

LEGAL UPDATE

Wijziging Awb naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest

Datum: 5 mei 2022

Op 2 april 2022 is de consultatieversie van het Wetsvoorstel tot wijziging van de Awb [gepubliceerd](#). De wijziging is nodig omdat de Awb in strijd is met het Verdrag van Aarhus. Dit volgt uit het [Varkens in Nood-arrest](#), waarover wij u eerder al informeerden. Met de wetswijziging wordt de toegang tot de rechter uitgebreid, in overeenstemming met het [Verdrag van Aarhus](#).

Varkens in Nood-arrest en daaropvolgende rechtspraak, hoe zat het ook alweer?

In het Varkens in Nood-arrest heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op 14 januari geoordeeld dat het Nederlandse bestuursprocesrecht in strijd is met het Verdrag van Aarhus, voor besluiten die onder de werking van dat verdrag vallen. Dat zijn in ieder geval milieubesluiten die met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) van afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid. Deze lijn is bevestigd en nader uitgewerkt door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in de uitspraken van 14 april 2021 en 5 mei 2021:

- Voor belanghebbenden bepaalt de Awb ten onrechte dat zij een zienswijze moeten indienen (uov) alvorens zij in beroep kunnen gaan bij de bestuursrechter (de zogenoemde personenfuik in artikel 6:13 Awb);
- Aan belanghebbenden die een zienswijze naar voren hebben gebracht, wordt ten onrechte de beperking opgelegd dat zij in beroep alleen de besluitonderdelen mogen aanvechten waartegen zij zich in de zienswijze hebben gericht (de zogenoemde onderdelentrechter);
- Voor niet-belanghebbenden die wel een zienswijze naar voren hebben kunnen brengen, of verschoonbaar geen of te laat een zienswijze hebben ingebracht, bepaalt de Awb ten onrechte dat zij geen beroepsrecht hebben bij bestuursrechter (artikel 8:1 Awb). De Afdeling wijst er echter wel op dat deze niet-belanghebbenden rekening moeten houden met het relativiteitsvereiste, op grond waarvan het beroep niet inhoudelijk kan worden beoordeeld.
- Voor niet-belanghebbenden die geen zienswijze hebben ingediend, staan geen beroepsmogelijkheden open bij de bestuursrechter.

Lees voor meer informatie ook onze [Legal Update van 2 februari 2021](#) (over het arrest van het Hof van Justitie), de [Legal Update van 15 april 2021](#) (de eerste richtinggevende uitspraak van de Afdeling) en de [Legal Update van 5 mei 2021](#) (de tweede richtinggevende uitspraak van de Afdeling).

Tijdelijke oplossing van de Afdeling

In haar uitspraken roept de Afdeling de wetgever op om de Awb aan te passen, in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus. Als tijdelijke oplossing stelt de Afdeling vast dat in *alle* omgevingsrechtelijke zaken waarin de uvo is toegepast, een ruimere toegang tot de bestuursrechter moet gelden. De Afdeling kiest voor deze ruimhartige uitleg omdat volgens haar niet in algemene zin kan worden gezegd welke besluiten "Aarhus-besluiten" zijn en onder de werkingssfeer van het verdrag vallen. Met deze uitleg worden ingewikkelde discussies voorkomen en wordt het recht op toegang tot de rechter verzekerd, aldus de Afdeling.

Wetsvoorstel tot wijziging Awb

Het wetsvoorstel bevat de volgende voorgestelde toevoegingen:

- [Artikel 3:10 lid 5 Awb](#), waaruit volgt dat besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, met de uov moeten worden voorbereid;

- Artikel 3:15 lid 5 Awb, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan bij besluiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, ook "anderen dan belanghebbenden" in de gelegenheid moet stellen om een zienswijze naar voren te kunnen brengen;
- Artikel 6:13 lid 2 Awb, waaruit volgt dat bij Aarhus-besluiten het indienen van een zienswijze niet langer een vereiste is om toegang te hebben tot de bestuursrechter;
- Artikel 7:1 lid 1 onder h Awb, dat verduidelijkt dat bij Aarhus-besluiten het indienen van een bezwaarschrift nooit een ontvankelijkheidseis is bij de bestuursrechter;
- Artikel 8:1 lid 2 Awb, waarin is bepaald dat een niet-belanghebbende tegen een Aarhus-besluit in beroep kan bij bestuursrechter, als hij een zienswijze heeft ingediend of als hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij dat heeft nagelaten;
- Bijlage 4 Awb: "Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten", waarin besluiten zijn opgesomd waarop artikel 6:13 lid 1 Awb niet van toepassing is. Het gaat om drie categorieën besluiten:
 1. Mer-plichtige besluiten en mer-beoordelingsplichtige besluiten die met de uov worden voorbereid;
 2. Besluiten die op grond van EU-richtlijnen, -verordeningen of jurisprudentie onder artikel 6 van Verdrag van Aarhus vallen;
 3. Andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel wijzigingen voor de Omgevingswet en bijzondere wetten zoals de Wet luchtvaart en de Wet natuurbescherming.

De open categorie van bijlage 4 Awb

Het wetsvoorstel gaat uit van een andere benadering dan de 'ruimhartige uitleg' van de Afdeling. Er is niet voor gekozen om voor alle omgevingsrechtelijke besluiten waarin de uov is toegepast, aan te merken als Aarhus-besluiten. In het Wetsvoorstel is daarentegen gekozen voor een open categorie 3 van bijlage 4: "*andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben*". Wij voorzien dat de reikwijdte van deze restcategorie in de praktijk tot discussies zal leiden, omdat het verdrag geen uitsluitel geeft over de vraag wanneer een potentieel milieueffect als 'aanzienlijk' bestempeld kan worden. Dit zal zich dus in de praktijk moeten uitwijzen.

Hoe nu verder?

Het wetsvoorstel ligt tot 15 mei 2022 online ter inzage. Op dit moment is nog onbekend wanneer het wetgevingstraject naar verwachting is afgerond en de wetswijzigingen in werking treden. Wij volgen het wetgevingstraject op de voet en houden u hiervan op de hoogte.

Dit is een Legal Update van Carmen Corsten en Mathilde van Velzen-de Boer.

Voor meer informatie:

Carmen Corsten
+31 30 25 95 563
carmencorsten@vbk.nl

Mathilde van Velzen-de Boer
+31 30 25 95 521
mathildevanvelzen@vbk.nl