

Arrest Varkens in Nood: much ado about nothing

NTB 2021/137

1. Onderwerp van de bijdrage

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) arrest gewezen naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), ingediend door de rechtbank Limburg.² Inmiddels zijn er naar aanleiding van het arrest diverse blogs,³ artikelen⁴ en annotaties⁵ verschenen.

In diverse publicaties wordt gesproken van een ingrijpend arrest met grote betekenis voor het Nederlandse bestuursprocesrecht.⁶ In hun publicatie in *mr-online.nl* spreken Van Angeren en Barkhuysen van een bommetje onder het bestuursprocesrecht en Van Dijk over het schudden van het Nederlandse recht op zijn grondvesten. Het arrest zal zijns inziens aanzienlijke effecten op het procederen bij de rechter hebben en reden voor een feestje van de appellant zijn: diens rechten in procedures worden flink verruimd. Reinders en Van Mannekes verwachten dat het arrest de jarenlang als een gegeven beschouwde Nederlandse rechtspraak flink zal kunnen opschudden.⁷ Lameijer ziet significante ontwikkelingen, met name dat de onherroepelijkheid van omgevingsrechtelijke beschikkingen die met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden voorbereid, langer onzeker zal blijven, met bestuurlijk en economisch grote gevolgen. Benhadi spreekt van een buitengewoon belangrijk arrest met consequenties voor het Nederlandse bestuursprocesrecht.⁸

Mij lijkt dat de betekenis van het arrest zwaar wordt overschat. Om de conclusie te onderbouwen dat het arrest eigenlijk beperkte gevolgen heeft en dat op vrij eenvoudige wijze artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan worden aangepast, wil ik stilstaan bij een aantal onderwerpen dat behandeling behoeft.

In par. 2 memoreer ik kort de antwoorden van het Hof op de gestelde vragen. In par. 3 vraag ik aandacht voor de verwijzingsuitspraak van de rechtbank Limburg en vooral voor de kennisgevingen van de gemeente Echt-Susteren. Par. 4 gaat in op de gevolgen van het antwoord op de eerste en tweede vraag. Daarbij komt jurisprudentie aan bod en ook de vraag of wetwijziging nodig is. In par. 5 komt de vraag aan de orde of het arrest aanleiding is voor een beroepsrecht van niet belanghebbenden bij de bestuursrechter. Paragrafen 6 en volgende gaan over de gevolgen voor artikel 6:13 Awb. Ik sluit af met een voorstel voor aanpassing van artikel 6:13 (par. 8) en betrek daarbij de ervaringen uit de rechtspraak (par. 7). Par. 9 bevat mijn conclusies.

2. De antwoorden op de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag:

- Artikel 9, tweede lid van het Verdrag van Aarhus verzet zich er niet tegen dat de leden van het publiek⁹ als zodanig geen toegang tot de rechter hebben om op te komen tegen een Aarhus-besluit.
- Artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus verzet zich er wel tegen dat deze personen geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend.

Derde tot en met zesde vraag:

- Artikel 9, tweede lid van het Verdrag van Aarhus verzet zich ertegen dat de ontvankelijkheid van het daarin bedoelde beroep in rechte, dat wordt ingesteld door het betrokken publiek,¹⁰ afhankelijk wordt gesteld van zijn deelname aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, ook al is deze voorwaarde niet van toepassing wanneer het publiek redelijkerwijs niet kan worden verweten dat het daar niet aan heeft deelgenomen.

3. De verwijzingsuitspraak van de rechtbank Limburg¹¹

3.1 Een verwijzingsuitspraak van de rechtbank

Het is om in ieder geval drie redenen bijzonder dat de rechtbank Limburg een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft gedaan.

1 Mr. H.A.J. (Henk) Gierveld is werkzaam als wetgevingsjurist en gemachtigde beroepszaken bij de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast is hij als toegevoegd onderzoeker verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Het artikel is vanuit die hoedanigheid geschreven. Het artikel is afgerond op 14 april 2021.

2 HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

3 De blogs zijn te vinden op andere andere websites van een aantal advocatenkantoren, zoals: *stibbeblog.nl*, *nysingh.nl*, *blogomgevingsrecht.nl*, *kienhuishoving.nl*.

4 G.A. van der Veen, 'Art. 6:13 Awb in nood', *TO 2021*, afl. 1, p. 3-6.

5 R.J.N. Schlössels & H.C.F.J.A. de Waele in *JB 2021/28*; J.H.N. Ypinga & J. Tingen in *BR 2021/21*, W.Th. Douma in *JM 2021/33*, E.J. van Dijk in *Nieuwsbrief StAB OGR 2021-0006*, J.W.A. Lameijer, *Juridisch up to Date*, 29 januari 2021.

6 Zie Jan Reinier van Angeren & Tom Barkhuysen, 'Bommetje onder het bestuursprocesrecht', geplaatst op *mr-online.nl*.

7 Roelof Reinders & Marije van Mannekes, 'Personenfuik 6:13 Awb. Hof van Justitie acht personenfuik 6:13 Awb voor milieuorganisaties in strijd met Verdrag van Aarhus', op *blogomgevingsrecht.nl*.

8 Rachid Benhadi in *Sdu Nieuws Bestuursrecht*, 19 januari 2021.

9 Lees: eenieder.

10 Lees (gemakshalve): een belanghebbende. Zie over de vraag of belanghebbende overeenkomt met het betrokken publiek: B.J. Schueler, *Tussen te veel en te weinig, subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak*, *preadvies Vereniging voor Bouwrecht*, IBR 2009, p. 28-30.

11 Rb. Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, m.nt. R.S. Wertheim, *AB 2019/177*, T. Barkhuysen & K. Giezeman, *JG 2019/8* en E.J.H. Plambeck, *JM 2019/46*.

1) Allereerst valt op dat het verzoek gedaan is door de rechtbank en niet door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling). Artikel 267 VWEU geeft echter iedere gerechtelijke instantie de mogelijkheid om een dergelijke prejudiciële beslissing te vragen.¹²

2) Het gaat om een uitspraak van de enkelvoudige kamer. Hoofddregel van artikel 8:10 van de Awb is dat zaken die bij de rechtbank aanhangig worden gemaakt, in behandeling worden genomen door een enkelvoudige kamer, tenzij de zaak naar het oordeel van de enkelvoudige kamer ongeschikt is voor behandeling door één rechter. Redenen voor verwijzing naar de meervoudige kamer kunnen de complexiteit van de rechtsvraag zijn of het feitencomplex, de te verwachten geschillen van inzicht of het maatschappelijk belang van de zaak.¹³ Het feitencomplex is eenvoudig (zie daartoe par. 3.2), de complexiteit van de rechtsvraag lijkt mij gegeven als besloten wordt om het Hof te vragen om uitleg van het Verdrag van Aarhus. Mij is niet duidelijk waarom de enkelvoudige kamer de zaak niet heeft doorverwezen naar de meervoudige kamer.^{14 15}

3) In artikel 267 van het VWEU is niet alleen neergelegd dat het Hof bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over onder andere de uitlegging van de verdragen, maar ook dat het verzoek noodzakelijk is “voor het wijzen van haar vonnis”. Het is de vraag of de rechtbank die uitleg wel nodig heeft om uitspraak te doen.

3.2 De casus als opgenomen in de uitspraak van de rechtbank Limburg

“Op 13 oktober 2016 heeft vergunninghoudster een aanvraag gedaan voor de uitbreiding/wijziging van de bestaande varkenshouderij aan de Kerkstraat 10 te Koningsbosch. Het gaat om het realiseren van een nieuwe stal (stal 7) voor 855 guste en dragende zeugen, het in de bestaande stallen wisselen van 484 opfokzeugen voor 125 kraamzeugen en het realiseren van een overdekte zeugenuitloop.”¹⁶

De kennisgeving van deze aanvraag heb ik niet kunnen vinden in het Gemeenteblad, maar aangenomen mag worden dat de rechtbank de omschrijving van de aanvraag heeft gelezen in de ingediende aanmeldnotitie. Het besluit naar aanleiding van de aanmeldnotitie is zowel in het Gemeenteblad als de Staatscourant verschenen.¹⁷

“De aanvraag is voorts bekendgemaakt in het Gemeenteblad van verweerders gemeente van 21 oktober 2016:

‘Aanvraag omgevingsvergunning, bouwen van een nieuwe stal, Kerkstraat 10, Koningsbosch’.¹⁸

De aanvraag is die voor een reguliere bouwvergunning.¹⁹ Wat opvalt is dat in de kennisgeving staat dat burgemeester en wethouders bekendmaken dat zij “de volgende aanvragen [...] voor een omgevingsvergunning hebben ontvangen.” Wat daar fout gegaan is, weet ik niet. Uit het meervoud zou kunnen worden afgeleid dat het de bedoeling was om ook de aanvraag voor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo op te nemen. Mocht het inderdaad de bedoeling zijn geweest om te volstaan met een kennisgeving van de aanvraag om een reguliere bouwvergunning, dan zouden B en W ingevolge artikel 3.9, eerste lid, van de Wabo binnen acht weken na 13 oktober 2016 (met de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen) op de aanvraag om een omgevingsvergunning moeten beslissen, “op straffe” van vergunningverlening van rechtswege. Een bekendmaking, bedoeld in artikel 3.9, vierde lid, van de Wabo heb ik niet kunnen vinden in het Gemeenteblad.

“Vervolgens is in het Gemeenteblad van 6 juli 2017 kennisgegeven van: ‘Ontwerp omgevingsvergunning, bouwen van een nieuwe stal, Kerkstraat 10, Koningsbosch’.”²⁰

De kennisgeving van 6 juli 2017²¹ heeft inderdaad als opschrift ontwerpomgevingsvergunning, maar inhoudelijk lijkt het opnieuw een kennisgeving van de aanvraag voor een reguliere bouwvergunning. Nu echter met vermelding van het voornemen van B en W om de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen: de aanvraag, de ontwerpbeschikking en alle overige relevante stukken liggen ter inzage gedurende een periode van zes weken. Dat de gemeente er wel van uitging dat par. 3.3 (de uitgebreide voorbereidingsprocedure) van de Wabo van toepassing was, blijkt uit hetgeen zij schrijft over zienswijzen, maar de rechtsmiddelenclausule is verwarrend,^{22 23} de zakelijke weergave van de inhoud van de ontwerpvergunning (bouwen) te beperkt en de kennisgeving van (de zakelijke inhoud van) het ontwerp van de milieuvergunning ontbreekt.

“Op 28 september 2017 heeft verweerder de aangevraagde omgevingsvergunning verleend en hiervan

12 Artikel 30b, tweede lid, Wet op de Raad van State: “De Afdeling bestuursrechtspraak neemt kennis van door de rechtbank gestelde prejudiciële vragen.”

13 *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, artikel 8:10 Awb.

14 Zie: E.J.H. Plambeck, ‘Prejudiciële vragen over de kern van het Nederlandse bestuursprocesrecht’, *JM* 2019/4.

15 Ook Schlössels en De Waele wijzen op dat aspect. Bovendien merken zij op dat het arrest “met zulke majeure gevolgen” door de Eerste Kamer is gewezen (vijf leden) en niet door de Grote Kamer (vijftien leden).

16 Rb. Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, ro. 1.

17 *Gemeenteblad* 2016, 137096 en *Staatscourant* 2016, 44062.

18 Rb. Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, ro. 1.2, eerste zin.

19 *Gemeenteblad* 2016, 148935.

20 Rb. Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, ro. 1.2, tweede zin.

21 *Gemeenteblad* 2017, 115333.

22 “Gedurende de hierboven genoemde periode van zes weken kunnen door belanghebbenden schriftelijke zienswijzen tegen de ontwerpbeschikking bij ons college worden ingebracht. [...] Desgewenst bestaat voor een ieder de gelegenheid mondeling van gedachten te wisselen over de aanvraag en de ontwerpbeschikking alsmede tot het mondeling inbrengen van zienswijzen daartegen. De aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld daarbij aanwezig te zijn.”

23 Artikel 3.12, vijfde lid, Wabo bepaalt dat eenieder zienswijzen naar voren kan brengen.

kennisgegeven in de Staatscourant van 5 oktober 2017. Daarin is vermeld dat de omgevingsvergunning is verleend voor de activiteit bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo en voor de activiteit oprichten, veranderen of in werking hebben van een vergunningplichtige milieu-inrichting of mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.”²⁴

In deze kennisgeving²⁵ wordt voor het eerst de milieuvergunning genoemd, en gezegd dat de ontwerpbesluiting ter visie heeft gelegen. Die kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid van de Awb heb ik niet in het Gemeenteblad gevonden en is ook niet opgenomen op de website van overheid.nl.

3.3 Enkele opmerkingen over de vaststelling van de feiten

In de feitenopsumming wordt veel aandacht besteed aan het besluit dat er geen milieueffectrapport behoefde te worden opgesteld. Dat lijkt me in deze zaak, die over de toegang tot de bestuursrechter gaat, geen relevant gegeven. De rechtbank schrijft dat de aanvraag (voor de uitbreiding/wijziging van de bestaande varkenshouderij) bekendgemaakt is in het Gemeenteblad van 21 oktober 2016. Uit de kennisgeving blijkt slechts dat een aanvraag voor de bouw van een stal is ontvangen. Dat er ook een milieuvergunning is aangevraagd, wordt eerst duidelijk bij de verlening van die vergunning. Niet duidelijk is geworden of de gemeente daadwerkelijk toepassing heeft gegeven aan par. 3.3 van de Wabo, wel dat geen kennis is gegeven van (de zakelijke inhoud van) het ontwerp van de milieuvergunning.²⁶

Het Hof neemt de feitenvaststelling van de rechtbank vrijwel woordelijk over, maar geeft daar wel een eigen draai aan. Zo stelt het Hof vast dat op de aanvraag voor de uitbreiding en wijziging van de varkensstal de “voorbereidingsprocedure van toepassing [was], in het kader waarvan de bevoegde instantie een ontwerpbesluit over de vergunningsaanvraag neemt, waartegen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht.” Dat had inderdaad moeten, maar dat heeft de gemeente niet gedaan. Ook het Hof besteedt veel aandacht aan het besluit dat geen milieueffectrapport behoefde te worden gemaakt, zoals gezegd is dat geen relevant feit en speelt dat in de vragen van de rechtbank geen rol. Het Hof besteedt geen aandacht aan het feit dat de ontwerp milieuvergunning niet ter inzage heeft gelegen en er in het geheel geen mogelijkheid is geboden om zienswijzen naar voren te brengen door eenieder. Dat is geen verwijt aan het Hof, maar wel aan de rechtbank, die met de vaststelling van de feiten een niet volledige duiding heeft gegeven van de casus.

3.4 Enkele opmerkingen over de noodzaak tot het stellen van prejudiciële vragen

De kennisgevingen van de gemeente komen niet in aanmerking voor de schoonheidsprijs. De rechtbank Limburg heeft aan de gebreken geen conclusies verbonden, maar in de case vooral aanleiding gezien om prejudiciële vragen te kunnen stellen. De zaak is echter niet geschikt om prejudiciële vragen te stellen en er was bovendien geen enkele noodzaak om het Hof te vragen om een uitleg van het Verdrag van Aarhus. Ook zonder die uitleg had de rechtbank Limburg de beroepen van de milieuvereniging ontvankelijk kunnen verklaren. Het zou anders zijn als de gemeente de milieuvergunning ter inzage had gelegd, eenieder de gelegenheid had geboden om zienswijzen naar voren te brengen en partijen om niet verschoonbare redenen dat niet hadden gedaan. Dan was er sprake van een geschikte casus. Maar wel een theoretische casus. Immers, uit de naar voren gebrachte beroepsgronden, zoals verwoord door de rechtbank Limburg, komt naar voren dat er geen twijfel over zal kunnen bestaan dat de dierenarts en de milieuverenigingen zienswijzen naar voren hadden gebracht als hun die gelegenheid was geboden. In de beroepsprocedure was het beroep van de dierenarts niet ontvankelijk verklaard en zouden de beroepen van de milieuverenigingen inhoudelijk zijn beoordeeld, waarbij ook aan de orde zou komen of terecht was besloten dat er geen milieueffectrapport behoefde te worden gemaakt.

De presentatie van de casus, de informatie van artikelen en de volgens de rechtbank relevante jurisprudentie, maakt dat de Europese rechter uitspraak doet op gestelde vragen over een veralgemeniseerde casus.²⁷ Antwoorden die niet nodig zijn voor de rechtbank om te beslissen. De Europese rechter heeft zich niet – en hoeft dat misschien ook niet – verdiept in de parlementaire geschiedenis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) van afdeling 3.4 van de Awb, de achterliggende redenen van artikel 3:15, tweede lid, Awb dat ook anderen dan belanghebbenden zienswijzen naar voren kunnen brengen, van de achtergronden van artikel 8:1 Awb en ook niet in de beweegredenen en verwachtingen om bij de Aanpassingswet uov Awb het toepassingsbereik van artikel 6:13 Awb te verbreden. Het lijkt me goed, zeker met het oog op mogelijke oplossingen, om in ieder geval aandacht te besteden aan de redenen om in 2005 artikel 6:13 te wijzigen.

Inmiddels heeft het Hof arrest gewezen en lijkt bovenstaande exegese van de uitspraak van de rechtbank niet meer relevant, ik kom daar later op terug. Het is duidelijk dat er wat gedaan moet worden aan artikel 6:13. In par. 4 wil ik eerst stilstaan bij de werkingssfeer – het toepassingsbereik – van het Verdrag van Aarhus en de koppeling tussen artikel 6 en artikel 9, tweede lid van dat verdrag.

24 Rb. Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, ro. 1.2, derde en vierde zin.

25 Staatscourant 2017, 57342.

26 Artikel 3.10, eerste lid, Wabo, juncto artikel 3:12, eerste lid, Awb.

27 Het Hof beperkt zich in de regel tot antwoorden op gestelde vragen die nodig zijn om het geschil te beslechten. Om die reden is het Hof ook niet ingegaan op de door de rechtbank gestelde vraag over de onderdelentrichter: die speelde immers geen rol in de casus.

4. Het Verdrag van Aarhus

4.1 Werkingssfeer van het verdrag

Het Verdrag kent drie pijlers: te weten 1. het recht op de toegang tot milieu-informatie (artikelen 4 en 5), 2. de inspraak voor het publiek bij de totstandkoming van milieubesluiten (artikelen 6 tot en met 8) en 3. de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (artikel 9).

Met de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus²⁸ is met name de Wet openbaarheid van bestuur gewijzigd, daarnaast zijn wijzigingen doorgevoerd in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Deze wijzigingen strekten ter implementatie van de eerste pijler. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat de tweede pijler (inspraak) en de derde pijler (toegang tot de rechter) reeds in verschillende wetten grotendeels zijn geïmplementeerd. Wel is alsnog voorzien in inspraak van het publiek in het kader van de totstandkoming van enkele plannen en programma's als bedoeld in de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet op de waterhuishouding, waar deze inspraak nog niet goed was geregeld.²⁹ De wet bevatte geen wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht en ook geen wijzigingen ten aanzien van de van toepassing zijnde verklaring van afdeling 3.4 in verschillende sectorale wetten.

4.2 Aarhus-besluiten

In artikel 6 van het Verdrag van Aarhus zijn bepalingen opgenomen over specifieke activiteiten. In het eerste lid wordt ingegaan op welke activiteiten de eisen van artikel 6 van toepassing zijn. Het Verdrag bepaalt dat het in ieder geval gaat om besluiten ten aanzien van het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten genoemd in bijlage I. Met andere woorden om activiteiten die opgenomen zijn in bijlagen bij richtlijn 2010/75/EU (RIE) en de richtlijn 2011/92/EU (mer-richtlijn).³⁰ Ook voor andere besluiten dan genoemd in bijlage I voor activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, moeten de eisen van artikel 6 van toepassing zijn. In het Nederlandse bestuursrecht voldoen veel meer besluiten aan de eisen van artikel 6, door het van toepassing zijn van afdeling 3.4 van de Awb en bovendien – niet per se nodig voor de naleving van het Verdrag – door het naar voren brengen van zienswijzen ook mogelijk te maken voor eenieder.³¹ Zo gezien is het

kwalificeren van besluiten als Aarhus-besluiten, waar het gaat om de eisen van artikel 6, niet zo belangrijk, als maar duidelijk is dat tussen die vele besluiten ook de Aarhus-besluiten als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a en b, zitten. De kwalificatie van besluiten als Aarhus-besluiten lijkt wel nodig door het Hof-arrest waaruit naar voren komt dat de eis van het voorafgaand naar voren hebben gebracht van een zienswijze niet mag worden gesteld bij Aarhus-besluiten (lees: maar wel bij niet-Aarhus-besluiten). Onderzocht moet dan worden of het besluit ook een Aarhus-besluit is als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus.

Dat levert problemen op voor het bestuursorgaan dat in zijn kennisgeving van het ontwerp-Aarhus-besluit niet langer mag wijzen op de werking van artikel 6:13. Dat betekent dat ook het bestuursorgaan moet nagaan of er sprake is van een besluit met mogelijk aanzienlijke milieueffecten. Dat levert ook een werklast op voor de bestuursrechter, omdat alleen bij Aarhus-besluiten de (naast belanghebbende zijn) extra voorwaarde niet mag worden gesteld. En alleen bij Aarhus-besluiten kan de bestuursrechter het niet hebben ingediend van een zienswijze eiser/appellant niet tegenwerpen en zal hij de beroepsgrond in behandeling nemen.³² Op zich is het vertalen van bijlage 1 bij het Verdrag van Aarhus nog wel te doen (zie par. 4.2.1), maar het wordt lastig om op te noemen welke besluiten onder artikel 6, eerste lid, onder b vallen (zie par. 4.2.2).³³

4.2.1 Artikel 6, eerste lid, onder a, en bijlage I van het Verdrag van Aarhus

In de tweede rechtsoverweging van de verwijzingsuitspraak stelt de Limburgse rechter vast dat het in de hem voorgelegde zaak gaat om een Aarhus-besluit, gezien de (vergunde) uitbreiding van het aantal dieren met 855 guster dragende zeugen (zie artikel 6, eerste lid, onder a in combinatie met Bijlage I, onder 15, van het Verdrag van Aarhus: > 750 zeugen). De zaak valt ook onder de werking van de RIE-richtlijn (artikel 10 in combinatie met Bijlage I onder 6.6 c van Richtlijn 2010/75: > 750 zeugen) en onder de mer-richtlijn (artikel 4, eerste en tweede lid in combinatie met Bijlage I onder 17c en Bijlage II onder 1c van Richtlijn 2011/92: < 900 zeugen (intensief veeteeltbedrijf)). Het is duidelijk dat het om een artikel 6, eerste lid, onder a bedoeld Aarhus-besluit gaat, hetgeen ook wordt bevestigd door het Hof.³⁴

4.2.2 Artikel 6, eerste lid, onder b, van het Verdrag van Aarhus

Maar, zo zegt het verdrag, partijen passen de bepalingen van artikel 6 ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Daarbij hebben partijen een discretionaire bevoegdheid. Probleem daarbij is dat het begrip milieu niet gedefinieerd is en dus ruim moet worden

28 Stb. 2004, 519.

29 Kamerstukken II 2002/03, 28 385, nr. 3, p. 5.

30 Zie ook: J. Verbeek, 'Inspraak volgens het Verdrag van Aarhus', *SEW*, nr. 5, p. 206.

31 "Gelet op het voorgaande acht de afdeling de conclusie gerechtvaardigd dat het recht op inspraak in het Verdrag wordt toegekend aan 'het publiek' en niet aan 'het betrokken publiek' en antwoordt zij op de eerste vraag dat artikel 6 van het Verdrag verplicht tot het bieden van gelegenheid tot inspraak voor een ruimere kring dan die van de belanghebbenden, bedoeld in artikel 1:2 Awb, voor zover het activiteiten in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Verdrag betreft." 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, W08.09.0005/I/A 12 maart 2009, Bijlage bij *Kamerstukken II 2008/09*, 30 844, nr. 45.

32 Tenzij door toepassing van het relativiteitsvereiste de bestuursrechter niet aan inhoudelijke behandeling toekomt.

33 Uitgebreid: B.J. Schueler, p. 31-33.

34 Ook vastgesteld in het arrest *Varkens in Nood*, ro. 9.

uitgelegd. Wel mag de grens worden getrokken bij het criterium mogelijk aanzienlijk effect op het milieu.³⁵ Lang niet alle milieubesluiten vallen onder de werkingssfeer van het verdrag.

4.3 *Uitspraken waarin de bestuursrechter ingaat op het Aarhus-karakter van het besluit*

Inmiddels is de rechtbank Gelderland in een tweetal zaken overgegaan tot een inhoudelijke beoordeling van een beroepsgrond, daar waar een zienswijze achterwege was gebleven. Het ging om een melkrundveehouderij. De rechtbank stelt dat het “in deze zaak ook [gaat] over een milieuaangelegenheid waarop het Verdrag van Aarhus van toepassing is.”³⁶ De rechtbank Gelderland motiveert haar vaststelling niet. Twee eisers zijn bij de rechtbank Oost-Brabant opgekomen tegen de omgevingsvergunning voor de verbouwing van een deel van kasteel Gemert en de aanleg van een tijdelijke parkeerplaats. Uiteindelijk is het de bedoeling dat in het kasteel acht appartementen en een hotel met restaurant en zalen worden gerealiseerd met een verwachte capaciteit van 150.000 bezoekers per jaar. In deze zaak oordeelt de rechtbank Oost-Brabant dat er geen sprake is van een Aarhus-besluit.³⁷

De Gelderse rechtbank heeft de kwalificatie Aarhus-besluit nodig om de beroepsgrond inhoudelijk te kunnen beoordelen, nu er geen zienswijze was ingediend. De rechtbank Overijssel is van mening dat alleen bij een Aarhus-besluit het beroep van een niet belanghebbende die wel een zienswijze heeft ingediend, ontvankelijk zou kunnen zijn (zie par. 5.4).

Op 14 april 2021 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in de beroepen tegen het bestemmingsplan Haghoek Rosarium Westeres, een plan ter actualisatie van verschillende bestemmingsplannen, met een overwegend consoliderend karakter. Een appelland had geen zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht, aangevoerd werd echter – onder verwijzing naar het arrest Varkens in Nood – dat artikel 6:13 van de Awb buiten toepassing zou moeten blijven.

Mij lijkt dat dit bestemmingsplan geen Aarhus-besluit is en ik sluit niet uit dat de Afdeling dat ook zo ziet. Maar de Afdeling grijpt de casus aan te wijzen op de voor de rechtspraak onwerkbaar situatie die ontstaat door de inhoudelijke en soms zeer gecompliceerde beoordeling om telkens na te gaan of een besluit onder de werkingssfeer van artikel 6 van het verdrag valt. Reden voor haar om in afwachting van de noodzakelijke wijziging van artikel 6:13 Awb te kiezen voor een 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.

35 Verbeek noemt in dat verband ook besluiten op grond van artikel 4 van de kaderrichtlijn water en artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn.

36 Rb. Gelderland 25 februari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:935 en ECLI:NL:RGGL:2021:938.

37 Rb. Oost-Brabant 23 februari 2021, ECLI:NL:ROBR:2021:839.

“Daarom zal in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is toegepast, artikel 6:13 van de Awb niet worden tegengeworpen aan belanghebbenden. Daarbij beschouwt de Afdeling als omgevingsrechtelijke zaken de zaken over besluiten 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.”³⁸

De Afdeling spreekt over de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Op zich was dat de benaming van afdeling 3.5 vóór inwerkingtreding van de Aanpassingswet uov Awb. Het gaat, zo blijkt uit de opsomming, om besluiten die worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) met de mogelijkheid voor eenieder om zienswijzen naar voren te brengen. De ruimhartige uitleg van het verdrag sluit naar mijn mening goed aan op de voorgestelde wijziging van artikel 6:13 Awb (zie par. 8.3).

5. Toegang tot de rechter voor het publiek

Artikel 9 onderscheidt drie categorieën. Het eerste lid gaat over geschillen over de toegang tot milieu-informatie, het tweede lid over Aarhus-besluiten en het derde lid over de naleving van het nationaal milieurecht.³⁹ Het antwoord op de eerste en tweede vraag krijgt in de reacties minder aandacht dan het antwoord op de derde tot en met zesde vraag. Dat lijkt me terecht. Het Hof geeft in overweging 1 immers aan dat het gaat om een uitlegging van artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus. De vragen van de rechtbank Limburg hebben ook alleen betrekking op het tweede lid. In zijn antwoord besteedt het Hof echter – zij het summier – ook aandacht aan het derde lid. Zijn opmerking over artikel 9, derde lid, behoort naar mijn mening niet al te veel aandacht. Ook A-G Bobek⁴⁰ volstaat met een beperkte reactie op de tweede vraag van de rechtbank.

In een aantal reacties worden echter (vergaande) conclusies getrokken over de toegang tot de rechter voor het publiek. Reden om in deze paragraaf daar toch aandacht aan te besteden.

5.1 *De rechtbank Limburg en het Hof*

In de zaak van de dierenarts komt de rechtbank tot de voorlopige conclusie dat het beroep van de dierenarts

38 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786. De uitspraak gaat vergezeld van een persbericht.

39 Schueler 2009, p. 35: “Dat derde lid gaat over toegang tot de rechter ter zake van de schending van nationaal milieurecht”; zie ook C.W. Backes in zijn noot bij het arrest van 15 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:682, AB 2015/447.

40 Conclusie van de A-G van 2 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:541. Zie over de conclusie onder meer G.H.J. Heutink, ‘Duet tussen ‘t nachtegaaltje en A-G Bobek over het Unierecht’, *TBR* 2020/117.

niet ontvankelijk is: zij is geen belanghebbende. Maar de rechtbank ziet ook dat de inspraakprocedure gebrekkig is verlopen. Dat leidde tot haar vraag of niet eenieder bij gestelde schending van voor het publiek geldende procedurele vereisten en inspraakrechten, zoals opgenomen in artikel 6 van dit verdrag, toegang tot de rechter dient te hebben? Daar waar zij over de rechter praat, verstaat zij de bestuursrechter. Zij besteedt op zich wel aandacht aan de rol van de civiele rechter, maar ziet voor deze rechter geen rol weggelegd in deze zaak. De beantwoording van de vraag is niet eenvoudig, omdat de rechtbank in haar vraag uitgang van de aanname dat artikel 6 inspraakrechten toekent aan eenieder. A-G Bobek en het Hof menen dat, ondanks dat in artikel 6 gesproken wordt over het publiek en het betrokken publiek, artikel 6 zich richt tot het betrokken publiek.⁴¹ A-G Bobek acht de tekst van artikel 9, tweede lid, vrij duidelijk: er is alleen een recht op toegang tot de rechter voor het betrokken publiek. Hij memoreert dat het de keuze van de auteurs van het Verdrag van Aarhus was om ten aanzien van milieukwesties geen actio popularis in te voeren. Het was ook gezien het verschil tussen het tweede en derde lid duidelijk niet de bedoeling om toegang tot de rechter te verlenen aan het publiek in zijn geheel, alleen het tweede lid van artikel 9 verwijst naar artikel 6.

Het Hof schrijft in zijn eerste overweging dat het arrest een uitleg is van artikel 9, tweede lid. Maar om de eerste en tweede vraag, naar de mogelijkheden voor het publiek om naar de rechter te kunnen stappen, te beantwoorden, gaat het Hof wel in op de verhouding tussen het tweede en derde lid. Het Hof stelt vast dat artikel 9, tweede lid, zich er niet tegen verzet dat het publiek geen toegang heeft tot de rechter die beslist over geschillen inzake Aarhus-besluiten. In Nederland is dat de bestuursrechter en alleen belanghebbenden hebben toegang tot de bestuursrechter. Het Hof stelt verder vast – ik zou dat een ten overvloede overweging willen noemen – dat artikel 9, derde lid, zich er wel tegen verzet dat het publiek geen toegang tot de rechter kan hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces, die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend. Dat betekent dat de dierenarts naar de rechter kan stappen als zij meent dat haar inspraakrechten zijn geschonden. Maar ook dat zij, omdat zij niet belanghebbende is, geen toegang tot de bestuursrechter heeft.

De rechtbank spreekt nadrukkelijk over de toegang tot de bestuursrechter. De civiele rechter wordt door de rechtbank mij te makkelijk opzijgezet. Dat doet geen recht aan de nuttige functie van de civiele rechter als restrechter. Zie ook Verbeek die erop wijst dat het Verdrag van Aarhus niet de eis stelt dat milieugeschillen aan een bestuursrechter voorgelegd moeten kunnen worden. Zie ook haar vermelding van een uitspraak van de Afdeling dat de rechtsgang naar de burgerlijke rechter voldoet ter nakoming van het uit de mer-richtlijn voortvloeiende recht op toegang tot de rechter en de overweging “dat de procedure bij de burgerlijke rechter volgens appellante voor haar niet de meest gunstige

is, maakt niet dat een dergelijke procedure niet als eerlijk, billijk en snel en niet buitensporig kostbaar kan worden aangemerkt.”⁴² In andere uitspraken overweegt de Afdeling dat uit het unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming niet voortvloeit dat er geen plaats is voor de civiele rechter.⁴³

5.2 Literatuur over toegang tot de bestuursrechter voor een niet belanghebbende

In zijn redactioneel in het *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* vraagt Van der Veen zich af of het publiek in rechte alleen zou mogen klagen over een (gestelde) schending van rechten op inspraak in de voorbereiding van het besluit, of dat het publiek daarnaast voluit het besluit zelf zou mogen aanvechten. Van der Veen vermoedt dat het “opkomen tegen een besluit” gelijk moet worden gesteld aan het “beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces”.⁴⁴ Van der Veen bedoelt de bestuursrechter, maar zijn gelijkstelling zou tot gevolg hebben dat als het publiek wel in de gelegenheid was gesteld om zienswijzen naar voren te brengen, er geen toegang tot de rechter is omdat de indiener geen belanghebbende (lid van het betrokken publiek) is. Maar als dan door een fout van een bestuursorgaan de inspraakrechten van een lid van het publiek zijn geschonden, zou er wel toegang tot de rechter zijn voor degene aan wie rechten zijn onthouden ook als hij geen belanghebbende is? Met als bonus dat hij bij de rechter niet alleen kan opkomen voor het schenden van inspraakreacties maar ook nog inhoudelijke gronden mag aanvoeren?

Benhadi waarschuwt dat als het nationale recht ruimere inspraakrechten toekent aan niet belanghebbenden (eenieder), dat dan artikel 9, derde lid, met zich brengt, dat deze personen (dus óók niet belanghebbenden) toegang tot de rechter moeten hebben om deze ruimere inspraakrechten af te dwingen. Ook Benhadi doelt op de bestuursrechter.⁴⁵ Benhadi gaat nog verder, waar hij schrijft: “Echter, gelet op het arrest van het Hof van Justitie, moet een niet-belanghebbende die zienswijzen heeft ingediend tegen een ontwerpbesluit, zich bij de rechter kunnen beroepen op deze inspraakrechten. Kortom: een beroepsrecht voor niet-belanghebbenden.”⁴⁶ Daarmee wordt de getrapte actio popularis nieuw leven ingeblazen.

5.3 Jurisprudentie over de toegang tot de rechter voor een niet belanghebbende

In haar verwijzingsuitspraak vroeg de rechtbank Limburg het Hof of er niet een toegang tot de bestuursrechter moest zijn voor een niet belanghebbende. Inmiddels heeft de rechtbank Oost-Brabant daar een overweging aan gewijd

41 A-G Bobek meer in het bijzonder ro. 118 en HvJ meer in het bijzonder ro. 39.

42 Verbeek 2019 verwijst naar de uitspraak van Afdeling van 29 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4025 (Inpassingsplan, Chw, Kerkrade). Zie ook: ABRvS, 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3324.

43 ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9651 (Velsen luchtkwaliteit) en ABRvS 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3158 (Amsterdam luchtkwaliteit).

44 G.A. van der Veen, ‘Art. 6:13 Awb in nood’, TO 2021, afl. 1, p. 3-6.

45 De rechtbank Limburg spreekt dat expliciet uit.

46 Rachid Benhadi in *Sdu Nieuws Bestuursrecht*, 19 januari 2021.

en is de voorzieningenrechter van de Afdeling “gelet op het feit dat [verzoeker] een zienswijze over het ontwerpplan naar voren heeft gebracht, in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7 (Stichting Varkens in Nood)” op voorhand uitgegaan van de ontvankelijkheid van het beroep van verzoeker,⁴⁷ hoewel verzoeker op grond van het afstandscriterium niet als belanghebbende kan worden gezien.

In paragraaf 4.2.3 noemde ik reeds de uitspraak over de omgevingsvergunning voor de verbouwing van een deel van kasteel Gemert met de bedoeling om aan te geven dat het niet zo makkelijk is om erachter te komen of er sprake is van een Aarhus-besluit. In deze zaak oordeelde de rechtbank dat het beroep van beide eisers niet ontvankelijk is. Zij zijn geen belanghebbende. Maar de rechtbank Oost-Brabant gaat in een ten overvloede overweging in op de vraag of er sprake is van een Aarhus-besluit.

“Normaliter zou het beroep van eisers niet-ontvankelijk zijn, ook al hebben zij zienswijzen ingediend tegen het ontwerpbesluit. Op 14 januari 2021 heeft het Europese Hof van Justitie (EHVJ) een arrest (ECLI:EU:C:2021:7) gewezen over de vraag of het Nederlandse bestuursprocesrecht wel in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus. Gelet op het arrest heeft de rechtbank zich afgevraagd of eisers toch toegang zouden moeten hebben tot de bestuursrechter en of zij dus kunnen procederen over het bestreden besluit. Dan moet het wel gaan om een zaak waar het Verdrag van Aarhus op van toepassing is.”⁴⁸

Het Hof heeft slechts opgemerkt dat het Verdrag van Aarhus zich ertegen verzet dat leden van het publiek geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend. Het Hof heeft het niet over de bestuursrechter en in deze zaak, zo blijkt uit de overweging, hebben eisers, daartoe in de gelegenheid gesteld, gewoon zienswijzen ingediend tegen het ontwerpbesluit. Het arrest geeft geen aanleiding voor de overweging van de rechtbank dat niet belanghebbenden wellicht toch toegang hebben tot de bestuursrechter zodra het gaat om een Aarhus-besluit.⁴⁹ De uitleg van de rechtbank Oost-Brabant verdient mijns inziens geen navolging. De toegang van niet belanghebbenden tot de bestuursrechter hangt niet af van de vraag of er sprake is van een Aarhus-besluit. Ook als er sprake is van een Aarhus-besluit heeft een niet belanghebbende geen toegang tot de bestuursrechter.

Inmiddels is duidelijk dat de bovenstaande uitspraak wel in zekere zin is nagevolgd. Ook in de uitspraak van de

voorzieningenrechter van de Afdeling van 29 maart 2021 wordt aandacht besteed aan het hebben ingediend van een zienswijze op het ontwerpplan, blijkbaar voorwaarde om toch het beroep van een niet belanghebbende ontvankelijk te verklaren. Wel ontbreekt in de Afdelingsuitspraak een kwalificatie van het inpassingsplan als Aarhus-besluit, er wordt enkel verwezen naar het arrest Varkens in Nood. Ook de voorzieningenrechter lijkt in het arrest een terugkeer van de getrapte actio popularis te lezen.

5.4 De terugkeer van de getrapte actio popularis?

Het is zeer de vraag of de bestuursrechter een beroep van een niet belanghebbende wel ontvankelijk mag verklaren. Artikel 8:1 Awb brengt twee sloten aan op de deur naar de bestuursrechter. Men moet belanghebbende zijn en het moet om een besluit gaan. Als het niet gaat om een besluit, verklaart de bestuursrechter zich onbevoegd. Als het wel gaat om een besluit moet men belanghebbende zijn, anders wordt het beroep niet ontvankelijk verklaard. Op zich kan Europees recht een wig slaan in een formeel wettelijke regeling, maar dan zou uit – in dit geval het arrest – moeten blijken dat het belanghebbende-slot van artikel 8:1 van de Awb in strijd is met het Europees recht. Dat is naar mijn mening niet het geval.

De getrapte actio popularis is met inwerkingtreding van de Aanpassingswet uov Awb verdwenen. Dat is gebeurd door artikelen in sectorale wetgeving (zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer) te schrappen. De toegang tot de bestuursrechter hing vóór 1 juli 2005 niet alleen af van artikel 8:1 (toen eerste lid), maar ook of een bijzondere wet die toegang regelde. Zie, nu in de Afdelingsuitspraak het over een provinciaal inpassingsplan gaat, als voorbeeld de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), zoals die gold vóór de inwerkingtreding van de Aanpassingswet uov Awb. Het gaat dan om artikel 56, tweede lid, (“in afwijking van artikel 8:1 Awb”) juncto artikel 54, tweede lid, onder d (het GS-besluit inzake goedkeuring van het bestemmingsplan) juncto artikel 27, eerste en tweede lid van de WRO.⁵⁰

Thans staat de toegang tot de bestuursrechter alleen open voor belanghebbenden. Er zijn geen artikelen meer in het omgevingsrecht die in afwijking van of naast artikel 8:1 Awb niet belanghebbenden toegang verschaffen tot de bestuursrechter. Zonder hulp van de wetgever kan naar mijn mening een bestuursrechter het beroep van een niet belanghebbende niet ontvankelijk verklaren.

Wat betreft de verwijzing van de voorzieningenrechter van de Afdeling naar het arrest Varkens in Nood is het nuttig om te wijzen op een groot verschil, dat de verwijzing in de weg staat. In de Afdelingsuitspraak gaat het om een niet belanghebbende die wel een zienswijze heeft ingediend, om iemand die dus gewoon gebruik heeft gemaakt van de

47 Vz. ABRvS 29 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:648.

48 Rb. Oost-Brabant 23 februari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:839.

49 Ook Van Dijk lijkt ervan uit te gaan dat niet belanghebbenden wel toegang tot de rechter hebben als er sprake is van een Aarhus-besluit: E.J. van Dijk in *Nieuwsbrief StAB OGR 2021-0006*.

50 Zie ook artikel 20.6 van de Wet milieubeheer, uitgeschreven in een noot in paragraaf 6.

in het nationaal recht geboden inspraakmogelijkheid voor eenieder. Er is helemaal geen sprake van schending van in nationaal recht opgenomen inspraakrechten. De Limburgse dierenarts is een niet belanghebbende die geen zienswijze naar voren heeft gebracht of heeft kunnen brengen. Als de gemeente gewoon haar werk had gedaan en de dierenarts de gelegenheid had geboden om een zienswijze naar voren te brengen, dan had de arts dat ongetwijfeld gedaan. De vraag van de Limburgse rechter was nu echter of de niet belanghebbende/arts niet bij de rechter zou moeten kunnen opkomen voor een beoordeling door de rechter van de schending van procedurele vereisten. Maar dat is niet aan de orde in de Afdelingsuitspraak.

6. Artikel 6:13 Awb

Artikel 6:13 Awb is gewijzigd bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb.⁵¹ Tot dan toe zag artikel 6:13 alleen op de bezwaarschrift- en de administratieve beroepsprocedure.⁵² Daarmee werd in de ogen van de regering een efficiënte geschilbeslechting bevorderd en voorkomen dat belanghebbenden pas in een latere procedurele fase met hun bezwaren zouden komen. Bij de aanpassingswet werd besloten om de trechterwerking van artikel 20.6, tweede lid van de Wet milieubeheer te verbreden⁵³ en over te hevelen naar artikel 6:13 Awb. Dat betekende dat niet alleen gebruikmaking van de bezwaarschriftprocedure of het administratief beroep als voorwaarde voor toegang tot de rechter werd verlangd, maar eveneens die van afdeling 3.4 Awb.⁵⁴ Deze verbreding heeft tot gevolg gehad dat in de kennisgeving van een ontwerpbesluit gewezen werd op het belang van het naar voren brengen van een zienswijze, maar ook dat de bestuursrechter ambtshalve moet onderzoeken of een appelland wel een zienswijze naar voren heeft gebracht.

In paragraaf 7 wil ik aangeven wat de gevolgen van de verbreding van artikel 6:13 zijn geweest voor met name de praktijk van de tracébesluiten.⁵⁵

51 Stb. 2005, nrs. 282 en 320.

52 Artikel 6:13 luidde voor de inwerkingtreding van de Aanpassingswet uov Awb:
“Geen beroep kan worden ingesteld tegen een op bezwaar of in administratief beroep genomen besluit door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten geen bezwaar te hebben gemaakt of administratief beroep te hebben ingesteld tegen het oorspronkelijke besluit.”

53 Artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer luidde vóór 1 juli 2005 (de datum van inwerkingtreding van de Aanpassingswet uov Awb) als volgt:
“2. Het beroep tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid kan worden ingesteld door:
a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
[...]
d. belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.”

54 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 421, nr. 3 en *Kamerstukken II 2004/05*, 29 421, nr. 11.

55 Dat kan ik vrij eenvoudig doen, omdat ik in de laatste twintig jaar betrokken ben geweest bij de voorbereiding van tientallen tracébesluiten. Vrijwel alle tracébesluiten zijn Aarhus-besluiten. Zie bijlage I bij het Verdrag van Aarhus, categorieën 8 en 22.

7. Betekenis en gevolgen van artikel 6:13 bij besluitvorming op grond van de Tracéwet

In par. 7.1 is een aantal observaties en opmerkingen vanuit de praktijk van de tracébesluitvormingsprocedures opgenomen. In par. 7.2 ga ik in op de omvang van de toetsing aan artikel 6:13 bij tracébesluiten. Par. 7.3 bevat enkele tussenconclusies die erop neerkomen dat de artikel 6:13-toetsing vooral veel werk met zich brengt en dat het zeer de vraag is of het niet ontvankelijk verklaren van beroep wel bijdraagt aan een effectieve geschilbeslechting.

7.1 *Praktijkervaringen ten aanzien van zienswijzen (ontwerp-tracébesluiten) in relatie tot artikel 6:13*

Van de gelegenheid om zienswijzen naar voren te brengen door eenieder wordt veel gebruikgemaakt. De zienswijzen zien op de voorgenomen activiteit, op onderdelen van het besluit dat rechtstreeks van invloed is op het leef- of werkklimaat, maar ook op de bijgevoegde stukken, zoals het mer en in voorkomende gevallen het akoestisch onderzoek. Weinig zienswijzen zijn uniek, in die zin dat het niet vaak voorkomt dat een zienswijze naar voren wordt gebracht door slechts één indiener. Vele zienswijzen zijn voorgedrukte en in de buurt verspreide modelzienswijzen. Grosso modo is er een inhoudelijk verschil te zien tussen de zienswijzen van de individuele insprekers/bewoners en die van milieu- of bewonersverenigingen. De verenigingen spreken zich uit tegen het besluit in den brede, terwijl uit de opmerkingen van bewoners of bedrijven vooral zorgen spreken over de gevolgen van het voorgenomen besluit voor het eigen leef- of werkmilieu. Het zijn vooral deze zienswijzen die kunnen leiden tot het oplossen van het naar voren gebrachte probleem en – als dat nodig is – tot aanpassing van het besluit.

Zowel voor het bestuursorgaan als voor de indiener biedt de zienswijzprocedure voordelen. Het bestuursorgaan kan met de zienswijzen tot een beter of beter gemotiveerd besluit komen. Voor niet belanghebbenden is dat de enige mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de inhoud van het tracébesluit. Voor belanghebbenden is dat een aantrekkelijke mogelijkheid om zonder kosten fouten en verschrijvingen, vergeten hogere waarden, te groot ruimtebeslag, etc. te laten meenemen. Een belanghebbende schiet er niks mee op zijn munitie te bewaren tot de beroepsprocedure. Als het bestuursorgaan aan het beroepschrift ziet dat de betreffende beroepsgrond gegrond zal worden verklaard, is daar de mogelijkheid om hangende het beroep een wijzigingstracébesluit uit te brengen.

Slechts een klein percentage van degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht tegen het ontwerpbesluit, stelt vervolgens beroep in tegen het definitieve besluit. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn. Je moet belanghebbende zijn, er moet griffiegeld worden betaald en je moet maar zin hebben om een procedure te beginnen. Maar het kan ook zijn dat aan de zienswijze tegemoetgekomen is, dat een positieve wijziging ten opzichte van het ontwerp

is doorgevoerd of dat de verkregen informatie of uitleg bevredigend was. Met name daar waar gevreesd wordt voor waardevermindering, werkt de verwijzing naar het schade-loket goed. In vrijwel alle gevallen worden in het definitieve besluit wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het ontwerpbesluit.⁵⁶ Veelal als gevolg van naar voren gebrachte zienswijzen, maar ook wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om het besluit ambtshalve te wijzigen.⁵⁷

Zodra het eerste beroepschrift bij de Afdeling is binnengekomen, vraagt de griffie alle op de zaak betrekking hebbende stukken op. Daartoe behoren ook de naar voren gebrachte zienswijzen en de nota naar aanleiding van de zienswijzen. De bestuursrechter wil de zienswijzen ontvangen van diegenen die beroep hebben ingesteld. Om die reden worden de zienswijzen vaak pas toegestuurd als duidelijk is wie beroep hebben ingesteld. Na afloop van de beroepstermijn zendt de griffie het ministerie de beroepschriften toe met het verzoek om verweer. Bij het schrijven van het verweerschrift valt op dat net als bij de zienswijzen verschillende appellanten dezelfde beroepsgronden aanvoeren. Zo bezien zal het niet ontvankelijk zijn van een beroep vanwege het niet hebben ingediend van een zienswijze, niet zonder meer tot gevolg hebben dat de rechter die beroepsgrond niet inhoudelijk zal behandelen.

Artikel 6:13 Awb heeft voor zowel het bestuursorgaan als de bestuursrechter administratieve werkzaamheden tot gevolg. Op verzoek van de Afdeling dient namelijk in of bij het verweerschrift aangegeven te worden of de betreffende appellant wel een zienswijze heeft ingediend. Tijdens haar voorbereiding van de beoordeling van de ontvankelijkheid komt de Afdeling vaak lastige vragen tegen. Zeker waar één beroepschrift wordt ingediend door tientallen bewoners, zal de Afdeling in beginsel onderzoeken of van elke bewoner wel een zienswijze is ingediend. Om redenen van proces-economie laat de Afdeling een dergelijk onderzoek ook wel eens achterwege.⁵⁸

Als de voorwaarde, gesteld in artikel 6:13, zou komen te vervallen, vervalt de noodzaak om uit te zoeken of een appellant wel een zienswijze naar voren heeft gebracht. Het is

dan bovendien de vraag of er nog wel behoefte bestaat bij de Afdeling om de zienswijzen op te vragen.

7.2 *Tracébesluiten in relatie tot artikel 6:13*

Het is niet zo eenvoudig om te achterhalen hoe vaak een bestuursrechter een beroep tegen een Aarhus-besluit niet ontvankelijk heeft verklaard. Dat komt omdat er geen aparte rubricering is van Aarhus-besluiten.⁵⁹ Om toch enig idee te krijgen van de omvang heb ik de zoektermen 'artikel 6:13' en 'tracébesluit' gecombineerd, omdat de meeste tracébesluiten Aarhus-besluiten zijn. Die combinatie leverde dertig uitspraken op in de periode vanaf 2006. Dat betekent dat de Afdeling gemiddeld twee keer per jaar in een zaak nagaat of het beroep van iemand die geen zienswijzen heeft ingediend, ontvankelijk is.⁶⁰

In een aantal gevallen oordeelde de Afdeling dat het niet naar voren hebben gebracht van een zienswijze de appellant redelijkerwijs niet kan worden verweten. Bijvoorbeeld, omdat niet uitgesloten was dat hij door de wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbesluit in een nadeliger positie is gebracht,⁶¹ of omdat appellanten ruim na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit kavels hebben gekocht en belanghebbenden zijn geworden.⁶² In een aantal gevallen oordeelde de Afdeling dat het beroep niet ontvankelijk was, omdat zij vond dat het niet hebben ingediend van een zienswijze niet verschoonbaar was⁶³ of omdat er geen sprake was van een wijziging in nadelige zin.⁶⁴ Vaak worden beroepen tegen tracébesluiten ingesteld door bewonersverenigingen of verenigde bewoners. Onderzoek van de Afdeling kan dan tot gevolg hebben dat een of enkele 'deelappellanten', bewoners die geen zienswijzen hebben ingediend, geen toegang tot de rechter krijgen. Dat betekent niet dat het beroep niet inhoudelijk wordt beoordeeld, maar alleen dat dat beroep slechts geacht wordt te zijn ingesteld door diegenen die wel een zienswijze hebben ingediend.⁶⁵

56 Zie paragraaf 7.3. In veel van de gevallen dat een appellant geen zienswijze heeft ingediend, ziet de bestuursrechter reden in de wijziging van het besluit om het beroep ontvankelijk te verklaren.

57 Het gaat dan in de meeste gevallen om wijzigingen als gevolg van optimalisatie van het ontwerp.

58 ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2). "Het beroep van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen, is onder andere ingesteld door Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en het Parcival College. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en het Parcival College zijn ontvankelijk in hun beroep. Het beroep wordt derhalve inhoudelijk behandeld. De Afdeling ziet uit het oogpunt van proceseconomie aanleiding in dit geval af te zien van de beoordeling van de ontvankelijkheid van de vereniging wijkcomité Helpman en de 25 natuurlijke personen door wie het beroep mede is ingesteld. Daarbij is van belang dat de beoordeling van de ontvankelijkheid een diepgaand onderzoek zou vergen waarbij geen belang bestaat gelet op het feit dat de beroepsgronden inhoudelijk behandeld worden vanwege de ontvankelijkheid van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg Groningen en het Parcival College."

59 Wel van inpassingsplannen, natuur, Waterwet, grondwater, RO etc.

60 Niet in alle uitspraken in tracébesluiten wordt artikel 6:13 Awb genoemd bij de beoordeling van de ontvankelijkheid, zie bijvoorbeeld: ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2).

61 ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3147 (tracébesluit N35 Nijverdal-Wierden).

62 ABRvS 12 juli 2017, tracébesluit, ECLI:NL:RVS:2017:1893 (Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Viersporigheid Rijswijk-Delft Zuid).

63 ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:537 (tracébesluit Extra Snel-trein Groningen-Leeuwarden): "De erven van appellant hadden na de begrafenis nog vijf weken de tijd om zienswijzen naar voren te brengen. Het lag op de weg van erven van appellant om afdoende maatregelen te treffen voor de behartiging van hun belangen, bijvoorbeeld door het aanstellen van een zaakwaarnemer."

64 ABRvS 18 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1933 (tracébesluit A16 Rotterdam). Er was wel sprake van een wijziging ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit maar niet in een nadelige zin, "nu in het ontwerp-tracébesluit voor de woning is uitgegaan van een geluidbelasting van 55 dB en in het vastgestelde tracébesluit van een lagere geluidbelasting, namelijk 51 dB."

65 ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1141 (tracébesluit Zuidasdok). In de zienswijze van een appellant over het ontwerp-tracébesluit was naar voren gebracht dat hij dat in zijn hoedanigheid van eigenaar en bewoner had gedaan. Niet was vermeld dat de zienswijze ook namens de huurder van het pand naar voren was gebracht. Het beroep van huurder en eigenaar/bewoner voor zover ingesteld door huurder werd niet ontvankelijk verklaard.

7.3 **Enkele conclusies over de gevolgen van de artikel 6:13-voorwaarde bij tracébesluiten**

De verbreding van artikel 6:13 Awb heeft geleid tot een aanpassing van de kennisgeving van alle ontwerpbesluiten waarop afdeling 3.4 van toepassing was en waarin aangegeven werd dat het niet indienen van zienswijzen mogelijk zou kunnen leiden tot geen toegang hebben tot de bestuursrechter. De verbreding van artikel 6:13 Awb heeft geleid tot administratieve lasten bij zowel de bestuursrechter als bij het bestuursorgaan. In het kader van de ontvankelijkheidstoets wil de bestuursrechter namelijk van het bestuursorgaan weten of degenen die beroep hebben ingesteld ook een zienswijze naar voren hebben gebracht. Toepassing van artikel 6:13 levert bij een tracébesluit heel weinig op als het gaat om het beoogde doel van de verbreding: geschilbeslechting. In gemiddeld twee zaken per jaar oordeelt de Afdeling over de ontvankelijkheid van het beroep van enkele van de vaak vele appellanten. Zodra er sprake van is dat een besluit gewijzigd is ten opzichte van het ontwerpbesluit is de kans groot dat de Afdeling het beroep ontvankelijk verklaart. In die enkele gevallen dat het beroep niet ontvankelijk wordt verklaard, blijkt vaak dat de beroepsgrond ook door een andere appellant is ingebracht.

Niet onderzocht is – dat is ook niet eenvoudig – of naar aanleiding van de nota van de reactie van zienswijzen, inspreker heeft besloten om af te zien van het instellen van beroep. Het moge duidelijk zijn dat het indienen van zienswijzen nuttig is. Bij individuele insprekers kan dat leiden tot geschilbeslechting, in die zin dat de reactie of een kleine aanpassing van het ontwerp maakt dat beroep niet meer nodig is. Voor milieuverenigingen ligt dat wellicht anders.

Ook als de voorwaarde van het hebben ingediend van een zienswijze uit artikel 6:13 wordt gehaald, lijkt het me nog steeds verstandig om gewoon gebruik te maken van de inspraakmogelijkheid. Dat is in het belang van zowel het bestuursorgaan als de inspreker, misschien minder in het belang van een milieuvereniging.⁶⁶ Een wijziging van artikel 6:13 Awb dat bij daarin aan te duiden besluiten de eis van het hebben ingediend van een zienswijze de toegang tot de bestuursrechter niet blokkeert, heeft wel tot gevolg dat geen ontvankelijkheidstoets ten aanzien van de zienswijzen meer nodig is.

8. **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht**

In vrijwel alle reacties op het arrest komt naar voren dat een wijziging van artikel 6:13 nodig is.⁶⁷ Het is aan het

ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een wijziging van dat artikel 6:13 op te stellen en eerst in consultatie te brengen. Ik zie verschillende mogelijkheden om het artikel aan te passen.

8.1 **Het uitsluiten van artikel 6:13 ten aanzien van Aarhus-besluiten**

Aan artikel 6:13 Awb zou een tweede lid kunnen worden toegevoegd, waarin aangegeven wordt in welke gevallen het dan eerste lid geen toepassing vindt. Dat kan op in ieder geval twee manieren.

1) In het tweede lid wordt een opsomming van Aarhus-besluiten opgenomen. Een rechtstreekse verwijzing naar artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus lijkt aantrekkelijk, maar biedt geen duidelijkheid over welke besluiten daaronder vallen.⁶⁸ In een dergelijke opsomming zouden dan in ieder geval de mer-plichtige en -beoordelingsplichtige besluiten worden opgenomen, evenals een aantal met name te noemen ‘milieu’-besluiten gebaseerd op de RIE-richtlijn, de kaderrichtlijn water en de habitatrictlijn. Vanwege de Omgevingswet, waarmee onder meer de Tracéwet, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet natuurbescherming worden ingetrokken, onder meer de Waterwet en de Wet milieubeheer ingrijpend worden gewijzigd, zal deze exercitie nog een keer gedaan moeten worden, maar dan met wijzigingen naar besluiten opgenomen in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

2) In 2013 is de Awb voorzien van een aantal bijlagen die opgehangen zijn aan artikelen uit hoofdstuk 7 en 8.⁶⁹ Het is passend in dat systeem om artikel 6:13 zo te wijzigen dat voor de opsomming van de relevante besluiten of wetten verwezen wordt naar een nieuwe bijlage. Vanwege de Omgevingswet hoeft dat artikel 6:13 dan niet opnieuw gewijzigd worden, wel zal de bijlage moeten worden gewijzigd en moet vermeld worden waar de genoemde besluiten in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit te vinden zijn.

Het zal duidelijk zijn dat deze manier van het noemen van Aarhus-besluiten in de Algemene wet bestuursrecht bewerkelijk is en niet kan uitsluiten dat het bestuursorgaan ten onrechte een verwijzing naar artikel 6:13 opneemt of dat de bestuursrechter toch besluit om een beroepsgrond inhoudelijk te behandelen, daar waar de zienswijze volgens het bestuursorgaan naar voren had moeten worden gebracht.

Een vraag die kan opkomen is wat dan het bijzondere van de Aarhus-besluiten is om daar de artikel 6:13-voorwaarde niet meer te stellen en waarom we dan bij niet Aarhus-besluiten wel willen vasthouden aan de voorwaarde van het moeten inbrengen van zienswijzen. Een goed moment om

66 Het moge duidelijk zijn dat de advocatuur, zo blijkt regelmatig uit langskomende beroepschriften, daar in de regel anders over denkt. De bestuurlijke fase wordt dan beschouwd als een nutteloos tussenstation. Zienswijzen worden zo ingericht dat ze de toegang tot de rechter niet beperken (en ook niet de ontvankelijkheid van beroepsgronden), maar wel zo worden afgemeten dat het bestuursorgaan niet wijzer wordt gemaakt dan nodig is, vanuit de gedachte dat het bestuursorgaan zienswijzen niet gebruikt als instrument om het ontwerpbesluit bij te stellen, maar om de motivering zo bij te stellen dat de klager de wind uit de zeilen wordt genomen.

67 Zie inmiddels ook ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

68 2. Het eerste lid is niet van toepassing als beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld tegen een besluit dat aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben.

69 Bijlage 1 Regeling rechtstreeks beroep, Bijlage 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak en Bijlage 3 Regeling verlaagd griffiegeld.

na te denken of niet bij een grotere groep besluiten de voorwaarde van artikel 6:13 zou moeten vervallen, met name daar waar de voorwaarde niet of nauwelijks leidt tot de beoogde doelstelling van de verbreding van artikel 6:13: effectieve geschilbeslechting.

8.2 *Het uitsluiten van artikel 6:13 ten aanzien van besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb waarbij eenieder in de gelegenheid is gesteld om zienswijzen naar voren te brengen*

Met de wijziging van artikel 6:13 via de Aanpassingswet uov Awb had de regering vooral ten doel om te voorkomen dat belanghebbenden zouden afzien van het naar voren brengen van een zienswijze en hun kruit zouden drooghouden tot de beroepsfase. Bevordering van een efficiënte geschilbeslechting was oogmerk van de wijziging en dat werd zo verwoord dat ook het gebruikmaken van afdeling 3.4 Awb voorwaarde werd voor de toegang tot de rechter.

Uit de praktijkervaringen blijkt dat er bij tracébesluiten hooguit op een enkel individueel niveau sprake is van mogelijke geschilbeslechting, in die zin dat er naar aanleiding van de reactie op de zienswijze afgezien wordt van beroep op de bestuursrechter. Het is nog niet voorgekomen dat naar aanleiding van de zienswijzen besloten is om een tracébesluit in te trekken of ingrijpend te wijzigen. Bezwaren tegen een tracébesluit worden zo gezien niet opgelost. De keuze om met name te kijken naar tracébesluiten heeft ermee te maken dat vrijwel alle tracébesluiten Aarhus-besluiten zijn. Ik heb niet het idee dat de artikel 6:13-voorwaarde bij bijvoorbeeld bestemmingsplannen, die zelden Aarhus-besluiten zijn, tot andere resultaten zal leiden. Dat geldt waarschijnlijk ook voor uov-besluiten waarbij sprake is van echte driepartijengeschillen (bijvoorbeeld milieuvergunningen met aanvrager, vergunningverlenende overheid en derde belanghebbenden).

Dat maakt het ook eenvoudiger en wellicht ook rechtvaardiger om de 6:13-voorwaarde te schrappen voor een grotere groep besluiten dan alleen de Aarhus-besluiten. Het geheel terugdraaien van de wijziging van artikel 6:13 lijkt me niet nodig. Met name bij de toepassing van de afdeling 3.4 voor alleen belanghebbenden zal artikel 6:13 ongetwijfeld wel nuttige toepassing kunnen hebben.

8.3 *Een mogelijke oplossing*

Ingevolge artikel 3:15, tweede lid, van de Awb kan bij wettelijk voorschrift (of door het bestuursorgaan) worden bepaald dat ook aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen. In diverse wetten, vooral de zogenaamde omgevingswetten, is toepassing gegeven aan artikel 3:15, tweede lid, van de Awb. Op alle Aarhus-besluiten – maar ook op vele niet-Aarhus-besluiten – is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder.⁷⁰

⁷⁰ Zie ook de voorlichting van de Raad van State, genoemd in par. 4.2.

Dat het alleen gaat om de categorie besluiten waar afdeling 3.4 van toepassing is en eenieder zienswijzen naar voren kan brengen, zegt niks over de positie van eenieder, maar heeft slechts te maken met de bedoeling om in ieder geval de Aarhus-besluiten te vangen en ervoor te zorgen dat de voorwaarde van artikel 6:13 wel gesteld kan worden voor besluiten waarop de reguliere (alleen belanghebbenden) afdeling 3.4 van toepassing is verklaard bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan.

Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht komt als volgt te luiden:

“Artikel 6:13

1. Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit waarvoor bij wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 3:15, tweede lid, is bepaald dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.”

Het voordeel van deze oplossing lijkt me dat:

- a) de wetswijziging niet hoeft te worden aangepast met de komst van de Omgevingswet;
- b) het duidelijkheid biedt voor het bestuursorgaan bij het opstellen van de kennisgeving voor het ontwerpbesluit en het al dan niet wijzen op de toepassing van artikel 6:13; en
- c) dat de bestuursrechter weet in welke zaken geen 6:13-ontvankelijkheidstoets hoeft te worden verricht. Het tijdrovende onderzoek of er sprake is van een Aarhus-besluit kan dan achterwege blijven.

9. Conclusies

1) Het arrest heeft aanleiding gegeven voor een ingewikkelde discussie voor welke besluiten de artikel 6:13-voorwaarde niet meer gesteld mag worden. Daarnaast heeft het arrest de discussie over de toegang tot de bestuursrechter voor de niet belanghebbende heropend.

2) Het arrest noodzaakt niet tot de terugkeer van de getrapte actio popularis. Mocht het de wens van de wetgever zijn om daartoe over te gaan, dan zal de wetgever sectorale omgevingswetten of de Awb moeten wijzigen. Artikel 8:1 van de Awb biedt de bestuursrechter thans niet de mogelijkheid om in afwijking van dat artikel het beroep van een niet belanghebbende ontvankelijk te verklaren.

3) Het is duidelijk, inmiddels bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, dat het arrest tot gevolg heeft dat artikel 6:13 van de Awb moet worden gewijzigd.

4) Die wijziging moet werkbaar zijn voor de rechtspraak en verzekerd moet zijn dat, zoals de Afdeling benadrukt, het uit het verdrag voortvloeiende recht op toegang tot de rechter niet een te beperkte invulling krijgt. Daarbij komt ook de vraag aan de orde wat nu het bijzondere van de Aarhus-besluiten is om daar de artikel 6:13-voorwaarde niet meer te stellen en waarom we bij niet Aarhus-besluiten wel zouden willen vasthouden aan de voorwaarde van het moeten inbrengen van zienswijzen. Er is alle reden om de grens ruimer te trekken.

5) De in par. 8.3 voorgestelde wijziging van artikel 6:13 Awb voldoet mijns inziens aan bovengenoemde wensen en zou gezien kunnen worden als een codificatie van de door de Afdeling voorgestelde werkwijze. Ze biedt duidelijkheid voor bestuursorgaan en bestuursrechter en brengt voor beide een verlichting van administratieve lasten met zich.

Ter afsluiting:

Is er nu sprake van een ingrijpend arrest? Van een uitspraak waarvan de grondvesten van het bestuursprocesrecht zijn gaan schudden? Van een feestje voor de appellant? Van aanzienlijke effecten op het procederen bij de rechter? Van grote bestuurlijke en economische gevolgen als gevolg van de langere onzekerheid van de onherroepelijkheid van omgevingsrechtelijke beschikkingen? Van belangrijke consequenties voor het Nederlandse bestuursprocesrecht?

Voor een antwoord op al deze stellingen verwijs ik graag naar de titel van deze bijdrage.