

LEGAL UPDATE

Nationaal bestuursprocesrecht volgens A-G Bobek in strijd met het Verdrag van Aarhus

Datum: 10 juli 2020

Op 2 juli 2020 heeft Advocaat-Generaal Bobek (hierna: de A-G) een [conclusie](#) uitgebracht naar aanleiding van prejudiciële vragen die de Rechtbank Limburg aan het Europees Hof van Justitie had gesteld. De A-G concludeert dat de personenfuik van artikel 6:13 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in strijd is met het Verdrag van Aarhus.

Wat was er aan de hand?

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren heeft via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ('uov'), in de zin van afdeling 3.4 Awb, een vergunningaanvraag voor, kort gezegd, het realiseren van een nieuwe stal voor 855 zeugen voorbereid. De uov verplicht de gemeente eerst een ontwerpbesluit ten aanzien van de vergunningaanvraag te nemen en deze voor eenieder ter inzage te leggen (artikel 3:11 lid 1 Awb). Eenieder kan hierop zienswijzen indienen (artikel 3.12 lid 5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo)). Vervolgens staat beroep bij de rechtbank open, mits aan twee cumulatieve vereisten is voldaan. Ten eerste staat, ingevolge artikel 8:1 Awb, enkel beroep open voor degenen die belanghebbende zijn in de zin van artikel 1:2 Awb. Ten tweede moet, ingevolge artikel 6:11 Awb, de belanghebbende ook deelgenomen hebben aan de uov en aldus zienswijzen hebben ingediend, tenzij het niet naar voren brengen van zienswijzen verschoonbaar is. Een dierenarts (als natuurlijk persoon) en een drietal milieustichtingen voeren bij de rechtbank aan dat het hen niet verweten kan worden dat zij geen zienswijzen tegen het ontwerpbesluit van de gemeente naar voren hebben gebracht en dat zij desondanks in hun beroepen ontvankelijk moeten worden verklaard.

Het Verdrag van Aarhus

Het Verdrag van Aarhus (hierna: het Verdrag) regelt de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en de rechter bij milieuaangelegenheden. Op grond van artikel 6 lid 1, onder a, van het Verdrag is besluitvorming omtrent bepaalde milieufactiviteiten onderworpen aan de in artikel 6 lid 2 tot en met 11 van het Verdrag voorgeschreven inspraakprocedure. Artikel 9 lid 2 van het Verdrag regelt de toegang tot de rechter voor dergelijke besluiten. De A-G oordeelt dat de inspraakprocedure in de zin van artikel 6 van het Verdrag en het recht op toegang tot de rechter in de zin van artikel 9 van het Verdrag alleen open staan voor 'het betrokken publiek' - in de Awb 'belanghebbenden' - en niet voor 'het publiek' - in de Awb 'eenieder'. Dat op grond van artikel 3.12 lid 5 Wabo een ruimere inspraakprocedure geldt, namelijk dat inspraak voor eenieder openstaat, acht de A-G ingevolge artikel 3 lid 5 van het Verdrag geen probleem.

Strijdigheid

Wel oordeelt de A-G dat de personenfuik in artikel 6:13 Awb, namelijk de voorwaarde dat toegang tot de rechter voor 'het betrokken publiek' afhankelijk is van het vooraf indienen van zienswijzen in de inspraakprocedure, in strijd is met artikel 9 lid 2 van het Verdrag.

Hiertoe komt de A-G aan de hand van de drie arresten *Djurgården*, *Commissie/Duitsland* en *Protect Natur* van het Europees Hof van Justitie. De A-G trekt drie conclusies uit deze rechtspraak:

- 1) de bestuurlijke besluitvorming in milieuaangelegenheden en de (mogelijke) daaropvolgende rechterlijke toetsing daarvan zijn twee verschillende procedures;

- 2) artikel 9 lid 2 van het Verdrag biedt 'het betrokken publiek' een onafhankelijk, zelfstandig recht op toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Het Europees Hof van Justitie aanvaardt een zekere mate van verbondenheid met de inspraakprocedure, maar geen voorwaardelijkheid; en
- 3) de nationale voorwaarden voor toegang tot de rechter, en ter omzetting van artikel 9 lid 2 van het Verdrag, mogen de toegang tot de rechter zelf 'niet van zijn inhoud beroven'.

Het criterium van inspraak vooraf, in de zin van artikel 6:13 Awb raakt volgens de A-G de kern van wat op grond van artikel 9 lid 2 van het Verdrag onafhankelijk en rechtstreeks moet worden gegarandeerd: als een persoon lid is van 'het betrokken publiek' en een voldoende belang heeft dan wel stelt dat inbreuk gemaakt is op een recht, moet hem toegang tot de rechter worden verleend. De A-G oordeelt dat de personenruik uit artikel 6:13 Awb ervoor zorgt dat de bestuurlijke en gerechtelijke fase als het ware verworden tot één pakket. De personenruik is geen voorwaarde onder artikel 9 lid 2, onder a of b, van het Verdrag is. De A-G komt tot de conclusie dat de personenruik uit artikel 6:13 Awb in strijd is met het Verdrag van Aarhus.

Vervolg

Het Europees Hof van Justitie is nu aan zet om uitspraak te doen. Indien het Hof de conclusie van de A-G volgt, heeft dat grote gevolgen voor de praktijk van het Nederlands bestuursprocesrecht.

Dit is een Legal Update van Monique Rus en Emily den Boer (juridisch medewerker).

Voor meer informatie:

Monique Rus
+31 30 25 95 521
moniquerus@vbk.nl