

VAR/VMR-webinar 2 juni 2022: Wordt de Awb Aarhus-proof? Over de wijziging van de Awb naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest.

Van de verwijzingsuitspraak van de rechtbank Limburg naar de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU en de toepassing daarvan door de bestuursrechter.

René Seerden

1

1. 7 augustus 2018: zitting Rechtbank Limburg (Roermond)

- Twee beroepen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Echt-Susteren van 28 september 2017: een omgevingsvergunning voor bouwen en milieu voor een uitbreiding van een varkensstal (art. 2.1, eerste lid, a en e, van de Wabo).
- beroep 17/3841: een natuurlijk persoon (*geen belanghebbende*).
- beroep 17/3843: drie rechtspersonen (*belanghebbend*).
- In beide zaken: *geen zienswijzen tegen ontwerpbesluit* (omdat volgens eisers de bekendmaking van het ontwerpbesluit gebrekkig was).
- De activiteit valt onder de activiteiten in de bijlagen bij het Verdrag van Aarhus (artikel 6, eerste lid, onder a), de Mer-richtlijn en de Rie
- **Ambtshalve toets ontvankelijkheid:** artikelen 8:1, 1:2 en 6:13 van de Awb.

2

2. 30/31 augustus 2018: deelname aan jaarlijkse bijeenkomst AEAJ (Salzburg)

- Op de agenda van de Association of European Administrative Judges (AEAJ) (Working Group Environmental Law) staat het Verdrag van Aarhus: discussie over toegang tot de rechter ihb over de verhouding tot inspraak: in meerdere landen is er geen knip tussen inspraak en rechtsbescherming. Wat is het standpunt van het Hof van Justitie van de EU (Hof) mede mbt publiek / betrokken publiek?

3

3. september 2018 - 21 december 2018: richting het stellen van prejudiciële vragen

- **gelegenheid:** twee beroepen (zie 1 en 2) waarin het Verdrag van Aarhus en de twee genoemde Europese richtlijnen van toepassing zijn: wie heeft inspraakrechten? Het publiek (eenieder) of het betrokken publiek (belanghebbend)? Wie heeft toegang tot de rechter en wat is de verhouding tussen inspraak (en het niet gebruik maken daarvan) voor die toegang tot de rechter.
- **motief:** de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) zou zelf geen prejudiciële vragen stellen aan het Hof of tot een andere interpretatie komen in het licht van eerdere jurisprudentie - met name de uitspraak van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703 - waarin is uitgesproken dat art. 6:13 van de Awb niet in strijd is met het Verdrag van Aarhus als het gaat om de toegang tot de rechter uit te sluiten voor degenen die (redelijkerwijs verwijtbaar) geen gebruik hebben gemaakt van hun inspraakrechten.

4

4. Vervolg

- **formele vereisten:** van het Hof (indieningsvereisten ihlv art. 267 van het VWEU) en van de *Raad voor de Rechtspraak (richtlijnen)*: daar melden en die geeft kennisgeving aan andere rechtbanken. Een collega had recent cursusmateriaal liggen over het stellen/schrijven van prejudiciële vragen: dat kwam goed uit...).
- **mededeling aan procespartijen** dat de rechtbank prejudiciële vragen gaat stellen (daarom was niet gevraagd door partijen / en door partijen was ook niet verwezen naar het Verdrag van Aarhus (zie 1: ambtshalve toets belanghebbendheid).
- **uitspraak enkelvoudige kamer:** de verwijzingsuitspraak is niet gedaan door een meervoudige kamer. Mijn concept van de uitspraak heb ik intern voorgelegd aan twee rechters en twee gerechtsjuristen. Links en rechts heb ik ook gesproken met externe personen over de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus.
- **andere reeds geplande zittingen (mede in vreemdelingenzaken) gaan gewoon door...**

5

5. (Verwijzings)uitspraak van de rechtbank Limburg van 21 december 2018 (ECLI:NL:RBLIM:2018:12159)

- beschrijving van hoe volgens de rechtbank het NL systeem in elkaar zit op dit punt en ihb de toegang tot de rechter. Niet belanghebbend: einde oefening. Wel belanghebbend en verwijtbaar geen zienswijzen: hetzelfde.
- Beschrijving van het Europese systeem (wetgeving en jurisprudentie van het Hof zowel tav inspraak in besluitvorming als toegang tot de rechter) en in de vorm van 'de rechtbank vraagt zich af of' en het innemen van 'aannemelijke' standpunten.
- De aanname dat het inbrengen van zienswijzen ihkv de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) (afd. 3.4 van de Awb) inspraak is in de zin van het Verdrag van Aarhus (daar kan anders over gedacht worden!).

6

6. Vervolg

- Andere aannames:
 - dat het betrokken publiek en belanghebbendheid hetzelfde is;
 - dat de bestuursrechter bevoegd is (bij niet belanghebbenden die opkomen voor inspraakrechten).
- 6 nogal technische (samenhangende) vragen; als vraag 1 ... dan...
- Achteraf: wellicht nog een soort van algemene restvraag moeten stellen mede in relatie tot artikel 9, derde lid, naast artikel 9, tweede lid?

7

7. Vervolg

- Open mind: het kan diverse kanten op ...
- De verwijzingsuitspraak wordt landelijk opgemerkt en er verschijnen o.a. annotaties/tijdschriftartikelen.

8

8. Half juli 2019

- Het Hof stuurt aan de rechtbank schriftelijke reacties door van EU-lidstaten: Nederland, Denemarken, Ierland, Zweden en de Europese Commissie.

De standpunten lopen uiteen..... zoals vaker.

9

9. 30 januari 2020: behandeling van de zaak bij het Hof (Luxemburg)

- Met een collega (senior gerechtsjurist die op de zaak zit) naar de zitting ... als (geïnteresseerd) publiek ... (net op tijd).
- Start omstreeks 9.50u / afronding ca. 12.15u.
- Kamer van 5 rechters / Advocaat Generaal (AG).
- Aanwezige (formele) partijen: vertegenwoordigers van eisers/verweerder in de nationale beroepen en van Nederland, Ierland en de Europese Commissie.
- Voordat de zitting echt begon: alle partijen werden achter gesloten deuren uitgenodigd om de procedurele gang van zaken te bespreken.

10

10. Vervolg

- Eerste periode: standpunten van alle partijen.
- Pauze.
- Tweede periode: vragen van het Hof en de AG en reacties van alle partijen op elkaars standpunten en slotopmerkingen.
- Mijn indruk: een grondige behandeling: maar gaat niet het e.e.a. verloren in vertalingen? Kun je een ander rechtstelsel volledig doorgronden? Maar: het gaat om de uitleg van het Europese recht!

11

11. februari/maart 2020: Corona/Covid-19 komt in het spel

Ongekend

12

12. 2 juli 2020: de (uitgestelde) Conclusie van de AG

- Conclusie 1: nr. 118. Ihlv de relevante Europese wettelijke bepalingen: inspraakrechten alleen voor het betrokken publiek (public concerned) (*belanghebbende*) niet voor het hele publiek (public) (*eenieder*).
- Conclusie 2: nr. 119. Die relevante wettelijke bepalingen en art. 47 van het Handvest van de EU verzetten zich niet tegen uitsluiting van toegang tot de rechter door degenen die niet behoren tot het betrokken publiek.
- Conclusie 3: nr. 150: Het Europeesrechtelijke systeem sluit een nationaalrechtelijke beperking, die voor belanghebbenden de toegang tot de rechter afhankelijk stelt van voorafgaande inspraak, uit.
- Samenvattende conclusie: nr. 153.

13

13. Vervolg

- Wat (extra) 'commotie' in de rechtspraak: Komt het Hof tot een vergelijkbare uitspraak? Wat zal het Hof aan de nationale rechter overlaten? Wat gaan de rechtbanken en de Afdeling in de tussentijd doen?
- Alle opties open...

14

14. Uitspraak van het Hof van 14 januari 2021 (C-826/18) (ECLI:EU:C:2021:7)

- Het kon diverse kanten op ... dit was er één van ...
- Het Hof gaat verder dan de AG ...

15

15. Vervolg

- **Betrokken publiek is binnen bij de rechter zonder gebruik te hoeven maken van inspraakrechten (artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus)**
geen knip tussen inspraak en toegang tot de rechter

In Aarhus-zaken is er alleen maar (ogv artikel 6 van het Verdrag) inspraak voor het **betrokken** publiek (nr. 39). Dat zijn in ieder geval niet gouvernementele organisaties die - kort gezegd - werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming (nr. 57). En daarvoor geldt dan voorts volgens het Hof ogv artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus: een beroep op de rechter mag niet afhankelijk gesteld worden van al dan niet deelname aan de voorafgaande inspraak (nrs. 58 en 59). Artikel 6:13 van de Awb doet daaraan niet af (nr. 60). Het Hof gaat er hierbij vanuit (zegt dat niet expliciet) dat de fase van de zienswijzen tegen het ontwerpbesluit (in het licht van de uov) inspraak is in de zin van het Verdrag van Aarhus en zegt niets over de belanghebbend van natuurlijke personen.

16

16. Vervolg

- **Waar eenieder inspraak heeft, is er eveneens toegang tot de rechter om zich op inspraakrechten te beroepen, indien van inspraak gebruik is gemaakt of als dit niet is gebeurd dat redelijkerwijs niet kan worden verweten (artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus)**

Daar waar het nationale recht verder gaat in Aarhus-zaken, zoals in NL waar *eenieder* (dus niet het betrokken publiek) inspraak heeft, geldt artikel 9, derde lid, van het Verdrag en daarover zegt het Hof (nr. 51): artikel 9, derde lid, verzet zich ertegen dat leden van het publiek op geen enkele wijze toegang tot de rechter hebben om zich te beroepen op door het nationale milieurecht van een lidstaat verleende ruimere rechten op inspraak. En nr. 52: deze personen moeten toegang tot de rechter kunnen hebben *om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend*. Het Hof voegt daaraan toe dat in dat geval een beroep op de rechter afhankelijk kan worden gesteld van de deelname van de verzoeker aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, tenzij degene die dat doet, gelet op de omstandigheden van de zaak, redelijkerwijs niet kan worden verweten dat die hier niet aan heeft deelgenomen (nr. 67 in combinatie met nr. 61 e.v.). Dit wordt in het kader van het evenredigheidsvereiste geplaatst.

17

17. 31 maart 2021: nadere zitting van de rechtbank Limburg nalv de Hofuitspraak

- Behalve over de uitspraak van het Hof - partijen zijn door de rechtbank verzocht daarop te reageren - is nog even gesproken over de zitting bij het Hof.

18

18. Uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:786)

Ten aanzien van personen die belanghebbend zijn (art. 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus)

- Behalve non-gouvernementele organisaties ook natuurlijke personen: geen zienswijzen vereist om toegang tot de rechter te hebben: **Artikel 6:13 van de Awb mag niet worden tegengeworpen bij Aarhus-besluiten** (artikel 6, eerste lid, onder a en b, van het Verdrag van Aarhus): **Anders gezegd: exit personenfuik én onderdelenfuik.**
- **Ruimere toepassing door de Afdeling: voor alle omgevingsrechtelijke zaken - er volgt een opsomming van relevante wetten - waarin Afdeling 3.4 van de Awb (uov) van toepassing is.**
- De Afdeling tekent hierbij aan dat deze ruimhartige uitleg alleen een rol speelt bij de beoordeling van de ontvankelijkheid, maar niet bij de inhoudelijke toetsing van een besluit ??

19

19. (Eind)uitspraak van de rechtbank Limburg van 23 april 2021 (ECLI:NL:RBLIM:2021:3600)

- *Ten aanzien van de stichtingen (ogv de statuten / feitelijke werkzaamheden)* wordt de belanghebbendheid aangenomen en wordt artikel 6:13 van de Awb buiten toepassing gelaten. Hun beroep is dus ontvankelijk. Het beroep wordt gegrond geacht, **omdat er niet met artikel 6:22 van de Awb te herstellen gebreken kleven (qua inhoud) aan de bekendmaking van het ontwerpbesluit.** Overigens heeft de rechtbank ook geoordeeld dat het Verdrag van Aarhus zich (in dit geval) niet verzet tegen het enkel elektronisch publiceren van het ontwerpbesluit, dat dit verdrag geen hoorzitting verplicht stelt en dat de kennisgeving van de verleende omgevingsvergunning juist is geweest. De rechtbank heeft ook expliciet gesteld dat het Hof de zienswijzeprocedure ziet als inspraak (want daarover kan ook anders gedacht worden).

20

20. Vervolg

- *Ten aanzien van de niet belanghebbende eiseres* is aangenomen dat zij toegang tot de bestuursrechter (die is volgens de rechtbank bevoegd) heeft om op te komen voor ruimere inspraakrechten en worden de artikelen 8:1 en 1:2 van de Awb verdragsconform toegepast. Of haar beroep ontvankelijk is - zij heeft geen zienswijzen ingediend - in het licht van de Hofuitspraak waarin staat dat een drempel als die van artikel 6:13 van de Awb bij artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus wel aanvaardbaar is, komt de rechtbank niet meer toe omdat eiseres ter zitting heeft laten weten geen prijs meer te stellen op een beoordeling van haar beroepsgronden in het geval het beroep van de stichtingen ertoe zou leiden dat het bestreden besluit wordt vernietigd vanwege gebreken in de voorbereidingsprocedure. Het beroep van eiseres wordt vanwege het ontbreken van procesbelang niet ontvankelijk verklaard.

21

21. Uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:953)

Ten aanzien van niet belanghebbenden (art. 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus)

- Voor natuurlijke personen en rechtspersonen: **geen belanghebbendheid vereist om toegang tot de rechter te mogen hebben (uov/eenieder) indien zienswijzen of verschoonbaar geen of te laat zienswijzen naar voren zijn gebracht.**
- De Afdeling maakt als het gaat om de beroepsgronden geen onderscheid tussen beroepsgronden over inspraakrechten en in het verlengde daarvan liggende materiële gronden.
- Ter voorlichting van de rechtspraak voegt de Afdeling toe dat te voorzien is dat de beroepsgronden van degene die aldus als niet-belanghebbende toegang tot de bestuursrechter verkrijgt, vaak vanwege het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet tot vernietiging van het bestreden besluit zullen kunnen leiden.

22

22. Anno nu en later

Nog enkele vragen (niet per se prejudiciële):

- Ten aanzien van het blijven hanteren van de onderdelentrichter bij niet belanghebbenden: Hoe wordt daarmee verder omgegaan?
- Ten aanzien van 'de beroepsgronden in relatie tot het relativiteitsvereiste': ook als men zich beroept op schending van (eigen) inspraakrechten?
- Met betrekking tot belanghebbendheid en met name de 'gevolgen van enige betekenis': is dat niet te beperkt?

Voorstaande aspecten regelt de consultatieversie van het wetsvoorstel niet / blijft aan de rechter....

23

23. De wetgever is aan zet

De voorliggende consultatieversie van 1 april 2022

Nog een korte reactie daarop vanuit mijn positie als bestuursrechter.

- Gekozen voor inspraak door eenieder bij Aarhusbesluiten (ruim: niet alleen artikel 6, eerste lid, onder a, maar ook onder b, van het Verdrag van Aarhus);
- Maar minder ruim dan de Afdeling: niet overal waar Afd. 3.4 Awb geldt (besluiten met aanzienlijke milieugevolgen);
- Voorzien in aanvullende bevoegdheden bestuursorganen (3:10 en 3:15 van de Awb);
- Het wordt juridisch-technisch wat complexer en het zal (in het begin) wat meer beoordelingstijd voor de bestuursrechter met zich brengen...;
- Maar ik denk dat e.e.a. behoorlijk Aarhus-proof is....

24