

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 over de uitleg van de artikelen 6 en 9, tweede en derde lid, van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Reparatiewet Varkens in Nood-arrest) [KetenID WGK013847]

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een artikel 6:2a en een bijlage aan de Algemene wet bestuursrecht toe te voegen en de artikelen 3:45 en 6:13 van die wet te wijzigen, alsmede de Omgevingswet te wijzigen naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 (C-826/18) over de uitleg van artikel 9, tweede en derde lid, van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 3:45 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Indien met toepassing van artikel 3:15, tweede lid, aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid is geboden hun zienswijze naar voren te brengen over het ontwerp van een besluit, wordt hierbij tevens vermeld dat die personen uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kunnen instellen. Als belanghebbenden als bedoeld in de eerste volzin worden, voor zover het betreft een besluit als bedoeld in artikel 6:13, tweede lid, mede beschouwd leden van het betrokken publiek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).

B

Na artikel 6:2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6:2a

Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep wordt, voor zover het betreft een besluit als bedoeld in artikel 6:13, tweede lid, als een belanghebbende mede beschouwd een lid van het betrokken publiek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).

C

Artikel 6:13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Het eerste lid is, voor zover het betreft het naar voren brengen van zienswijzen door een lid van het betrokken publiek, bedoeld in artikel 6:2a, niet van toepassing op een besluit dat in de bij deze wet behorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten is omschreven.

D

In bijlage 1 wordt in de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet, onder verlettering van de onderdelen d tot en met f tot e tot en met g, een onderdeel ingevoegd, luidende:

d. de artikelen 5.1, 5.3 en 5.4, voor zover het betreft de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet is aangewezen, en het bestuursorgaan, met toepassing van artikel 16.68, aanhef en onderdeel b, van de Omgevingswet, op de aanvraag afdeling 3.4 en artikel 3:44 buiten toepassing heeft gelaten

E

Er wordt een bijlage toegevoegd, luidende:

Bijlage 4. Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (artikel 6:13, tweede lid)

Artikel 6:13, eerste lid, is, voor zover het betreft het naar voren brengen van zienswijzen door een lid van het betrokken publiek, bedoeld in artikel 6:2a, niet van toepassing op een besluit dat in deze regeling is omschreven.

1. Een besluit over een project dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben en waarvoor op grond van artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Omgevingswet bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt
2. Een besluit over een project waarvoor op grond van artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Omgevingswet moet worden beoordeeld of het project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt
3. Een vergunning voor een activiteit die meer dan een gering of tijdelijk effect kan hebben op het Antarctisch milieu waarvoor op grond van artikel 7 van de Wet bescherming Antarctica bij de beslissing op de aanvraag een milieueffectrapport moet worden gemaakt

4. Een in een programma als bedoeld in de artikelen 3.4, 3.6 tot en met 3.8, 3.9, met uitzondering van het tweede lid, onderdeel a, 3.10, 3.14 of 3.15, van de Omgevingswet opgenomen beschrijving van een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan
5. Een in een stroomgebiedsbeheerplan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onderdeel a, van de Omgevingswet opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan
6. Een aanwijzing van een zwemlocatie als bedoeld in artikel 16.25 van de Omgevingswet

7. Een omgevingsvergunning voor een op grond van artikel 16.65, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Omgevingswet aangewezen activiteit, met uitzondering van een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit
8. Een vrijstelling of een ontheffing als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c, van de Meststoffenwet
9. Een vergunning of een instemming op grond van de Mijnbouwwet, voor zover dat besluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4
10. Een vergunning op grond van artikel 9.2.2.1, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer, voor de introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen als bedoeld in Richtlijn (EU) 2001/18 van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad waarop afdeling 3.4 van toepassing is
11. Een besluit tot weigering, wijziging of intrekking van een besluit als bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10

Artikel II

In artikel 16.68 van de Omgevingswet wordt na "kan" ingevoegd "op verzoek of ambtshalve".

Artikel III

1. Het recht zoals dit gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:
 - a. bezwaar of beroep tegen een voor dat tijdstip bekendgemaakt besluit;
 - b. hoger beroep of verzet tegen een voor dat tijdstip bekendgemaakte uitspraak;
 - c. een verzoek om herziening van een voor dat tijdstip bekendgemaakte uitspraak.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een verzoek om een voorlopige voorziening.

Artikel IV

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel V

Deze wet wordt aangehaald als: Reparatiwet Varkens in Nood-arrest.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 over de uitleg van de artikelen 6 en 9, tweede en derde lid, van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Reparatiewet Varkens in Nood-arrest)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
2.1 Kernpunten reparatiewetsvoorstel	5
2.2. Uitgangspunten bij het opstellen van het reparatiewetsvoorstel	6
2.3 Toepassingsbereik: afbakening Aarhus-besluiten	7
2.3.1 Welke besluiten vallen onder het toepassingsbereik van artikel 6 Verdrag?	7
2.3.2 Limitatieve opsomming Aarhus-besluiten in de Awb (Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten).....	8
2.4 Continuering inspraak voor ‘een ieder’ bij voorbereiding Aarhus-besluiten (UOV)	11
2.5 Wettelijk borgen van het begrip ‘betrokken publiek’ als onderdeel van het belanghebbendebegrip bij Aarhus-besluiten (nieuw artikel 6:2a Awb)	14
3. Te verwachten effecten/gevolgen	15
4. Verenigbaarheid met het Verdrag en het EU-recht	16
4.1 Het Verdrag.....	16
4.2 Het EU-recht.....	16
4.3 Implementatie in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak	18
4.4 Onderzoek naar de robuustheid van de implementatie van het Verdrag	21
5. Voorbereiding van het reparatiewetsvoorstel	22
5.1 Preconsultatie	22
5.2 Internetconsultatie en consultatie vertegenwoordigende organisaties mede-overheden en rechtspraak, advies regeringscommissaris Omgevingswet.....	23
5.2.1 Consultatie	23
5.2.2 Rode draad consultatiereacties	24
5.2.4 Advies regeringscommissaris Omgevingswet	28
II. ARTIKELSGEWIJS	28

I. ALGEMEEN

Samenvatting

Dit wetsvoorstel is een reparatiewetsvoorstel naar aanleiding van een tegen Nederland gewezen arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de uitleg van het Verdrag van Aarhus over inspraak en toegang tot de (bestuurs)rechter bij Aarhus-besluiten. Het reparatiewetsvoorstel sluit aan op de uitleg van het Hof van Justitie over inspraak en toegang tot de (bestuurs)rechter en past daartoe de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet aan. De aanpassingen in dit reparatiewetsvoorstel komen niet geheel overeen met de huidige (tijdelijke) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie een arrest gewezen¹ (hierna: 'Varkens in Nood'-arrest) over toegang tot de rechter in bepaalde omgevingsrechtelijke zaken die vallen onder de werking van het Verdrag van Aarhus, het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289) (hierna: Verdrag).² Het arrest is van belang voor inspraak en toegang tot de (bestuurs)rechter bij besluitvorming over activiteiten met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Dit betreft de zogenoemde Aarhus-besluiten, besluiten vallend onder artikel 6 Verdrag. Deze besluiten worden door bestuursorganen op het niveau van de centrale en decentrale overheid genomen. In het Verdrag is 'milieu' een ruim begrip.³

Het arrest is van belang voor de interpretatie en toepassing van de artikelen 6 en 9, tweede en derde lid, Verdrag in Nederland. Artikel 6 (*Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten*) bevat eisen ten aanzien van inspraak en de inspraakprocedure bij besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I bij het Verdrag en van andere activiteiten waarvoor de Europese of nationale wetgever heeft bepaald dat die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Volgens artikel 9, tweede lid, (*Toegang tot de rechter*) hebben leden van 'het betrokken publiek' die een voldoende belang hebben of stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van de Europese of nationale wetgever dit als voorwaarde stelt, toegang tot de rechter om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten dat valt onder artikel 6.

Het Hof van Justitie oordeelt - ten eerste - dat het recht op inspraak van artikel 6 alléén van toepassing is op leden van 'het betrokken publiek' zoals omschreven in artikel 2, vijfde lid, Verdrag. Daarnaast oordeelt het Hof dat uit artikel 9, derde lid, Verdrag volgt dat wanneer 'het publiek', niet zijnde 'het betrokken publiek', recht op inspraak heeft in het nationale recht, dat publiek ook toegang tot de rechter moet hebben om zich te kunnen beroepen op die ruimere nationale inspraakrechten. Van belang hierbij is dat de toepasselijkheid van dit artikellid niet wordt begrensd door artikel 6, eerste lid, Verdrag. Artikel 9, derde lid, Verdrag gaat namelijk over toegang tot de rechter om al het handelen en nalaten aan te vechten dat in strijd is met het nationale recht betreffende het milieu. Daaronder vallen de nationale regels over inspraak over het milieu en daarbij maakt het geen verschil of die inspraak betrekking heeft op een besluit dat is omschreven in artikel 6, eerste lid, Verdrag.

Zoals in paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting nader wordt beschreven, kende de Nederlandse omgevingsrechtelijke wetgeving al jaren voor de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de totstandkoming van het Verdrag een openbare voorbereidingsprocedure met een inspraakmogelijkheid voor 'een ieder'. In het kader van de op 14 februari 2005 in werking getreden Wet uitvoering Verdrag van Aarhus is deze ruime kring inspraakgerechtigden voortgezet vanuit de gedachte dat wanneer 'een ieder' wordt aangewezen,

¹ ECLI:EU:C:2021:7.

² Het Verdrag is sinds 29 maart 2005 in werking in Europees Nederland. Het is niet in werking in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius, Saba), noch in de Caribische landen (Aruba, Curaçao, Sint Maarten). De relevante EU-rechtshandelingen die het Verdrag implementeren in de rechtsorde van de EU gelden evenmin in deze delen van het Koninkrijk. Gelet hierop, bevat dit wetsvoorstel geen voorstellen tot wijziging van de bestuurs(proces)rechtelijke of omgevingsrechtelijke wetgeving van Caribisch Nederland.

³ Artikel 2, derde lid, onder a, van het Verdrag verwijst, in een niet-limitatieve opsomming, naar "elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen".

zeker aan de eisen van het Verdrag wordt voldaan.⁴ In een aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagde 'voorlichting' tijdens de parlementaire behandeling van voorstellen voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet (2009)⁵ concludeerde de Afdeling dat het recht op inspraak in het Verdrag wordt toegekend aan 'het publiek' en dat dus het toekennen van dat recht aan alléén belanghebbenden niet volstaat. Om deze redenen wordt tot dusver in de Nederlandse omgevingsrechtelijke wetgeving in het kader van toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 Awb (hierna ook: UOV) het begrip 'een ieder' gehanteerd.⁶

In de tweede plaats oordeelt het Hof van Justitie dat de voorwaarde in het Nederlandse bestuursrecht dat in de voorbereidingsfase een zienswijze naar voren moet zijn gebracht over het ontwerpbesluit om beroep te kunnen instellen bij de bestuursrechter (artikel 6:13 Awb), bij Aarhus-besluiten niet mag worden gesteld aan leden van 'het betrokken publiek' die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat een inbreuk is gemaakt op een recht als bedoeld in artikel 9, tweede lid, Verdrag. Dit betekent dat de zienswijzevoorwaarde niet meer als ontvankelijkheidseis voor de toegang tot de bestuursrechter mag worden gesteld aan 'het betrokken publiek', waartoe in ieder geval niet-gouvernementele organisaties behoren die zich voor milieubescherming inzetten en die voldoen aan de eisen van nationaal recht (zoals de Stichting Varkens in Nood).⁷

1.2 Tijdelijke voorziening afdelingsjurisprudentie

Kort na het 'Varkens in Nood'-arrest heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak⁸) twee richtinggevende uitspraken gedaan over omgevingsrechtelijke besluiten die worden voorbereid met toepassing van de UOV waarbij in veel gevallen de mogelijkheid wordt geboden aan 'een ieder' om zienswijzen naar voren te brengen over het ontwerpbesluit.⁹ Die uitspraken bevatten een tijdelijke voorziening naar aanleiding van de Hofuitspraak, in afwachting van handelen door de wetgever. De Afdeling bestuursrechtspraak kiest voor een 'ruimhartige oplossing': in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken¹⁰ de UOV is toegepast, wordt artikel 6:13 Awb niet aan *belanghebbenden* tegengeworpen. Dit betekent dat beroepen van belanghebbenden die geen zienswijze naar voren hebben gebracht, ontvankelijk zijn bij de bestuursrechter. In het verlengde hiervan kan ook de in de rechtspraak ontwikkelde onderdelentrechter niet meer worden tegengeworpen aan belanghebbenden. Voorts hebben ook *niet-belanghebbenden* die gebruik hebben gemaakt van de zienswijzemogelijkheid, die in veel omgevingsrechtelijke wetten is toegekend aan 'een ieder', toegang tot de bestuursrechter. Dit geldt ook voor degenen die verschoonbaar geen of te laat een zienswijze naar voren hebben gebracht. Met name déze consequentie is verstrekkend voor het Nederlandse bestuursrecht: een recht voor 'een ieder' (*actio popularis*) om bij de bestuursrechter op te komen tegen Aarhus-besluiten verdraagt zich niet met het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, waarin sinds jaar en dag alleen personen toegang tot de bestuursrechter hebben wier belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

⁴ Memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2002/03, 28835, nr. 3, p. 20.

⁵ Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State ter zake van de eisen die voortvloeien uit de betrokken Europese en internationale regelgeving met betrekking tot de omvang van de kring van inspraakgerechtigden, 12 maart 2009, kenmerk W08.09.0005/I/A, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 30844, nr. 45.

⁶ Voor de goede orde: Artikel 3, vijfde lid, van het verdrag staat het toe dat verdragspartijen voor een ruimere kring van inspraakgerechtigden kiezen, maar Nederland dacht dat het begrip "een ieder" nodig was om aan de Verdragsverplichting te voldoen (zie paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting).

⁷ Artikel 2, vijfde lid, van het verdrag definieert 'het betrokken publiek' als volgt: het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming: voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn.

⁸ In de voetnoten aangeduid als ABRvS.

⁹ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 (*Haghoek Rosarium Westeres*), en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (*Powerfield*).

¹⁰ Zie r.o. 4.9 van de uitspraak van 14 april 2021 waarin de Afdeling bestuursrechtspraak beschrijft wat zij onder omgevingsrechtelijke zaken verstaat: alle zaken op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Ontgrondingenwet, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet luchtvaart, Mijnbouwwet, Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet bescherming Antarctica en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening.

De Afdeling bestuursrechtspraak bracht op 4 mei 2021 een persbericht met een stroomschema uit waarin het verschil tussen de oude en de nieuwe juridische situatie helder werd uitgelegd.¹¹ Bestuursorganen hebben sindsdien de rechtsmiddelverwijzing (artikel 3:45 Awb) onder de met de UOV voorbereide besluiten die onder het regime van de afdelingsjurisprudentie vallen, aangepast om belanghebbenden en niet-belanghebbenden de weg te wijzen.¹² In haar uitspraak van 14 april 2021 overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak een taak voor de wetgever te zien om zaken waarin artikel 6:13 Awb niet mag worden tegengeworpen eventueel nader af te bakenen.¹³ En in haar uitspraak van 4 mei 2021 overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak een taak voor de wetgever te zien om het beroepsrecht van niet-belanghebbenden vorm te geven, uitgaand van de bestaande wetgeving waarbij een zienswijzemoogelijkheid wordt geboden aan 'een ieder'.¹⁴ Met het voorliggende reparatiewetsvoorstel worden de zaken waarin artikel 6:13 Awb niet mag worden tegengeworpen nader afgebakend (limitatief), maar wordt geen beroepsrecht bij de bestuursrechter voor 'een ieder' mogelijk gemaakt.

2. Inhoud reparatiewetsvoorstel

2.1 Kernpunten reparatiewetsvoorstel

Dit reparatiewetsvoorstel bevat wijzigingen van de Awb naar aanleiding van het 'Varkens in Nood'-arrest. Het arrest heeft betrekking op besluiten die vallen onder artikel 6 Verdrag; artikel 6 gaat over inspraak met betrekking tot besluiten over specifieke activiteiten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben. Deze besluiten worden in Nederland op grond van de omgevingsrechtelijke wetten met de UOV voorbereid (inspraak door middel van de zienswijzeprocedure).

Ten eerste bevat dit wetsvoorstel een limitatieve omschrijving van de besluiten die als Aarhus-besluiten moeten worden gezien. Deze besluiten worden limitatief opgesomd in een nieuwe bijlage 4 bij de Awb, de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Dit is een bijlage bij het nieuwe artikel 6:13, tweede lid, Awb. Deze opsomming is nauwkeuriger afgestemd op de reikwijdte van artikel 6 Verdrag dan in de huidige jurisprudentielijn van de Afdeling bestuursrechtspraak het geval is; de regeling in het wetsvoorstel is daardoor in reikwijdte beperkter.

Ten tweede wordt bij Aarhus-besluiten waar het gaat om het 'betrokken publiek' uit het Verdrag, de eis van het naar voren hebben gebracht van een zienswijze over het ontwerpbesluit dat met de UOV is voorbereid alvorens beroep te kunnen instellen, losgelaten.

Ten derde voorziet het wetsvoorstel er in dat voor de toepassing van de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep tegen Aarhus-besluiten als een belanghebbende mede wordt beschouwd een lid van het betrokken publiek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, Verdrag. Dit is nodig om te voorkomen dat het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb in procedures van bezwaar of beroep tegen Aarhus-besluiten een te beperkte invulling krijgt. Bij Aarhus-besluiten is daarmee sprake van een ruimer belanghebbendebegrip. Dit wordt in artikel 6:2a Awb geregeld.

Ten vierde herijkt dit wetsvoorstel de toegang tot de bestuursrechter van inspraakgerechtigden die niet behoren tot het betrokken publiek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, Verdrag. Zoals gezegd, heeft

¹¹ Niet-belanghebbende kan soms toch bij bestuursrechter in beroep tegen omgevingsbesluit - Raad van State Uitspraak: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@125241/202003081-1-r3/>.

¹² Bijvoorbeeld: "Van [...] tot en met [....] liggen besluit X, het milieueffectrapport en besluiten Y,Z ter inzage. Belanghebbenden en niet-belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend of verschoonbaar niet hebben ingediend kunnen beroep instellen tegen besluit X en/of besluiten Y,Z. Ook kunnen zij een verzoek om een voorlopige voorziening indienen."

¹³ R.o. 4.7. en 4.8. "De Afdeling stelt vast dat het toepassingsbereik van artikel 6 van het Verdrag niet gemakkelijk op voorhand valt af te bakenen. [...] Dit kan onder omstandigheden ook het stellen van prejudiciële vragen noodzakelijk maken. [...] In afwachting van een oplossing door de wetgever kiest de Afdeling daarom voor een uit oogpunt van rechtsbescherming ruimhartige uitleg van het verdrag, vooral ook om te verzekeren dat het uit het verdrag voortvloeiende recht op toegang tot de rechter niet een te beperkte invulling krijgt."

¹⁴ R.o. 4.6. "Anders dan is bepaald in artikel 8:1 Awb leidt het arrest van het Hof ertoe, dat een niet-belanghebbende die op grond van een wettelijke bepaling op het terrein van het milieurecht een zienswijze naar voren heeft gebracht over een ontwerpbesluit, gelet op artikel 9, derde lid, van het verdrag niet kan worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, als hij vervolgens tegen het besluit beroep instelt. Dit behoeft aanpassing door de wetgever."

de Afdeling bestuursrechtspraak kort na het 'Varkens in Nood'-arrest een tijdelijke oplossing voor de rechtsbescherming van deze personen getroffen, in afwachting van optreden door de wetgever. Deze tijdelijke oplossing houdt in dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, maar die tegen het ontwerpbesluit op basis van de hem in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid wel een zienswijze heeft ingediend, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. Ook de niet-belanghebbende die verschoonbaar geen of te laat een zienswijze heeft ingebracht tegen het ontwerpbesluit zal niet worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is.¹⁵ Deze jurisprudentie wordt niet gecontinueerd in dit wetsvoorstel. De regering kiest ervoor om zoveel mogelijk terug te keren naar het bestaande stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, waarin sinds jaar en dag alleen personen toegang tot de bestuursrechter hebben wier belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In het nieuw voorgestelde artikel 6:2a Awb is daarom geen regeling opgenomen voor de toegang tot de bestuursrechter van inspraakgerechtigden die niet behoren tot het betrokken publiek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, Verdrag.

Ten vijfde bevat het wetsvoorstel, in verband met het voorgaande punt, een aanvulling van artikel 3:45 Awb over de verplichte vermelding van rechtsmiddelen onder een besluit. In een nieuw derde lid wordt geregeld dat indien met toepassing van artikel 3:15, tweede lid, Awb aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid is geboden hun zienswijze naar voren te brengen over een ontwerpbesluit, hierbij tevens dient te worden vermeld dat die personen uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kunnen instellen.

Tot slot bevat dit wetsvoorstel een wijziging van de Omgevingswet en van bijlage 1 bij de Awb (Regeling rechtstreeks beroep) met het oog op de mogelijkheid om, wanneer nationale veiligheidsbelangen dat vereisen, de besluitvorming over bepaalde omgevingsvergunningen te kunnen versnellen (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel D en artikel II).

De in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen – in het bijzonder de aanpassingen genoemd onder ten eerste en onder ten vierde – sluiten goed aan bij de opgave op het gebied van wonen en volkshuisvesting om procedures efficiënter te maken en daarmee te versnellen. Met de zojuist uitgelichte aanpassingen wordt tegelijkertijd uitvoering gegeven aan de motie-Flach,¹⁶ waarin de regering wordt opgeroepen de ruimte die het Verdrag van Aarhus biedt voor versnelling van ruimtelijke procedures volledig te gebruiken.

2.2. Uitgangspunten bij het opstellen van het reparatiewetsvoorstel

In het reparatiewetsvoorstel worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- 1) de *wetgever* is verantwoordelijk voor een correcte en volledige implementatie van het Verdrag in de Nederlandse wet- en regelgeving;
- 2) verdragsconforme interpretatie vanwege onvoldoende bestaande Nederlandse wetgeving als 'veiligheidsklep' hoort uitzondering te zijn, en hooguit tijdelijk;
- 3) de UOV is, in combinatie met de Omgevingswet en de andere omgevingsrechtelijke wetten, de implementatie van artikel 6 Verdrag (inspraak bij Aarhus-besluiten);¹⁷
- 4) de limitatieve opsomming in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten met een omschrijving van Aarhus-besluiten fungeert als afbakening van het toepassingsbereik van het wetsvoorstel;
- 5) artikel 9, tweede lid, Verdrag staat bij Aarhus-besluiten ook een bezwaarschriftprocedure toe, voorafgaand aan het beroep bij de bestuursrechter;
- 6) de in de omgevingsrechtelijke wetten gemaakte keuze voor een inspraakrecht in de UOV voor 'een ieder' wordt gecontinueerd;
- 7) het begrip 'betrokken publiek' is naar de inschatting van de regering niet (volledig) synoniem aan het belanghebbendebegrip van de Awb (artikel 1:2). De betekenis van het begrip 'betrokken publiek' is iets ruimer dan de betekenis van het begrip 'belanghebbende';
- 8) een recht voor 'een ieder' (*actio popularis*) om bij de bestuursrechter op te komen tegen Aarhus-besluiten is een onwenselijke afwijking van het bestaande stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

¹⁵ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (*Powerfield*).

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr, 1269.

¹⁷ In de Engelstalige versie van het verdrag wordt 'inspraak' in artikel 6 aangeduid als 'public participation'.

De hoofdkeuzes op basis van deze uitgangspunten worden hierna behandeld en betreffen achtereenvolgens: het toepassingsbereik qua besluiten (paragraaf 2.3), de continuering van de in de omgevingsrechtelijke wetten gemaakte keuze voor een inspraakrecht in de UOV voor 'een ieder' (paragraaf 2.4) en het wettelijk borgen van het Verdragsrechtelijke begrip 'betrokken publiek' - als onderdeel van het belanghebbende-begrip - bij Aarhus-besluiten (paragraaf 2.5). In hoofdstuk 3 komen de te verwachten effecten en gevolgen van het reparatiewetsvoorstel aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat in op de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het Verdrag en het secundaire EU-recht. In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet welke keuzes zijn gemaakt gedurende het proces van totstandkoming van het reparatiewetsvoorstel in achtereenvolgens de preconsultatie, de (internet)consultatie en het uiteindelijke wetsvoorstel.

2.3 Toepassingsbereik: afbakening Aarhus-besluiten

2.3.1 Welke besluiten vallen onder het toepassingsbereik van artikel 6 Verdrag?

Het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel is zo nauw mogelijk toegesneden op de reikwijdte van artikel 9, tweede lid, Verdrag. Artikel 9, tweede lid, Verdrag ("Toegang tot de rechter") is van toepassing op 'enig besluit (...) vallend onder de bepalingen van artikel 6'. Zo nauw mogelijk toesnijden betekent zo nauw mogelijk aansluiten bij besluiten die vallen onder artikel 6 Verdrag ("Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten"). Het gaat hierbij om besluiten over activiteiten die een *aanzienlijk milieueffect* kunnen hebben.

Artikel 6, eerste lid, Verdrag bepaalt dat elke Partij:

- a. de bepalingen van dit artikel toepast ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I, en
- b. in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toepast op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de Partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt.

Onderdeel a

Het toepassingsbereik van artikel 6 Verdrag wordt om te beginnen bepaald door bijlage I bij het Verdrag. Die bijlage bevat een lijst van activiteiten behorend bij artikel 6, eerste lid, onderdeel a. De verdragswetgever veronderstelt dat deze activiteiten een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. In bijlage I worden bijvoorbeeld genoemd aardolie- en gasraffinaderijen, kerncentrales, de chemische industrie, installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij boven een bepaalde drempel (bijvoorbeeld meer dan 2.000 plaatsen voor mestvarkens), grote rioolwaterzuiveringsinstallaties en de aanleg van autosnelwegen. Het gaat om activiteiten in de fysieke leefomgeving waarvoor kan worden aangenomen dat verdragspartijen daarvoor een voorafgaande vergunningprocedure verplicht stellen. De concrete activiteiten die worden genoemd onder de punten 1 tot en met 19 van bijlage I zijn op Europees niveau terug te vinden in de bijlagen bij de 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) (hierna: mer-richtlijn) en de richtlijn industriële emissies.¹⁸ Wat betreft de mer-richtlijn gaat het allereerst om activiteiten die als mer-plichtig zijn aangewezen. Onder bijlage I vallen daarnaast activiteiten die niet vallen onder de punten 1 tot en met 19, wanneer in inspraak is voorzien ingevolge een procedure voor milieu-effectbeoordeling in overeenstemming met nationale wetgeving. Deze categorie is in punt 20 van bijlage I generiek benoemd. Onder bijlage I valt verder elke wijziging of uitbreiding van een activiteit die op zichzelf voldoet aan de in de bijlage omschreven criteria of drempels (zie de eerste zin van punt 22 van bijlage I).¹⁹

Onderdeel b

¹⁸ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334).

¹⁹ Voorbeeld: een rioolwaterzuiveringsinstallatie met een capaciteit van meer dan 150.000 inwonerequivalenten die met extra capaciteit wordt uitgebreid, resulterend in een totale capaciteit - na uitbreiding - van meer dan 300.000 inwonerequivalenten. Zie punt 6 van bijlage I bij het verdrag.

Artikel 6, eerste lid, onderdeel b, vult onderdeel a aan en verplicht verdragspartijen om de procedure van artikel 6 ook toe te passen op andere voorgestelde activiteiten dan genoemd in bijlage I die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. De verdragspartijen moeten daarbij bepalen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder artikel 6 Verdrag valt. Hoe de verdragspartijen dit moeten doen (per geval of aan de hand van categorieën, of een mix van beide), regelt het Verdrag niet. Verdragspartijen hebben hierin dus een zekere beoordelingsvrijheid. Voor Nederland is relevant dat de EU en de afzonderlijke lidstaten partij zijn bij het Verdrag. Volgens het Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) kan de project-mer-beoordeling op grond van de mer-richtlijn een beoordeling als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel b, Verdrag zijn²⁰.

Het bereik van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, Verdrag is ruim. Onderdeel b ziet op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben.²¹ Dit zijn in ieder geval besluiten waarvan na een project-mer-beoordeling is beslist dat een mer moet worden verricht. Daarnaast volgt uit de tweede zin van punt 22 van bijlage I dat artikel 6, eerste lid, onderdeel b, ook van toepassing is op elke andere wijziging of uitbreiding van wel in die bijlage genoemde activiteiten als deze wijziging of uitbreiding op zichzelf niet voldoet aan de criteria of drempels genoemd in die bijlage. De verdragspartijen moeten hiertoe bepalen of een wijziging of uitbreiding een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben. Eén potentieel aanzienlijk effect kan al voldoende zijn om onder de werking van artikel 6 Verdrag te vallen. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie.²² De nationale wetgever zal bij de voorbereiding van Aarhus-gerelateerde wetgeving hierop bedacht moeten zijn, net als de wetgever op EU-niveau.

De besluiten die onder artikel 6, eerste lid, onderdeel b, Verdrag vallen, betreffen besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 Verdrag vallen en dientengevolge actie van de Nederlandse wetgever vergen. Dit gebeurt met dit wetsvoorstel.

2.3.2 Limitatieve opsomming Aarhus-besluiten in de Awb (Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten)

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat artikel 6:13 Awb voor belanghebbenden bij "Aarhus-besluiten" niet in overeenstemming is met artikel 9, tweede lid, Verdrag en aanpassing behoeft door de wetgever. De Afdeling heeft een jurisprudentielijn ontwikkeld waarin een ruime categorie van besluiten is opgenomen waarvoor geldt dat artikel 6:13 Awb niet aan belanghebbenden bij deze besluiten mag worden tegengeworpen.

In haar consultatiereactie op het voorstel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geadviseerd artikel 6:13 Awb in zijn geheel te schrappen, ook buiten het omgevingsrecht. Dit advies leek mede te zijn ingegeven door de bezwaren die de Afdeling bestuursrechtspraak zag tegen de limitatieve opsomming van Aarhus-besluiten in de hierna te bespreken Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Deze regeling zou volgens haar tot ingewikkelde afbakeningsvragen leiden in de ontvankelijkheidsfase. Weliswaar zou de regeling er in een deel van de zaken toe leiden dat indieners van beroepschriften niet-ontvankelijk worden verklaard, maar de voordelen van de daarmee te bereiken vereenvoudiging wogen volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet op tegen de nadelen van de complicatie en vertraging door de noodzaak tot afbakening in de ontvankelijkheidsfase (zie hierna paragraaf 5.2.3).

Het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak is niet opgevolgd. De regering acht het integraal schrappen van de zienswijzevoorwaarde in artikel 6:13 Awb te vergaand, en heeft de voorkeur voor een oplossing binnen het omgevingsrecht. Zoals hierna in paragraaf 4.3 nog aan bod zal komen, is artikel 6:13 Awb per 1 juli 2005 via de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb aangevuld met het vereiste dat (indien de UOV van toepassing is) een belanghebbende een zienswijze naar voren moet hebben gebracht om beroep te kunnen

²⁰ Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic

²¹ De Afdeling bestuursrechtspraak wijst hier ook op in haar uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.5 en 4.6.

²² Zie onder meer Hof van Justitie 20 december 2017, ECLI:EU:C:2017:987 (*Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation tegen Bezirkshauptmannschaft Gmünd*), r.o. 42, waarin wordt overwogen dat de nationale rechter zich ervan moet vergewissen dat feitelijk is uitgesloten dat het project een aanzienlijk effect kan hebben voor (in dat geval) de toestand van de wateren.

instellen bij de bestuursrechter. Dit getrapte karakter van de beroepsprocedure draagt er aan bij dat het bestuursorgaan bij de rechter niet met volstrekt nieuwe argumenten wordt geconfronteerd en heeft dus duidelijke voordelen ter structurering van het geschil, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor deze aanpassingswet. Dit is ook van belang nu bij besluiten die worden voorbereid met de UOV geen bezwaarschriftprocedure volgt (zie artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb). Deze argumenten zijn nog altijd valide.²³

Ter bevordering van een voortvarende en efficiënte besluitvorming in de bestuurlijke en rechterlijke fase en de duidelijkheid acht de regering het al met al wenselijk om de ruime categorie van besluiten uit de afdelingsjurisprudentie nader af te bakenen.

Om tot een nadere afbakening van Aarhus-besluiten te komen, heeft de wetgever op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, Verdrag, naast de opsomming in bijlage 1 bij artikel 6, eerste lid, onderdeel a, Verdrag, te bepalen welke besluiten naar het oordeel van de wetgever gaan over activiteiten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben en in het geval de wetgever op EU-niveau daarover een afweging heeft gemaakt, tevens deze EU-regelgeving in een nadere precisering mee te nemen.

Deze nadere precisering en afbakening hebben gestalte gekregen in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Tezamen met het nieuwe artikel 6:2a Awb voorziet die regeling in een limitatieve opsomming van Aarhus-besluiten - in lijn met het 'Varkens in Nood'-arrest - waarbij een ruimere toegang tot de bestuursrechter voor het 'betrokken publiek' wordt geboden.

Het nieuwe tweede lid van artikel 6:13 Awb bepaalt dat de zienswijzevoorwaarde uit het eerste lid, voor het betrokken publiek niet van toepassing is op besluiten die in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn omschreven.

Er zijn in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten grofweg twee categorieën Aarhus-besluiten te onderscheiden:

1. besluiten over activiteiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt²⁴ en besluiten over activiteiten waarvoor moet worden beoordeeld of de activiteiten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, als dat het geval is, een milieueffectrapport moet worden gemaakt (onderdelen 1 tot en met 3);
2. besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of -verordeningen of van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dan wel de nationale rechter onder artikel 6 Verdrag vallen (onderdelen 4 tot en met 10).

Categorie 1

Besluiten over activiteiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt en besluiten over activiteiten waarvoor moet worden beoordeeld of de activiteiten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, als dat het geval is, een milieueffectrapport moet worden gemaakt
Gelet op het hiervoor in paragraaf 2.3.1 al toegelichte verband tussen de mer-richtlijn en het Verdrag, ligt het voor de hand om in dit reparatiewetsvoorstel in eerste instantie aan te sluiten bij de onder categorie 1 bedoelde besluiten. Dit zijn de besluiten, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, Verdrag. Dit is een herkenbare, afgebakende categorie. Of hiervan sprake is, volgt uit de mer-regelgeving.²⁵ In die regelgeving is ook Europese regelgeving verwerkt, zoals richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG en verordening 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur. De onder categorie 1 bedoelde besluiten zijn ondergebracht in de onderdelen 1 tot en met 3 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten.

Onder categorie 1 vallen zowel mer-plichtige als mer-beoordelingsplichtige besluiten. Mer-plichtige besluiten vallen onder artikel 6, eerste lid, onderdeel a, Verdrag. Mer-beoordelingsplichtige besluiten waarvoor na een mer-beoordeling is beslist dat een mer moet worden verricht, vallen

²³ Zie voor deze argumentatie de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 5-6.

²⁴ Hiertoe behoren zowel besluiten over een project waarvoor op grond van artikel 16.43 van de Omgevingswet een milieueffectrapport moet worden gemaakt als besluiten over een activiteit waarvoor op grond van artikel 7 van de Wet bescherming Antarctica een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

²⁵ Of voor een project wel of niet een milieueffectrapport moet worden gemaakt of een mer-beoordeling moet plaatsvinden, hangt vaak af van de concrete omstandigheden, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 14 april 2021 aangeeft. Zie voetnoot 122.

onder artikel 6, eerste lid, onderdeel b, Verdrag. Op grond van het Verdrag moet de nationale wetgever nader het toepassingsbereik van artikel 6 Verdrag bepalen. Bepaald moet worden welke besluiten naar nationaal recht gaan over activiteiten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben als bedoeld in artikel 6. De keuze die het bestuursorgaan heeft gemaakt in de mer-beoordelingsbeslissing²⁶ moet aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Een beslissing over de vraag of bij een mer-beoordelingsplichtig besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, moet op enig moment door de bestuursrechter kunnen worden getoetst. Als het bestuursorgaan beslist dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, toetst de bestuursrechter deze beslissing desgevraagd in het beroep tegen het genomen besluit, waarin toestemming voor de activiteit wordt gegeven. Zo kan een oordeel van de bestuursrechter worden verkregen over de conclusie van het bestuursorgaan dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Dus ook in die situatie vallen mer-beoordelingsplichtige besluiten onder de Aarhus-besluiten in categorie 1.

Als sprake is van een mer-beoordelingsplichtig besluit waarvoor een bestuursorgaan heeft beslist dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, kan het betreffende besluit zowel met de reguliere voorbereidingsprocedure (paragraaf 16.5.2 Omgevingswet) zijn voorbereid als – om andere redenen dan vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten – met de UOV. Voorbeelden van een mer-beoordelingsplichtig besluit waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing kan zijn, zijn een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit voor een boring voor watervoorziening²⁷ of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de aanleg van een stedelijk ontwikkelingsproject.²⁸ Wanneer bij een mer-beoordelingsplichtig besluit is besloten dat geen milieurapport hoeft te worden gemaakt, maar niettemin om andere redenen dan vanwege aanzienlijke milieugevolgen is voorbereid met de UOV, geldt ook de ruimere toegang tot de bestuursrechter, in die zin dat het hebben ingediend van een zienswijze niet als voorwaarde voor ontvankelijkheid bij de bestuursrechter mag worden gesteld.

Wanneer de reguliere voorbereidingsprocedure is toegepast op een mer-beoordelingsplichtig besluit, blijft de eis uit artikel 6:13, eerste lid, Awb dat voorafgaand aan beroep bij de bestuursrechter een bezwaarschrift moet zijn ingediend onverkort gelden. Artikel 9, tweede lid, derde alinea, Verdrag biedt de ruimte voor het stellen van de eis van een voorafgaande bezwaarschriftprocedure. Het Verdrag maakt in dit opzicht onderscheid tussen inspraak op ontwerpbesluiten enerzijds, en bezwaar tegen al genomen besluiten anderzijds: ten aanzien van 'het betrokken publiek' mag op basis van het Verdrag voorafgaand aan beroep op de bestuursrechter niet de zienswijze-eis worden gesteld (lees: deelname aan de UOV), maar wel de eis, na toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, dat een bezwaarschrift is ingediend.

Categorie 2

Besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of van jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 Verdrag vallen

De besluiten, bedoeld in de onderdelen 4 tot en met 10 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, vallen als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6, eerste lid, onderdeel b, Verdrag.

Zo is om reden van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak²⁹ in onderdeel 4 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten opgenomen de beschrijving van toestemming verlenende onderdelen van een programma als bedoeld in de artikelen 3.4, 3.6 tot en met 3.8, 3.9, met uitzondering van het tweede lid, onderdeel a, 3.10, 3.14 of 3.15 van de Omgevingswet voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan.

Om reden van uitvoerbaarheid bij de Meststoffenwet en de Mijnbouwwet is de nationale keuze gemaakt om besluiten op grond van in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten aangegeven artikelen van die wetten generiek daaronder te brengen (zie nader de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel B).

²⁶ Artikel 11.11 Omgevingsbesluit.

²⁷ Bijlage V bij het Omgevingsbesluit, categorie B4 (onderdeel van B. Winning van delfstoffen en oppervlaktedelfstoffen).

²⁸ Bijlage V bij het Omgevingsbesluit, categorie J11 (onderdeel van J. Infrastructuur en ruimte).

²⁹ ABRvS 14 juli 2021, Stichting Leefbaar buitengebied/gedeputeerde staten Overijssel, ECLI:NL:RVS:2021:1507, r.o. 5.7.

Besluiten die in de onderdelen 4 tot en met 10 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn genoemd, kunnen ook gaan over activiteiten die verband houden met het maken van een milieueffectrapport zoals hiervoor beschreven onder categorie 1. Er kan dan sprake zijn van samenloop. Een voorbeeld is het Natura 2000 beheerplan Grensmaas³⁰ dat mede uitvoering geeft aan het programma Ruimte voor de rivieren³¹ dat tot 2027 loopt. Instandhouding van de natuur via een programma in de vorm van een beheerplan valt onder onderdeel 4 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. In een dergelijk plan kan een beschrijving van een activiteit worden opgenomen als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan, bijvoorbeeld het verwijderen van vormen van beplanting in de uiterwaarden. Het verwijderen van beplanting kan samenlopen met een mer-plichtige activiteit als bedoeld in onderdeel 1 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten³², zoals het winnen van grind. De gevolgen van de voorgestelde aanpassingen van de Awb zijn voor het rechtstreeks beroep voor leden van het 'betrokken publiek' tegen de besluiten, bedoeld in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten steeds hetzelfde. Het maakt dus niet uit of een besluit behoort tot de eerste categorie (onderdelen 1 tot en met 3 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten), de tweede categorie (onderdelen 4 tot en met 10 van die regeling), meerdere onderdelen binnen de eerste categorie, meerdere onderdelen binnen de tweede categorie of tot zowel de eerste als tweede categorie. Om die reden leidt overlap tussen categorie 1 en categorie 2 of tussen besluiten als bedoeld in de onderdelen 4 tot en met 10 onderling in de praktijk niet tot problemen.

Besluiten tot weigering, wijziging of intrekking van de tot de categorieën 1 en 2 behorende besluiten zijn ook in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten ondergebracht. Hierin voorziet onderdeel 11 van die regeling.

Anders dan in de consultatieversie van het wetsvoorstel het geval was, bevat de voorgestelde Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten geen open restcategorie van 'andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben'. De opname van deze open restcategorie in de regeling was een van de redenen waarom de Afdeling advisering vreesde dat deze regeling tot ingewikkelde afbakeningsvragen zou leiden in de ontvankelijkheidsfase. Mede naar aanleiding van deze kritiek is besloten af te zien van het opnemen van een open restcategorie in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (zie hierna paragraaf 5.2.3).

Nieuwe ontwikkelingen kunnen aanleiding geven tot onderbrenging van een nieuwe categorie besluiten in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Omdat de regeling zoals gezegd geen open restcategorie bevat, zal hiervoor dan de Awb moeten worden gewijzigd. Het is niet uitgesloten dat de bestuursrechter in een concreet geval zal oordelen dat een besluit dat niet onder de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten valt, toch een Aarhus-besluit is. In dat geval kan de bestuursrechter concluderen dat het besluit met de UOV moet worden voorbereid en derhalve valt onder de verruimde toegang tot de bestuursrechter. In die situatie zal door de jurisprudentie worden geborgd dat in de tussentijd, zolang de wet niet is aangepast, de Nederlandse rechtspraak voorziet in een correcte nakoming van internationale en Europese verplichtingen.

Besluiten waarvan bepaalde onderdelen onder de werkingssfeer van artikel 6 vallen

Over de Aarhus-besluiten wordt in algemene zin nog het volgende opgemerkt. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, heeft overwogen,³³ moet, om het toepasselijke procedurele regime te kunnen vaststellen en op basis daarvan te beoordelen of een beroep van een belanghebbende ontvankelijk is, eerst worden beoordeeld of het aangevochten besluit onder het bereik van artikel 6 Verdrag (onder dit wetsvoorstel te lezen als: in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten) voorkomt. Bij bepaalde typen besluiten, zoals besluiten tot vaststelling van ruimtelijke plannen, kan het voorkomen dat bepaalde onderdelen wel en andere onderdelen niet onder de werkingssfeer van artikel 6 vallen. Hetzelfde kan zich voordoen bij een omgevingsvergunning waarin meerdere activiteiten worden vergund, bijvoorbeeld een bouwactiviteit, een milieubelastende activiteit en een omgevingsplanactiviteit. Dit betekent dat in een dergelijke situatie artikel 6:13, tweede lid,

³⁰ [Grensmaas | Natura 2000 Rijkswaterstaat](#), natura 2000-ontwerpbeheerplan Grensmaas, p. 47

³¹ [Ruimte voor de rivieren \(rijkswaterstaat.nl\)](#).

³² Bijvoorbeeld samenloop tussen natuurbeheer in uiterwaarden (uiterwaardenbeheer) en activiteiten die leiden tot ontgrondingen, Bijlage V, categorieën B2, J4 en K4 van het Omgevingsbesluit, zie bijvoorbeeld het natura 2000-ontwerpbeheerplan Grensmaas, p. 47.

³³ Punt 4.7.

Awb alleen toepassing heeft voor zover het gaat om het besluitonderdeel dat onder het bereik van artikel 6 Verdrag valt.³⁴

In de toelichting op de nieuwe bijlage 4, Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (artikel I, onderdeel D) worden de categorieën besluiten die als Aarhus-besluit worden aangemerkt nader toegelicht.

2.4 Continuering inspraak voor 'een ieder' bij voorbereiding Aarhus-besluiten (UOV)

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is overwogen om, in nauwe aansluiting op artikel 6 van het Verdrag, de kring van inspraakgerechtigden die in de omgevingsrechtelijke wetten wordt gehanteerd bij Aarhus-besluiten te beperken tot 'belanghebbenden' dan wel het 'betrokken publiek'. Deze optie is uiteindelijk afgewezen (in paragraaf 5 zal uitgebreid op deze voorgeschiedenis worden ingegaan). In plaats daarvan heeft de regering ervoor gekozen het bestaande omgevingsrechtelijke stelsel, waarin inspraak in de regel open staat voor "een ieder", te continueren. Hierna wordt toegelicht op grond van welke overwegingen deze keuze is gemaakt.

Het 'Varkens in Nood'-arrest vormt in *directe* zin geen aanleiding voor heroverweging van de kring van inspraakgerechtigden zoals die in Nederland wordt gehanteerd bij Aarhus-besluiten. *Indirect* geeft het arrest wel aanleiding voor zo'n heroverweging. *Als* de nationale wetgeving van een verdragspartij immers een brede kring van inspraakgerechtigden kent (zoals in Nederlands omgevingsrechtelijke wetgeving vaak inspraak geboden wordt aan 'een ieder'), verbindt het Verdrag – zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie – daar de consequentie aan dat deze personen ook toegang tot de rechter moeten kunnen krijgen om zich te beroepen op deze ruimere nationale inspraakrechten. De keuze voor een brede of juist meer beperkte kring van inspraakgerechtigden werkt met andere woorden door in de rechtsbeschermingsfase.

Van belang hierbij is dat het Verdrag niet vereist dat de toegang tot een specifieke rechter (bestuursrechter dan wel burgerlijke rechter) wordt gewaarborgd. Zolang er sprake is van daadwerkelijk effectieve rechtsbescherming, is aan het Verdrag voldaan. Met betrekking tot dit laatste is verder nog van belang dat ten aanzien van 'het publiek', niet zijnde 'het betrokken publiek', binnen bepaalde randvoorwaarden beperkende criteria mogen worden gesteld voor toegang tot de rechter (bijvoorbeeld t.a.v. de representativiteit van belangenorganisaties die algemene of collectieve belangen behartigen).³⁵

Als wordt uitgegaan van het bestaande omgevingsrechtelijke stelsel, waarin inspraak in de UOV in de regel openstaat voor 'een ieder', volgt uit het voorgaande dat de wetgever en de (bestuurs)rechter in grote lijnen twee opties hebben om aan het Verdrag – zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie – te voldoen:

1. Inspraakgerechtigden die tot het 'betrokken publiek' als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, Verdrag behoren krijgen – zonder zienswijzevereiste – toegang tot de bestuursrechter. Ook inspraakgerechtigden die niet tot het betrokken publiek behoren krijgen toegang tot de bestuursrechter, mits zij tijdens de bestuurlijke voorfase een zienswijze naar voren hebben gebracht. Dit is in essentie de oplossing die door de Afdeling bestuursrechtspraak is gekozen in haar richtinggevende uitspraken van 14 april 2021 en 4 mei 2021.³⁶
2. Inspraakgerechtigden die tot het 'betrokken publiek' als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, Verdrag behoren krijgen – zonder zienswijzevereiste – toegang tot de bestuursrechter (net als in optie 1). Inspraakgerechtigden die niet tot het betrokken publiek behoren hebben geen toegang tot de bestuursrechter. Zij kunnen in plaats daarvan een vordering bij de

³⁴ Ter illustratie van een dergelijke casus wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1604.

³⁵ Zie voor het voorgaande artikel 9, derde lid, van het Verdrag: "Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu". Zie ook r.o. 47-49 van het 'Varkens in Nood'-arrest (ECLI:EU:C:2021:7).

³⁶ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 (*Haghoek Rosarium Westeres*), en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (*Powerfield*).

burgerlijke rechter instellen. Dit is in essentie de oplossing die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld (zie paragraaf 2.1).

Het is ook mogelijk het bestaande omgevingsrechtelijke stelsel te wijzigen en de kring van inspraakgerechtigden in de UOV te beperken tot het "betrokken publiek" hetzij "belanghebbenden". In deze alternatieve oplossingsrichting wordt de kring van inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten nauw toegesneden op artikel 6 van het Verdrag, dat in de uitleg van het Hof van Justitie uitsluitend aan leden van het "betrokken publiek" een recht op inspraak toekent (zie paragraaf 1.1). Doordat de kring van inspraakgerechtigden op grond van het nationale recht in deze oplossingsrichting gelijk is aan de kring van inspraakgerechtigden op grond van artikel 6 van het Verdrag, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie (het 'betrokken publiek'), is er in deze oplossingsrichting geen sprake meer van een bredere groep inspraakgerechtigden ('een ieder') die ingevolge de Hofuitspraak toegang tot de rechter moeten hebben om zich te kunnen beroepen op hun inspraakrechten onder het nationale recht.

De redenen waarom uiteindelijk niet voor deze oplossingsrichting is gekozen laten zich als volgt samenvatten. Om te beginnen meent de regering dat het niet mogelijk is om de kring van inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten te beperken tot "belanghebbenden". Anders dan de Afdeling bestuursrechtspraak in haar reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel leek aan te nemen, staat het Verdrag het niet toe om de kring van inspraakgerechtigden te beperken tot alleen belanghebbenden. Dit kan worden geconcludeerd uit het 'Varkens in Nood'-arrest en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State in 2009³⁷ over het Verdrag. De minimale kring van inspraakgerechtigden bestaat uit leden van het 'betrokken publiek' (zie nader hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Het beperken van de kring van inspraakgerechtigden tot het "betrokken publiek" wordt door de regering weliswaar mogelijk, maar al met al niet wenselijk geacht. De reden hiervoor is tweeledig. Zoals in paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting wordt uitgelegd, kende de Nederlandse omgevingsrechtelijke wetgeving al jaren voor de inwerkingtreding van de Awb en de totstandkoming van het Verdrag een openbare voorbereidingsprocedure met een inspraakmogelijkheid voor 'een ieder'. Inspraak voor 'een ieder' (bij de UOV) is in Nederland oorspronkelijk bedoeld voor het verhogen van de kwaliteit van de besluitvorming, het in kaart brengen van relevante feiten en belangen, en het verwerven van draagvlak. Deze nuttige functies van de UOV kunnen minder effectief worden vervuld als de kring van inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten wordt versmald tot het "betrokken publiek".

Daar komt bij dat het lastig is gebleken om de kring van inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten over de gehele linie te beperken tot het "betrokken publiek". Bij ten minste vier categorieën van Aarhus-besluiten blijkt de kring van inspraakgerechtigden namelijk niet beperkt te kunnen worden tot het "betrokken publiek", omdat zo'n beperking in strijd zou zijn met het Verdrag of een Europese richtlijn.³⁸ Daarnaast blijkt een beperking van de kring van inspraakgerechtigden bij bepaalde Aarhus-besluiten voor zover die tevens besluiten over beschermd of te beschermen cultureel erfgoed betreffen, niet mogelijk, omdat zo'n beperking in strijd zou zijn met artikel 14 van het Verdrag van Granada.³⁹ Dat artikel vereist dat verdragspartijen zorgen voor passende structuren voor participatie⁴⁰ door – onder andere – het publiek bij besluiten over beschermd

³⁷ Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State ter zake van de eisen die voortvloeien uit de betrokken Europese en internationale regelgeving met betrekking tot de omvang van de kring van inspraakgerechtigden, 12 maart 2009, kenmerk W08.09.0005/I/A, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 30844, nr. 45.

³⁸ Programma's met een toestemming verlenende beschrijving van een Natura 2000-activiteit of een flora- en faunactiviteit (volgens artikel 7 van het Verdrag van Aarhus heeft "publiek" inspraak bij een programma, volgens jurisprudentie over de Habitatrichtlijn in samenhang met de mer-richtlijn heeft "betrokken publiek" recht op beroep); Programma's met een toestemming verlenend element in een stroomgebiedsbeheerplan (artikel 14 van de Kaderrichtlijn water (inspraak "publiek")); Vergunning voor de introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (artikel 9 EU-richtlijn doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (inspraak "publiek")). Zie verder artikel 8, vierde lid, van Richtlijn 2014/87/Euratom en artikel 10, tweede lid, Richtlijn 2011/70/Euratom (inspraak "publiek"). Voor vergunningen op grond van artikel 15, onder a of b, van de Kernenergiewet kan daarom de inspraakkring niet worden beperkt.

³⁹ Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa - Granada, 3 oktober 1985 (Trb. 1985, 163).

⁴⁰ Het begrip 'participatie' is hier gebruikt als overkoepelend begrip voor het in artikel 14, eerste lid, van het Verdrag van Granada gebruikte 'informatie, overleg en samenwerking': "Ter ondersteuning van het optreden

cultureel erfgoed of cultureel erfgoed dat in aanmerking komt voor bescherming. Daarbij komt dat besluiten over cultureel erfgoed als zodanig niet kwalificeren als Aarhus-besluit. Weliswaar kan cultureel erfgoed (in artikel 2, derde lid, onder c, van het Verdrag van Aarhus aangeduid als 'cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken') worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu, bedoeld in artikel 2, derde lid, onder a, van dat Verdrag, of via deze elementen, door de factoren, bedoeld in artikel 2, derde lid, onder b, van dat Verdrag, maar de desbetreffende besluiten die betrekking hebben op cultureel erfgoed zelf zullen als zodanig niet gericht zijn op die elementen van het milieu.

Het voorgaande betekent dat niet-belanghebbenden in deze oplossingsrichting in een niet gering aantal uitzonderingsgevallen toch toegang tot de bestuursrechter zouden moeten krijgen. Al met al bleek de oplossingsrichting bij de concrete uitwerking daarvan al snel tot een nodeloos complex stelsel van inspraak en rechtsbescherming bij Aarhus-besluiten te leiden (zie paragraaf 5.2).

Wat betreft de continuering van inspraak voor 'een ieder' is verder nog van belang dat (wijzigingen) van omgevingsplannen bepalingen kunnen bevatten waarvoor in lijn met artikel 8 van het Verdrag van Aarhus inspraak voor een ieder nodig kan zijn. Artikel 8 van het Verdrag vraagt vroegtijdige inspraak door het publiek te bevorderen bij de voorbereiding van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu. Daargelaten de vraag in hoeverre omgevingsplannen en projectbesluiten bestaan uit voorschriften als bedoeld in artikel 8, is dit artikel met het inspraakrecht voor een ieder voor deze besluiten hoe dan ook geborgd.

De oplossing die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld verenigt in de optiek van de regering het beste van twee werelden. Het bestaande omgevingsrechtelijke stelsel, waarin al sinds jaar en dag inspraak voor 'een ieder' openstaat bij Aarhus-besluiten en andere omgevingsrechtelijke besluiten, blijft gehandhaafd. Dit draagt bij aan (behoud van) een overzichtelijk stelsel van inspraak en rechtsbescherming in het omgevingsrecht. Ook het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, zoals vastgelegd in de Awb, waarin toegang tot de bestuursrechter van oudsher uitsluitend openstaat voor "belanghebbenden", blijft grotendeels gehandhaafd, zij het dat voor Aarhus-besluiten een (iets) breder belanghebbendebegrip zal gelden (voorgesteld artikel 6:2a Awb). Door dit wetsvoorstel is het voor personen of bestuursorganen die geen enkel belang of geen enkele inhoudelijke betrokkenheid hebben bij een besluit niet langer mogelijk om door het enkel naar voren brengen van een zienswijze bij de voorbereiding van een Aarhus-besluit een beroepsrecht te verkrijgen. Onder de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is dat wel mogelijk, en kunnen alle personen of bestuursorganen zonder enige beperking in ruimtelijke zin of anderszins via het naar voren brengen van een zienswijze tegen het ontwerpbesluit, een beroepsrecht bij de bestuursrechter bij Aarhus-besluiten verkrijgen. Onder dit reparatiewetsvoorstel moet sprake zijn van een juridisch of feitelijk belang bij het betrokken Aarhus-besluit. Pas dan is betrokkene aan te merken als belanghebbende of als een ander lid van 'het betrokken publiek'.

De regering merkt tot slot op dat keuze om een zo groot mogelijke groep personen de mogelijkheid tot inspraak te bieden onder de huidige Nederlandse wetgeving nooit is bedoeld om personen wier belang niet rechtstreeks bij een besluit is betrokken, een beroepsrecht bij de bestuursrechter te geven. In een verder verleden bestond de getrapte *actio popularis* (beroep voor een ieder die eerder bedenkingen had ingebracht), maar die is per 1 juli 2005 afgeschaft, waarna artikel 6:13 Awb die rol deels heeft overgenomen.

2.5 Wettelijk borgen van het begrip 'betrokken publiek' als onderdeel van het belanghebbendebegrip bij Aarhus-besluiten (nieuw artikel 6:2a Awb)

Onderdeel van de in dit wetsvoorstel gemaakte keuze voor een correcte en volledige implementatie van het Verdrag in de Nederlandse wet- en regelgeving betreft het verduidelijken van het

van de overheid bij het vaststellen, het beschermen, het restaureren, het onderhouden en het beheren van, alsmede het aandacht vragen voor het architectonische erfgoed, verplicht iedere Partij zich ertoe:

1. in de verschillende stadia van besluitvorming te zorgen voor passende structuren voor informatie, overleg en samenwerking tussen de centrale overheid, de regionale en de lokale overheden, culturele instellingen en verenigingen en het publiek;" De toelichting (*explanatory report*) op artikel 14 benadrukt dat het in dit artikel gaat om betrokkenheid van het algemene publiek: "The article emphasises the need to involve the public authorities, the private organisations and the wider general public in the decision process especially in the context of the need for protecting the architectural heritage."

belanghebbendebegrip in de Awb (artikel 1:2) in relatie tot Aarhus-besluiten (artikel 6, eerste lid, onderdelen a en b, Verdrag) en het begrip 'betrokken publiek' (artikel 2, vijfde lid, Verdrag). Hoewel de wetgever met het belanghebbendebegrip van de Awb een ruime toegang tot de bestuursrechter heeft beoogd voor (rechts)personen wier belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken,⁴¹ zou in de rechtspraak op het gebied van het omgevingsrecht een – in relatie tot het Verdrag – te beperkte invulling van het belanghebbendebegrip kunnen worden gelezen.⁴² Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om het begrip 'betrokken publiek' wettelijk te borgen als onderdeel van het belanghebbendebegrip bij Aarhus-besluiten. Met dit ruime belanghebbendebegrip is verzekerd dat de kring van beroepsgerechtigden bij de bestuursrechter voldoende ruim is, zoals artikel 9, tweede lid, tweede alinea, Verdrag, expliciet als doel van genoemde bepaling verwoordt.⁴³

Onderzocht is of het al bestaande generieke belanghebbendebegrip de hiervoor bedoelde wettelijke borging zou kunnen bieden doordat binnen dat begrip via verdragsconforme interpretatie het begrip 'betrokken publiek' een plaats kan worden gegeven. De introductie van het begrip 'betrokken publiek' zou namelijk niet noodzakelijk zijn als buiten twijfel zou staan dat het 'belanghebbendebegrip' verdragsconform zou (kunnen) worden uitgelegd. Dit is echter niet het geval. De Afdeling advisering van de Raad van State stelde in eerdergenoemde voorlichting uit 2009 dat het begrip 'betrokken publiek' ruimer is dan het 'belanghebbendebegrip'. Dit betekende dat de kring van inspraakgerechtigden niet kon worden beperkt tot 'belanghebbenden'. De rechtswetenschappelijke literatuur is op dit punt verdeeld. Zo is Tolsma van mening dat het 'belanghebbendebegrip' zoals dat thans in de jurisprudentie wordt geïnterpreteerd, beperkter is dan het begrip 'betrokken publiek', maar dat het 'belanghebbendebegrip' voldoende 'elastisch' is om verdragsconform te kunnen interpreteren. Dit vergt volgens haar een ruimere uitleg dan in de jurisprudentie thans aan dit begrip wordt gegeven.⁴⁴ Vooral de sinds 2017 gestelde eis dat slechts 'degene die gevolgen van enige betekenis van een besluit ondervindt' belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb is, lijkt in de weg te staan aan zo'n verdragsconforme interpretatie.⁴⁵ Adriaanse betoogt daarentegen dat ook in de huidige jurisprudentie het begrip 'betrokken publiek' overeenkomt met het 'belanghebbendebegrip'.⁴⁶ Tot op heden geeft de jurisprudentie op dit punt geen duidelijkheid. Er is al met al twijfel dat het begrip 'betrokken publiek' niet (volledig) overeenkomt met het 'belanghebbendebegrip'.

Bij de huidige stand van de jurisprudentie ziet de regering zich daarom genoodzaakt het begrip 'betrokken publiek' in de Awb te introduceren. Zo wordt buiten twijfel gesteld dat de kring van beroepsgerechtigden bij 'Aarhus-besluiten' verdragsconform is afgebakend. De regering is zich ervan bewust dat hiermee een nieuw begrip in de Awb wordt geïntroduceerd in aanvulling op het al bestaande 'belanghebbendebegrip' in die wet. De uniformiteit die het stelsel van de Awb beoogt te bieden via een eenduidig begrippenkader, neemt hierdoor af. Gegeven de hiervoor genoemde noodzaak ziet de regering echter geen andere mogelijkheid.

Gelet op de systematiek van de Awb en het gegeven dat het hier om aanvullende implementatie van het Verdrag gaat, wordt voorgesteld om de ruime invulling van het belanghebbendebegrip bij Aarhus-besluiten – en daarmee de ruime toegang tot de bestuursrechter – niet in artikel 1:2 Awb onder te brengen, maar in een nieuw artikel 6:2a Awb. Daarmee maakt dat nieuwe artikel, net als de opsomming van Aarhus-besluiten in de bijlage bij het nieuwe artikel 6:13, tweede lid, Awb, deel uit van hoofdstuk 6 Awb, dat algemene bepalingen over bezwaar en beroep bevat.

3. Te verwachten effecten/gevolgen

a. regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft geen noemenswaardige gevolgen voor de regeldruk. De wijzigingen van de Awb hebben vrijwel uitsluitend betrekking op het bestuursprocesrecht. Het procesrecht –

⁴¹ Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 32-36.

⁴² Vgl. ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NLRVS:2017:2271 (Mestbassin Mechelen) met uitleg over het beperkende criterium 'gevolgen van enige betekenis'.

⁴³ "(.....) strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen."

⁴⁴ H.D. Tolsma, Belanghebbende in het omgevingsrecht: fijnslijperij met gevolgen van enige betekenis', *TBR* 2022/127, par. 3.

⁴⁵ ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271. Dit is sindsdien vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld ABRvS 23 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1819.

⁴⁶ M.E. Adriaanse, 'Een alternatieve oplossing voor Varkens in Nood' *JB-plus* 2022/5, par. 4.

waaronder ook het bestuursprocesrecht – biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte rechtspleging, alsmede de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. De lasten die uit het procesrecht voortvloeien, hangen samen met deze waarborgfunctie en worden daarom niet als regeldruk aangemerkt.⁴⁷

b. bestuursorganen op rijks- en decentraal niveau en bestuursrechtspraak

Naar verwachting zullen de voorgestelde aanpassingen evenmin tot noemenswaardige gevolgen voor bestuursorganen of de bestuursrechter leiden. Zoals ook hiervoor in paragraaf 2.1 is beschreven maakt dit reparatiewetsvoorstel – indien het tot wet wordt verheven en in werking treedt – een eind aan de gelding van de huidige afdelingsjurisprudentie. Bestuursorganen en de bestuursrechtspraak zullen zich dus moeten instellen op een andere beoordeling van Aarhus-zaken, omdat de aanpassingen in dit reparatiewetsvoorstel verschillen teweegbrengen ten opzichte van de op de huidige wetgeving gebaseerde afdelingsjurisprudentie. Dit is echter slechts een tijdelijk effect.

c. rijksbegroting

Voor de rechtbanken wordt de ongeveer 100.000 EUR aan extra kosten die zijn geraamd (uitgaande van 800 zaken op jaarbasis waarbij de complicatie wel/geen Aarhus-besluit een rol kan spelen), meegenomen bij de prijsbesprekingen met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2026-2028. De gevolgen voor de werklast bij de Afdeling bestuursrechtspraak zullen in overleg met de Afdeling worden gemonitord om te bezien hoe dit (financieel) uitwerkt.

4. Verenigbaarheid met het Verdrag en het EU-recht

4.1 Het Verdrag

Het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, overeengekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289)⁴⁸ heeft als doel 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. Om dit doel te bereiken, verplicht het Verdrag partijen maatregelen te treffen om rechten op toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te waarborgen. Dit zijn de drie zogenoemde pijlers van het Verdrag. In het kader van dit wetsvoorstel zijn de tweede en derde pijler van belang en ligt de nadruk op de derde pijler. Het Verdrag laat uitdrukkelijk ruimte aan de individuele verdragspartijen om te voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden dan vereist door het Verdrag (artikel 3, vijfde lid).

Voor dit wetsvoorstel zijn de inspraakverplichtingen die artikel 6 de verdragspartijen oplegt van belang. Volgens artikel 6 Verdrag moeten 'leden van het betrokken publiek' kunnen deelnemen aan besluitvormingsprocedures over een aantal limitatief opgesomde activiteiten en over andere, door de individuele verdragspartijen te bepalen, activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. De limitatief opgesomde activiteiten zijn opgenomen in bijlage I bij het Verdrag aan de hand van inhoudelijke criteria, soms aangevuld met een ondergrens of drempel, en procedurele criteria, zoals een milieueffectrapportage. Het gaat bijvoorbeeld om aardolie- en gasraffinaderijen, kerncentrales, de chemische industrie, grote rioolwaterzuiveringsinstallaties, de aanleg van autosnelwegen, windparken, boringen in de ondergrond naar aardwarmte of aardgas en installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij. Bijlage I betreft dus substantiële activiteiten in de fysieke leefomgeving. De inhoud van bijlage I is geïnspireerd op, onder meer, de destijds geldende Europese regelgeving over de milieueffectrapportage en de oorspronkelijke IPPC-richtlijn.⁴⁹

Artikel 9, tweede lid, Verdrag regelt de toegang tot de rechter voor 'leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht' bij besluiten die vallen onder artikel 6 Verdrag. Artikel 9, tweede lid, laatste alinea, Verdrag sluit niet

⁴⁷ Bijlage bij het Handboek Meting Regeldrukkosten, p. 9.

⁴⁸ Nederlandse vertaling: Trb. 2001, 73.

⁴⁹ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention. An Implementation Guide, second edition, 2014, p. 131, te raadplegen via de volgende link :

https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

Zie ook de site van de EU: [Reports - Aarhus Convention - Environment - European Commission \(europa.eu\)](https://european-commission.eu/reports-aarhus-convention-environment).

de mogelijkheid uit van een in het nationale recht vereiste herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie, zoals in Nederland de bezwaarschriftprocedure, alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures. Artikel 9, derde lid, Verdrag regelt de toegang tot de rechter voor 'leden van het publiek' om het handelen en nalaten van overheidsinstanties en privépersonen te betwisten dat strijdig is met bepalingen van nationaal milieurecht. De toepasselijkheid van dit artikellid wordt dus niet begrensd door artikel 6 Verdrag. Daarnaast is van belang dat artikel 9, derde lid, Verdrag niet vereist dat de toegang tot een specifieke rechter (bestuursrechter dan wel burgerlijke rechter) wordt gewaarborgd. Zolang er sprake is van daadwerkelijk effectieve rechtsbescherming, is aan deze verdragsbepaling voldaan.

4.2 Het EU-recht

Zowel Nederland als de Europese Unie zijn partij bij het Verdrag. Bij de ratificatie van het Verdrag heeft de Gemeenschap (thans: de Unie) onder andere verklaard dat het verantwoordelijk is voor de naleving van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen waarop het vigerende Gemeenschapsrecht van toepassing is. De Europese Unie heeft haar verdragsverplichtingen uitgevoerd via enerzijds milieuregelgeving (richtlijnen en verordeningen) waarin onder meer bepalingen over inspraak en toegang tot de rechter zijn opgenomen en anderzijds regelgeving die geldt voor de communautaire instellingen en organen.⁵⁰

De Europese Unie heeft het Verdrag geïmplementeerd in verschillende richtlijnen en verordeningen en daarbij, waar nodig, reeds bestaande instrumenten met het Verdrag in lijn gebracht. Waar het gaat om inspraak in besluitvorming over activiteiten, heeft dit geleid tot richtlijn 2003/35.⁵¹ Die richtlijn voorzorg in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van een aantal communautaire plannen en programma's en bevatte wijzigingen van de inspraakbepalingen van de IPPC-richtlijn⁵² (de voorloper van de richtlijn inzake industriële emissies)⁵³ en van de mer-richtlijn.⁵⁴ Richtlijn 2003/35 is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler van het Verdrag.⁵⁵ Die wet bevatte enkele aanvullende⁵⁶ wijzigingen van onder andere de Wet milieubeheer.⁵⁷

Ook ander secundair EU-recht bevat inspraakverplichtingen voor besluitvorming over activiteiten. Zie bijvoorbeeld de richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso III-richtlijn, richtlijn 2012/18; artikel 15). In de uitvoeringsverslagen van de EU⁵⁸ noemt de Europese Commissie verder de volgende relevante maatregelen: richtlijn 2013/30/EU betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten (artikel 5), verordening 347/2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur, richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties en richtlijn 2011/70/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief

⁵⁰ Zie onder andere verordening (EU) 2021/1767 van het Europees parlement en de Raad van 6 oktober 2021 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PbEU 2021, L 356).

⁵¹ 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).

⁵² Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG 1996, L 257).

⁵³ Richtlijn 2010/75 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PbEU 2010, L 334).

⁵⁴ Het betrof destijds Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175), zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG (PbEG L 73). De huidige milieueffectrapportage-richtlijn is 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).

⁵⁵ Stb. 2005, 341.

⁵⁶ Aanvullend op de aanpassingen die per 14 februari 2005 bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus waren doorgevoerd.

⁵⁷ Memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2004/05, 29877, nr. 3, p. 5.

⁵⁸ Zie voor specifieke informatie over de uitvoering per Partij de National Implementation Reports die Partijen om de drie jaar aanleveren, te vinden via de [databank](#) van de UNECE ([UNECE Aarhus Convention NIRs 25 08 2021 | Aarhus Clearinghouse](#)).

afval (artikel 10). Ter implementatie van deze EU-maatregelen in Nederland is waar nodig wetgeving tot stand gebracht. Dit geldt bijvoorbeeld voor richtlijn 2013/30/EU betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten.⁵⁹ Daarbij is veelal op de voorbereiding van het besluit de UOV van toepassing verklaard.⁶⁰

In het meest recente uitvoeringsverslag (2021) van de Europese Unie noemt de Europese Commissie ook artikel 14 van de Kaderrichtlijn water en artikel 11 van de Zwemwaterrichtlijn.⁶¹ Daarbij zal het in het kader van artikel 6 Verdrag alleen gaan om activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben.

In enkele van bovengenoemde EU-maatregelen zijn ook clausules opgenomen die de toegang tot de rechter waarborgen, zoals in de mer-richtlijn, de richtlijn industriële emissies en de Seveso III-richtlijn. Voor deze bepalingen geldt, net als voor artikel 9, derde lid, Verdrag, dat zij niet vereisen dat de toegang tot een specifieke rechter (bestuursrechter dan wel burgerlijke rechter) wordt gewaarborgd. Zolang de rechten die uit hoofde van deze richtlijnen aan de burgers worden toegekend onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing, is aan de betreffende bepalingen voldaan.

4.3 Implementatie in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak

Met de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus⁶² zijn destijds ter uitvoering van de verdragsverplichtingen de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere destijdse geldende wetten gewijzigd. Daarbij is als vertrekpunt gehanteerd dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (de UOV) voldoet aan de vereisten die zijn gesteld in artikel 6, derde, vierde en achtste lid, Verdrag.⁶³ Wat betreft de derde pijler (artikel 9 Verdrag) werden voor de implementatie van het Verdrag door Nederland geen nadere wettelijke maatregelen nodig geacht,⁶⁴ hetgeen nu door het 'Varkens-in-Nood'-arrest achterhaald is. Het 'Varkens-in-Nood'-arrest noopt tot nadere wettelijke maatregelen omdat de implementatie in de Nederlandse wetgeving in strijd met artikel 9, tweede en derde lid, Verdrag is bevonden.

Kort nadat het Verdrag (na ratificatie door Nederland) in Nederland in werking is getreden, is op 1 juli 2005 de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb⁶⁵ in werking getreden. De toen ingevoerde UOV (de huidige afdeling 3.4 Awb) verving een tweetal voorheen bestaande voorbereidingsprocedures: de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 (oud) en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 (oud). De oude afdeling 3.5 was weer geïnspireerd op de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure zoals die voor inwerkingtreding van de Awb (tot 1 januari 1994) was opgenomen in de Nederlandse omgevingsrechtelijke wetgeving, waaronder de Wet milieubeheer in het kader van de voorbereiding van onder meer milieuvergunningen. Voor omgevingsrechtelijke besluiten is destijds, via de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb,⁶⁶ in bijzondere wetten waarin deze procedure van toepassing werd verklaard, als kring van inspraakgerechtigden 'een ieder' aangemerkt. Dat was een voortzetting van de kring van inspraakgerechtigden zoals die voorheen op dat terrein gold.⁶⁷ De Awb staat een dergelijke ruime kring van inspraakgerechtigden

⁵⁹ Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk (Stb. 2016, 552).

⁶⁰ Bijvoorbeeld ter implementatie van artikel 5 van genoemde richtlijn nr. 2013/30/EU (Kamerstukken II 2014/15, 34041, nr. 3, p. 21). Het gaat hierbij om de voorbereiding van besluiten op aanvragen om opsporingsvergunningen.

⁶¹ Te vinden op de site van de UNECE [Reporting mechanism | UNECE](#) en op de site van de Europese Commissie [Reports - Aarhus Convention - Environment - European Commission \(europa.eu\)](#).

⁶² Stb. 2004, 519, in werking getreden op 14 februari 2005. De wet tot goedkeuring van het verdrag (Stb. 2004, Stb. 518) is op 31 december 2004 in werking getreden.

⁶³ Memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2002/03, 28835, nr. 3, p. 21.

⁶⁴ Memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2002/03, 28835, nr. 3, p. 8.

⁶⁵ Stb. 2002, 54.

⁶⁶ Stb. 2005, 282.

⁶⁷ Deze brede kring van inspraakgerechtigden gold ook bij afdeling 3.5 (oud) en vormde voor het milieurecht dus een voortzetting van de toen bestaande inspraakregeling (memorie van toelichting bij de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 6-7). Een ander verschil tussen de oude afdelingen 3.4 en 3.5 was dat na toepassing van de UOV een bezwaarschriftprocedure moest

expliciet toe (artikel 3:15, tweede lid). Volgens de standaardregeling van de Awb, artikel 3:15, eerste lid, zijn alleen belanghebbenden inspraakgerechtigd. Ook het Verdrag staat een ruimere kring van inspraakgerechtigden toe (artikel 3, vijfde lid, Verdrag).

Afschaffing actio popularis (2005)

Het voorgaande betekende overigens niet dat iedereen die inspraakgerechtigd was, vervolgens ook een beroepsrecht had bij de bestuursrechter. Bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is per 1 juli 2005 de zogenoemde (getrapte) actio popularis afgeschaft. De (getrapte) actio popularis hield in dat in beginsel een ieder beroep kon instellen bij de bestuursrechter. *In beginsel*, omdat wel vereist was dat betrokkene had deelgenomen aan de voorafgaande voorbereidingsprocedure. Mede omdat in het regeerakkoord van het toenmalige kabinet Kok-II was vastgelegd dat rechtsbescherming in beginsel alleen moest openstaan voor belanghebbenden,⁶⁸ is, na onderzoek,⁶⁹ besloten om het beroepsrecht voortaan alleen toe te kennen aan belanghebbenden. Hierdoor ontstond er een 'knip' tussen de inspraakfase en de beroepsfase; het recht om zienswijzen naar voren te brengen kan worden toegekend aan een ieder, maar alleen belanghebbenden kunnen bij de bestuursrechter in beroep. Voor de argumenten die ten grondslag lagen aan deze keuze wordt korthedshalve verwezen naar de parlementaire behandeling van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb.⁷⁰ Desgevraagd is bij die behandeling van de zijde van de regering aangegeven dat het afschaffen van de (getrapte) actio popularis naar haar oordeel niet in strijd is met het Verdrag en dat het Verdrag het toestaat om het belanghebbendebegrip te hanteren als voorwaarde voor toegang tot de rechter, mits dat begrip verdragsconform wordt uitgelegd.⁷¹ De regering ziet in het 'Varkens en Nood'-arrest geen aanleiding of noodzaak om terug te komen van dit eerdere standpunt. Wel acht de regering het zoals gezegd aangewezen om, ter waarborging van een verdragsconforme toepassing van het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb, voor Aarhus-besluiten een (iets) breder belanghebbendebegrip te introduceren (voorgesteld artikel 6:2a Awb).

Aanvulling artikel 6:13 Awb (2005)

In het kader van de reeds genoemde Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is artikel 6:13 Awb ("beperking beroepsrecht bij te laat aan procedure meedoen") per 1 juli 2005 aangevuld in die zin dat een belanghebbende een zienswijze naar voren moest hebben gebracht om beroep te kunnen instellen bij de bestuursrechter. Dit is gedaan om in ieder geval het getrapte karakter van de beroepsprocedure, dat was weggevallen door het schrappen van de actio popularis, te handhaven. Het getrapte karakter draagt er aan bij dat het bestuursorgaan bij de rechter niet met volstrekt nieuwe argumenten wordt geconfronteerd en heeft dus duidelijke voordelen ter structurering van het geschil, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor deze aanpassingswet. Dit is ook van belang nu bij besluiten die worden voorbereid met de UOV geen bezwaarschriftprocedure volgt (zie artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb). Artikel 6:13 Awb stelde tot 1 juli 2005 het vereiste van 'voorstructurering' wel ten aanzien van de bezwaarschriftprocedure en het administratief beroep, maar nog niet ten aanzien van de zienswijzeprocedure van de oude UOV. De aanvulling van artikel 6:13 Awb met de zienswijzeprocedure geldt in generieke zin, dus niet alleen binnen het omgevingsrecht. Artikel 6:13 Awb geeft hiermee voor nagenoeg het gehele bestuursrecht uitdrukking aan de gedachte dat de toegang tot de bestuursrechter slechts openstaat voor diegene die gebruik heeft gemaakt van een in de Awb gewaarborgde mogelijkheid om zijn probleem aan het bestuur voor te leggen, waarbij het bestuur tot een zorgvuldige behandeling daarvan is gehouden. Dit uitgangspunt kan aan een belanghebbende echter niet onder alle omstandigheden worden tegengeworpen, mede omdat in het bestuursprocesrecht zonder rechtsbijstand kan worden geprocedeerd. Indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten zijn probleem niet in de bestuurlijke fase naar voren te hebben gebracht, zal hij wel in beroep kunnen komen.⁷²

Voorlichting Afdeling advisering Raad van State over inspraak (2009)

Op 12 maart 2009 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op verzoek van de

worden gevolgd voorafgaand aan beroep bij de bestuursrechter, terwijl na toepassing van afdeling 3.5 rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter openstond.

⁶⁸ Kamerstukken II 1997/98, 26024, nr. 10, p. 77.

⁶⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 7.

⁷⁰ Memorie van toelichting bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, met name p. 3-5.

⁷¹ Nota naar aanleiding van het verslag bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 7, p. 3.

⁷² Memorie van toelichting bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, p. 5-8.

toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voorlichting uitgebracht over de eisen die voortvloeien uit de betrokken Europese en internationale regelgeving met betrekking tot de omvang van de kring van inspraakgerechtigden.⁷³ Aanleiding voor dit verzoek was de parlementaire behandeling van de voorstellen voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet. Deze voorlichting gaat in op hoe de verschillende begrippen uit het Verdrag en het EU-recht, zoals 'betrokken publiek' in de zin van artikel 2, vijfde lid, Verdrag en 'leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben' in de zin van artikel 9, tweede lid, Verdrag, zich verhouden tot het belanghebbendebegrip van de Awb. In zoverre is deze voorlichting van belang voor dit wetsvoorstel.

De Afdeling advisering achtte de conclusie gerechtvaardigd dat het recht op inspraak in het Verdrag wordt toegekend aan 'het publiek' en niet aan 'het betrokken publiek' (zie punt 5 van de voorlichting). Artikel 6 Verdrag verplicht volgens haar tot het bieden van inspraakgelegenheid aan een ruimere kring dan die van de belanghebbenden, bedoeld in artikel 1:2 Awb. Het gaat de bedoeling van dat laatste artikel te buiten om het begrip belanghebbende zo ruim uit te leggen, dat daaronder 'het publiek' als bedoeld in artikel 6 Verdrag kan worden verstaan. De Afdeling advisering concludeerde dat in de dagelijkse bestuurspraktijk in die gevallen 'een ieder' de gelegenheid moet hebben om van inspraakgelegenheden gebruik te maken, voor zover het activiteiten als bedoeld in artikel 6, eerste lid, Verdrag betreft. Voor de naleving van het Verdrag is daarom vereist dat het recht op inspraak aan 'een ieder' wordt toegekend, aldus de Afdeling. Met het 'Varkens in Nood'-arrest is echter vast komen te staan dat de inspraakrechten van artikel 6 Verdrag (Aarhus-besluiten) alleen gelden voor 'het betrokken publiek', in de zin van artikel 2, vijfde lid, Verdrag. Het Hof gaat dus uit van een beperktere uitleg van deze verdragsbepaling dan de Afdeling advisering destijds.

Over de term 'het betrokken publiek', mede in relatie tot de Nederlandse wetgeving, merkte de Afdeling advisering in 2009 het volgende op:⁷⁴ 'Het betrokken publiek' bestaat niet alleen uit degenen die een belang hebben dat bescherming vindt in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Waar het gaat om betrokkenheid bij de milieubesluitvorming is reeds voldoende dat men feitelijk gevolgen ondervindt of waarschijnlijk zal ondervinden. Aangenomen mag worden dat het Verdrag de kring van 'het betrokken publiek' ruimer trekt dan degenen die als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb worden aangemerkt, aldus de Afdeling advisering. De Afdeling advisering overwoog verder⁷⁵ dat "Het Verdrag onderscheidt binnen de categorie van 'het betrokken publiek' degenen die toegang hebben tot de rechter als bedoeld in artikel 9, tweede lid, Verdrag. Die laatste categorie wordt gedefinieerd als leden van het betrokken publiek die een voldoende belang (*sufficient interest*) hebben, dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht. Van de laatste omschrijving kan worden aangenomen dat zij in sterke mate overeenkomt met die van 'belanghebbende' in artikel 1:2 Awb. 'Het betrokken publiek' als zodanig omvat dan een ruimere kring van personen dan die van belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. Dit verschil komt tot uitdrukking in het feit dat het Verdrag geen nadere eisen stelt aan degene die zich tot 'het betrokken publiek' wil rekenen. Het is niet aannemelijk dat dergelijke eisen in het Verdrag moeten worden ingelezen", aldus in 2009 de Afdeling advisering.

De Afdeling advisering onderscheidde daarmee twee personenkringen in het Verdrag die de kring 'ruimer trekt' dan het nationale begrip belanghebbende, en leidde mede uit bevindingen van het Comité voor de naleving van het Verdrag⁷⁶ een recht op inspraak voor 'een ieder' af⁷⁷. Met het 'Varkens in nood'-arrest is meer inzicht ontstaan in de interpretatie van de verschillende begrippen door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Voor de Nederlandse implementatie is daarmee verduidelijkt dat er twee personenkringen zijn en dat het in de relatie tussen inspraak en verdragsrechtelijk verplichte rechtsbescherming bij Aarhus-besluiten om één en hetzelfde begrip gaat, namelijk 'het betrokken publiek', tenzij de Europese of nationale wetgever met toepassing van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, Verdrag de kring van inspraak ruimer trekt.

⁷³ Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State ter zake van de eisen die voortvloeien uit de betrokken Europese en internationale regelgeving met betrekking tot de omvang van de kring van inspraakgerechtigden, 12 maart 2009, kenmerk W08.09.0005/I/A, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 30844, nr. 45.

<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@60352/w08-09-0005/#highlight=W08.09.0005%2fI%2fA>

⁷⁴ aangehaalde voorlichting voetnoot 86, p. 4

⁷⁵ aangehaalde voorlichting voetnoot 86, p. 5

⁷⁶ aangehaalde voorlichting voetnoot 86, p. 6, tweede alinea

⁷⁷ aangehaalde voorlichting voetnoot 86, p. 7, bovenaan

Het verzoek om voorlichting zag in 2009 overigens niet op de vraag of artikel 6:13 Awb in overeenstemming was met het Verdrag. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak was dit het geval, en mocht de zienswijzevoorwaarde aan belanghebbenden worden gesteld. Na het 'Varkens in Nood'-arrest - op de door de rechtbank Limburg gestelde prejudiciële vragen waarbij het achterwege laten van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit in het kader van de UOV bij een omgevingsvergunning werd aangevochten - kantelde dit inzicht.

Relativiteitsvereiste (2013)

Sinds 1 januari 2013 geldt in beroepszaken bij de bestuursrechter het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a Awb).⁷⁸ Hiermee heeft de wetgever de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant. Het relativiteitsvereiste beperkt de appellant dus in de beroepsgronden die hij met succes kan aanvoeren. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak⁷⁹ komt de toepassing van het relativiteitsvereiste niet in strijd met de EU-rechtelijke implementatie van het Verdrag, te weten artikel 11 van de mer-richtlijn.⁸⁰

De jurisprudentie sinds 2021 laat relatief veel voorbeelden zien van beroepen van belanghebbenden en niet-belanghebbenden die op het relativiteitsvereiste stranden, vooral bij niet-belanghebbenden die thans op grond van de (tijdelijke) ruime jurisprudentielijn van de Afdeling bestuursrechtspraak toegang hebben tot de bestuursrechter (vgl. paragraaf 5.2.2.3 van deze memorie van toelichting: openstellen van beroep voor niet-belanghebbenden is blij maken met een dode mus).

Twee voorbeelden hiervan:

1. Regels ter bescherming van Antarctica strekken niet ter bescherming van zorgen van een inwoner van Heerlen tegen mogelijk misbruik van een vergunning, op grond van de Wet bescherming Antarctica, voor reizen naar dat gebied door Greenpeace.⁸¹

2. Iemand deed een beroep op de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking⁸², maar het plangebied behoorde niet tot zijn directe woon- en leefomgeving. Omdat hij te ver weg woonde van het plangebied, is hij geen belanghebbende en strekt de rechtsregel waarop hij zich beroept ook niet tot bescherming van zijn belang.⁸³

In een uitspraak van 15 februari 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak – voortbouwend op haar richtinggevende uitspraken uit 2021 - geoordeeld dat het relativiteitsvereiste niet langer wordt tegengeworpen in omgevingsrechtelijke zaken als een belanghebbende of een niet-belanghebbende zich beroept op een procedurele norm over het recht op inspraak, zoals artikel 6 Verdrag.⁸⁴ In andere gevallen (andere procedurele normen, materiële normen) kan het relativiteitsvereiste wel worden tegengeworpen.

De regering kan zich vinden in de nuancering van het relativiteitsvereiste daar waar het Verdrag een recht op inspraak bij Aarhus-besluiten toekent. Het betekent dat de Afdeling bestuursrechtspraak bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan procedurele normen over het recht op inspraak (en correcte terinzagelegging van het ontwerpbesluit) zelfstandige betekenis toekent. De onderliggende materiële norm is niet langer bepalend. Deze jurisprudentie blijft ook onder dit reparatiewetsvoorstel (met de limitatieve opsomming van Aarhus-besluiten en het ruimere belanghebbendebegrip bij Aarhus-besluiten) relevant, maar zal minder van belang zijn, omdat een persoon die geen lid is van 'het betrokken publiek' bij Aarhus-besluiten geen recht heeft op toegang tot de bestuursrechter. De "dode mus" zal minder vaak voorkomen.

⁷⁸ Wet aanpassing bestuursprocesrecht, Stb. 2012, 682.

⁷⁹ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, r.o. 20; ABvRS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 5.5.

⁸⁰ Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PbEU 2012, L 26.

⁸¹ ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3020.

⁸² Een instructieregel voor het omgevingsplan om te verzekeren dat bij het voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling rekening wordt gehouden met het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand (artikel 3.1.6 van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening, thans artikel 5.129g Besluit kwaliteit leefomgeving).

⁸³ ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1934; ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1501.

⁸⁴ ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:606 (Heeze-Leende), zie r.o. 7.7 en 7.8 (i.c. was de Aerijs-berekening ten onrechte niet ter inzage gelegd bij het ontwerpbesluit).

4.4 Onderzoek naar de robuustheid van de implementatie van het Verdrag

Met het oog op de toekomst heeft de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat - als eerstverantwoordelijke Nederlandse bewindspersoon voor het Verdrag - door de Universiteit van Utrecht een onderzoek laten uitvoeren om na te gaan of er verbeteringen nodig zijn in het Nederlandse stelsel voor de implementatie en uitvoering van het Verdrag om dit stelsel robuust en toekomstbestendig te maken. Het Verdrag kent immers open normen die interpretatie vergen. Daarbij spelen zowel de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de bevindingen/aanbevelingen van het Nalevingscomité bij het Verdrag als de beslissingen van de Vergadering van de Partijen een rol,⁸⁵ alsmede de nationale jurisprudentie. De resultaten van dit onderzoek heeft de hiervoor genoemde bewindspersoon bij brief van 25 april 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁸⁶

Het onderzoek richt zich op alle drie pijlers van het Verdrag. In het kader van de tweede en derde pijler worden onder meer de inspraakverplichtingen van artikel 6 Verdrag en de gevolgen van het 'Varkens in Nood'-arrest behandeld in relatie tot de toegang tot de rechter in het nationale recht. Op dit punt wordt slechts een enkele aanbeveling gedaan omdat er vaak meer mogelijkheden zijn met voor- en nadelen en de uiteindelijke keuze een politiek/bestuurlijke afweging betreft. Voor dit reparatiewetsvoorstel is de aanbeveling van belang om de lijst van Aarhus-besluiten in artikel 6:13 Awb te incorporeren; deze aanbeveling wordt in dit wetsvoorstel opgevolgd, met dien verstande dat in artikel 6:13 wordt verwezen naar de lijst van Aarhus-besluiten die wordt opgenomen in een nieuwe bijlage 4 bij de Awb. Bij de aanbeveling om bij het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb oog te hebben voor verdragsconforme interpretatie, sluit de regering graag aan en wijst daarbij op de in paragraaf 4.3 beschreven nuancering die de Afdeling bestuursrechtspraak reeds in haar jurisprudentielijn met betrekking tot het relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht heeft aangebracht om het recht op inspraak bij Aarhus-besluiten (correcte toepassing van de bepalingen van de UOV door het bestuursorgaan) in rechte te beschermen.

In totaal doen de onderzoekers 25 aanbevelingen in hun eindverslag van het onderzoek. Er worden algemene aanbevelingen gedaan, aanbevelingen over de toegang tot milieu-informatie, aanbevelingen over participatie (in een vroeg stadium), aanbevelingen over rechtsbescherming en aanbevelingen over een betere ontsluiting van kennis en uitleg voor de uitvoering. Uit het onderzoek komen geen structurele gebreken in de Nederlandse implementatie naar voren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft een eerste beleidsreactie op het onderzoek van de Universiteit Utrecht 'Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus?' aan de Tweede Kamer gestuurd op 20 december 2024.⁸⁷ Hierin is aangegeven dat niet op het reparatievoorstel 'Varkens in Nood' kan worden vooruitgelopen en erop zal worden ingegaan in de volgende beleidsreactie.

5. Voorbereiding van het reparatiewetsvoorstel

5.1 Preconsultatie

Het wetsvoorstel is voorbereid in een interdepartementale werkgroep. Aanvankelijk namen aan deze werkgroep alleen vertegenwoordigers deel van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei, en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur deel. Later is de werkgroep aangevuld met vertegenwoordigers van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en Defensie. Het eerste concept voor een wetsvoorstel en memorie van toelichting, de zogenaamde preconsultatieversie, is begin augustus 2021 aan een aantal personen uit verschillende sectoren gestuurd met het verzoek om hun visie daarop te geven aan de hand van een aantal vragen. Het betrof personen uit de wetenschap, stakeholders in het kader van de Omgevingswet waaronder decentrale koepelorganisaties, rijksuitvoeringsorganisaties en bestuursorganen.

⁸⁵ Zie voor het Nalevingscomité: <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/compliance-committee>, en een voorbeeld: het wetsvoorstel tot wijziging van de Kernenergiewet naar aanleiding van een aanbeveling van het comité van 4 oktober 2018, ACCC/C/2014/104, Kamerstukken 35881.

⁸⁶ Kamerstukken II 2023/24, 28663, nr. 28.

⁸⁷ Kamerstukken II 2024/25, 28663.

In de preconsultatieversie werd uitgegaan van een continuering van de in de omgevingsrechtelijke wetten gemaakte keuze voor een inspraakrecht in de UOV voor 'een ieder' en daarmee ook het recht om tegen deze besluiten in beroep te komen bij de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden (wat dit onderdeel betreft dus een codificatie van de tijdelijke voorziening van de Afdeling bestuursrechtspraak in haar richtinggevende uitspraken van kort na het 'Varkens in Nood'-arrest).

De gestelde vragen hadden betrekking op de afbakening van Aarhus-besluiten, twee varianten voor het beroepsrecht bij de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden, mogelijk ontbrekende gezichtspunten en het in meer brede zin opnieuw doordenken van de besluitvorming en rechtsbescherming bij Aarhus-besluiten. In september 2021 hebben gesprekken plaatsgevonden met een aantal van de aangeschreven personen. Eind oktober 2021 heeft een overleg plaatsgevonden met enkele hoogleraren met specifieke kennis van het Verdrag respectievelijk het Europese recht. Aan hen werden soortgelijke vragen voorgelegd met de nadruk op de verenigbaarheid van de preconsultatieversie met het Verdrag.

Uit de preconsultatie kwam soms een (bijna) gedeeld beeld naar voren, op andere punten was sprake van wisselende opvattingen, veelal ingegeven door een verschil in belangen en betrokkenheid bij ontwerpbesluiten die onder het beoogde regime van het wetsvoorstel vallen. Men maakte zich zorgen over de complexiteit van het wetsvoorstel en de leesbaarheid van de memorie van toelichting waarin de door de wetgever gemaakte keuzes en de werking van het wetsvoorstel beter onderbouwd zouden moeten worden. Er bestond een brede voorkeur om de beroepszaken van niet-belanghebbenden bij de bestuursrechter te beleggen. Het afschaffen van inspraak voor 'een ieder' in de omgevingsrechtelijke wetten, om op die manier aan het 'Varkens in Nood'-arrest te voldoen, is niet als optie genoemd.

De bijlage bij artikel 6:13, tweede lid, Awb van de preconsultatieversie bevatte een limitatief bedoelde lijst met Aarhus-besluiten. Men vroeg zich af of die lijst voldoende dekkend, up-to-date, en goed doordacht was en of ontwerpwijzigingsbesluiten en -intrekkingsbesluiten er ook onder vallen. Volgens de Aarhus- en EU-experts is een bestuursorgaan verplicht de UOV toe te passen indien er 'mogelijk aanzienlijke milieueffecten' zijn, omdat die effecten objectief kunnen (en moeten) worden vastgesteld. In de preconsultatieversie zoals voorgelegd, was niet duidelijk geregeld of toepassing van de UOV een verplichting was, ook als de omgevingsrechtelijke wet dat niet voorschrijft.

Aanpassingen naar aanleiding van de preconsultatie: de verplichting voor bestuursorganen, tenzij wettelijk al is geregeld dat de UOV van toepassing is, om de UOV toe te passen op ontwerpbesluiten met 'mogelijk aanzienlijke milieueffecten', werd in de consultatieversie opgenomen in artikel 3:10 Awb. Ook werd de bijlage bij artikel 6:13, tweede lid, Awb qua opzet en inhoud gewijzigd, en werd, onder meer met het oog op correcte omzetting van het Verdrag en de toekomstbestendigheid, voorzien in een open geformuleerde restcategorie Aarhus-besluiten. Het conceptartikel 8:1, tweede lid, Awb van de preconsultatieversie bevatte een beroepsrecht bij de bestuursrechter bij Aarhus-besluiten voor niet-belanghebbenden met daarbij twee varianten, waarbij in de ene variant de beroepsgronden zowel materieel als procedureel konden zijn (zoals gebruikelijk) en waarbij in de andere variant de beroepsgronden alleen procedureel konden zijn. Over deze varianten bestonden wisselende opvattingen. Ook de Aarhus- en EU-experts hadden wisselende opvattingen ten aanzien van de vraag of de beperking tot procedurele beroepsgronden voldoet aan het Verdrag en het relevante EU-recht. Degenen die meenden dat het Verdrag/EU-recht zich er niet tegen verzet, vroegen zich wel af of die variant beleidsmatig en rechtspolitiek wenselijk is. Een EU-expert gaf aan dat het paradoxaal is dat een niet-belanghebbende wel kan inspreken, maar dat hij dan bij de rechter alleen mag klagen over procedurele aspecten. Dit duidt op een gelijke behandelingsprobleem. Een andere Aarhus- en EU-expert gaf aan dat de beperking tot procedurele beroepsgronden in combinatie met de voorwaarde voor niet-belanghebbenden om vooraf een zienswijze naar voren te brengen, een te grote beperking van het recht op toegang tot de rechter zal zijn, ook feitelijk gezien.

Aanpassingen naar aanleiding van de preconsultatie: het wetsvoorstel werd aangepast; in de consultatieversie werd een keuze gemaakt voor het gebruikelijke beroepsrecht, waarbij ook de andere variant in de memorie van toelichting werd beschreven en gevraagd werd om daarop te reageren.

5.2 Internetconsultatie en consultatie vertegenwoordigende organisaties mede-overheden en rechtspraak, advies regeringscommissaris Omgevingswet

5.2.1 Consultatie

Het conceptwetsvoorstel is op 1 april 2022 tot 1 juli 2022 in (internet)consultatie gebracht.⁸⁸ De vertegenwoordigende organisaties van de medeoverheden en de rechtspraak zijn door de voor dit onderwerp verantwoordelijke bewindspersonen van de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgenodigd te reageren.⁸⁹ Ook het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) is om advies gevraagd. Reacties zijn ontvangen van:

- de rechtspraak (de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (WeCo)),
- koepels (Vereniging Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen),
- uitvoerende organisaties op rijksniveau (Rijkswaterstaat en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland),
- Stichting Natuur en Milieu en andere natuurbeschermingsorganisaties,
- de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) en Bouwend Nederland (BN),
- ATR
- juristen vanuit de wetenschap, advocatenkantoren en adviesbureaus⁹⁰.

Daarnaast zijn diverse artikelen in wetenschappelijke tijdschriften verschenen waarin een reactie op de consultatieversie is gegeven.⁹¹

5.2.1.1 Inhoud consultatiewetsvoorstel

Het consultatiewetsvoorstel ging – net als de preconsultatieversie – uit van een continuering van de in de omgevingsrechtelijke wetten gemaakte nationale keuze voor een inspraakrecht in de UOV voor ‘een ieder’ en daarmee ook het recht om tegen deze besluiten in beroep te komen bij de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden. De voorwaarde die aan dit ‘nieuwe’ beroepsrecht werd gesteld, betrof de voorwaarde dat de niet-belanghebbende een zienswijze naar voren zou hebben gebracht met betrekking tot het ontwerpbesluit of, als hij dat niet heeft gedaan, dat dit hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Dit voorstel werd gedaan in de wetenschap dat het Verdrag toelaat dat er in het nationale recht criteria worden gesteld aan toegang tot de rechter voor deze categorie appellanten. Het nieuwe beroepsrecht werd opgenomen in artikel 8:1 Awb, tweede lid. In de consultatieversie was – in de memorie van toelichting – ook een beperkende variant van dit beroepsrecht beschreven (een extra derde lid), met daarbij de vraag om hierop in de consultatie te reageren. De beperking zou inhouden dat alléén die beroepsgronden tot een gegrond beroep kunnen leiden die gaan over schending van de verdragsrechtelijke inspraakrechten bij de voorbereiding van een Aarhus-besluit, naast schending van het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb).

In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd eveneens als bijlage bij artikel 6:13, tweede lid, Awb voorgesteld een lijst waarin werd verduidelijkt wat onder een Aarhus-besluit moet worden verstaan (‘besluiten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben’), waarbij zo nauwkeurig mogelijk werd verwezen naar de omgevingsrechtelijke wetten, met als sluitstuk een open restcategorie. De bijlage kreeg de naam: Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. De bijlage werd (in 2022) voor twee situaties opgesteld: het wetsvoorstel hield rekening met inwerkingtreding van de reparatiewetgeving naar aanleiding van het ‘Varkens in Nood’-arrest voor en na inwerkingtreding van de Omgevingswet (in werking getreden op 1 januari 2024).

⁸⁸ [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie-wetsvoorstel-wijziging-awb-n.a.v.-hvj-eu-varkens-in-nood).

⁸⁹ Van het Interprovinciaal Overleg (IPO) is geen advies ontvangen.

⁹⁰ Op de internetconsultatie zijn 9 reacties binnengekomen.

⁹¹ Een alternatieve oplossing voor Varkens in Nood, M. Adriaanse, JP Plus 2022, afl. 2, Wordt de Awb Aarhus-proof? Verslag van de studiemiddag van de VAR en de VMR op 2 juni 2022, M en R, 2022/102 (M.E. Adriaanse). Een terug- en vooruitblik door de verwijzende rechter. Van de verwijzingsuitspraak van de Rechtbank Limburg naar de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-826/18 en de verdere toepassing door de bestuursrechter, M en R 2022/100 (R.G.H. Seerden), de oogst van “Varkens in Nood”, M en R 2022/101 (G.A. van der Veen), Aarhus in Nederland – van repareren na herbezinnen, M en R 2022/99 (C. Backes).

Daarnaast voorzag het consultatiewetsvoorstel in een aanvulling van artikel 3:10 Awb voor het geval de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever ten aanzien van een Aarhus-besluit geen voorbereidingsprocedure zou hebben voorgeschreven of een andere voorbereidingsprocedure dan de UOV terwijl wel sprake is van een Aarhus-besluit. Om aan artikel 6 Verdrag te voldoen, moet het bestuursorgaan in zo'n situatie op de voorbereiding van dat besluit de UOV toepassen. In het verlengde daarvan bevatte de consultatieversie een aanvulling van artikel 3:15 Awb, ten einde te verzekeren dat steeds wanneer sprake is van een Aarhus-besluit, de kring van inspraakgerechtigden voldoet aan artikel 6 Verdrag. Ook voorzag het wetsvoorstel in een wijziging van artikel 7:1 Awb, die beoogde te verduidelijken dat het indienen van een bezwaarschrift naar nationaal recht nooit een ontvankelijkheidseis bij de bestuursrechter zou zijn, als het gaat om een Aarhus-besluit. Tot slot bevatte het wetsvoorstel technische aanpassingen van enkele omgevingsrechtelijke wetten.

5.2.2 Rode draad consultatiereacties

5.2.2.1 Complex wetsvoorstel vanwege koppeling aan Aarhus-besluiten en de open restcategorie

In de consultatieversie werd het toepassingsbereik beperkt tot Aarhus-besluiten; deze besluiten waren aangewezen in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, een bijlage bij de Awb. Daarin werd verwezen naar besluiten waarvoor op grond van de mer-regelgeving een milieueffectrapport moet worden gemaakt en naar enkele andere besluiten waarvan op basis van EU-regelgeving of jurisprudentie is geconcludeerd dat deze onder artikel 6 Verdrag vallen. Omdat niet kan worden uitgesloten dat door bepaalde ontwikkelingen nog andere besluiten onder de werking van (artikel 6 van) het Verdrag zullen vallen, bevatte de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten een open restcategorie: "andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben". Het bevoegd gezag moet dan beoordelen of daarvan in een concreet geval sprake is en zo nodig de UOV toepassen en ook anderen dan belanghebbenden de gelegenheid bieden om een zienswijze in te dienen. Vanuit uitvoeringsinstanties, de rechtspraak en de wetenschap is vooral kritiek gekomen op deze open restcategorie. De beoordeling of sprake is van een besluit over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, is vaak complex en vergt zowel juridische als technische kennis. Deze restcategorie leidt bovendien tot een toename van de werklast voor bestuursorganen en de bestuursrechter, vertraging in procedures, rechtsonzekerheid, en mogelijk ook tot rechtsongelijkheid.⁹² De Afdeling bestuursrechtspraak had in haar consultatiereactie sowieso bezwaren tegen de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, omdat dit bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een beroep bij de bestuursrechter tot allerlei afbakeningsvragen zal leiden. De Afdeling bestuursrechtspraak stelde voor om de zienswijzevoorwaarde (artikel 6:13 Awb) als ontvankelijkheidseis voor alle met de UOV voorbereide besluiten (ook buiten het omgevingsrecht) te schrappen en alle bepalingen in de omgevingsrechtelijke wetten die niet-belanghebbenden het recht geven om een zienswijze in te dienen, te schrappen.⁹³ Artikel 6:13 Awb zou dan nog alleen als ontvankelijkheidseis- en verschoonbaarheidsbepaling bij bezwaar en administratief beroep gelden.

5.2.2.2 Complex wetsvoorstel vanwege mer-beoordelingsplichtige besluiten

Bij een mer-beoordelingsplichtig besluit moet het bestuursorgaan bepalen of wel of niet een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Een milieueffectrapport moet worden gemaakt als sprake is van een besluit dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Als een milieueffectrapport moet worden gemaakt, is dus sprake van een Aarhus-besluit. Ook in de consultatieversie zijn mer-beoordelingsplichtige besluiten onder het toepassingsbereik gebracht zodat een beslissing van het bestuursorgaan dat *geen* milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, bij de bestuursrechter kan worden aangevochten in het kader van het uiteindelijke besluit, zoals een vergunning of een wijziging van een omgevingsplan. Het kan dan gaan om een mer-beoordelingsplichtig besluit waarop de UOV sowieso al van toepassing is of om een mer-beoordelingsplichtig besluit waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Ingeval van de reguliere voorbereidingsprocedure regelde de consultatieversie dat een belanghebbende ook zo'n besluit bij de bestuursrechter kan aanvechten als hij hiertegen niet eerst bezwaar heeft gemaakt. In de

⁹² De kritiek trof ook de met de open restcategorie verbonden wijziging van de artikelen 3:10 en 3:15 Awb (UOV).

⁹³ Alleen binnen het bereik van artikel 6 van het verdrag leidt het recht voor niet-belanghebbenden om in de UOV een zienswijze te mogen indienen tegen een ontwerpbesluit tot een recht op beroep bij de rechter.

consultatiereacties is naar voren gekomen dat in de praktijk de onwenselijke situatie kan ontstaan dat er tegelijkertijd tegen hetzelfde besluit zowel een bezwaar- als een beroepsprocedure loopt.

5.2.2.3 Openstellen mogelijkheid beroep voor niet-belanghebbenden is blij maken met een dode mus

In de consultatieversie kregen niet-belanghebbenden toegang tot de bestuursrechter, mits zij een zienswijze hadden ingediend of hun redelijkerwijs niet kon worden verweten dat zij dat niet hebben gedaan. Een niet-belanghebbende indiener van een zienswijze moet op grond van het Verdrag (artikel 9, derde lid) bij de rechter als beroepsgrond in ieder geval eventuele schending van het inspraakrecht en het motiveringsbeginsel (artikel 6 Verdrag) kunnen aanvoeren. In de consultatieversie was ervoor gekozen dat een niet-belanghebbende, net als een belanghebbende, in beroep ook inhoudelijke gronden zou mogen aanvoeren om de formele en materiële rechtmatigheid van het besluit te bestrijden. In de memorie van toelichting van de consultatieversie was ook een beperkende variant van dit beroepsrecht beschreven (een extra derde lid), met daarbij de vraag om hierop in de consultatie te reageren. De beperking zou inhouden dat alléén die beroepsgronden tot een gegrond beroep kunnen leiden die gaan over schending van de verdragsrechtelijke inspraakrechten bij de voorbereiding van een Aarhus-besluit, naast schending van het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb).

In de consultatiereacties is vooral gereageerd op de categorie van personen of bestuursorganen die in beroep kan gaan, en daarmee, alleen in indirecte zin, op de categorie van personen of bestuursorganen die een zienswijze kan indienen. Reacties zijn onder andere:

- De bepalingen die niet-belanghebbenden het recht geven om een zienswijze in te dienen berusten op een *miskenning van de functie van rechtsbescherming door de rechter*: alleen personen wier belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken, horen toegang tot de bestuursrechter te krijgen (Afdeling bestuursrechtspraak).
- *Als gevolg van het relativiteitsvereiste* (artikel 8:69a Awb) mag de bestuursrechter een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant. Uitbreiding van de kring van beroepsgerechtigden met niet-belanghebbenden is dus *blij maken met een dode mus*.
- De in de memorie van toelichting beschreven beperkende variant van het beroepsrecht kent eveneens het nadeel dat een niet-belanghebbende blij wordt gemaakt met een dode mus (relativiteitsvereiste). En daarnaast nog het nadeel van *vertraging van procedures* omdat het kunnen inroepen van het motiveringsbeginsel door een niet-belanghebbende met zich brengt dat de bestuursrechter de bezwaren dan altijd inhoudelijk zal moeten onderzoeken (Afdeling bestuursrechtspraak).⁹⁴
- Toegang tot de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden leidt tot een *toename van de werklast voor bestuursorganen (verweerders) en de bestuursrechter*.

5.2.3 Overige opmerkingen

In de paragraaf hiervoor zijn de ontvangen reacties rond een drietal thema's weergegeven. Hieronder wordt afzonderlijk op de reacties van de verschillende instanties ingegaan, voor zover deze, in het licht van het thans voorliggende reparatiewetsvoorstel, relevant zijn om kort weer te geven of om nog op enkele punten daaruit afzonderlijk te reageren.

Rechtspraakadviezen

Het advies van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak ontraadde de regering om het geconsulteerde wetsvoorstel in te dienen vanwege nadelige effecten (aanzienlijke vertraging van procedures, niet-belanghebbenden worden blij gemaakt met een dode mus). Beter zou het zijn om artikel 6:13 Awb in zijn geheel te schrappen – ook buiten het omgevingsrecht – en niet-belanghebbenden in de UOV geen inspraakrecht te geven omdat deze keuze in het nationale recht automatisch tot een beroepsrecht bij de bestuursrechter leidt. De huidige nationale keuze berust daarmee op een *miskenning van de functie van rechtsbescherming*.

Het advies van de Raad voor de rechtspraak zag op de werklastconsequenties voor de rechtbanken (zie paragraaf 4, onder c, van deze memorie van toelichting).

⁹⁴ In de praktijk is geen onderscheid te maken tussentussen de beroepsgrond "dit besluit is in strijd met de geldende geluidsnormen" en de beroepsgrond "het bestuursorgaan in onvoldoende ingegaan op de klacht in mijn zienswijze over de geluidsoverlast" (zie paragraaf 7 van de consultatiereactie Vz ABRvS).

Het advies van de NVvR (Weco) benoemde de complexiteit van het wetsvoorstel (de UOV als implementatie van artikel 6 Verdrag, de afbakening Aarhus-besluiten en de open restcategorie in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, de keuze voor de reguliere voorbereidingsprocedure dan wel de UOV bij besluiten, en het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a Awb)).

ATR

Het ATR voorzag mogelijk grote regeldrukgevolgen als gevolg van de verruiming van beroepsmogelijkheden, ook vanwege de toch al beperkte capaciteit van de rechterlijke macht. Zij adviseerde de bestuursrechtelijke procespraktijk te monitoren om deze gevolgen in kaart te brengen. De regering verwacht geen aanmerkelijke gevolgen voor de regeldruk, aangezien dit wetsvoorstel hoofdzakelijk wijzigingen van het bestuursprocesrecht bevat. De lasten die uit het (bestuurs)procesrecht voortvloeien worden niet als regeldruk aangemerkt (zie paragraaf 3). Daarnaast voorzag het ATR een mogelijke verhoging van de doorlooptijd en in ieder geval de plankosten voor initiatiefnemers. Dit hield in de ogen van het ATR verband met het feit dat in de getoetste versie van het wetsvoorstel (de consultatieversie) een beroepsgang bij de bestuursrechter werd opengesteld voor niet-belanghebbenden. Hierdoor zouden initiatiefnemers zich ten onrechte genooddaakt kunnen voelen om in de bestuurlijke fase (ook) een (brede) kring van niet-belanghebbenden te benaderen en te informeren over hun voornemens. Dit punt is inmiddels ondervangen door de wijzigingen die zijn aangebracht in het voorstel naar aanleiding van de consultatiereacties. Een van deze wijzigingen is namelijk dat het wetsvoorstel niet langer een beroepsgang bij de bestuursrechter creëert voor niet-belanghebbenden.

VNG

De VNG steunde de keuze voor nauwere afbakening op het Verdrag en daarmee op Aarhus-besluiten maar voorzag wel een verzwaring voor de bestuurslasten van het geconsulteerde wetsvoorstel. Wat betreft het niveau van regelgeving adviseerde de VNG om de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten geen bijlage bij de Awb te laten zijn maar de inhoud onder te brengen in een ministeriële regeling. Hiervoor is niet gekozen omdat rechtsbescherming in onze democratische rechtsstaat een onderwerp is dat op het niveau van de formele wet wordt geregeld. Vandaar dat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een opsomming van Aarhus-besluiten in een bijlage bij artikel 6:13, tweede lid, Awb.

Verder wijst de VNG erop dat dit een reparatiewetsvoorstel is en dat dit geen garantie is dat in de toekomst niet andere reparaties in verband met het Verdrag nodig zouden kunnen zijn. De regering meent dat met de lijst van Aarhus-besluiten in artikel 6:13, tweede lid, Awb een zorgvuldige afweging is gemaakt voor alle omgevingsrechtelijk relevante wetten en EU-regelgeving. Wijziging van deze lijst in de toekomst is niet uitgesloten, omdat het verdragsimplementatie betreft.

Unie van Waterschappen

Voor de UvW was niet geheel duidelijk welke besluiten van waterschappen onder de open restcategorie uit de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten vallen en welke watervergunningen onder deze regeling vallen. De regering gaat ervan uit dat deze punten met het schrappen van de restcategorie en het benoemen van het stroomgebiedsbeheerplan in punt 5 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn verduidelijkt.

Rijkswaterstaat (RWS)

RWS maakte opmerkingen over de ingewikkeldheid van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (met name categorie 1 en de open restcategorie) en deed suggesties voor vereenvoudiging. Ook wees RWS op de mogelijkheid van dubbele procedures als gevolg van de in de consultatieversie voorgestelde wijziging van de artikelen 7:1 en 8:1 Awb. Als ten onrechte bij een Aarhus-besluit geen toepassing is gegeven aan de UOV, kan tegelijkertijd zowel een bezwaar als een beroepsprocedure gaan lopen, hetgeen tot juridische complicaties kan leiden. De regering heeft in het reparatiewetsvoorstel gekozen voor handhaving van de bezwaarprocedure, overeenkomstig artikel 9, tweede lid, Verdrag bij mer-beoordelingsplichtige besluiten, zodat een gelijktijdige lopende dubbele procedure niet meer voorkomt.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

RVO heeft de impact van het geconsulteerde wetsvoorstel onderzocht voor de Meststoffenwet en de Wet natuurbescherming/Omgevingswet. RVO verwacht geen problemen voor de uitvoering voor

wat betreft beide wetten, met name niet nadat de Omgevingswet in werking zal zijn getreden, hetgeen thans het geval is.

Natuurorganisaties

De Stichting Natuur en Milieu was positief over het geconsulteerde wetsvoorstel (draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming met voldoende oog voor milieueffecten). De Natuurbeschermingswacht Meppel en Omstreken vroeg aandacht voor een correcte omzetting van de Habitatrichtlijn, waarover zowel Europese als Nederlandse jurisprudentie is. De regering merkt op dat zij deze jurisprudentie in de gaten houdt. Verder verwijst zij naar het onderzoek naar een robuuste implementatie van het Verdrag en de specifieke milieurichtlijnen (zie paragraaf 4.4).

Bouwend Nederland (BN)

Bouwend Nederland uitte zorgen over vertraging van beroepsprocedures en vroeg aandacht voor de extra werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak en doorlooptijden. BN wijst erop dat een efficiënte rechterlijke procedure van belang is in zaken met grote maatschappelijke belangen, zoals energietransitie, woningbouw en infrastructurele projecten met korte wettelijke termijnen voor partijen en voor de rechter.

De organisatie waardeert het positief dat de bestuursrechter de grondtrechter in het omgevingsrecht wel blijft toepassen in verband met de positie van derden-belanghebbenden en het belang van de rechtszekerheid in omgevingsrechtelijke zaken.⁹⁵ De regering wijst op het op 6 maart 2024 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting, dat een grondslag bevat voor het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen, waarop verschillende versnellingen in de beroepsprocedure van toepassing zijn.⁹⁶ Via het ontwerpbesluit versterking regie volkshuisvesting wordt daaraan invulling gegeven door een aantal besluiten voor woningbouwprojecten van 12 of meer woningen aan te wijzen.

Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM)

De NEPROM vond het in consultatie gebrachte wetsvoorstel een gemiste kans om procedures te versnellen in het licht van het algemeen belang van voldoende woningbouw. De organisatie uitte ook zorgen over vertraging van procedures en de hoge werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook hiervoor is naar het wetsvoorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting verwezen. Ook de regering meent dat werklastverzwaring moet worden voorkomen. Mede daarom beperkt het reparatiewetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter tot belanghebbenden en andere leden van het betrokken publiek overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van het Verdrag (artikel 6:2a Awb (nieuw)).

5.2.4 Advies regeringscommissaris Omgevingswet

Naar aanleiding van de ontvangen consultatiereacties en overige adviezen is door de interdepartementale werkgroep aan een nieuwe conceptversie van het wetsvoorstel gewerkt. De belangrijkste verandering in deze nieuwe conceptversie (hierna: ambtelijke tussenversie) ten opzichte van de consultatieversie betrof de beperking van de kring inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten van "een ieder" tot "betrokken publiek". In samenhang met deze beperking van de kring van inspraakgerechtigden werd ook de kring van beroepsgerechtigden bij de bestuursrechter beperkt: van belanghebbenden (zonder zienswijzevereiste) en niet-belanghebbenden (met zienswijzevereiste) naar (uitsluitend) het "betrokken publiek" (zonder zienswijzevereiste). De beoogde beperking van de kring van inspraakgerechtigden tot het "betrokken publiek" bleek echter niet over de gehele linie mogelijk omdat het Verdrag, enkele EU-richtlijnen en het Verdrag van Granada daar bij bepaalde categorieën van Aarhus-besluiten aan in de weg bleken te staan (zie paragraaf 2.4). Dit betekende dat niet-belanghebbenden in enkele gevallen toch toegang tot de bestuursrechter kregen. De ambtelijke tussenversie is eind 2024 door

⁹⁵ ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022, 362. De Afdeling doet dit "vooral om recht te doen aan de positie van derden-belanghebbenden en de rechtszekerheid". De Afdeling bakent het begrip omgevingsrechtelijke zaken (r.o. 7) op dezelfde manier af als in de uitspraak van 14 april 2021, r.o. 4.9: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Ontgrondingenwet, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet luchtvaart, Mijnbouwwet, Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet bescherming Antarctica en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening.

⁹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36512, nrs. 1-3.

de minister van VRO voor advies voorgelegd aan de regeringscommissaris Omgevingswet, die sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 in functie is.

Het advies van de regeringscommissaris is op 6 januari 2025 ontvangen. Belangrijkste conclusie van het advies was dat de ambtelijke tussenversie voorzag in de noodzakelijke reparatie van de implementatie van het Verdrag in de Nederlandse rechtsorde. Veel van de in het conceptwetsvoorstel gemaakte keuzes waren volgens de regeringscommissaris begrijpelijk en voldoende beargumenteerd. Dat nam volgens hem niet weg dat de ambtelijke tussenversie 'technisch van aard is en een minder eenvoudige en eenduidige oplossing lijkt te bieden dan de huidige tekst van de Awb en/of de door de ABRvS gekozen oplossing'. Er was volgens de regeringscommissaris 'een aanzienlijk risico dat de gekozen oplossing de (nu al ervaren) complexiteit van procedures van inspraak en rechtsbescherming in het fysieke domein vergroot'. Daarbij waren er volgens hem 'andere keuzes mogelijk en verdienen enkele van de gemaakte keuzes nadere toelichting en/of heroverweging'. Meer specifiek plaatste de regeringscommissaris diverse kritische kanttekeningen bij de keuze om de kring van inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten te beperken tot het "betrokken publiek". Kern van zijn kritiek was dat dit de inspraak en rechtsbescherming in het fysiek domein complexer en minder eenduidig maakt, doordat de kring van inspraak- en beroepsgerechtigden per situatie kan verschillen. Ook meende de regeringscommissaris dat de keuze om, waar beperking van de kring van inspraakgerechtigden tot het "betrokken publiek" niet mogelijk was gebleken, niet-belanghebbende inspraakgerechtigden toegang tot *de bestuursrechter* te verlenen noch door het Verdrag noch door het EU-recht wordt verlangd. Artikel 9, derde lid, Verdrag vereist immers niet dat de toegang tot een specifieke rechter (bestuursrechter dan wel burgerlijke rechter) wordt gewaarborgd. De noodzaak van deze wijziging was daarmee volgens de regeringscommissaris 'niet evident'. In reactie op het advies van de regeringscommissaris werd de ambtelijke tussenversie op één belangrijk onderdeel aangepast. Besloten werd om de in de omgevingsrechtelijke wetten gemaakte keuze voor een inspraakrecht voor 'een ieder' te continueren (zie paragraaf 2.4).

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (wijzigingen Awb)

Onderdeel A (nieuw artikel 3:45, derde lid)

Zoals in het algemeen deel van de toelichting wordt toegelicht, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak kort na het 'Varkens in Nood'-arrest twee richtinggevendende uitspraken gedaan over omgevingsrechtelijke besluiten die worden voorbereid met toepassing van de UOV, waarbij inspraak doorgaans open staat voor 'een ieder'.⁹⁷ Die uitspraken bevatten een tijdelijke voorziening, in afwachting van handelen door de wetgever. Onderdeel van deze tijdelijke voorziening is dat aan degene die bij een omgevingsbesluit geen belanghebbende is, maar die wel gebruik heeft gemaakt van zijn recht om tegen het ontwerp van dat besluit een zienswijze naar voren te brengen, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. Ook de niet-belanghebbende die verschoonbaar geen of te laat een zienswijze heeft ingebracht tegen het ontwerpbesluit zal niet worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is.⁹⁸ De Afdeling bestuursrechtspraak bracht op 4 mei 2021 een persbericht met een stroomschema uit waarin het verschil tussen de oude en de nieuwe juridische situatie helder werd uitgelegd.⁹⁹

In reactie op de komst van de tijdelijke voorziening hebben bestuursorganen destijds de rechtsmiddelverwijzing (artikel 3:45 Awb) onder de met de UOV voorbereide besluiten die onder het regime van de afdelingsjurisprudentie vallen, aangepast om belanghebbenden en niet-belanghebbenden de weg te wijzen.¹⁰⁰ Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen bestuursorganen opnieuw moeten overgaan tot het aanpassen van de rechtsmiddelenverwijzing onder omgevingsbesluiten die met de UOV worden voorbereid. Het voorgestelde artikel 3:45,

⁹⁷ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 (*Haghoek Rosarium Westeres*), en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (*Powerfield*).

⁹⁸ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (*Powerfield*).

⁹⁹ *Niet-belanghebbende kan soms toch bij bestuursrechter in beroep tegen omgevingsbesluit - Raad van State* Uitspraak: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@125241/202003081-1-r3/>.

¹⁰⁰ Bijvoorbeeld: "Van [...] tot en met [...] liggen besluit X, het milieueffectrapport en besluiten Y,Z ter inzage. Belanghebbenden en niet-belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend of verschoonbaar niet hebben ingediend kunnen beroep instellen tegen besluit X en/of besluiten Y,Z. Ook kunnen zij een verzoek om een voorlopige voorziening indienen."

derde lid, bepaalt hoe zij dit moeten doen. De bepaling is algemeen geformuleerd en geldt in alle gevallen waarin bij een besluit dat met de UOV wordt voorbereid, gebruik is gemaakt van de door artikel 3:15, tweede lid, geboden mogelijkheid om aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid te bieden hun zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen. In dat geval dient bij de bekendmaking en mededeling van het besluit te worden vermeld dat die personen uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kunnen instellen. Als belanghebbenden, worden, voor zover het betreft een besluit als bedoeld in artikel 6:13, tweede lid, mede beschouwd leden van het betrokken publiek, als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, Verdrag.

Benadrukt wordt dat met het voorgestelde artikel 3:45, derde lid, niet wordt beoogd een wijziging aan te brengen in de rechtsmachtsverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. De vermelding dat de in dat lid genoemde personen uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kunnen instellen is slechts een feitelijke mededeling, gebaseerd op de bestaande rechtsmachtsverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter, zoals die voortvloeit uit artikel 112 van de Grondwet en de daarover door de hoogste (bestuurs)rechters ontwikkelde jurisprudentie. Zoals hiervoor in paragraaf 2.1 al is opgemerkt, leidt dit wetsvoorstel ertoe dat dit stelsel weer grotendeels gaat functioneren zoals het dat deed voorafgaande aan het regime van de tijdelijke voorziening van de afdelingsjurisprudentie. Bij reguliere omgevingsbesluiten zal beroep bij de bestuursrechter onder het nieuwe recht (weer) uitsluitend open staan voor belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. Bij Aarhus-besluiten zal op grond van het voorgestelde artikel 6:2a Awb een iets ruimere kring van beroepsgerechtigden gelden, namelijk het "betrokken publiek" in de zin van artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag. Ook voor niet-belanghebbenden en andere personen dan leden van het "betrokken publiek" blijft onder het nieuwe recht de toegang tot de rechter gewaarborgd, met dien verstande dat zij uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kunnen instellen om een gestelde schending van hun inspraakrechten aan te vechten. Artikel 9, derde lid, van het Verdrag staat hier niet aan in de weg. Zoals gezegd, vereist het Verdrag niet dat de toegang tot een specifieke rechter (bestuursrechter dan wel burgerlijke rechter) wordt gewaarborgd (zie hiervoor paragraaf 2.4).

Onderdeel B (nieuw artikel 6:2a)

Het nieuw voorgestelde artikel 6:2a bepaalt dat voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep als een belanghebbende (in de zin van artikel 1:2 Awb) mede wordt beschouwd een lid van het betrokken publiek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, Verdrag indien het betreft een besluit dat in artikel 6:13, tweede lid, is omschreven (Aarhus-besluiten).

Zoals in paragraaf 2.5 van deze memorie van toelichting is aangegeven, wordt hiermee bewerkstelligd dat het begrip 'betrokken publiek', bedoeld in artikel 2, vijfde lid, Verdrag, wordt geborgd als onderdeel van het belanghebbendebegrip bij Aarhus-besluiten. Daarmee voorziet artikel 6:2a Awb - ten opzichte van artikel 1:2 Awb - in een beperkte verruiming van de kring van beroepsgerechtigden bij de bestuursrechter.

Hoewel Aarhus-besluiten met toepassing van de UOV worden voorbereid, waarbij geen bezwaar kan worden gemaakt (artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb), geldt artikel 6:2a ook voor bezwaar. Bezwaar kan aan de orde zijn er sprake is van mer-beoordelingsplichtige besluiten, zijnde Aarhus-besluiten, waarvoor een bestuursorgaan heeft beslist dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Het bezwaar van een lid van 'het betrokken publiek' is ook in dat geval ontvankelijk, mits het bezwaar tijdig is gemaakt of dat verschoonbaar niet of niet tijdig is gedaan.

Onderdeel C (artikel 6:13, tweede lid)

In dit wetsvoorstel wordt het bestaande artikel 6:13 tot eerste lid genummerd en wordt een lid toegevoegd. Artikel 6:13, eerste lid, gaat over het instellen van beroep bij de bestuursrechter. Daarvoor moet tijdig of verschoonbaar niet dan wel niet tijdig een zienswijze naar voren worden gebracht, of bezwaar of administratief beroep worden ingesteld. Als gevolg van artikel 6:2a Awb, worden bij het instellen van beroep tegen Aarhus-besluiten ook de leden van het betrokken publiek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag, mede als belanghebbende beschouwd. Voor hen geldt in beginsel dus ook de voorwaarde van een voorafgaande zienswijze dan wel een bezwaarschrift.

Het nieuwe tweede lid bepaalt echter dat de zienswijzevoorwaarde uit het eerste lid voor leden van het betrokken publiek niet van toepassing is op Aarhus-besluiten. De Aarhus-besluiten worden in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten limitatief opgesomd.

Onderdeel D (wijziging bijlage 1 bij de Awb)

In bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep) worden onder de zinsnede die betrekking heeft op de Omgevingswet de artikelen 5.1, 5.3 en 5.4 toegevoegd, voor zover het betreft de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet is aangewezen, en het bestuursorgaan, met toepassing van artikel 16.68, aanhef en onderdeel b, van de Omgevingswet, op de aanvraag afdeling 3.4 en artikel 3:44 Awb buiten toepassing heeft gelaten. Daarbij moet onder 'de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning' als bedoeld in artikel 16.68 Omgevingswet op grond van artikel 16.65, tweede lid, van die wet mede worden verstaan een beslissing:

- a. op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning;
- b. tot ambtshalve wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot ambtshalve intrekking van een omgevingsvergunning.

Het doel van deze toevoeging aan bijlage 1 is om ervoor te zorgen dat bij beslissingen over omgevingsvergunningen waarbij nationale veiligheidsbelangen dat vereisen, rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter zonder voorafgaande bezwaarschriftenprocedure bij het bevoegd gezag. Het gaat hierbij om beslissingen over omgevingsvergunningen waar nationale veiligheidsbelangen aan de orde zijn en het van belang is dat direct een onherroepelijk rechterlijk oordeel wordt verkregen. Hierbij kan gedacht worden aan omgevingsvergunningen voor voorzieningen die van belang zijn voor de veiligheid van de staat waarbij het doorlopen van een bezwaarprocedure extra vertraging oplevert en dit gevolgen kan hebben voor de nationale veiligheid.

Onderdeel E (nieuwe bijlage 4 bij de Awb, Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten)

Dit onderdeel voegt een nieuwe bijlage 4, de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, toe aan de Awb. Deze bijlage hoort bij het nieuwe tweede lid van artikel 6:13 Awb, waarin voor leden van het betrokken publiek uitzonderingen op de ontvankelijkheidseis van het eerste lid zijn opgenomen. In het tweede lid wordt verwezen naar 'een besluit dat in de bij deze wet behorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten is omschreven'. In de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn deze besluiten omschreven.

De wetten die naast de Omgevingswet in de opsomming van de onderdelen 3, 8, 9 en 10 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten worden genoemd, zijn besluiten op grond van omgevingsrechtelijke wetten die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn blijven bestaan en een grondslag bieden voor een Aarhus-besluit. Het gaat om de Wet bescherming Antarctica, de Meststoffenwet, de Mijnbouwwet en de Wet milieubeheer. Naast deze wetten bieden de Kernenergiewet, Wet luchtvaart en de Wet windenergie op zee een grondslag voor een Aarhus-besluit voor zover deze besluiten met een mer of een mer-beoordeling worden voorbereid als bedoeld in de onderdelen 1 en 2 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Zoals in paragraaf 2.3.2 van deze memorie van toelichting is vermeld, sluiten de onderdelen elkaar niet uit en kan een Aarhus-besluit onder meerdere onderdelen vallen. Deze onderdelen zullen in het vervolg van de toelichting op het gewijzigde artikel 6:13 nader worden toegelicht.

Aangewezen besluiten in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten

1. mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige besluiten (onderdelen 1 tot en met 3)

Artikel 6, eerste lid, onder a, Verdrag gaat over inspraak over besluiten over het toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I bij het Verdrag. De activiteiten in bijlage I bij het Verdrag overlappen grotendeels met de activiteiten die worden genoemd in de mer-richtlijn en de richtlijn industriële emissies, waarvoor op grond van die richtlijnen verplichte inspraak geldt voor het betrokken toestemmingsbesluit.¹⁰¹

Onder de Omgevingswet is voor de implementatie van artikel 6 Verdrag dan ook grotendeels aansluiting gezocht bij de wettelijke regeling van de milieueffectrapportage.

¹⁰¹ Zie ook de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit (Stb. 2018, 290, p. 179). De inhoud van bijlage I bij het verdrag is geïnspireerd op (voorlopers van) genoemde richtlijnen.

Artikel 16.50 van de Omgevingswet bepaalt dat de UOV van toepassing is als voor een besluit over een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Op grond van artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet worden bij algemene maatregel van bestuur de projecten en de daarvoor benodigde besluiten aangewezen:

- a. die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, en
- b. waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

De projecten waar het om gaat, zijn aangewezen in artikel 11.6 van het Omgevingsbesluit in samenhang met bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Bijlage V bij het Omgevingsbesluit bevat een tabel waarin de mer-(beoordelings)plichtige projecten en de daaraan gekoppelde besluiten zijn aangewezen.

Bij de beoordeling, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet, houdt het bevoegd gezag onder andere rekening met de relevante criteria uit bijlage III bij de mer-richtlijn. Het bevoegd gezag maakt gebruik van de uitkomsten van de mer-beoordeling voor de vraag of de UOV wordt toegepast. Als uit de mer-beoordeling blijkt dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, ontstaat een mer-plicht. Op projecten die mer-plichtig zijn, is, zoals hiervoor is aangegeven, op grond van artikel 16.50 van de Omgevingswet de UOV van toepassing.

Naast de boven toegelichte op grond van de Omgevingswet mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten, behoren tot de mer-plichtige besluiten vergunningen waarvoor op grond van artikel 7 van de Wet bescherming Antarctica een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De Wet bescherming Antarctica, die naast de Omgevingswet is blijven bestaan, bevat een eigen regime voor milieueffectrapportage. In de Wet bescherming Antarctica, waarin dat regime is gekoppeld aan 'activiteiten' en niet aan projecten, worden delen van de afdeling milieueffectrapportage uit de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing verklaard.¹⁰²

2. Besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of van jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 Verdrag vallen (onderdelen 4 tot en met 10 van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten)

- *Besluiten over Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna activiteiten in programma's als bedoeld in afdeling 3.2. van de Omgevingswet (onderdeel 4)*

Onderdeel 4 betreft met name programma's voor de uitvoering van de Habitatrictlijn zoals beheerplannen voor een Natura 2000-gebied van provincie of Rijk als bedoeld in artikel 3.8, derde lid, respectievelijk artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet. Echter ook in andere programma's kan met toepassing van artikel 5.2, vierde lid, van de Omgevingswet een beschrijving van een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna activiteit zijn opgenomen als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan (zie de artikelen 11.18 en 11.41 van het Besluit activiteiten leefomgeving). Volgens artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb zijn dergelijke beheerplannen en andere programma's alleen voor beroep vatbaar voor zover het betreft een daarin opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan (toestemming verlenend onderdeel). In alle gevallen waarin een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit is toegestaan in een programma dat met de UOV is voorbereid, heeft het betrokken publiek rechtstreeks toegang tot de bestuursrechter in verband met deze toestemming.

Aanleiding om in deze gevallen rechtstreeks toegang tot de bestuursrechter te regelen voor leden van het betrokken publiek, is jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Afdeling over de Habitatrictlijn. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in twee uitspraken¹⁰³ overwogen dat een toestemmingsbesluit, zoals een natuurvergunning, in het kader van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, onder de reikwijdte van artikel 6, eerste lid, Verdrag valt. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt voorts dat de inspraakverplichtingen in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn niet verder strekken dan de verplichtingen op grond van artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn¹⁰⁴, 'dat een unierechtelijke implementatie is van de inspraakverplichtingen van

¹⁰² Zie artikel 7, tweede lid, van de Wet bescherming Antarctica.

¹⁰³ ECLI:NL:RVS:2018:2454 en ECLI:NL:RVS: 2021:1507, punt 5.5 en punt 5.7; zie uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 november 2016, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:491 (Slowaakse bruine beren II) en 2 maart 2024, C-432/21, ECLI:EU:C:2023:139, Commissie-Polen, goed bosbeheer, r.o. 172 en 173.

¹⁰⁴ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

het Verdrag van Aarhus', aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

- *Besluiten als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, van de Omgevingswet voor de uitvoering van artikel 14 van de Kaderrichtlijn water (onderdeel 5)*

Onderdeel 5 betreft stroomgebiedsbeheerplannen als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, van de Omgevingswet. In dat artikellid gaat het om de verplichte stroomgebiedsbeheerplannen, bedoeld in artikel 13 van de Kaderrichtlijn water, voor de Nederlandse delen van de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems. Artikel 14 van de Kaderrichtlijn water schrijft raadpleging van 'het publiek' voor bij de totstandkoming van stroomgebiedsbeheerplannen. Volgens artikel 1 van bijlage 2 Awb¹⁰⁵ zijn dergelijke stroomgebiedsbeheerplannen alleen voor beroep vatbaar voor zover het betreft een daarin opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan een activiteit is toegestaan. Daarom is die clausulering hier overgenomen.

- *Besluiten op grond van artikel 16.25 van de Omgevingswet voor de uitvoering van artikel 11 van de Zwemwaterrichtlijn (onderdeel 6)*

Onderdeel 6 betreft besluiten tot aanwijzing van een zwemlocatie als bedoeld in artikel 16.25 van de Omgevingswet. Artikel 11 van de Zwemwaterrichtlijn bevat een verplichting tot het voorzien in publieke participatie in het bijzonder bij de opstelling, herziening en bijwerking van lijsten van zwemwateren. In het meest recente uitvoeringsverslag van de Europese Unie noemt de Europese Commissie onder meer artikel 11 van de Zwemwaterrichtlijn (zie paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting).

- *Omgevingsvergunningen op grond van de Omgevingswet voor een op grond van artikel 16.65, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet aangewezen activiteit, met uitzondering van een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (7)*

Artikel 16.65, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet verplicht tot toepassing van de UOV bij aanvragen om een omgevingsvergunning in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen van activiteiten. Hieraan is uitvoering gegeven in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit. In het eerste lid, onder b tot en met k, van dat artikel is een aantal milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten aangewezen. Aan deze aanwijzing ligt diverse internationaal- en Europeesrechtelijke regelgeving ten grondslag.¹⁰⁶ Al deze activiteiten kunnen een aanzienlijk effect hebben op het milieu. Om die reden is de omgevingsvergunning met betrekking tot al deze activiteiten in onderdeel 7 als Aarhus-besluit aangewezen. Dit is vormgegeven door een integrale verwijzing naar artikel 16.65, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Overigens zal in deze gevallen veelal ook een mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht van toepassing zijn.

Op bovengenoemde verwijzing is één uitzondering aangebracht, te weten de omgevingsvergunning voor de rijksmonumentenactiviteit. In artikel 10.24, eerste lid, onder a, van het Omgevingsbesluit is toepassing van de UOV voorgeschreven ingeval de aanvraag om een omgevingsvergunning voor deze activiteit een archeologisch monument betreft of ingrepen aan een gebouwd of aangelegd monument met wezenlijke gevolgen voor de monumentale waarde. Deze aanwijzing houdt echter geen verband met het Verdrag, maar met het Verdrag van Granada. Hierop is in paragraaf 2.4 van deze toelichting al ingegaan. Het ruimere belanghebbendebegrip uit artikel 6:2a Awb geldt daarom niet voor deze categorie omgevingsvergunningen. Hetzelfde geldt voor de in artikel 6:13, tweede lid, opgenomen uitzondering op het zienswijzevereiste voor het "betrokken publiek".

Deze uitzondering van de omgevingsvergunning voor de rijksmonumentenactiviteit van de aanwijzing als Aarhus-besluit betekent dat zowel het loslaten van de zienswijze-voorwaarde voor beroep waarin artikel 6:13, tweede lid, Awb voorziet als het ruimere belanghebbendebegrip uit artikel 6:2a Awb voor deze categorie omgevingsvergunningen niet geldt.

- *Besluiten krachtens de Meststoffenwet voor de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (onderdeel 8)*

Onderdeel 8 betreft een besluit tot vrijstelling of ontheffing als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onder c, van de Meststoffenwet. Artikel 38, eerste en tweede lid, van de Meststoffenwet bevat een algemene bevoegdheid voor de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur tot

¹⁰⁵ Zoals die is komen te luiden ingevolge de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172, p. 93).

¹⁰⁶ Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, waarin per activiteit het relevante achterliggende internationaalrechtelijke kader is geschetst (Stb. 2018, 290, p. 342-345).

het verlenen van een vrijstelling of ontheffing van het bepaalde bij of krachtens de Meststoffenwet. Artikel 43, eerste lid, onder c, van de Meststoffenwet verklaart in een aantal gevallen de UOV van toepassing bij de voorbereiding van een besluit tot vrijstelling of ontheffing. Een ieder kan een zienswijze naar voren brengen (artikel 43, tweede lid, van de Meststoffenwet). De Meststoffenwet bevat onder meer bepalingen voor de uitvoering van de Nitraatrichtlijn, en van de daarop gebaseerde besluiten van de Europese Commissie, zoals de verlening van derogatie. In de uitspraak van 14 april 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak, ECLI:NL:RVS:2021:786, wordt de Meststoffenwet niet expliciet genoemd, maar kan wel worden gerekend onder, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak dit in r.o. 4.9 aanduidt: "andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en ruimtelijke ordening". Een besluit tot ontheffing of vrijstelling van het bepaalde bij of krachtens de volgende artikelen kan onder omstandigheden een aanzienlijk effect op het milieu hebben:

1. artikel 7: het verbod om meststoffen op of in de bodem te brengen,
2. artikel 14: de verantwoording van de aangevoerde, geproduceerde en afgevoerde dierlijke meststoffen,
3. artikel 16: de minimumomvang van opslagruimte mest,
4. artikel 19, eerste en tweede lid: varkensrechten,
5. artikel 20, eerste en derde lid: pluimveerechten,
6. artikel 21, eerste lid: fosfaatrechten,
7. artikel 26: verbod overgang rechten naar een ander concentratiegebied,
8. artikel 32: overschrijding plafonds varkens- en pluimveerechten en
9. artikel 33: percentage afroming productierecht.

Om reden van duidelijkheid voor burgers en bedrijven en om reden van uitvoerbaarheid wordt voorgesteld om geen onderscheid te maken tussen de bepalingen waarvan vrijstelling of ontheffing wordt verleend door ieder besluit als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onder c, van de Meststoffenwet onder dit wetsvoorstel te brengen.

- *Besluiten op aanvraag krachtens de Mijnbouwwet, die zijn voorbereid met toepassing van de UOV (onderdeel 9)*

Onderdeel 9 betreft besluiten die op aanvraag worden genomen krachtens de Mijnbouwwet. Het gaat alleen om mijnbouwvergunningen en instemmingen met winningsplannen die met de UOV worden voorbereid. Mijnbouwvergunningen hebben vooral een marktordenend karakter. Om eventuele milieugevolgen te reguleren, is naast de mijnbouwvergunning een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een boorgat en het exploiteren van een mijnbouwwerk verplicht op grond van artikel 3.321 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Naast deze vergunningplicht onder de Omgevingswet voorziet de Mijnbouwwet sinds 1 januari 2017¹⁰⁷ in de mogelijkheid om deze mijnbouwvergunningen bij eventuele gevolgen voor het milieu niet te verstrekken of in te trekken. Om de uitvoering niet te belasten met onnodige procedurele verschillen tussen enerzijds mijnbouwvergunningen die doorgaans niet als een Aarhus-besluit kwalificeren en anderzijds omgevingsvergunningen voor de activiteiten van het aanleggen van een boorgat en het exploiteren van een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.321 van het Besluit activiteiten leefomgeving die als Aarhus-besluit kwalificeren, wordt voorgesteld om alle besluiten die krachtens de Mijnbouwwet met toepassing van de UOV worden voorbereid onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen.

- *Besluiten omtrent vergunningverlening voor de introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu krachtens de Wet milieubeheer voor de uitvoering van EU-richtlijn inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (onderdeel 10)*

Onderdeel 10 betreft vergunningen krachtens de Wet milieubeheer voor de introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu. In artikel 9.2.2.3, vierde lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een vergunning de UOV en afdeling 13.2 Wet milieubeheer van toepassing zijn. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin de UOV en afdeling 13.2 Wet milieubeheer geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

In het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013 (hierna: Bggo) is voor een aantal categorieën van gevallen gebruik gemaakt van die mogelijkheid. De UOV en afdeling 13.2 Wet milieubeheer zijn wel van toepassing op aanvragen om een vergunning voor introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu voor overige doeleinden als bedoeld in artikel

¹⁰⁷ Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) (Stb. 2016, 554).

2.3, eerste lid, Bbgo. Ook een vergunning onder vaste voorschriften voor de toepassing van genetisch gemodificeerde planten wordt met de UOV en afdeling 13.2 Wet milieubeheer voorbereid¹⁰⁸. Voor beide gevallen vloeit dit voort uit artikel 9 van Richtlijn (EU) 2001/18 van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (PbEG 2001, L 106).

- *Besluiten tot weigering, wijziging of intrekking van een besluit als bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 (onderdeel 11)*

Dit onderdeel betreft besluiten tot weigering, wijziging of intrekking van besluiten die in de andere onderdelen van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn omschreven.

Artikel II (wijziging Omgevingswet)

Dit onderdeel voorziet in de toevoeging van 'op verzoek of ambtshalve' aan de aanhef van artikel 16.68 Omgevingswet. Op grond van dit artikel kan het bevoegd gezag op een aanvraag om een omgevingsvergunning de UOV buiten toepassing laten als een van de onder a tot en met c beschreven situaties zich voordoet. Daarbij gaat het in onderdeel b om het geval dat 'nationale veiligheidsbelangen het buiten toepassing laten van de UOV vereisen'. Achtergrond van deze wijziging is het volgende.

Zoals hiervoor al opgemerkt, heeft het 'Varkens in Nood'-arrest, en in het verlengde daarvan dit wetsvoorstel, betrekking op besluiten die vallen onder artikel 6 Verdrag. In het eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van dat artikel zijn inspraakverplichtingen opgenomen ten aanzien van de in die onderdelen bedoelde besluiten, maar tegelijkertijd bevat onderdeel c van dat lid de mogelijkheid voor een lidstaat om in haar nationale wetgeving te voorzien in een bevoegdheid om per geval te besluiten de bepalingen van artikel 6 niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, als de lidstaat meent dat een dergelijke toepassing op deze doeleinden van nadelige invloed kan zijn.

Als invulling van deze uitzonderingsmogelijkheid vanwege defensiedoeleinden moet voor zover het betreft de unierechtelijke implementatie van de inspraakverplichtingen van het Verdrag in de eerste plaats worden beschouwd artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel a in verbinding met onderdeel c, Verdrag in artikel 1, derde lid, mer-richtlijn. Deze artikelen zijn op hun beurt geïmplementeerd in artikel 16.44, eerste lid, Omgevingswet. Op grond van dat artikellid, voor zover hier van belang, kan het bevoegd gezag op verzoek of ambtshalve ontheffing verlenen van de verplichtingen op grond van paragraaf 16.4.2 Omgevingswet ('Milieueffectrapportage voor projecten') voor een project of deel daarvan dat alleen bestemd is voor defensie, als toepassing van de verplichtingen nadelige gevolgen heeft voor defensie. Daarnaast moet ook artikel 16.68, aanhef en onder b, Omgevingswet als omzetting van de uitzonderingsmogelijkheid vanwege defensiedoeleinden worden beschouwd. Daartoe wordt verwezen naar de implementatietabel bij de memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, waarin artikel 13.10 Wet milieubeheer wordt genoemd als een van de artikelen in het Nederlandse recht die als omzetting van artikel 6, eerste lid, (dus met inbegrip van onderdeel c van dat lid) moeten worden beschouwd.¹⁰⁹ Als het gaat om de omgevingsvergunning is artikel 13.10 Wet milieubeheer bij de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht eerst omgezet naar artikel 3.2 van die wet en bij de invoering van de Omgevingswet vervolgens naar artikel 16.68, aanhef en onder b, van die wet. Opgemerkt wordt daarbij dat zowel artikel 13.10 Wet milieubeheer (dat thans nog geldt voor vergunningen en ontheffingen op grond van die wet en een aantal andere wetten) als artikel 3.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht uitgaan respectievelijk eerder uitgingen van de mogelijkheid om te besluiten 'in het belang van de veiligheid van de Staat' de UOV buiten toepassing te laten. In artikel 16.68, aanhef en onder b, Omgevingswet is hiervoor als criterium in de plaats gekomen 'als nationale veiligheidsbelangen dat vereisen'. Dit brede generieke criterium omvat mede defensiedoeleinden.

Gebleken is dat de omzetting in artikel 16.68 van de uitzonderingsmogelijkheid vanwege defensiedoeleinden uit artikel 6, eerste lid, onderdeel c, Verdrag verduidelijking behoeft, gelet op

¹⁰⁸ Zie artikel 3.25, eerste lid, Bbgo.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 39.

vragen uit de uitvoeringspraktijk. Deze verduidelijking betreft de toevoeging van 'op verzoek of ambtshalve' aan de aanhef van artikel 16.68. Deze zinsnede is – louter om wetstechnische redenen – wel al onderdeel van artikel 16.44¹¹⁰, eerste lid, maar ontbreekt in artikel 16.68. Door deze zinsnede nu ook aan de aanhef van artikel 16.68 toe te voegen, wordt verduidelijkt dat de toepassing van dat artikel ook op deze wijze geschiedt. Overigens verandert er hierdoor materieel niets; ook naar huidig recht kan een besluit over toepassing van artikel 16.68 al zowel op verzoek als ambtshalve worden genomen, dus ook zonder dat dit uitdrukkelijk is bepaald. Met de voorgestelde toevoeging wordt echter voorkomen dat daarover enig misverstand kan ontstaan.

Artikel III (Overgangsrecht)

Dit artikel bevat het overgangsrecht. In lijn met het standaardovergangsrecht voor wijzigingen van bijlagen bij de Awb, zoals dat is geregeld in artikel 11:3 Awb, is gekozen voor eerbiedigende werking. Het nieuwe recht is niet van toepassing op op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanhangige bezwaar- en beroepsprocedures tegen besluiten die vóór dat tijdstip zijn bekendgemaakt, en evenmin op op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanhangige hogerberoepsprocedures tegen uitspraken die vóór dit tijdstip zijn bekendgemaakt. In plaats daarvan blijft het oude recht – oftewel de tijdelijke voorziening uit de afdelingsjurisprudentie – van toepassing.

Het oude recht geldt ook als het besluit is bekendgemaakt vóór inwerkingtreding van de wet, maar het bezwaar of beroep wordt ingesteld na inwerkingtreding. Daarentegen is het nieuwe recht (artikel 6:2a en artikel 6:13) van toepassing op het hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank die na inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt, ook als deze uitspraak betrekking heeft op een besluit dat voordien is bekendgemaakt.

Het overgangsrecht houdt ook rekening met lopende bezwaarschriftprocedures. De reden daarvoor is dat het nieuw voorgestelde artikel 6:2a ook geldt voor bezwaar. Bezwaar kan aan de orde zijn als er sprake is van mer-beoordelingsplichtige besluiten waarvoor een bestuursorgaan heeft beslist dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Onder het nieuwe recht is het bezwaar van een lid van 'het betrokken publiek' ook in dat geval ontvankelijk, mits het bezwaar tijdig is gemaakt of dat verschoonbaar niet of niet tijdig is gedaan (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E).

Artikel IV (inwerkingtredebepaling)

Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven zal de reparatiewet de dag na plaatsing in het Staatsblad in werking treden. Deze onmiddellijke inwerkingtreding is passend omdat het (aanvullende) verdragsimplementatie betreft. De inwerkingtreding van de reparatiewet zal een eind maken aan de gelding van de 'tijdelijke voorziening', in de vorm van de afdelingsjurisprudentie van 2021 (zie paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting). Voor wat betreft lopende procedures bij de rechtbanken of de Afdeling bestuursrechtspraak is voorzien in overgangsrecht dat uitgaat van eerbiedigende werking (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel III). Voor wat betreft procedures in (hoger) beroep die betrekking hebben op besluiten of uitspraken die zijn genomen of bekendgemaakt op een na de inwerkingtreding van deze wet gelegen moment, betekent de onmiddellijke inwerkingtreding dat het nieuwe recht van toepassing is. Dat betekent bijvoorbeeld dat een niet-belanghebbende die een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen een Aarhus-besluit waarvan het ontwerp ter inzage is gelegd voor de inwerkingtreding van deze wet, terwijl de bekendmaking en mededeling van het definitieve besluit na dat moment heeft plaatsgevonden, in beroep niet-ontvankelijk kan worden verklaard. De regering zal zich inspannen om met goede voorlichting, in aanloop naar de inwerkingtreding van de wet, deze voorzienbare gevolgen voor rechtzoekenden zoveel mogelijk te voorkomen.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu ondertekend.

¹¹⁰ De zinsnede 'op verzoek of ambtshalve' als het gaat om de toepassing van de ontheffingsmogelijkheid in artikel 16.44, eerste lid, Omgevingswet geldt als verduidelijking in relatie tot de ontheffingsmogelijkheid in het tweede lid van dat artikel, waarvan de toepassing enkel 'op verzoek' mogelijk is.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,