

## LEGAL UPDATE

### **Europees Hof van Justitie: nationaal bestuursprocesrecht in strijd met het Verdrag van Aarhus**

Datum: 2 februari 2021

Met veel belangstelling werd uitgekeken naar het [arrest](#) van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 14 januari 2021. Het Hof oordeelt in het arrest dat het niet indienen van een zienswijze niet aan de toegang tot de rechter van een belanghebbende in de weg mag staan, wanneer het Verdrag van Aarhus van toepassing is. Ook moeten niet-belanghebbenden, die aan de bestuurlijke voorprocedure hebben deelgenomen, toegang hebben tot de rechter. Hiermee volgt het Hof op hoofdlijnen de [conclusie](#) van Advocaat-Generaal Bobek. Het gevolg hiervan is dat het Nederlandse bestuursprocesrecht op onderdelen in strijd is met het Verdrag van Aarhus.

In onze [eerdere Legal Update](#) gingen wij in op de conclusie van Advocaat-Generaal Bobek en de achtergrond van het geschil. In deze Legal Update bespreken wij het arrest van het Hof en de consequenties daarvan voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. Voordat wij overgaan tot de inhoud van het arrest, schetsen wij allereerst kort het juridisch kader en de voorgeschiedenis van het arrest.

#### **Het huidige juridisch kader in Nederland**

Bepaalde omgevingsvergunningaanvragen, zoals aangewezen in artikel 3.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'Wabo'), moeten worden voorbereid via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: 'uov'), als bedoeld in afdeling 3.4 Awb.

De uov verplicht het bestuursorgaan eerst een ontwerpbesluit ten aanzien van de vergunningaanvraag te nemen en deze ter inzage te leggen (artikel 3:11 lid 1 Awb), zodat eenieder daarop een zienswijze kan indienen (artikel 3:15 lid 2 Awb jo. 3.12 lid 5 Wabo). Vervolgens staat beroep bij de rechter open voor degenen die zowel belanghebbende zijn in de zin van artikel 1:2 Awb, ingevolge artikel 8:1 Awb, als hebben deelgenomen aan de uov (en dus zienswijzen hebben ingediend). Deze kanalisering van de beroepsprocedure wordt ook wel de 'trechterwerking' van het bestuursrecht genoemd of, specifiek, de 'personenfuik'. Iemand moet al vroeg in de procedure participeren om niet later een 'beroepsrecht' te verliezen.

Bepaalde aanvragen om omgevingsvergunning vallen ook nog binnen de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus. Het Verdrag van Aarhus stelt regels omtrent de toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter bij *milieuaangelegenheden*. Dergelijke aanvragen zijn onderworpen aan de in artikel 6 lid 2 tot en met 11 van het verdrag voorgeschreven inspraakprocedure. Voorts regelt artikel 9 van het verdrag de toegang tot de rechter.

#### **Voorgeschiedenis van het arrest**

Eind 2018 [stelde](#) de enkelvoudige kamer van de rechtbank Limburg zes prejudiciële vragen aan het Hof. Aan de orde is een door de gemeente Echt-Susteren verleende omgevingsvergunning voor de bouw van een varkensstal. Eiseressen – een natuurlijk persoon en een drietal milieustichtingen – voeren aan dat zij, ondanks dat zij geen zienswijzen hebben ingediend, in hun beroepen ontvankelijk moeten worden verklaard.

De rechtbank wil onder meer van het Hof weten of het *niet* zijn van belanghebbende met zich moet brengen dat eiseres (natuurlijk persoon) in het geheel geen toegang tot de rechter heeft in het licht van het Verdrag van Aarhus. Ook wil de rechtbank weten of het verplicht doorlopen van een inspraakprocedure in het licht van dat verdrag is geoorloofd of dat die verplichting voor belanghebbenden leidt tot een ongeoorloofde belemmering van de toegang tot de bestuursrechter.

Eerder [oordeelde](#) de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) nog dat het Verdrag van Aarhus zich niet verzet tegen toepassing van artikel 6:13 Awb.

## Het oordeel van het Hof

Uit het arrest kunnen de volgende twee belangrijke conclusies worden getrokken:

1. Belanghebbenden (in het Verdrag van Aarhus 'het betrokken publiek' genoemd) kunnen in Aarhus-zaken de toegang tot de rechter niet worden ontzegd, ook niet als zij eerder geen zienswijzen hebben ingediend. Alhoewel het Hof in dit kader alleen spreekt van non-gouvernementele organisaties, is het voorgaande waarschijnlijk ook van toepassing op belanghebbende particulieren, zo laat de Rechtspraak [weten](#).
2. Niet-belanghebbenden (in het Verdrag van Aarhus 'het publiek' genoemd), die op basis van het nationaal recht inspraak hebben én ook van die inspraakmogelijkheid gebruik hebben gemaakt, moeten ook toegang hebben tot de rechter. Kortom, in dit geval mag deelname aan de inspraakprocedure wel als voorwaarde voor toegang tot de rechter worden gesteld. Het Hof acht, onder verwijzing naar haar eerdere jurisprudentie, een dergelijke voorwaarde een gerechtvaardigde beperking van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (r.o. 66). NB: Nederland biedt meer inspraakrechten – namelijk aan eenieder – dan waartoe het Verdrag van Aarhus verplicht.

## Afronding

De rechtbank Limburg zal nu eerst einduitspraak doen. De rechters zijn aan zet om het arrest toe te passen. Waar de eerdere conclusie van Advocaat-Generaal Bobek voor Nederlandse bestuursrechters nog niet bindend was, is het arrest van het Hof dat wel. Kortom, Nederlandse bestuursrechters zullen dan ook per direct conform de uitspraak van het Hof moeten handelen.

Voorts ligt de bal ook bij de wetgever om het Nederlandse bestuursprocesrecht voor Aarhus-zaken in lijn te brengen met het arrest van het Hof.

Het is niet voorbarig om te zeggen dat er een kleine aardverschuiving in het Nederlandse milieurecht heeft plaatsgevonden. In grove lijnen zal het arrest ertoe leiden dat meer appellanten dan voorheen, in zaken aangaande milieuactiviteiten waarop het Verdrag van Aarhus van toepassing is, ontvankelijk zullen worden verklaard in hun beroep bij de bestuursrechter. Of in concrete procedures sprake is van een Aarhus-zaak komt onder een vergrootglas te liggen.

Dit is een Legal Update van Merel Holtkamp en Emily den Boer (juridisch medewerker).

Voor meer informatie:

Merel Holtkamp  
+31 30 25 95 521  
[merelholtkamp@vbk.nl](mailto:merelholtkamp@vbk.nl)