is het Nederlandse bestuursprocesrecht in overeenstemming met het verdrag, doordat aan anderen dan belanghebbenden het beroepsrecht wordt toegekend en het beroepsrecht van belanghebbenden niet meer afhankelijk wordt gesteld van het naar voren brengen van een zienswijze. Een niet-belanghebbende kan echter door de toepassing van het relativiteitsvereiste inhoudelijk vrijwel niets bereiken bij de bestuursrechter. Dit sluit niet goed aan bij het doel en de strekking van het Verdrag van Aarhus. Daarnaast is niet altijd even makkelijk te beoordelen of een besluit aanzienlijke milieueffecten kan hebben en dus is aan te merken als een Aarhus-besluit die onder de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten valt. Dit kan leiden tot een hogere werklast voor het bestuursorgaan en de bestuursrechter met mogelijk vertraging van de procedures als ongewenst gevolg.

5.2 Aanbevelingen

Hoewel de strijdigheid van het Nederlandse bestuursprocesrecht met het Verdrag van Aarhus wordt weggenomen met het wetsvoorstel 'Varkens in Nood', bestaan er tegen het voorstel enkele bezwaren. Deze bezwaren zien op de toepassing van het relativiteitsvereiste en de afbakening van Aarhus-besluiten door het bestuursorgaan en de bestuursrechter. Deze bezwaren kunnen naar mijn mening worden weggenomen door de toepassing van het relativiteitsvereiste aan te passen, inspraak aan alleen belanghebbenden te bieden en door artikel 6:13 Awb te schrappen. Deze drie aanbevelingen licht ik nader toe.

In de eerste plaats behoeft de toepassing van het relativiteitsvereiste naar mijn mening aanpassing, in ieder geval bij Aarhus-besluiten. Niet-belanghebbenden kunnen gelet op de toepassing van het relativiteitsvereiste naar de huidige jurisprudentie naar alle waarschijnlijkheid inhoudelijk niets bereiken bij de bestuursrechter. Ik ben er niet zeker van dat de toepassing van het relativiteitsvereiste in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus, omdat het niet bijdraagt aan de bevordering van de nuttige werking van de inspraakrechten die niet-belanghebbenden op grond van het nationale recht zijn toegekend. De niet-belanghebbende heeft vanwege het relativiteitsvereiste slechts op papier toegang tot de bestuursrechter. De relativiteitsrechtspraak behoeft een dusdanige aanpassing dat de niet-belanghebbende een vermeende schending van zijn inspraakrechten met effect bij de bestuursrechter kan voorleggen. Te denken valt aan het toekennen van zelfstandige betekenis aan de procedurele normen van het recht op inspraak. De niet-belanghebbende moet kunnen procederen over zijn inspraakrechten. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het al dan niet toepassen van afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van een besluit of over het betrekken van zijn zienswijze bij het nemen van het besluit. Hij heeft dus belang bij de behartiging van zijn recht op inspraak. Als de normen van de inspraakrechten zelfstandige betekenis hebben, en de achterliggende norm niet meer bepalend is, zal het relativiteitsvereiste de niet-belanghebbende niet kunnen worden tegengeworpen bij de door hem ingeroepen rechtsnormen die strekken tot bescherming van dat belang. De niet-belanghebbende kan de inspraakrechten die hem in het nationale recht zijn toegekend dan bij een rechter afdwingen zonder dat het relativiteitsvereiste daaraan in de weg staat. Deze toepassing van het relativiteitsvereiste sluit beter aan bij het doel en de strekking van het Verdrag van Aarhus, omdat het de nuttige werking van de inspraakrechten bevordert. Zo nodig zullen prejudiciële vragen gesteld moeten worden over de toepassing van het relativiteitsvereiste in Aarhus-zaken.

De hiervoor gedane aanbeveling gaat uit van het huidige wetsvoorstel. Een gehele andere oplossingsrichting die verkend zou kunnen worden is in de tweede plaats het bieden van inspraak aan alleen belanghebbenden. Het Verdrag van Aarhus verplicht immers niet tot het bieden van inspraak aan eenieder. Met het schrappen van de bepalingen in de omgevingsrechtelijke wetten die eenieder de mogelijkheid geven een zienswijze naar voren te brengen vervalt de verplichting op grond van het Verdrag van Aarhus om niet-belanghebbenden ook toegang tot de bestuursrechter te verlenen. Het alternatief om de groep van inspraakgerechtigden te beperken tot belanghebbenden zou te meer onderzocht kunnen worden nu het Hof in het Varkens in Nood-arrest expliciet heeft uitgesproken dat de inspraakrechten van artikel 6 van het verdrag alleen toekomen aan 'het betrokken publiek'. Aan anderen dan belanghebbenden zouden informele vormen van inspraak geboden kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van inspraakavonden of enquêtes.

Mijn derde en tevens laatste aanbeveling ziet op het bezwaar over de afbakening van Aarhus-besluiten. De bestuursrechter moet zich buigen over complexe inhoudelijke aspecten van een besluit, namelijk over de vraag in hoeverre een activiteit aanzienlijke milieueffecten kan hebben, voordat een oordeel kan worden gegeven over de ontvankelijkheid van het beroep. Ook het bestuursorgaan zal in sommige gevallen bij de voorbereiding van een besluit moeten beoordelen of een besluit aanzienlijke milieueffecten heeft. Deze afbakeningsvragen kunnen leiden tot een hogere

werklast voor het bestuursorgaan en de bestuursrechter met als gevolg dat de procedures vertraging oplopen. Dit bezwaar kan mijns inziens maar deels worden weggenomen met het huidige wetsvoorstel. Er zou bijvoorbeeld meer budget beschikbaar gesteld kunnen worden voor de bestuursrechtspraak. Daarnaast kan de bestuursrechter zelf de noodzakelijke duidelijkheid bieden door het begrip 'aanzienlijke milieueffecten' nader te duiden in nog te vormen jurisprudentie. Om helemaal tegemoet te komen aan de kritiek over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de belasting van het bestuursorgaan, de bestuursrechter en de rechtszekerheid van partijen, moet de strijdigheid van het Nederlandse bestuursprocesrecht met het Verdrag van Aarhus op dit onderdeel naar mijn mening op een alternatieve wijze worden opgelost. Verkend zou kunnen worden of het zienswijzevereiste van artikel 6:13 Awb in zijn geheel geschrapt kan worden. Dit zal niets afdoen aan de ruime toegang tot de rechter die het Verdrag van Aarhus beoogt. Ook zal het naar verwachting niet veel gevolgen hebben nu zienswijzekwesties met name bij zaken in het omgevingsrecht spelen. Een nader onderzoek naar de gevolgen ervan voor zaken buiten het omgevingsrecht is aan te bevelen.

Literatuurlijst

Abblas & Kingston 2021

E. Abblas & S. Kingston, 'Milieuorganisaties in beroep', *NJB* 2021/1975.

Bäcker, Aardenne & Vegt 2014

R.J.G. Bäcker, P.H.J. Aardenne & A.J.G. Vegt, 'To Disclose or Not to Disclose, That's the Question', *Men R* 2014/100.

Benhadi 2021

R. Benhadi, 'Nederlands bestuursprocesrecht op onderdelen in strijd met het Verdrag van Aarhus', *JBplus* 2021 nr. 2.

Boeve & Groothuijse 2019

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

Frins e.a. 2021

R.H.W. Frins, S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, 'Anders omgaan met het 'Varkens in Nood-arrest'', *Men R* 2021/64.

Gierveld 2021a

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

Gierveld 2021b

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

Heutink 2020

G.H.J. Heutink, 'Duet tussen 't nachtegaaltje en A-G Bobek over het Unierecht – Het Verdrag van Aarhus en procedurele autonomie: staat artikel 6:13 Awb op de helling?', *TBR* 2020/117.

Horseling 2022

M.E. Horseling, 'Verruimde rechtsbescherming sinds het Varkens in Nood-arrest', *LTB* 2022/2.

Keinemans & Molendijk 2021

J.H. Keinemans & R. Molendijk, 'Naar binnen door de nooduitgang', *PB* 2021(5).

Van 't Lam & Ravelli 2021

V.M.Y. van 't Lam & S. Ravelli, annotatie bij HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, *Men R* 2021/40.

Van der Loo & Freriks 2021

F.M.A. van der Loo & A. Freriks, 'Uitleg Varkens in nood-arrest en consequenties voor Nederlands bestuursprocesrecht', *PRO* 2021(4).

Plambeck 2018

E.J.H. 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.

Plambeck & Squintani 2019

E. Plambeck & L. Squintani, 'Rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het omgevingsrecht in het licht van het Unierecht', *SEW* 2019/2.

Prechal & Widdershoven 2017

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

Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019

R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat deel 2: rechtsbescherming, overheidsaansprakelijkheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Van der Veen 2021a

G.A. van der Veen, 'Meer varkens zonder zienswijzen dan nodig', *NtEr* 2021 nr. 9/10.

Van der Veen 2021b

G.A. van der Veen, 'Art. 6:13 Awb in nood', *TO* 2021 nr. 1.

Van der Veen & De Snoo 2022

G. van der Veen & A. de Snoo, 'Consultatieversie wetsvoorstel 'Varkens in Nood' – enkele varkens terug in het hok', *Vastgoedrecht* 2022-3.

Verbeek 2019

J. Verbeek, 'Inspraak volgens het Verdrag van Aarhus', *SEW* 2019/75.

Ypinga & Tingen 2021

J.H.N. Ypinga & J. Tingen, 'De Varkens in Nood-saga: de impact van het Verdrag van Aarhus op het Nederlandse omgevingsrecht', *BR* 2021/56.

Jurisprudentielijst

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, *Jur.* p. 5 (*Van Gend en Loos*).

HvJ EG 15 juli 1964, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, *Jur.* p. 1199 (*Costa/E.N.E.L.*).

HvJ EU 15 oktober 2009, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631, *AB* 2009, 382, m.nt. Ch.W. Backes; *M en R* 2009, 97, m.nt. J.H. Jans (*Djurgården*).

HvJ EU 15 oktober 2015, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, *AB* 2015/447, m.nt. Ch.W. Backes (*Commissie/Duitsland*).

Concl. A-G HvJ EU 2 juli 2020, C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514.

HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, *AB* 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma; *BR* 2021/21, m.nt. J.H.N. Ypinga en J. Tingen; *M en R* 2021/40, m.nt. V.M.Y. van 't Lam en S. Ravelli (*Stichting Varkens in Nood e.a.*).

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, *M en R* 2016/125, m.nt. A.C. Collignon.

ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, *AB* 2016/249, m.nt. T.E.P.A. Lam.

ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, *AB* 2021/42, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, *AB* 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma.

ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3020, *AB* 2022/167, m.nt. T. van Hooren en H.D. Tolsma.

Rechtbanken

Rb. Limburg (zittingsplaats Roermond) 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, *AB* 2019/177, m.nt. R.S. Wertheim.