

**Wijziging van de artikelen 3:10, 3:15, 6:13, 7:1 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht en toevoeging van een bijlage bij artikel 6:13 van die wet 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 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 (Trb. 1998, 289) en aanpassing van enkele andere wetten in verband met de vantoepassingverklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op enkele Aarhus-besluiten**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. ALGEMEEN**

**Samenvatting**

Dit wetsvoorstel bevat enkele wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) naar aanleiding van het 'Varkens in Nood'-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 (hierna: Hof van Justitie), mede in antwoord op een oproep aan de wetgever in twee richtinggevendende uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) naar aanleiding van dat arrest heeft gedaan. Het 'Varkens in Nood'-arrest gaat over toegang tot de rechter in zaken die vallen onder de werking van het Verdrag van Aarhus (Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden). Het arrest heeft alleen betrekking op besluiten die vallen onder artikel 6 van dat verdrag (hierna: Aarhus-besluiten); artikel 6 gaat over inspraak in besluiten over specifieke activiteiten.

Gezien het arrest is het nodig enkele wijzigingen in de Awb aan te brengen waarmee de toegang tot de rechter in overeenstemming wordt gebracht met het verdrag.

In de eerste plaats wordt, waar het gaat om belanghebbenden, de koppeling die in artikel 6:13 Awb was aangebracht tussen deelname aan de bestuurlijke voorfase (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb) en beroep bij de bestuursrechter losgelaten. Belanghebbenden kunnen, nadat een besluit is genomen, direct naar de rechter ook als zij geen zienswijze met betrekking tot het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht. Gezien de huidige jurisprudentie met betrekking tot artikel 6:13 Awb betekent dit ook dat belanghebbenden die (wel) een zienswijze naar voren hebben gebracht, bij de rechter nieuwe gronden mogen aanvoeren, dat wil zeggen gronden die nog niet eerder ter kennis van het bestuursorgaan waren gebracht.

Ten tweede bevat dit wetsvoorstel voor niet-belanghebbenden die recht op inspraak hebben naar nationaal recht, een geheel nieuw beroepsrecht bij de bestuursrechter, in aanvulling op het huidige artikel 8:1 Awb. Voorwaarde voor een ontvankelijk beroep is dat de niet-belanghebbende een zienswijze naar voren heeft gebracht met betrekking tot het ontwerpbesluit of, als hij dat niet heeft gedaan, dat dit hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Het verdrag laat toe dat criteria worden gesteld aan toegang tot de rechter voor deze categorie appellanten.

Ten derde voorziet het wetsvoorstel 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 heeft voorgeschreven of een andere voorbereidingsprocedure dan afdeling 3.4 Awb heeft voorgeschreven terwijl wel sprake is van een Aarhus-besluit. Om aan artikel 6 van het verdrag te voldoen, moet het bestuursorgaan in zo'n situatie op de voorbereiding van dat besluit afdeling 3.4 Awb toepassen. In het verlengde daarvan bevat het wetsvoorstel een aanvulling van artikel 3:15 Awb, waarmee wordt verzekerd dat steeds wanneer sprake is van een Aarhus-besluit, de kring van inspraakgerechtigden voldoet aan artikel 6 van het verdrag.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van artikel 7:1 Awb, die verduidelijkt dat het indienen van een bezwaarschrift nooit een ontvankelijkheidseis bij de bestuursrechter is, als het gaat om een Aarhus-besluit, en in een technische aanpassing van enkele andere wetten (de Wet luchtvaart, de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet).

Tot slot wordt in dit wetsvoorstel de afbakening van zaken waarvoor het bovenstaande geldt, nauwkeuriger afgestemd op de reikwijdte van artikel 6 van het verdrag dan in de ruime jurisprudentielijn van de Afdeling bestuursrechtspraak het geval is. De Awb-wijzigingen in dit wetsvoorstel zien alleen op besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben (hierna: Aarhus-besluiten). Deze besluiten zijn omschreven in een nieuwe bijlage bij de Awb, de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten.<sup>1</sup>

Als bijlagen bij deze memorie van toelichting zijn twee schema's opgenomen. Deze verduidelijken de onderlinge samenhang tussen de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel.

## **1. Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie een arrest gewezen (hierna: 'Varkens in Nood'-arrest) over toegang tot de rechter in bepaalde omgevingsrechtelijke zaken die vallen onder de werking van het Verdrag van Aarhus (hierna: verdrag).<sup>2</sup> De voorwaarde in het Nederlandse bestuursrecht dat in de voorbereidingsfase een zienswijze naar voren moet zijn gebracht over het ontwerpbesluit om beroep in te kunnen stellen bij de rechter, mag bij besluiten die vallen onder artikel 6 van het verdrag - Aarhus-besluiten - niet 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, van dat verdrag. In het Nederlandse recht worden met 'leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht' belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb bedoeld. Verder oordeelt het Hof van Justitie dat het recht op inspraak van artikel 6 alleen van toepassing is op 'het betrokken publiek' zoals omschreven in artikel 2, vijfde lid, van het verdrag. Indien echter 'het publiek', niet zijnde 'het betrokken publiek', recht op inspraak heeft in het nationale recht, moet het ook toegang tot de rechter hebben om zich te kunnen beroepen op die ruimere nationale inspraakrechten. Het verdrag laat nadrukkelijk ruimte aan verdragspartijen om een dergelijke ruime kring van inspraakgerechtigden te hanteren (artikel 3, vijfde lid).

Het 'Varkens in Nood'-arrest verruimt voor belanghebbenden de toegang tot de (bestuurs)rechter in beroepsprocedures tegen Aarhus-besluiten. Voor niet-belanghebbenden verduidelijkt het arrest dat deze ook toegang tot de rechter moeten hebben als zij bij de voorbereiding van dit soort besluiten een zienswijze naar voren mogen brengen.

Wat Aarhus-besluiten zijn, wordt nader toegelicht in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting. Het gaat in alle gevallen om besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij geldt dat één potentieel aanzienlijk effect al voldoende kan zijn om onder de werking van artikel 6 van het verdrag te vallen (zie paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting).

### **1.2 Karakter van dit wetsvoorstel; reparatiewetsvoorstel**

Dit wetsvoorstel voorziet in enkele noodzakelijke reparaties van de regeling van de toegang tot de bestuursrechter bij Aarhus-besluiten (artikelen 6:13, tweede lid, en 8:1, tweede lid, Awb). Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een aanvulling van artikel 3:10 Awb (vijfde lid) in het geval de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever niet in een procedure heeft voorzien voor het nemen van een besluit over activiteiten met mogelijk aanzienlijke milieueffecten of in het geval een andere voorbereidingsprocedure dan afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven en

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting voor een nadere toelichting op het begrip Aarhus-besluit en het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel.

<sup>2</sup> ECLI:EU:C:2021:7.

toch sprake is van een Aarhus-besluit. Verder voorziet het wetsvoorstel in een aanvulling van artikel 3:15 Awb (vijfde lid) die waarborgt dat de kring van inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten in alle gevallen in overeenstemming is met het verdrag.

Het 'Varkens in Nood'-arrest gaat niet over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, bedoeld in afdeling 3.4 Awb, in relatie tot artikel 6 van het verdrag. De implementatie van artikel 6 van het verdrag in afdeling 3.4 Awb, artikel 3:46 Awb en de bijzondere wetten is geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is als vertrekpunt gehanteerd dat genoemde implementatieregelgeving voldoet aan de eisen die artikel 6 van het verdrag aan de inspraak bij Aarhus-besluiten stelt. Wat dit wetsvoorstel in weerwil van dit uitgangspunt wel regelt met betrekking tot afdeling 3.4 Awb, is de eerdergenoemde toevoeging van een nieuw vijfde lid aan artikel 3:15 Awb.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ondertekend.

## 2. Het huidige (omgevings)recht; Afdelingsjurisprudentie

### 2.1 Inleiding

Sinds het 'Varkens in Nood'-arrest heeft de Afdeling bestuursrechtspraak twee richtinggevende uitspraken gedaan over omgevingsrechtelijke besluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb waarbij in een aantal gevallen de mogelijkheid wordt geboden aan 'een ieder' om zienswijzen naar voren te brengen over het ontwerpbesluit.<sup>3</sup> Die uitspraken bevatten een tijdelijke voorziening, in afwachting van handelen door de wetgever. In de uitspraak van 14 april 2021 ziet de Afdeling bestuursrechtspraak een taak voor de wetgever weggelegd voor het eventueel nader afbakenen van zaken waarin artikel 6:13 Awb niet mag worden tegengeworpen (r.o. 4.8). En in de uitspraak van 4 mei 2021 ziet de Afdeling bestuursrechtspraak een taak voor de wetgever om het beroepsrecht van niet-belanghebbenden vorm te geven (r.o. 4.6). Vanuit het perspectief van het waarborgen van de rechtsbescherming van burgers kiest de Afdeling bestuursrechtspraak voor een 'ruimhartige oplossing': in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken<sup>4</sup> afdeling 3.4 Awb is toegepast, wordt artikel 6:13 Awb niet aan *belanghebbenden* tegengeworpen. Dit betekent dat ook het beroep van belanghebbenden die geen zienswijze naar voren hebben gebracht, ontvankelijk is bij de bestuursrechter. In het verlengde hiervan kan ook de in de rechtspraak ontwikkelde onderdelentrichter niet meer worden tegengeworpen aan belanghebbenden. Ook *niet-belanghebbenden* die gebruik hebben gemaakt van de zienswijzemoogelijkheid die Nederland in het omgevingsrecht toekent aan 'een ieder' hebben toegang tot de bestuursrechter. Dit geldt ook voor degenen die verschoonbaar geen of te laat een zienswijze naar voren hebben gebracht.

Gewezen wordt op het stroomschema bij het persbericht van de ABRS dat is gepubliceerd op de website van de Raad van State naar aanleiding van de uitspraak van 4 mei 2021 waarin het verschil tussen de oude en nieuwe juridische situatie wordt uitgelegd. Deze informatie heeft de rechtspraktijk aanzienlijk geholpen om te bepalen wat er sindsdien is veranderd in het omgevingsrecht ten aanzien van de toegang tot de rechter voor zowel belanghebbenden als niet-belanghebbenden.<sup>5</sup>

Bestuursorganen hebben sindsdien de rechtsmiddelverwijzing (artikel 3:45 Awb) onder de met afdeling 3.4 Awb voorbereide besluiten die onder het regime van de Afdelingsjurisprudentie vallen, aangepast om belanghebbenden en niet-belanghebbenden de weg te wijzen om in hun beroep bij de bestuursrechter of in hun verzoek om een voorlopige voorziening tegen een besluit dat onder het nieuwe regime valt, te worden ontvangen.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> ABRS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:786 (*Haghoek Rosarium Westeres*), en ABRS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:953 (*Powerfield*).

<sup>4</sup> Zie r.o. 4.9 van de uitspraak van 14 april 2021 waarin de Afdeling bestuursrechtspraak beschrijft wat zij onder omgevingsrechtelijke zaken verstaat.

<sup>5</sup> [Niet-belanghebbende kan soms toch bij bestuursrechter in beroep tegen omgevingsbesluit - Raad van State Uitspraak: https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@125241/202003081-1-r3/](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@125241/202003081-1-r3/).

<sup>6</sup> 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."

## 2.2 Huidige rechtspraktijk in het omgevingsrecht

In de huidige rechtspraktijk van het omgevingsrecht hebben zowel bestuursorganen als de bestuursrechter te maken met beroepen bij de bestuursrechter tegen de categorie besluiten die onder het regime van de Afdelingsjurisprudentie vallen. Bij een dergelijk beroep kunnen twee categorieën ontvankelijke appellanten - (rechts)personen of bestuursorganen - voorkomen:

1. belanghebbenden die op grond van het verdrag niet langer verplicht zijn een zienswijze over het ontwerpbesluit bij het bestuursorgaan naar voren te brengen in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Zij zullen vermoedelijk wél vaak een zienswijze naar voren blijven brengen omdat zij daarmee invloed op het besluit kunnen uitoefenen en het bestuursorgaan naar maatschappelijk draagvlak voor zijn besluit zoekt. Dit speelt met name bij Aarhus-besluiten die o.a. betrekking hebben op (grote) infrastructurele projecten, intensieve veehouderij, elektriciteitshoogspanningsverbindingen en wind- en zonneparken.
2. niet-belanghebbenden die
  - a. tijdig gebruik hebben gemaakt van de door het bestuursorgaan geboden gelegenheid om een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen, of
  - b. geen of niet tijdig een zienswijze naar voren hebben gebracht, maar waarbij dat redelijkerwijs niet aan hen kan worden verweten.<sup>7</sup>

### Ontvankelijkheidsbeoordeling bij beroepen van niet-belanghebbenden die geen of te laat een zienswijze naar voren hebben gebracht

Met het oog op de situatie onder 2.b is onder meer van belang of het niet of niet tijdig naar voren brengen van een zienswijze door een niet-belanghebbende een gevolg is van het niet of niet naar behoren toepassen van afdeling 3.4 Awb door het verwerende bestuursorgaan. Met andere woorden: is er sprake van informatievoorzienings- of andere inspraakgebreken (hierna: procedurele gebreken) of andere verschoonbaarheidsgronden die maken dat het niet of niet tijdig naar voren brengen van een zienswijze redelijkerwijs verschoonbaar is? De appellant zal zich in zijn beroepschrift wel moeten beroepen op de verschoonbaarheid.<sup>8</sup> Voor de beoordeling van de verschoonbaarheid wordt verwezen naar de uitgebreide jurisprudentie over het huidige artikel 6:13 Awb. Deze jurisprudentie is weliswaar voor belanghebbenden bij Aarhus-besluiten niet meer relevant (zij zijn niet meer verplicht om een zienswijze naar voren te brengen), maar wel voor niet-belanghebbenden.<sup>9</sup>

Het voorgaande betekent dat van belang is om welke procedurele gebreken het hier kan gaan. Het verdrag beschrijft in artikel 6, tweede, derde, vierde, zesde, zevende en achtste lid, de eisen waaraan de inspraak met betrekking tot Aarhus-besluiten moet voldoen. Zie voor deze eisen in het Nederlandse recht - in afdeling 3.4 Awb - onder andere artikel 3:15 Awb (naar keuze van de inspreker kan een schriftelijke of mondelinge zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren worden gebracht) en artikel 3:17 Awb (het bestuursorgaan maakt een verslag van de mondelinge zienswijzen). Daarnaast zijn enkele bijzondere wetten van belang waarin aanvullende procedurele voorschriften zijn opgenomen over terinzagelegging, kennisgeving, mededeling en openbaarheid van informatie, zoals paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zie bijvoorbeeld artikel 3.12) en de artikelen 16.66 en 16.67 van de Omgevingswet.

De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak laat overigens ook zien dat het niet altijd eenvoudig is om in het omgevingsrecht te beoordelen of een (rechts)persoon of een

<sup>7</sup> Deze categorie wordt ten onrechte niet genoemd in het eerder aangehaalde stroomschema in het persbericht van de Afdeling bestuursrechtspraak. Zie bijv. ABRS 28 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1679, r.o. 3 (niet verschoonbaar) en 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2598.

<sup>8</sup> Artikel 3:15 Awb staat er niet aan in de weg dat het bestuursorgaan een zienswijze die buiten de termijn is ingekomen meeneemt in het besluitvormingsproces. Vgl. over het niet langer door de bestuursrechter ambtshalve toetsen van de tijdigheid van ingekomen bezwaar- en beroepschriften CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500.

<sup>9</sup> Die jurisprudentie laat ook heel andere verschoonbaarheidsgronden zien, bijvoorbeeld dat appellant geen redenen had om tegen het ontwerpbesluit op te komen, maar wel tegen het inhoudelijk gewijzigde definitieve besluit (bijv. ARBS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1424 (*Bestemmingsplan supermarkt Tynaarlo*)), dat appellant tijdens de procedure eigenaar is geworden van het betreffende perceel, of dat sprake is van zwaarwegende persoonlijke omstandigheden bij appellant waardoor het niet naar voren brengen van een zienswijze niet kan worden verweten.

bestuursorgaan belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 Awb bij een omgevingsrechtelijk besluit.<sup>10</sup>

### Beoordeling van beroepen

Indien sprake is van ontvankelijke beroepen bij Aarhus-besluiten van belanghebbenden en niet-belanghebbenden, beoordeelt de bestuursrechter in het kader van zijn rechtmatigheidsbeoordeling in beginsel alle beroepsgronden tegen alle onderdelen van het bestreden besluit. Daarop zijn echter uitzonderingen. Ten eerste hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak bij de beroepen van niet-belanghebbenden wèl de onderdelentrichter; in beroep bij de bestuursrechter kan alleen het onderdeel van het besluit worden aangevochten waarop de zienswijze betrekking had.<sup>11</sup> Voorts geldt in het omgevingsrecht in de verhouding beroep – hoger beroep, nog steeds de grondentrichter, hetgeen betekent dat gronden die redelijkerwijs bij de rechtbank naar voren gebracht konden worden, maar in beroep niet zijn aangevoerd, niet voor het eerst in hoger beroep kunnen worden aangevoerd.<sup>12</sup>

De beroepsgronden kunnen zowel de procedurele aspecten van afdeling 3.4 Awb betreffen als de inhoud van het besluit.

Deze toetsing wordt door artikel 9, tweede lid, van het verdrag ten aanzien van beroepen van 'leden van het betrokken publiek' die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat een inbreuk is gemaakt op een recht (belanghebbenden) vereist; zij moeten de formele en materiële rechtmatigheid van een Aarhus-besluit kunnen bestrijden. Hoewel artikel 9, derde lid, van het verdrag niet eenzelfde toetsingsmaatstaf voor beroepen van 'leden van het publiek' (een ieder) vermeldt, maar artikel 6 van het verdrag wel vereist dat zij zich op het motiveringsbeginsel kunnen beroepen, constateert de regering dat de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van deze twee categorieën appellanten geen onderscheid in (omvang van de) toetsing van het bestreden besluit heeft gemaakt.

## **3. Het verdrag van Aarhus en het EU-recht**

### **3.1 Inleiding**

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de inhoud van het verdrag van Aarhus en het in verband met dat verdrag relevante EU-recht. Onderdeel daarvan is de wijze waarop tot dusver in Nederland uitvoering is gegeven aan deze internationaal- en EU-rechtelijke verplichtingen (paragrafen 3.2 en 3.3). Daarna wordt een schets gegeven van de overige relevante ontwikkelingen die zich in de Nederlandse wetgeving hebben voorgedaan in de periode na totstandkoming van het verdrag (paragraaf 2.4). Dit vormt achtergrondinformatie voor de keuzes die in dit wetsvoorstel worden gemaakt.

### **3.2 Het verdrag van Aarhus**

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)<sup>13</sup> 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

<sup>10</sup> Zie ABRS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2390 (*Walibi*). De Afdeling laat het oordeel over de belanghebbendheid van de betreffende colleges van B&W in het midden; ook als zij niet-belanghebbend zouden zijn, hebben zij door het naar voren brengen van een zienswijze toegang tot de bestuursrechter (r.o. 6.3) en ABRS 28 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1679, r.o. 4.1 (*Windpark Houten*).

<sup>10</sup> Artikel 3, vijfde lid.

<sup>11</sup> ABRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1604 (*plandeel Est*).

<sup>12</sup> ABRS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362 (*omgevingsvergunning pluimveebedrijf*). Zie r.o. 7: "Alleen indien is uitgesloten dat het toestaan van één of meer nieuwe gronden in hoger beroep leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden, kan de bestuursrechter een uitzondering maken op genoemd uitgangspunt."

<sup>13</sup> Nederlandse vertaling: Trb. 2001, 73.

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 van het 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. Het gaat bijvoorbeeld om aardolie- en gasraffinaderijen, kerncentrales, de chemische industrie, grote rioolwaterzuiveringsinstallaties, de aanleg van autosnelwegen 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.<sup>14</sup> In paragraaf 5.1 e.v. van deze memorie van toelichting wordt dieper ingegaan op deze artikel 6-besluiten.

Artikel 9, tweede lid, van het 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 van het verdrag. Artikel 9, derde lid, van het 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.

Met de Wet uitvoering verdrag van Aarhus<sup>15</sup> zijn destijds ter uitvoering van de verdragsverplichtingen de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten gewijzigd. Daarbij is als vertrekpunt gehanteerd dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voldoet aan de vereisten die zijn gesteld in artikel 6, derde, vierde en achtste lid, van het verdrag.<sup>16</sup> Wat betreft de derde pijler (artikel 9) van het verdrag werden voor de implementatie van het verdrag door Nederland geen nadere wettelijke maatregelen nodig geacht.<sup>17</sup>

### 3.3 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.<sup>18</sup>

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

<sup>14</sup> United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention. An Implementation Guide, second edition, 2014, p. 131.

[https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](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).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2002/03, 28835, nr. 3, p. 21.

<sup>17</sup> Memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2002/03, 28835, nr. 3, p. 8.

<sup>18</sup> 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).

gaat om inspraak in besluitvorming over activiteiten, heeft dit geleid tot richtlijn 2003/35.<sup>19</sup> Die richtlijn voorzag 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-richtlijn<sup>20</sup> (de voorloper van de richtlijn inzake industriële emissies)<sup>21</sup> en van de mer-richtlijn.<sup>22</sup> Richtlijn 2003/35 is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus.<sup>23</sup> Die wet bevatte enkele aanvullende<sup>24</sup> wijzigingen van onder andere de Wet milieubeheer.<sup>25</sup>

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 EU<sup>26</sup> 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 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.<sup>27</sup> Daarbij is veelal op de voorbereiding van het besluit afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard.<sup>28</sup>

In het meest recente uitvoeringsverslag van de Europese Unie noemt de Europese Commissie ook artikel 14 van de Kaderrichtlijn water en artikel 11 van de Zwemwaterrichtlijn.<sup>29</sup> Daarbij zal het in het kader van artikel 6 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.

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> 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 mer-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).

<sup>23</sup> Stb. 2005, 341.

<sup>24</sup> Aanvullend op de aanpassingen die per 14 februari 2005 bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus waren doorgevoerd.

<sup>25</sup> Memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2004/05, 29877, nr. 3, p. 5.

<sup>26</sup> 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](#)).

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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 \(europa.eu\)](#).

### 3.4 Relevante ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving

Naast de in de paragrafen 3.2 en 3.3 van deze memorie van toelichting beschreven nationale wetgeving die direct verband houdt met het verdrag of het daarmee samenhangende EU-recht hebben er de afgelopen 20 jaar ook andere ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving plaatsgevonden die in het kader van dit wetsvoorstel van belang zijn.

Kort nadat het verdrag (na ratificatie door Nederland) in Nederland in werking is getreden, is op 1 juli 2005 de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb<sup>30</sup> in werking getreden. De toen ingevoerde uniforme openbare voorbereidingsprocedure (de huidige afdeling 3.4) 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,<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> De Awb staat een dergelijke ruime kring van inspraakgerechtigden expliciet toe (volgens de basisregeling van de Awb zijn alleen belanghebbenden inspraakgerechtigd, artikel 3:15, tweede lid).

#### 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 de zogenoemde (getrapte) actio popularis afgeschaft. De (getrapte) actio popularis, die tot 1 juli 2005 gold, 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,<sup>33</sup> is, na onderzoek,<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Het beroepsrecht voor belanghebbenden is geregeld in artikel 8:1 Awb.

#### Aanvulling artikel 6:13 Awb (2005)

In het kader van de reeds genoemde Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure

<sup>30</sup> Stb. 2002, 54.

<sup>31</sup> Stb. 2005, 282.

<sup>32</sup> 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 afdeling 3.4 een bezwaarschriftprocedure moest worden gevolgd voorafgaand aan beroep bij de bestuursrechter, terwijl na toepassing van afdeling 3.5 rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter openstond.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26024, nr. 10, p. 77.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 7.

<sup>35</sup> Memorie van toelichting bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, met name p. 3-5.

<sup>36</sup> Nota naar aanleiding van het verslag bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 7, p. 3.



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 duidelijk 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 nieuwe afdeling 3.4 Awb 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 afdeling 3.4 Awb. 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 rechter 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.<sup>37</sup>

Voorlichting Afdeling advisering Raad van State (2009)

Op 12 maart 2009 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op verzoek van de 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.<sup>38</sup> 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, van het verdrag en 'leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben' in de zin van artikel 9, tweede lid, van het 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.<sup>39</sup> Artikel 6 van het 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 van het verdrag kan worden verstaan. De Afdeling advisering concludeert 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, van het verdrag betreft. Voor de naleving van het verdrag is daarom vereist dat het recht op inspraak aan 'een ieder' wordt toegekend, aldus de Afdeling.

<sup>37</sup> Memorie van toelichting bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, p. 5-8.

<sup>38</sup> 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.

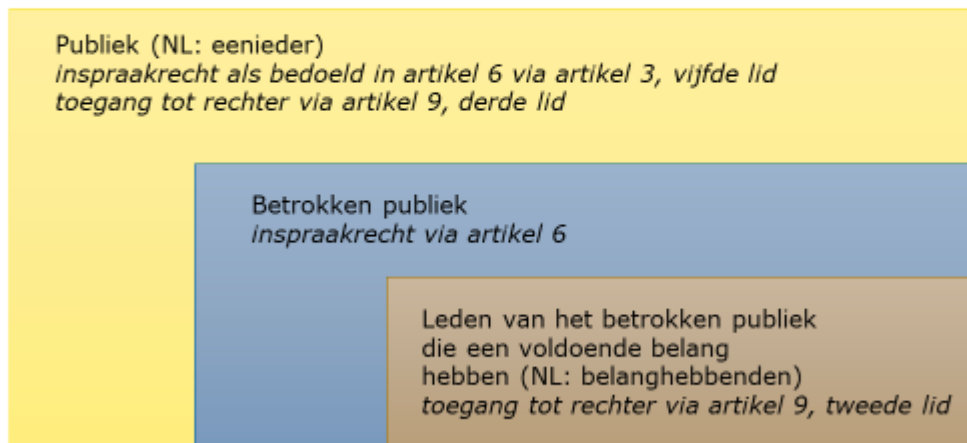
<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@60352/w08-09-0005/#highlight=W08.09.0005%2f1%2fA>

<sup>39</sup> Inmiddels heeft het Hof van Justitie in het 'Varkens in Nood'-arrest uitgesproken dat de inspraakrechten van artikel 6 van het verdrag alleen gelden voor 'het betrokken publiek' in de zin van artikel 2, vijfde lid, van het verdrag. Het Hof gaat dus uit van een andere, beperktere uitleg van deze verdragsbepaling dan de Afdeling advisering in de voorlichting uit 2009.

Over de term 'het betrokken publiek', mede in relatie tot de Nederlandse wetgeving, merkt de Afdeling het volgende op. '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. Het verdrag onderscheidt binnen de categorie van 'het betrokken publiek' degenen die toegang hebben tot de rechter als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van het 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 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 volgens de Afdeling niet aannemelijk dat dergelijke eisen in het verdrag moeten worden ingelezen. Zie ter verduidelijking bijgaand schema.



## Personenkringen Aarhus



4

Het verzoek om voorlichting zag destijds niet op de vraag of artikel 6:13 Awb in overeenstemming is met het verdrag. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak was dit het geval.

### Relativiteitsvereiste (2013)

Sinds 1 januari 2013 geldt in beroepszaken bij de bestuursrechter het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a Awb).<sup>40</sup> Hiermee heeft de wetgever de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland 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 appelland. Het relativiteitsvereiste beperkt de appelland dus in de beroepsgronden die hij met succes kan aanvoeren. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak<sup>41</sup> komt de toepassing van het

<sup>40</sup> Wet aanpassing bestuursprocesrecht, Stb. 2012, 682.

<sup>41</sup> ABRS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, r.o. 20; ABRS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 5.5.

relativiteitsvereiste niet in strijd met de EU-rechtelijke implementatie van het verdrag, te weten artikel 11 van de mer-richtlijn.<sup>42</sup>

Wat betreft de toekomstige situatie wordt het volgende opgemerkt. Onder de Omgevingswet wordt afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard mede ter voldoening aan de inspraakverplichtingen uit het verdrag. In gevallen waarin bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is, is generiek geregeld dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door 'een ieder' (artikel 16.23, eerste lid, Omgevingswet). Deze ruime kring van inspraakgerechtigden strekt mede ter voldoening aan internationale verplichtingen, waaronder het verdrag van Aarhus.<sup>43</sup>

#### 4. Van Afdelingsjurisprudentie naar wetgeving

##### 4.1 Inleiding

Als gezegd heeft de Afdeling bestuursrechtspraak met de twee richtinggevende uitspraken een tijdelijke voorziening getroffen, in afwachting van de noodzakelijke wetswijziging waarbij de Nederlandse wetgever een eigen keuze heeft te maken.

##### 4.2 Ontwerpprincipes

Met het oog op de door de wetgever te maken keuzes waar het gaat om de afbakening van Aarhus-besluiten en het beroepsrecht van niet-belanghebbenden zijn bij de voorbereiding van het wetsvoorstel de navolgende juridische en beleidsmatige ontwerpprincipes gehanteerd:<sup>44</sup>

###### *a. Correcte uitvoering van het verdrag en van het 'Varkens in Nood'-arrest*

Het spreekt voor zich dat het wetsvoorstel een correcte uitvoering van het verdrag en van het arrest moet zijn. Datgene waartoe het verdrag en het arrest verplichten, moet uiteraard worden geregeld. Deze eisen zijn:

- wat betreft **artikel 6** van het verdrag: inspraak bij besluiten over activiteiten die een 'aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben' op grond van artikel 6 is niet verplicht voor iedereen, maar alleen voor 'het betrokken publiek' (dit is in Nederland dus ruimer geregeld en dat mag; zie artikel 3, vijfde lid, van het verdrag);
- wat betreft **artikel 9, tweede lid**, van het verdrag: de voorwaarde dat in de voorbereidingsfase een zienswijze naar voren moet zijn gebracht over het ontwerpbesluit (artikel 6:13 Awb) (tenzij dit verschoonbaar niet gedaan is) mag bij besluiten, vallend onder artikel 6 van het verdrag op grond van artikel 9, tweede lid, van het verdrag niet worden gesteld aan 'leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht' (in Nederland: belanghebbenden);
- wat betreft **artikel 9, derde lid**, van het verdrag: niet-belanghebbenden die wel recht op inspraak hebben in nationaal recht (zoals in Nederland), moeten volgens het Hof van Justitie op grond van artikel 9, derde lid, van het verdrag ook toegang tot de rechter hebben 'om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend'. Hier mag voor ontvankelijkheid bij de rechter wel geëist worden dat in de voorbereidingsfase een zienswijze naar voren is gebracht, tenzij de appellant redelijkerwijs niet kan worden verweten dat deze hier niet aan heeft deelgenomen. Met name geldt deze eis niet als het niet tijdig naar voren brengen van een zienswijze mede aan het handelen van het bestuursorgaan te wijten is.

###### *b. Werkbaarheid voor de rechtspraak, zo weinig mogelijk interpretatievragen*

Het gaat hier onder meer om de interpretatievragen voor burgers en bedrijven, bestuursorganen en rechters die (kunnen) ontstaan bij toepassing van de regeling. Een meer generieke regeling

<sup>42</sup> Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PbEU 2012, L 26.

<sup>43</sup> Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 218 en p. 554.

<sup>44</sup> De juridische ontwerpprincipes (a tot en met e) zijn deels terug te voeren op de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar vervolgens toegespitst op de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel.

roept bij de toepassing waarschijnlijk minder vragen op dan een nauwkeurig en gedetailleerd afgebakende regeling. Voorbeeld: een regeling die artikel 6:13 Awb buiten toepassing verklaart voor alle besluiten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is, is in haar toepassing waarschijnlijk eenvoudiger dan een regeling die artikel 6:13 Awb buiten toepassing verklaart alleen voor bepaalde besluiten of wetsbepalingen, zeker als die lijst van besluiten of wetsbepalingen op onderdelen open criteria zou bevatten. De ABRs hanteert dit criterium ook; zij geeft in r.o. 4.8 van haar uitspraak van 14 april 2021 aan dat zij verwacht dat er in de praktijk zo veel situaties zijn waarin een inhoudelijke en soms zeer gecompliceerde beoordeling moet worden verricht om na te gaan of een besluit onder de werkingssfeer van artikel 6 van het verdrag valt, dat zij het afbakenen van situaties waarin artikel 6:13 Awb niet mag worden tegengeworpen aan belanghebbenden, voor de rechtspraktijk 'onwerkbaar acht'.

In verband met artikel 6:13 Awb rijst de vraag of de categorie Aarhus-besluiten die vallen onder de reikwijdte van artikel 6 van het verdrag werkbaar valt af te bakenen. Het gaat om een breed scala aan besluiten, terwijl de (Europese) jurisprudentie hierover nog niet is uitgekristalliseerd.

*c. Duidelijkheid en heldere systematiek van inspraak en rechtsbescherming*

Elk (nader) criterium dat of elke grenslijn die wordt toegevoegd of gehandhaafd maakt het systeem van rechtsbescherming van de Awb in samenhang met de bijzondere wetgeving als geheel minder overzichtelijk. Denk bijvoorbeeld aan de afbakening tussen:

- afdeling 3.4 Awb enerzijds en de procedure van titel 4.1 Awb in samenhang met de bezwaarschriftprocedure anderzijds,
- afdeling 3.4 Awb (al dan niet in combinatie met een inspraakmogelijkheid ook voor anderen dan belanghebbenden) van toepassing verklaard bij wettelijk voorschrift en/of bij besluit van het bestuursorgaan in een concreet geval,
- belanghebbenden en niet-belanghebbenden,
- (in verband met de reikwijdte van het beroep:) alleen beroepsgronden over inspraakrechten of ook materiële beroepsgronden,
- gevallen die onder het verdrag vallen en gevallen die daar niet onder vallen,
- het omgevingsrecht en de rest van het bestuursrecht, en
- de bestuursrechter en de burgerlijke rechter.

Tot dit ontwerpprincipes onder c behoren ook:

- de voorwaarde dat het 'totaalpakket' van wijzigingen van (in ieder geval) de artikelen 6:13 en 8:1 Awb een min of meer logisch samenhangend geheel vormt, en
- de voorwaarde dat de in het wetsvoorstel uitgewerkte oplossing zich leent voor zowel grootschalige als kleinschalige toepassing; hiermee wordt bedoeld dat niet alleen ervaren spelers zoals grote gemeenten, maar ook kleinere gemeenten etc. met de regeling uit de voeten moeten kunnen.

Een overzichtelijk en helder stelsel van inspraak en rechtsbescherming dat op hoofdlijnen aansluit bij het stelsel van het verdrag (zie ontwerpprincipes a), is ook vanuit Europees en internationaal perspectief wenselijk.

*d. Structuur, eenheid en systeem van de Awb*

Het gaat hierbij vooral om het systeem van bestuurlijke besluitvorming en rechtsbescherming bij de bestuursrechter. Dat systeem gaat er onder meer vanuit dat afdeling 3.4 Awb in beginsel bij wettelijk voorschrift (door de bijzondere wetgever of decentrale wetgever) van toepassing wordt verklaard, zeker als dat strekt ter uitvoering van internationaal- of Europeesrechtelijke verplichtingen. In het kader van dit wetsvoorstel is ook bezien of de wetgever niet in meer

gevallen dan tot nog toe is gedaan, afdeling 3.4 Awb op bepaalde besluiten van toepassing moet verklaren.<sup>45</sup>

Verder is van belang dat de verhouding tussen de Awb en de bijzondere wetgeving helder blijft.

*e. Toekomstbestendigheid en robuustheid*

In de uitwerking van de wettelijke regeling zijn meerdere varianten denkbaar. Aangenomen mag worden dat naarmate de wettelijke regeling algemener van aard is, deze toekomstbestendiger is. Naarmate de oplossing meer vertrouwt op lijsten van concreet benoemde gevallen of besluiten, is de kans groter dat er iets wordt gemist of niet klopt en is het lastiger om de regeling in de toekomst actueel te houden.

Hierbij is van belang op te merken dat de jurisprudentie over artikel 6 van het verdrag nog niet is uitgekristalliseerd. Zo is nog niet duidelijk of en zo ja, wat de uitleg van het Hof van Justitie in het arrest LZ II over de Habitatrichtlijn precies betekent voor besluiten op andere gebieden van het milieurecht van de Unie, zoals water en afvalstoffen. Zie de Mededeling van de Europese Commissie betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, punt 70.<sup>46</sup>

Onder toekomstbestendigheid valt ook de notie dat de conformiteit van de Nederlandse wetgeving met het Verdrag van Aarhus en het EU-recht niet opnieuw ter discussie staat bij de rechter (zowel op nationaal niveau als Europees niveau), bijvoorbeeld omdat de aanpassing te minimalistisch is en/of discussie over grensgevallen over het bereik van de wetgeving uitlokt.

*f. Voortvarende en efficiënte besluitvorming in zowel de bestuurlijke als de rechterlijke fase*

Het gaat hier om het voorkomen of beperken van onnodige vertragingen bij het bestuursorgaan en in de rechterlijke fase. Factoren die in het kader van efficiënte besluitvorming een rol spelen, zijn onder meer:

- de mogelijkheid of juist onmogelijkheid om punten rauwelijks in de beroepsfase aan de orde te stellen, dus zonder de eis dat deze punten al in de bestuurlijke voorfase aan de orde moeten zijn gesteld (als die mogelijkheid er is, kan dat strategisch procederen uitlokken)<sup>47</sup>, en
- in samenhang daarmee: de aanwezigheid of juist afwezigheid van een herstelmogelijkheid voor het bestuursorgaan in de bestuurlijke voorfase; dus de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om op basis van ingekomen zienswijzen het ontwerpbesluit bij te stellen voordat beroep bij de bestuursrechter wordt ingesteld.

In antwoorden<sup>48</sup> op Kamervragen over het 'Varkens in Nood'-arrest is benadrukt dat een goed participatietraject in een vroegtijdig stadium bij projecten, in lijn met de Omgevingswet, niet alleen kan zorgen voor maatschappelijk draagvlak en betere besluiten, maar ook kan bijdragen aan het vroegtijdig signaleren van bezwaren zodat kan worden gekeken of daaraan tegemoet kan worden gekomen (bestuurlijke herstelmogelijkheid). Dit kan onnodige procedures voorkomen. Het belang en de rol van participatie kan onder druk komen te staan aangezien op grond van het verdrag aan belanghebbenden niet langer de eis wordt gesteld dat ze hebben deelgenomen aan de procedure van afdeling 3.4 Awb bij besluitvorming over (veelal grotere) projecten in de fysieke leefomgeving. De stimulans om een breed en zorgvuldig participatieproces te volgen kan dan immers kleiner worden.

<sup>45</sup> Vgl. ABR 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507 (Inspraak voortaan verplicht bij verlenen van natuurvergunningen; bijv. door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb te volgen); zie de artikelen II en III van dit wetsvoorstel.

<sup>46</sup> PbEU 2017, C 275. Zie ook de Mededeling van de Europese Commissie betreffende verbetering van de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten, COM(2020)643, final en Kamerstukken II 2020/21, 22112, nr. 2948 (BNC-fiche).

<sup>47</sup> Bedenk hierbij dat bestuursorganen te maken hebben met belanghebbenden die op grond van het verdrag geen zienswijze naar voren hoeven te brengen om ontvankelijk te zijn in hun beroep bij de bestuursrechter, en niet-belanghebbenden aan wie die eis wél wordt gesteld.

<sup>48</sup> Antwoord op vragen van de leden Koerhuis en Minhas over het bericht 'Vertraging woningbouw dreigt na uitspraak Raad van State', ontvangen 8 juni 2021 (AH 3080, 2021Z06758).

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021D22204&did=2021D22204>.

Dergelijke factoren kunnen leiden tot vertragingen bij het bestuursorgaan en in de rechterlijke fase en dus tot langere doorlooptijden. Dit effect wordt groter naarmate in het wetsvoorstel een bredere oplossing wordt gekozen.

*g. Gelijkwaardig beschermingsniveau met betrekking tot procedurele waarborgen (Omgevingswet)*

Bij de stelselherziening van het omgevingsrecht is als beleidsmatig uitgangspunt gehanteerd dat, ten opzichte van de wetgeving die opgaat in het stelsel van de Omgevingswet, qua procedurele waarborgen een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gerealiseerd.<sup>49</sup> Concreet komt dit bij de Omgevingswet bijvoorbeeld tot uiting in het grotendeels doortrekken van de onder de huidige wetgeving bestaande beroepsmogelijkheden (beroep in een of twee instanties dan wel beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak) en het continueren, bij toepassing van afdeling 3.4 Awb, van de mogelijkheid van zienswijzen voor 'een ieder' (artikel 16.23 Ow). Het uitgangspunt ziet alleen op het beschermingsniveau zoals vastgelegd in de omgevingsrechtelijke *wetten* die opgaan in het stelsel van de Omgevingswet. In vervolg op het 'Varkens in Nood'-arrest zal de wetgever een nadere afweging moeten maken binnen het internationaal- en Europeesrechtelijk kader.

#### 4.3 Overwogen varianten

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn enkele varianten verkend. Een belangrijke voorvraag hierbij is wat de meest passende breedte van de wettelijke regeling is:

- 1) een regeling die qua toepassingsbereik nauw is toegesneden op (de reikwijdte van) het verdrag en het 'Varkens in Nood'-arrest (lees: een beperking tot Aarhus-besluiten),
- 2) een bredere regeling voor met afdeling 3.4 Awb voorbereide besluiten in het gehele omgevingsrecht, of
- 3) een nog bredere regeling voor met afdeling 3.4 Awb voorbereide besluiten in het gehele bestuursrecht.

Deze varianten scoren verschillend op de in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting beschreven ontwerpprincipes. Na afweging is gekozen voor variant 1. Voorgesteld wordt om met een relatief overzichtelijk wetsvoorstel op korte termijn een wettelijke voorziening te treffen ter vervanging van de tijdelijke voorziening die de ABRS in de twee bovengenoemde uitspraken heeft getroffen. Met variant 1 kan de gewenste beperking tot Aarhus-besluiten het beste worden gerealiseerd. Beperking tot Aarhus-besluiten voorkomt 'bijvangst' van niet-Aarhus-besluiten: besluiten die niet onder de reikwijdte van het verdrag en het 'Varkens in Nood'-arrest vallen.<sup>50</sup> De keuze voor variant 1 houdt vooral verband met het bevorderen van een voortvarende en efficiënte besluitvorming in de bestuurlijke en rechterlijke fase bij niet-Aarhus-besluiten die onder de tijdelijke voorziening van de Afdeling bestuursrechtspraak vallen. Met de keuze voor deze variant wordt gehoor gegeven aan de oproep van de Afdeling bestuursrechtspraak aan de wetgever om tot een nadere afbakening van het toepassingsbereik te komen. Van substantiële bijvangst van niet-Aarhus-besluiten is wel sprake bij de varianten 2 en 3. Variant 1 leidt tot een heldere en robuuste wettelijke regeling die voorziet in correcte implementatie van internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen, die zorgt voor een voortvarende en efficiënte besluitvorming in de bestuurlijke en rechterlijke fase bij niet-Aarhus-besluiten en die naar het oordeel van de regering werkbaar is voor de rechtspraktijk.

Variant 2 komt grotendeels overeen met de tijdelijke voorziening die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft getroffen. Variant 2 is weliswaar relatief eenvoudig in de toepassing, maar heeft als belangrijk nadeel een substantiële 'bijvangst' van niet-Aarhus-besluiten. Deze ontstaat doordat primair wordt aangesloten bij de toepassing van afdeling 3.4 Awb en niet bij de inhoudelijke criteria uit artikel 6 van het verdrag. Deze bijvangst leidt ertoe dat de verruiming van het beroepsrecht die een gevolg is van het 'Varkens in Nood'-arrest, breder van toepassing wordt

<sup>49</sup> Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 38.

<sup>50</sup> Er is sprake van een beperkte bijvangst in verband met mer-beoordelingsplichtige besluiten. Zie hierover nader paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting.

dan nodig voor een correcte omzetting van het verdrag en het 'Varkens in Nood'-arrest. Doordat deze verruiming ook ziet op niet-Aarhus-besluiten, kan een keuze voor variant 2 ten aanzien van die besluiten leiden tot een minder voortvarende en minder efficiënte besluitvorming in de bestuurlijke en rechterlijke fase. Tegelijkertijd is variant 2 in bepaalde opzichten ook weer te beperkt waardoor het risico van niet-volledige implementatie bestaat. Dit komt door de beperking tot het omgevingsrecht. Niet uitgesloten is dat ook een besluit op grond van een niet tot het omgevingsrecht behorende wet als Aarhus-besluit moet worden aangemerkt omdat het besluit gaat over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (zie hierover nader paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting). Om deze redenen is deze variant afgefallen.

Variante 3 zou leiden tot een uniforme regeling voor het gehele bestuursrecht. Hoewel dit het voordeel heeft van uniformiteit (het onderscheid tussen het omgevingsrecht en de rest van het bestuursrecht is hier immers niet relevant), is niet voor deze variant gekozen omdat dit zou leiden tot een 'bijvangst' van niet-Aarhus-besluiten die groter is dan bij variant 2. Wat de bezwaren zijn van een dergelijke bijvangst, is hiervoor beschreven.

Een minder voor de hand liggende variant is om met betrekking tot Aarhus-besluiten de bestaande ruimere inspraakrechten in het nationale recht voor 'een ieder' af te schaffen en conform de minimumeisen uit het verdrag alleen inspraakrechten te verlenen aan 'het betrokken publiek' in de zin van de artikelen 2 en 6 van het verdrag.<sup>51</sup> Deze variant sluit niet goed aan bij de in het Nederlandse bestuursrecht bestaande begrippen. Er ontstaat dan namelijk een nieuwe afbakening in het Nederlandse bestuursrecht, een nieuwe personenkring naast belanghebbenden en 'een ieder', waarbij niet op voorhand duidelijk is hoe deze personenkringen ten opzichte van elkaar zijn af te bakenen. Ook ligt deze variant niet meteen voor de hand gelet op de in het kader van de Omgevingswet benadrukte betekenis van goede, brede participatie voor het draagvlak en de kwaliteit van overheidsbesluiten. Het zou ook in strijd zijn met het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau zoals dat bij de Omgevingswet is toegepast (zie het ontwerpprincipe in paragraaf 4.2 onder g, van deze memorie van toelichting).

Het beperken van de kring van inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten tot 'belanghebbenden', conform de basisregel van afdeling 3.4 Awb, is gelet op het verdrag niet mogelijk. Zoals eerder is uiteengezet (paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting), is de kring van personen die als belanghebbenden in de zin van de Awb zijn aan te merken, kleiner dan de kring van personen die volgens artikel 6 van het verdrag minimaal inspraakrechten behoren te hebben ('het betrokken publiek').

#### **4.4 Nadere onderzoeken en analyse**

De wijzigingen waarin dit wetsvoorstel voorziet, zijn noodzakelijk voor en dragen bij aan een goede naleving van het verdrag, het EU-recht en de daarin neergelegde verplichtingen voor verdragspartijen om te zorgen voor een goede toegang tot de rechter in milieuzaken.

Niettemin ziet de regering de volgende ontwikkelingen:

- Het nalevingscomité van het verdrag van Aarhus concludeert dat Nederland op onderdelen het verdrag onvoldoende naleeft en dit is bevestigd in een besluit dat is aangenomen in een bijeenkomst van verdragspartijen.<sup>52</sup>
- Bij onder meer (organisaties uit) het bedrijfsleven leeft, zowel in meer algemene zin als naar aanleiding van de Varkens in Nood-jurisprudentie, de vraag of bestuursrechtelijke procedures onnodig vertragend werken bij het realiseren van opgaven ten aanzien van de fysieke leefomgeving, zoals de energietransitie en de woningbouwopgave.
- De nieuwe bestuurscultuur gericht op versterkte transparantie en toegankelijkheid van het overheidshandelen en het ermee samenhangende toenemende belang van transparantie in besluitvorming en vroegtijdige betrokkenheid van burgers, bedrijven, maatschappelijke actoren en anderen bij overheidsbesluitvorming.

<sup>51</sup> Of, anders geformuleerd, aan: belanghebbenden en andere leden van 'het betrokken publiek'.

<sup>52</sup> Decision VII/8m concerning compliance by the Netherlands with its obligations under the Convention, d.d. 20 oktober 2021, ECE/MP.PP/2021/2/Add.1.

Deze ontwikkelingen zijn voor de regering aanleiding om te onderzoeken of nadere (systeem)verbeteringen nodig zijn voor een juiste implementatie van het verdrag en de daarin neergelegde verplichting voor verdragspartijen om te zorgen voor een goede toegang tot de rechter in milieuzaken.

Daarom wil de regering ter bevordering van de robuustheid van het implementatiestelsel voor het verdrag bezien of er eventuele andere noodzakelijke verbeterpunten voor de uitvoering zijn en of het stelsel verder kan worden versterkt ter bevordering van een toekomstbestendig stelsel.

Zoals ook met de invoering van de Omgevingswet beoogd, wil de regering het draagvlak voor de besluitvorming op het gebied van de fysieke leefomgeving bij belanghebbenden bevorderen, de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren en ook anderen stimuleren om vroegtijdig vanaf de eerste fasen van ontwikkeling van projecten informatie en opvattingen over een voorgenomen besluit naar voren te brengen. Vroegtijdige signalering van relevante feiten en diverse opvattingen voorkomt dat nieuwe feiten, respectievelijk onbekende belanghebbenden, niet in de besluitvorming zijn betrokken. Dit voorkomt dat de bestuursrechter pas in de beroepsfase met nieuwe feiten en nieuwe belanghebbenden wordt geconfronteerd en dit voorkomt daarmee een onnodige belasting van de bestuursrechter én het (verwerende) bestuursorgaan.

Een analyse wordt gemaakt van relevante ontwikkelingen in de Nederlandse jurisprudentie, de verhouding met uitvoering van rechtshandelingen van de Europese Unie in de nationale rechtsorde en de verhouding tussen de Awb en de bijzondere wetgeving. Ontwikkelingen in andere landen worden in deze onderzoeken betrokken.

Meer specifiek zal onder meer worden bezien hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de regels over participatie, die vaak voorafgaand aan voorbereidingsprocedures zoals afdeling 3.4 Awb plaatsvindt. Bij de toepassing van de Omgevingswet wordt participatie bij beleids- en besluitvormingsprocessen gestimuleerd. Doel daarvan is opvattingen van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen tijdig in beeld te hebben om eventuele bezwaren vroegtijdig te signaleren en mee te wegen.

Een ander aspect dat bekeken zal worden zijn de gevolgen voor (de werklust van) bestuursorganen en bestuursrechters.

Deze verschillende onderzoeken moeten zorgvuldig plaatsvinden. Daarmee zal de nodige tijd gemoeid zijn, ook omdat hier fundamentele juridische waarborgen aan de orde zijn. De regering start op korte termijn met deze onderzoeken.

Voor zover de uitkomsten daartoe aanleiding geven, zal de regering met nadere regelgevingsvoorstellen komen.

## **5. Toepassingsbereik wetsvoorstel**

### **5.1 Artikel 6 van het verdrag van Aarhus**

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel zo nauw mogelijk toe te snijden op de reikwijdte van artikel 9, tweede lid, van het verdrag (zie de paragrafen 3.2 en 3.4 van deze memorie van toelichting). Artikel 9, tweede lid, van het 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 van het verdrag ("Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten"). Het gaat hierbij om besluiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Deze besluiten worden in deze memorie van toelichting kortheidshalve aangeduid als Aarhus-besluiten.

|   |
|---|
| <b>Aarhus-besluiten plus bepaalde mer-beoordelingsplichtige besluiten</b> |
|---|



Zoals hiervoor opgemerkt, worden besluiten die vallen onder artikel 6 van het verdrag in deze memorie van toelichting aangeduid als 'Aarhus-besluiten'. Het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel ziet echter voor een deel ook op een andere categorie besluiten dan Aarhus-besluiten. Het gaat hierbij om mer-beoordelingsplichtige besluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb waarbij de uitkomst is dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Dit kan het gevolg zijn van het oordeel van het bestuursorgaan dat het mer-beoordelingsplichtige besluit heeft genomen of van het oordeel van de bestuursrechter in een beroepszaak over een mer-beoordelingsplichtig besluit. In de nieuwe Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (de bijlage bij het nieuwe artikel 6:13, tweede lid, Awb) is dit tot uitdrukking gebracht door de toevoeging 'waarop afdeling 3.4 van toepassing is of vanwege aanzienlijke milieueffecten van toepassing had moeten zijn'. Volgens de mer-regelgeving is toepassing van afdeling 3.4 Awb bij mer-beoordelingsplichtige besluiten alleen verplicht als de uitkomst is dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dit is het geval als er sprake is van mogelijk aanzienlijke milieueffecten. Het is echter mogelijk dat voor een mer-beoordelingsplichtig besluit *om andere redenen* al toepassing van afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven; denk aan projectbesluiten waarvoor in de Omgevingswet toepassing van afdeling 3.4 generiek is voorgeschreven. Doordat dergelijke besluiten onder de artikelen 6:13, tweede lid, en 8:1, tweede lid, Awb, vallen, kan in beroep tegen die besluiten door zowel belanghebbenden als niet-belanghebbenden onder meer de vraag aan de orde worden gesteld of het bestuursorgaan terecht de conclusie heeft getrokken dat er geen noodzaak was tot het maken van een milieueffectrapport.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 14 april 2021, in afwachting van optreden door de wetgever, gekozen voor een ruimhartige uitleg van het verdrag. Als gevolg van deze uitspraak kan in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is toegepast, van belanghebbenden niet meer worden geëist dat zij in de bestuurlijke voorfase een zienswijze tegen het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht als voorwaarde voor een ontvankelijk beroep bij de bestuursrechter. Daarbij beschouwt de Afdeling als omgevingsrechtelijke zaken de zaken over besluiten op grond van 'wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening'.<sup>53</sup> Door deze ruimhartige uitleg geldt de verruimde toegang tot de bestuursrechter ook voor besluiten die, gezien het ontbreken van mogelijk aanzienlijke effecten op het milieu, (evident) geen Aarhus-besluit zijn.<sup>54</sup> De Afdelingsjurisprudentie betekent ook dat, in het kader van toegang tot de rechter, iedere relevantie van de (criteria en drempels van) activiteiten genoemd in bijlage I bij het verdrag wegvalt. Immers, op grond van die jurisprudentie geldt de verruimde toegang tot de rechter voor *alle* besluiten op grond van wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening. Ter bevordering van een voortvarende en efficiënte besluitvorming in de bestuurlijke en rechterlijke fase (een van de ontwerpprincipes, beschreven in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting) acht de regering het wenselijk om de ruime categorie besluiten in de jurisprudentielijn van de Afdeling af te bakenen.<sup>55</sup> Deze afbakening is in dit wetsvoorstel tot stand gebracht door aan te sluiten bij artikel 6 van het verdrag, hetgeen betekent dat een afbakening tot stand is gebracht tot 'besluiten (...) over voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben' als bedoeld in artikel 6 (zie hierboven).

<sup>53</sup> R.o. 4.9.

<sup>54</sup> Een voorbeeld hiervan is ABRS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1900, over besluiten tot aanwijzing van locaties voor de plaatsing van ondergrondse restafvalcontainers (ORAC's).

<sup>55</sup> In een ander opzicht is de afbakening die de Afdeling bestuursrechtspraak in haar voorlopige jurisprudentielijn hanteert in het licht van het verdrag juist weer te beperkt, dit vanwege de beperking tot *omgevingsrechtelijke* besluiten. Verkeersbesluiten vallen bijvoorbeeld niet onder de tijdelijke voorziening die de Afdeling heeft getroffen naar aanleiding van het 'Varkens in Nood'-arrest. Dit blijkt uit ABRS 28 juli 2021, ECLI:RVS:2021:1655. Een verkeersbesluit is geen 'besluit op grond van het nationale omgevingsrecht'; dit criterium hanteerde de Afdeling in de richtinggevende uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953. Verkeersbesluiten kunnen een heel diverse inhoud hebben. In dit wetsvoorstel is aangenomen dat verkeersbesluiten onder omstandigheden aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben; het etiket 'wel of geen omgevingsrecht' is voor de toepassing van artikel 6 van het verdrag niet altijd doorslaggevend (zie Aarhus Implementation Guide, p. 127). Milieubescherming behoort mede tot de oogmerken van de Wegenverkeerswet 1994. De krachtens die wet vastgestelde regels kunnen namelijk onder meer strekken tot het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer (artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, Wegenverkeerswet 1994). In het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel is deze correctie ten opzichte van de Afdelingsjurisprudentie meegenomen.

Welke besluiten vallen onder het toepassingsbereik van artikel 6 van het verdrag? Artikel 6, eerste lid, van het 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 van het 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. Van deze activiteiten wordt door de verdragswetgever verondersteld dat deze een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. In bijlage I worden bijvoorbeeld genoemd aardolie- en gasraffinerijen, kerncentrales, de chemische industrie, grotere rioolwaterzuiveringsinstallaties, 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 dus om substantiële 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 mer-richtlijn<sup>56</sup> en de richtlijn industriële emissies.<sup>57</sup> Wat betreft de mer-richtlijn gaat het 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, maar waarvoor nationaal of op EU-niveau is voorzien in 'een procedure voor milieueffectbeoordeling'. 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 punt 22 van bijlage I).<sup>58</sup>

#### *Onderdeel b*

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 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 valt. Hoe de verdragspartijen dit moeten doen (per geval of aan de hand van categorieën, of een mix van beide), regelt het verdrag niet. Partijen hebben hierin dus een zekere beoordelingsvrijheid. Zoals hiervoor aangegeven, moet tegen besluiten waarbij in het kader van artikel 6, eerste lid, onder b, wordt bepaald of een activiteit al dan niet een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben, ook rechtsbescherming als bedoeld in artikel 9, tweede lid, worden geboden. Dit gaat dan bijvoorbeeld om mer-beoordelingsplichtige activiteiten.

Het bereik van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van het verdrag is ruim. Zo is het bereik ruimer dan alleen de activiteiten die vallen onder bijlage I bij het verdrag, met inbegrip van de punten 20 en 22 van die bijlage.<sup>59</sup> Onderdeel b verwijst immers naar besluiten over *niet* in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Daarnaast volgt

<sup>56</sup> 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).

<sup>57</sup> 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).

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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.

uit 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 en/of drempels genoemd in de bijlage. De verdragspartijen moeten hiertoe bepalen of een wijziging of uitbreiding een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben. En, tot slot, gaat het in onderdeel b, afhankelijk van de invulling door verdragspartijen, om een potentieel ruimere categorie besluiten dan de besluiten waarbij toestemming wordt verleend voor een specifieke activiteit op een bepaalde locatie als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van het verdrag.

Een categorie besluiten die onder onderdeel b valt, betreft besluiten die krachtens EU-richtlijnen of –verordeningen of jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 van het verdrag vallen. Zie bijvoorbeeld 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.

Artikel 5 van 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 bevat bepalingen over inspraak. Artikel 5, eerste lid bepaalt: "Met het boren van een boorput voor exploratie vanaf een niet-productie-installatie wordt pas begonnen nadat de betreffende autoriteiten van de lidstaten zich ervan vergewist hebben dat in een vroeg stadium effectieve inspraak over de mogelijke gevolgen van voorgenomen offshore olie- en gasexploratie op het milieu heeft plaatsgevonden". Artikel 5 is geïmplementeerd met het Besluit milieueffectrapportage, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw; onder de Omgevingswet: het Omgevingsbesluit en het Besluit activiteiten leefomgeving. Verder is krachtens artikel 49 van de Mijnbouwwet in de artikelen 94, vierde lid, en 95 van het Mijnbouwbesluit voor pijpleidingen op het continentaal plat en de territoriale zee, respectievelijk andere gebieden op zee en op land, bepaald dat bij het verlenen van een vergunning voor een project waarvoor op grond van het Besluit milieueffectrapportage een milieueffectrapport moet worden gemaakt, hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer van toepassing is.

Een voorbeeld van een besluit dat volgens de jurisprudentie onder het verdrag valt, is een besluit om een vleesvarkenshouderij te wijzigen in een zeugenhouderij, waarvoor een natuurvergunning wordt verleend voor het in werking hebben van de zeugenhouderij (ABRS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507) (artikel 19d van Natuurbeschermingswet 1998 in samenhang met de artikelen 9.4, eerste lid, en 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming).

## **5.2 Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (bijlage bij de Awb)**

Uit het 'Varkens in Nood'-arrest volgt dat de zienswijzevoorwaarde, zoals die is neergelegd in artikel 6:13 Awb, ingevolge artikel 9, tweede lid, van het verdrag niet gesteld mag worden bij beroepen tegen besluiten die vallen onder artikel 6 van het verdrag. De afbakening tot besluiten waar artikel 6:13, tweede lid, Awb op ziet, is op de volgende wijze vormgegeven in de nieuwe Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten is een bijlage bij artikel 6:13, tweede lid, Awb). Uitgangspunt daarbij is dat sprake is van toepassing van afdeling 3.4 Awb. Er zijn grofweg in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten drie categorieën te onderscheiden:

- 1a. besluiten over activiteiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt
- 1b. besluiten over activiteiten waarvoor moet worden beoordeeld of de activiteiten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is of vanwege die effecten van toepassing had moeten zijn
2. besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of van jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 van het verdrag vallen; en
3. andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Het ligt voor de hand om in dit wetsvoorstel in eerste instantie aan te sluiten bij de onder 1a en 1b bedoelde besluiten. Dit is een herkenbare, afgebakende categorie. Of hiervan sprake is, volgt uit de mer-regelgeving.<sup>60</sup> In de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten wordt daarom, ook vanwege de toekomstbestendigheid, met een algemene bepaling verwezen naar de mer-regelgeving. In die mer-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. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat hier ook mer-beoordelingsplichtige besluiten onder kunnen vallen die niet gaan over activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, maar die om een andere reden zijn voorbereid met afdeling 3.4 Awb. Daarmee zijn dit geen besluiten die vallen onder artikel 6 van het verdrag (Aarhus-besluit), omdat ze niet gaan over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Er is voor gekozen deze besluiten ook op te nemen in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten om voor belanghebbenden en niet-belanghebbenden rechtsbescherming mogelijk te maken tegen besluiten waarbij het bestuursorgaan de conclusie heeft getrokken dat er geen noodzaak was tot het maken van een milieueffectrapport. Deze categorie is zoveel mogelijk beperkt door de gevallen waarin dergelijke besluiten met de reguliere procedure zijn voorbereid en ten aanzien waarvan ook de rechter tot het oordeel komt dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, buiten de reikwijdte van die regeling te houden.

De tweede categorie bestaat uit niet onder 1a en 1b vallende besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of -verordeningen of jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 van het verdrag vallen.

De open categorie 'andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben' is opgenomen omdat met alleen de eerste en tweede categorie niet kan worden verzekerd dat dit wetsvoorstel alle Aarhus-besluiten dekt. Denk aan besluiten die normaal gesproken niet gauw aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, maar in bepaalde gevallen wel, en aan besluiten over nieuwe technieken of een nieuw soort ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving waarover in het kader van de mer-regelgeving of EU-regelgeving (nog) geen regels zijn gesteld. Ook kan niet uitgesloten worden dat door toekomstige ontwikkelingen in de jurisprudentie nog andere besluiten onder de werking van artikel 6 van het verdrag zullen vallen. Ook daarvoor is deze derde categorie bedoeld. Opname van deze categorie zorgt ervoor dat het toepassingsbereik van de regeling in dit wetsvoorstel voldoet aan artikel 6 van het verdrag; dit maakt de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten toekomstbestendig.

Welke andere besluiten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en dus onder deze derde categorie vallen, is niet op voorhand precies aan te geven. Dit hangt mede af van de omstandigheden van het geval. Het verdrag geeft geen uitsluitsel over wanneer een potentieel milieueffect als 'aanzienlijk' bestempeld kan worden. Hierbij moet in ieder geval worden gelet op de omvang van de activiteit, de locatie van de activiteit en de ernst van de mogelijke effecten.<sup>61</sup> Omdat het om genoemde redenen onmogelijk is - en om juridische redenen onwenselijk - om op voorhand in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten een gedetailleerde, limitatieve lijst op te nemen van besluiten die onder deze categorie vallen, is gekozen voor een open formulering. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van besluiten die, afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval, onder deze categorie zouden kunnen vallen en waarvoor als gevolg daarvan een ruimere toegang tot de bestuursrechter geldt.

Een eerste voorbeeld is een *peilbesluit* dat niet valt onder bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Peilbesluiten worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb (artikel 16.32a

<sup>60</sup> 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. De beoordeling die in het kader van de ontvankelijkheid (voor de toepassing van het gewijzigde artikel 6:13 Awb) moet worden verricht, is in essentie niet anders dan de beoordeling in het kader van de vraag of de mer-regelgeving correct is toegepast.

<sup>61</sup> Zie ook de Implementation Guide, p. 133.

Omgevingswet). Sommige peilbesluiten zijn onder de Omgevingswet mer-beoordelingsplichtig, bijvoorbeeld als het gaat om wijziging van 16 cm of meer van het (streef-)peil in nader aangeduide wateren, waaronder het Veerse Meer en de Grevelingen.<sup>62</sup> Niet uit te sluiten is dat een besluit dat betrekking heeft op een kleinere wijziging van het (streef-)peil in deze wateren of wijziging van het (streef-)peil in andere wateren dan die genoemd in bijlage V bij het Omgevingsbesluit onder omstandigheden ook als een Aarhus-besluit moet worden aangemerkt. Het voorgaande geldt ook voor peilbesluiten onder de wetgeving zoals die geldt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Een ander voorbeeld is een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor het uitvoeren van een project waarin *nieuwe technieken* worden toegepast die nog niet in de (mer-)regelgeving zijn benoemd. Denk aan een getijdencentrale: een centrale waarmee, gebruikmakend van het verschil in waterhoogte tussen eb en vloed, getijdenenergie wordt gewonnen. Ook hier kan sprake zijn van mogelijk aanzienlijke milieueffecten en daarmee van een Aarhus-besluit.

Onder deze derde categorie vallen ook op autonome decentrale bevoegdheden gebaseerde besluiten<sup>63</sup> bij de voorbereiding waarvan vanwege mogelijk aanzienlijke effecten op het milieu toepassing is gegeven aan een inspraakverordening op grond van de Gemeentewet, de Provinciewet of de Waterschapswet. In genoemde organieke wetten is bepaald dat de in de inspraakverordening geregelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 Awb, voor zover in de verordening niet anders is bepaald.<sup>64</sup>

Tot slot vallen onder deze derde categorie besluiten op de voorbereiding waarvan het bevoegde bestuursorgaan in een concreet geval afdeling 3.4 Awb van toepassing heeft verklaard vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten. Als er sprake is van een besluit dat gaat over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, moet het bestuursorgaan op grond van het nieuwe artikel 3:10, vijfde lid, Awb afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaren, voor zover de wetgever hierin niet al heeft voorzien. Afdeling 3.4 Awb wordt bijvoorbeeld soms van toepassing verklaard op de voorbereiding van een *verkeersbesluit* op grond van de Wegenverkeerswet 1994.<sup>65</sup> Niet uitgesloten is dat een verkeersbesluit onder omstandigheden aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Denk aan een landelijke aanpassing van de maximumsnelheid op rijkswegen of aan wijziging van de maximumsnelheid op (gemeentelijke) wegen binnen een grote gemeente. Zo'n situatie valt onder de derde categorie van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten en daarmee onder de uitzondering in artikel 6:13, tweede lid, Awb. In zo'n geval zal het betrokken bestuursorgaan uitvoering moeten geven aan het nieuwe vijfde lid van artikel 3:10 Awb (zie artikel I, onderdeel A). Op grond van dat lid is het bestuursorgaan verplicht toepassing te geven aan afdeling 3.4 Awb als het besluit gaat over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

In verband met de juridische gevolgen, te weten de toepasselijkheid van het artikel 6:13, tweede lid, Awb, verdient het aanbeveling dat het bestuursorgaan in het (ontwerp)besluit expliciet vermeldt dat afdeling 3.4 Awb wordt toegepast vanwege mogelijk aanzienlijke effecten op het milieu. Zoals in paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting is aangegeven, is één potentieel aanzienlijk effect al voldoende voor toepassing van (artikel 3:10, vijfde lid, Awb en) artikel 6:13, tweede lid, Awb. Het verdient daarom aanbeveling dat een bestuursorgaan in twijfelgevallen ten aanzien van die effecten zekerheidshalve overgaat tot toepassing van afdeling 3.4 Awb. Artikel 6:13, tweede lid, Awb ziet dus niet op de situatie dat een bestuursorgaan afdeling 3.4 Awb om een andere reden toepast. Echter, als een bestuursorgaan van oordeel is dat bij een besluit geen sprake is of kan zijn van één of meer potentieel aanzienlijke effecten op het milieu en de rechter later anders oordeelt, zal het beroep van een eventuele niet-belanghebbende die tijdig een

<sup>62</sup> Zie categorie K8 in bijlage V bij het Omgevingsbesluit.

<sup>63</sup> Artikel 108, eerste lid, Gemeentewet, artikel 105, eerste lid, Provinciewet en artikel 56, eerste lid, Waterschapswet.

<sup>64</sup> Zie artikel 150, tweede lid, Gemeentewet, artikel 147, tweede lid, Provinciewet en artikel 79, tweede lid, Waterschapswet.

<sup>65</sup> Het voorbeeld van een verkeersbesluit komt ook aan de orde in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A.

zienswijze naar voren heeft gebracht of dat verschoonbaar niet of te laat heeft gedaan en het beroep van een belanghebbende die geen zienswijze heeft ingebracht, ontvankelijk zijn. Hetzelfde geldt als het bestuursorgaan, in gevallen waarin ook dat bestuursorgaan zelf al van mening is dat dergelijke milieueffecten zich kunnen voordoen, heeft verzuimd dat in het bestreden besluit te vermelden. Het is in het belang van alle betrokkenen, ook van het bestuursorgaan zelf, dat het besluit duidelijkheid verschaft over de reden voor toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Over de besluiten waarop artikel 6:13, tweede lid, Awb, zoals nader uitgewerkt in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, ziet, wordt in algemene zin nog het volgende opgemerkt. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:786, heeft overwogen,<sup>66</sup> 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 van het verdrag valt. 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. Deze beoordeling door de rechter in het kader van het vaststellen van het toepasselijke procedurele regime kan onder meer aan de orde zijn bij besluiten op de voorbereiding waarvan de bijzondere wetgever op nationaal niveau afdeling 3.4 Awb in generieke zin van toepassing heeft verklaard, dat wil zeggen: ongeacht de vraag of de betrokken activiteit aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Een voorbeeld hiervan is het huidige bestemmingsplan en de opvolger daarvan, het omgevingsplan.<sup>67</sup>

## 6. Inrichting van de rechtsbescherming

### 6.1 Inleiding

Als een verdragspartij of lidstaat door een nationale keuze van de wetgever of een bestuursorgaan naast 'het betrokken publiek' in de zin van artikel 6 van het verdrag een bredere kring van personen inspraakgelegenheid biedt, verplicht artikel 9, derde lid, van het verdrag tot de mogelijkheid van toegang tot de rechter voor die personen. Artikel 9, derde lid, van het verdrag draagt de verdragspartijen op de toegang tot de rechter van leden van 'het publiek' te waarborgen om het handelen en nalaten van onder andere overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

#### Begrippen verdrag van Aarhus en Nederlandse (bestuursrechtelijke) wetgeving

Zoals in paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting reeds naar voren kwam, definieert het verdrag twee begrippen ('het betrokken publiek' en 'het publiek') die niet naadloos aansluiten op de begrippen in het Nederlandse recht. Dat geldt met name voor het belanghebbendebegrip in artikel 1:2 Awb, een kernbegrip in het bestuursrecht. Dit kernbegrip is niet gelijk aan het verdragsrechtelijke begrip 'het betrokken publiek'.

In artikel 2, vierde lid, van het verdrag wordt onder 'het publiek' verstaan: een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.<sup>68</sup>

In artikel 2, vijfde lid, wordt onder 'het betrokken publiek' verstaan: 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.

<sup>66</sup> R.o. 4.7.

<sup>67</sup> Zie artikel 3.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening respectievelijk artikel 16.30, eerste lid, van de Omgevingswet.

<sup>68</sup> Het begrip 'een ieder' komt verspreid in de Awb voor (artikelen 2:1, 2:5, 3:26, 5:20, 8:33, 9:1, 9:18 en 9:36 Awb) en ook in tal van bijzondere wetten. Artikel 3:15, tweede lid, Awb spreekt over 'anderen', waarmee wordt bedoeld op 'anderen dan belanghebbenden'.

Hierna volgt hetgeen de Afdeling advisering in de eerdergenoemde<sup>69</sup> voorlichting afleidt uit het verdrag en de Implementation Guide, waarbij de Afdeling van de Engelse tekst (authentieke verdragstekst) van de beide begrippen uitgaat:

De Afdeling merkt allereerst op dat met de term 'het publiek'<sup>70</sup> een ruimere kring van personen wordt bedoeld dan met 'het betrokken publiek'. Tot het publiek behoren ook diegenen wier belang niet op enigerlei wijze bij de concrete milieubesluitvorming betrokken is (punt 3.1).

Over 'het betrokken publiek'<sup>71</sup> merkt de Afdeling op dat dit niet alleen bestaat 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. Om tot 'het betrokken publiek' te kunnen worden gerekend, is het derhalve voldoende dat een lid van het publiek waarschijnlijk feitelijke gevolgen van het te nemen besluit zal ondervinden. Niet is vereist dat het daarbij betrokken belang bescherming heeft gevonden in de van toepassing zijnde milieuregelgeving (punt 3.2).

De Afdeling bespreekt daarna de onder 'het betrokken publiek' mede te verstaan 'niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht'. Zij is van mening dat de eisen die artikel 1:2, derde lid, Awb aan rechtspersonen –als belanghebbenden- stelt met het verdrag verenigbaar zijn (punt 3.3).

Vervolgens gaat de Afdeling in op 'het betrokken publiek' en artikel 1:2 Awb (het belanghebbendebegrip). Zij merkt op dat bij de toepassing van artikel 1:2 Awb aan de betrokkenheid verschillende eisen worden gesteld.

In de eerste plaats - artikel 1:2, eerste lid, Awb zegt het met zoveel woorden - moet er een bepaalde betrokkenheid bestaan van het belang met het desbetreffende besluit. Daarnaast moet de drager van het belang in die hoedanigheid te onderscheiden zijn van andere belangstellenden. Voorts moet het gaan om een eigen en voldoende objectief bepaalbaar belang. De hier vermelde vereisten brengen een begrenzing aan op de betekenis van de term 'belanghebbende'. Voor de beantwoording van de vraag of het Nederlandse belanghebbendebegrip overeenkomt met de uitleg van de term 'het betrokken publiek' van artikel 2, vijfde lid, van het verdrag, bestaan weinig aanknopingspunten. Hieromtrent bestaat geen besluitvorming van de vergadering van verdragspartijen. Volgens de Afdeling mag evenwel worden aangenomen 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.

Het verdrag onderscheidt vervolgens *binnen de categorie van 'het betrokken publiek'* degenen die toegang hebben tot de rechter als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van het verdrag. Die laatste (*deel*)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 volgens de Afdeling worden aangenomen dat zij in sterke mate overeenkomt met die van de betekenis van de term 'belanghebbende' van artikel 1:2 Awb. Het betrokken publiek als zodanig omvat dan een ruimere kring van personen dan die 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, aldus de Afdeling, dat dergelijke eisen in het verdrag moeten worden ingelezen (punt 3.4).

In de uitspraak van 4 mei 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak, in verband met artikel 9, derde lid, van het verdrag en het ruimer openstellen van beroep op de bestuursrechter bij Aarhus-

<sup>69</sup> Zie paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting.

<sup>70</sup> 'The public' means one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups.

<sup>71</sup> 'The public concerned' means the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.

besluiten, het begrip 'niet-belanghebbende' geïntroduceerd. Het wetsvoorstel sluit hierbij aan. Het introduceert in artikel 8:1, tweede lid, Awb de term: een ander dan een belanghebbende.

Dit betekent dat het begrip 'belanghebbende' in de zin van de Awb min of meer samenvalt met het begrip 'betrokken publiek dat een voldoende belang heeft' in de zin van artikel 9, tweede lid, van het verdrag. Een non-gouvernementele organisatie die voldoet aan artikel 2, vijfde lid, van het verdrag, wordt geacht per definitie te voldoen aan het belanghebbende-begrip.

## **6.2 Keuze voor de bestuursrechter**

Toegang tot de rechter is in het Nederlandse rechtssysteem altijd geborgd door de mogelijkheid van een gang naar de burgerlijke rechter (functie van 'restrechter'). De burgerlijke rechter beschouwt de beroepsprocedure die belanghebbenden bij de bestuursrechter kunnen voeren als een procedure die met voldoende waarborgen is omkleed, zodat de belanghebbende in het geval beroep bij de bestuursrechter mogelijk is, in beginsel niet ontvankelijk is bij de burgerlijke rechter. Een niet-belanghebbende zou in een dergelijk geval een procedure bij de burgerlijke rechter kunnen beginnen. Vanuit de optiek van een effectieve en doelmatige rechtsbescherming is het niet wenselijk dat een niet-belanghebbende een procedure bij de burgerlijke rechter voert over een Aarhus-besluit en een belanghebbende bij de bestuursrechter in beroep gaat tegen datzelfde besluit. Dit zou leiden tot gefragmenteerde rechtsbescherming met het risico op uiteenlopende jurisprudentie en rechtsgevolgen voor één en het hetzelfde besluit. In het wetsvoorstel is dan ook gekozen voor één procedure voor belanghebbenden en niet-belanghebbenden, bij de bestuursrechter. Dit is in lijn met de Afdelingsjurisprudentie naar aanleiding van het 'Varkens in Nood'-arrest.

Op deze wijze wordt zowel voor belanghebbenden als voor niet-belanghebbenden die tegen een Aarhus-besluit willen opkomen, een efficiënte procedure ingericht. Afhankelijk van de aard van de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, kunnen dit individuele burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, belangengroepen en andere bestuursorganen zijn. Ook voor het verwerende bestuursorgaan en de bestuursrechter is dit een efficiënte procedure waarin de bestuursrechter in een of twee instanties het geschil over een Aarhus-besluit kan beslechten.

## **6.3 Verplichte zienswijze niet-belanghebbenden, tenzij**

Artikel 9, derde lid, van het verdrag bepaalt dat leden van 'het publiek', wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen van onder andere overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

Met gebruikmaking van de ruimte die deze bepaling biedt, wordt (ook) in dit wetsvoorstel de eis gesteld dat een niet-belanghebbende bij een Aarhus-besluit voor een ontvankelijk beroep bij de bestuursrechter (tijdig) een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 Awb naar voren moet hebben gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen of niet tijdig gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om een zienswijze naar voren te brengen. Het wetsvoorstel volgt in dit opzicht de Afdelingsjurisprudentie, met name de uitspraak van 4 mei 2021.

## **7. Strekking van het wetsvoorstel**

### **7.1 Wijziging artikel 3:10 Awb**

In gevallen waarin de wetgever niet dwingend heeft bepaald welke voorbereidingsprocedure van toepassing is, heeft een bestuursorgaan op grond van artikel 3:10, eerste lid, Awb de bevoegdheid om bij besluit te bepalen dat op de voorbereiding van een concreet besluit afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Zoals in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven, is niet uitgesloten dat een concreet besluit waarvoor geen voorbereidingsprocedure wettelijk is voorgeschreven (als voorbeeld wordt in die paragraaf een verkeersbesluit genoemd), onder omstandigheden betrekking kan hebben op activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en daarmee dus is aan te merken als een besluit dat onder de werking van artikel 6 van het verdrag valt. Om aan artikel 6 van het verdrag te voldoen, dient het bestuursorgaan in zo'n situatie op de voorbereiding van dat besluit afdeling 3.4 Awb toe te passen. Om die reden wordt aan artikel 3:10 Awb een vijfde lid toegevoegd, dat in een dergelijke verplichting voor het



bestuursorgaan voorziet. Deze verplichting geldt alleen als er sprake is van een besluit dat betrekking kan hebben op activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 Awb niet al op grond van een wettelijk voorschrift van toepassing is. Hierbij geldt dat één potentieel aanzienlijk effect al voldoende kan zijn om onder de werking van artikel 6 van het verdrag te vallen (zie paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting). Het voorgaande geldt ook als een andere voorbereidingsprocedure dan afdeling 3.4 Awb wettelijk is voorgeschreven, maar niettemin sprake is van een besluit dat gaat over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

## **7.2 Wijziging artikel 3:15 Awb**

Het bieden van een zienswijzemogelijkheid aan alleen belanghebbenden is in het licht van artikel 6 van het verdrag te beperkt. Artikel 3:15, vijfde lid, Awb heeft betrekking op de kring van personen aan wie de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen in het kader van toepassing van afdeling 3.4 Awb. Deze bepaling strekt ter voldoening aan artikel 6 van het verdrag en verzekert dat die kring van personen voldoende groot is in gevallen waarin de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever daarin niet al heeft voorzien. In de huidige en toekomstige regelgeving wordt met betrekking tot Aarhus-besluiten vaak al een zienswijzemogelijkheid geboden aan 'een ieder'.

## **7.3 Wijziging artikel 6:13 Awb in samenhang met de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten**

De wijziging van artikel 6:13 Awb voorziet in een nadere precisering en afbakening ten opzichte van de lijn van de Afdeling bestuursrechtspraak. In de uitspraak van 14 april 2021 hanteert de Afdeling als criterium 'alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is toegepast', waarbij als 'omgevingsrechtelijke zaken' worden aangemerkt zaken over besluiten op grond van wetten en regelingen op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. De Afdeling geeft vervolgens een niet-limitatieve opsomming van dergelijke wetten.<sup>72</sup> In al deze zaken wordt artikel 6:13 Awb niet meer tegengeworpen aan belanghebbenden. Doortrekken van de lijn van de Afdeling bestuursrechtspraak is in paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting aangeduid als variant 2.

In dit wetsvoorstel is gekozen voor een andere oplossing; zie variant 1 uit paragraaf 4.3. De gekozen oplossing houdt in dat de uitzondering op artikel 6:13 Awb (nieuw tweede lid) zo nauw mogelijk aansluit bij besluiten die vallen onder het bereik van artikel 6 van het verdrag. Zoals in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting is aangegeven, is het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel uitgebreid met één andere categorie dan Aarhus-besluiten. Het gaat hierbij om merbeoordelingsplichtige besluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb waarbij de uitkomst is dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Er is voor gezorgd dat het uit het verdrag voortvloeiende recht op toegang tot de rechter niet een te beperkte invulling krijgt. Dit komt onder meer ook tot uitdrukking in de restcategorie in de nieuwe bij artikel 6:13, tweede lid, Awb behorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (bijlage 4 bij de Awb).

In dit wetsvoorstel wordt in een nieuw tweede lid van artikel 6:13 Awb de ontvankelijkheidseis met betrekking tot het naar voren hebben gebracht van een zienswijze (zoals neergelegd in het eerste lid, na vernummering ingevolge dit wetsvoorstel) niet van toepassing verklaard op besluiten die zijn omschreven in de bij artikel 6:13, tweede lid, Awb behorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Hierin zijn alleen opgenomen besluiten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is of vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten van toepassing had moeten zijn.

De toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt niet bepaald door artikel 6:13 Awb, maar door een wettelijk voorschrift of een besluit van een bestuursorgaan; zie artikel 3:10, eerste lid, Awb.

<sup>72</sup> Zie 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.

Gevallen waarin afdeling 3.4 Awb bij wettelijk voorschrift van toepassing is verklaard, zijn opgenomen in alle drie de categorieën in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. De gevallen waarin afdeling 3.4 Awb bij besluit van een bestuursorgaan van toepassing is verklaard, vormen onderdeel van de derde categorie in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Zie over de indeling van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten nader paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting. De ontvankelijkheidseis in het eerste lid van artikel 6:13 Awb geldt op grond van het nieuwe tweede lid, in samenhang met de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, ook niet als het gaat om een besluit over een activiteit die aanzienlijke milieueffecten kan hebben waarvoor het bestuursorgaan in dat concrete geval afdeling 3.4 Awb heeft toegepast. Onder de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten vallen ook besluiten van bestuursorganen van decentrale overheden bij de voorbereiding waarvan vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten toepassing is gegeven aan een inspraakverordening op grond van de Gemeentewet, de Provinciewet of de Waterschapswet. De verwijzing naar 'een in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten omschreven besluit' in het nieuwe tweede lid van artikel 6:13 Awb is opgenomen om een goede koppeling tot stand te brengen met het in dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 8:1 Awb.

Het nieuwe tweede lid van artikel 6:13 Awb heeft daarnaast ook gevolgen voor besluiten die naar het oordeel van de bestuursrechter ten onrechte niet zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb maar die gelet op het nieuwe artikel 3:10, vijfde lid, Awb wel volgens die procedure hadden moeten worden voorbereid. Het gaat dan om besluiten waarvoor de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever geen afdeling 3.4-procedure heeft voorgeschreven en die in een concreet geval zijn aan te merken als besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. In paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting is als voorbeeld een verkeersbesluit genoemd. Daarnaast kan het gaan om mer-beoordelingsplichtige besluiten waarvoor het bestuursorgaan naar het oordeel van de bestuursrechter ten onrechte heeft geconcludeerd dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt omdat er geen sprake zou zijn van aanzienlijke milieueffecten en daarom afdeling 3.4 Awb niet is toegepast. In dergelijke gevallen zal ook de in het eerste lid van artikel 6:13 Awb opgenomen ontvankelijkheidseis dat bezwaar moet zijn gemaakt om beroep bij de bestuursrechter te kunnen instellen, niet gelden. Door het bestuursorgaan is in dat geval achteraf gezien dus een verkeerde voorbereidingsprocedure toegepast.

In de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, waarnaar het nieuwe tweede lid van artikel 6:13 Awb verwijst, wordt gesproken over 'aanzienlijke milieueffecten'. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat één potentieel aanzienlijk effect al voldoende kan zijn om onder de werking van artikel 6 van het verdrag te vallen. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie.<sup>73</sup> Voor de meervoudsvorm is gekozen omwille van terminologische aansluiting bij de nationale regelgeving over milieueffectrapportage zoals opgenomen in de Omgevingswet (zie onder andere artikel 16.43, eerste lid, van die wet). Ook de keuze voor de formulering 'milieueffecten' in plaats van 'effecten op het milieu' houdt verband met aansluiting bij de Omgevingswet.

#### **7.4 Wijziging artikel 7:1 Awb**

Dit betreft een wijziging (extra onderdeel h in het eerste lid) die verduidelijkt dat het indienen van een bezwaarschrift nooit een ontvankelijkheidseis bij de bestuursrechter is, als het gaat om een Aarhus-besluit.

#### **7.5 Wijziging artikel 8:1 Awb**

##### **7.5.1 Inleiding**

Om de toegang voor niet-belanghebbenden bij de bestuursrechter te regelen bij een Aarhus-besluit, moet er binnen het kader van het EU-recht (Grondrechtenhandvest) en artikel 9 van het verdrag (en met inachtneming van de keuze om de beoordeling van de beroepen aan de

<sup>73</sup> 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.

bestuursrechter op te dragen, zie paragraaf 6.2 van deze memorie van toelichting) een keuze worden gemaakt. Dit wetsvoorstel gaat uit van beroep bij de bestuursrechter, zonder beperking wat betreft de beroepsgronden, en sluit daarmee wat de omvang van de toetsing betreft aan bij de Afdelingsjurisprudentie.

Vanuit het perspectief van het verdrag en het EU-recht is de keuze in dit wetsvoorstel voor een regulier beroepsrecht als een correcte implementatie aan te merken, die werkbaar is voor de rechtspraak, aansluit bij de regeling van de omvang van het beroep in de Awb, en daarmee toekomstbestendig is (zie de ontwerpprincipes onder a, b, d en e in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting).

Dit wetsvoorstel laat het invoeren van de onderdelentrechter voor een beroep door niet-belanghebbenden over aan de bestuursrechter. Dit past binnen de beoordelingsruimte die artikel 9, derde lid, van het verdrag aan de verdragspartijen biedt voor het eventueel regelen van criteria die aan dergelijke beroepen kunnen worden gesteld. Zoals in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting is vermeld, is inmiddels duidelijk dat de onderdelentrechter geldt op basis van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.<sup>74</sup>

### **7.5.2 Beroep bij de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden**

Het wetsvoorstel regelt de toegang tot de bestuursrechter bij Aarhus-besluiten voor een niet-belanghebbende die door het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld of had moeten worden gesteld om een zienswijze naar voren te brengen, mits de niet-belanghebbende tijdig gebruik heeft gemaakt van die gelegenheid of hem redelijkerwijs niet kan worden verweten geen of niet tijdig gebruik te hebben gemaakt van die gelegenheid. Daartoe wordt voorgesteld een nieuw tweede lid aan artikel 8:1 Awb toe te voegen. Niet-belanghebbenden kunnen zowel formele beroepsgronden (schending van hun in het nationale omgevingsrecht toegekende inspraakrechten) als materiële beroepsgronden in hun beroepschrift aanvoeren. Zoals hiervoor aan de orde kwam, is daarbij wel van belang dat het beroep zich richt tegen dat deel van het besluit waarover een zienswijze naar voren is gebracht.<sup>75</sup> De regering onderschrijft deze jurisprudentie omdat anders iedere zienswijze met welke inhoud dan ook tot nieuwe discussies zou leiden bij de bestuursrechter, zonder dat het bestuursorgaan zich daar in het besluit over heeft uitgelaten.

De keuze voor een regulier beroepsrecht sluit goed aan bij de doelen van het verdrag (informatie, inspraak en toegang tot de rechter om tot kwalitatief betere milieubesluiten te komen en het fysieke leefmilieu te beschermen) en de achtergrond van het oordeel van het Hof van Justitie in het 'Varkens in Nood'-arrest, namelijk bevordering van de nuttige werking van de in het nationale omgevingsrecht toegekende ruimere inspraakrechten.<sup>76</sup>

De regering deelt de opvatting van de Afdeling bestuursrechtspraak dat uit het oordeel van het Hof niet eenduidig volgt dat de beroepsgronden die over een Aarhus-besluit naar voren gebracht kunnen worden bij de bestuursrechter slechts de procedurele aspecten van de inspraakprocedure uit afdeling 3.4 Awb mogen betreffen. De regering meent dat gelet op artikel 6, achtste lid, van het verdrag, bij een Aarhus-besluit door een niet-belanghebbende in ieder geval ook een beroep op het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb) moet kunnen worden gedaan, voor zover het zijn zienswijze betreft, terwijl dit dan al gauw aan de inhoud van het bestreden besluit raakt. Verder onderschrijft de regering dat indien het nationale recht de kring van inspraakgerechtigden ruimer trekt, ook voor die kring van personen geldt dat met hun inspraakrechten de bevordering van de verdragsrechtelijke doelen moet worden gediend.

De Afdeling bestuursrechtspraak meent dat een onderscheid tussen beroepsgronden over (schending van) inspraakrechten en materiële gronden niet altijd eenvoudig te maken is.<sup>77</sup> De regering sluit zich hierbij aan omdat (ook) artikel 6 van het verdrag geen scherp onderscheid maakt. Toepassing van artikel 6, achtste lid, van het verdrag impliceert immers dat iedere deelnemer aan de inspraak over een Aarhus-besluit zich op de motiveringsplicht van artikel 3:46

<sup>74</sup> ABRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1604 (*plandeel Est*), AB 2022/6.

<sup>75</sup> Zie de uitspraak *plandeel Est*, r.o. 4.2. De niet-belanghebbende kwam in beroep op tegen een plandeel waar zijn zienswijze geen betrekking op had.

<sup>76</sup> Vgl. r.o. 4.8 in de uitspraak van 4 mei 2021.

<sup>77</sup> Vgl. r.o. 4.8 in de uitspraak van 4 mei 2021.

Awb kan beroepen als hij meent dat het bestuursorgaan in (de motivering van) het besluit geen of onvoldoende rekening met de inhoud van zijn zienswijze heeft gehouden. Daarmee is een onderscheid tussen procedure en inhoud voor de rechtspraak geen goed aanknopingspunt.<sup>78</sup>

Tot slot tekent de regering aan dat het door de wetgever beperken van aan te voeren beroepsgronden slechts sporadisch voorkomt. Vaak gaat het daarbij om een andere beperking dan het onderscheid tussen beroepsgronden over (schending van) inspraakrechten en materiële gronden.<sup>79</sup>

#### Relativiteitsvereiste

De regering onderschrijft de inschatting van de Afdeling dat niet-belanghebbenden – nadat hun beroep ontvankelijk is verklaard - kunnen worden geconfronteerd met de werking van het relativiteitsbeginsel (artikel 8:69a Awb). Dat zou betekenen dat hun beroep ongegrond wordt verklaard.<sup>80</sup> Toepassing van het relativiteitsvereiste betekent dat een beroepsgrond door de bestuursrechter niet inhoudelijk wordt beoordeeld omdat de rechtsregel (norm) waarop de niet-belanghebbende zich beroept, niet is geschreven om zijn belangen te beschermen (artikel 8:69a Awb).

Voor een overzicht van de werking van het relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht wordt verwezen naar de overzichtsuitpraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 11 november 2020: ECLI:NL:RVS:2020, 2706. Met die overzichtsuitpraak geeft de Afdeling inzicht in de wijze waarop zij, sinds de invoering van het relativiteitsvereiste op 1 januari 2013, toepassing geeft aan het relativiteitsvereiste. Op het moment waarop zij de overzichtsuitpraak deed, betrof dat alleen beroepen van belanghebbenden. In de uitspraken die de Afdeling bespreekt gaat het om het gestelde 'belang' (van de appellant die verondersteld wordt 'belanghebbende' bij het bestreden besluit te zijn) en het beschermingsbereik van de norm waarop door de appellant een beroep wordt gedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om normen uit de Wet ruimtelijke ordening, de Wet natuurbescherming en de Wet geluidhinder.

De regering acht van belang dat de beoordeling in het kader van het relativiteitsvereiste waarborgt dat de bestuursrechter toetst of betrokkenen (dus ook de niet-belanghebbende) rechten kunnen ontlenen aan ingeroepen (EU-)recht dat ziet op de bescherming van het fysieke leefmilieu.

Deze jurisprudentie van de bestuursrechter zal ten behoeve van beroepen van niet-belanghebbenden, de door hen gestelde belangen en de normen waarop zij zich beroepen, verder ontwikkeld (moeten) worden.<sup>81</sup>

Het relativiteitsvereiste heeft mogelijk een remmende werking op het indienen van beroepen door niet-belanghebbenden bij Aarhus-besluiten. Het relativiteitsvereiste als zodanig is te rechtvaardigen in het licht van het verdrag en het EU-recht.

#### **7.5.3 Overwogen variant bij artikel 8:1 Awb**

Er is ook een andere variant verkend. Deze houdt in dat iedere niet-belanghebbende die een zienswijze naar voren heeft gebracht een beroepsrecht toekomt, maar alléén die beroepsgronden tot een gegrond beroep kunnen leiden die gaan over schending van de verdragsrechtelijke inspraakrechten bij de voorbereiding van het besluit en schending van het motiveringsbeginsel.

<sup>78</sup> Vgl. ABRS 28 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1679, r.o. 5.3 (*Windpark Houten*), waarin de Afdeling tot het oordeel komt dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:2 (zorgvuldige voorbereiding) en met artikel 3:46 Awb (deugdelijke motivering).

<sup>79</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval bij besluiten ter uitvoering van een tracébesluit (onder de Omgevingswet: een projectbesluit). Zie respectievelijk artikel 27 van de Tracéwet en artikel 16.86, tweede lid, van de Omgevingswet. Deze bepalingen houden in dat bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit geen gronden kunnen worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat eerste besluit berust. Achtergrond hiervan is dat beroepsgronden in het kader van de projectprocedure op het meest geëigende moment naar voren moeten worden gebracht (efficiënte rechtsbescherming). Op voorhand is niet uit te sluiten dat dergelijke uitvoeringsbesluiten, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zijn aan te merken als een Aarhus-besluit. Dit zal alleen het geval zijn als er sprake is van een besluit over activiteiten met mogelijk aanzienlijke milieueffecten. Deze beperking van de beroepsgronden blijft met dit wetsvoorstel bestaan, ook als het uitvoeringsbesluit een Aarhus-besluit is.

<sup>80</sup> Vgl. r.o. 4.9 in de uitspraak van 4 mei 2021 en het bijbehorende persbericht.

<sup>81</sup> Vgl. ABRS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3020, over de Wet bescherming Antarctica.

Onder de verdragsrechtelijke inspraakrechten worden verstaan de vormen van inspraak die artikel 6 van het Verdrag van het Aarhus omschrijft:

- a. redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek en om het publiek zich gedurende de milieu-besluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen;
- b. vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden;
- c. het actief aanmoedigen van potentiële aanvragers om het betrokken publiek te identificeren, discussies aan te gaan en informatie te verstrekken betreffende de doelstellingen van hun aanvraag alvorens een vergunning aan te vragen;
- d. het kosteloos beschikbaar stellen van alle relevante informatie, zodra deze beschikbaar wordt met uitzondering van volgens het verdrag niet openbare informatie;
- e. het publiek de mogelijkheid bieden schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit;
- f. in het besluit naar behoren rekening houden met het resultaat van de inspraak.

Deze variant voegt, naast het tweede lid, ook een derde lid aan artikel 8:1 Awb toe:

3. Het beroep van een ander dan een belanghebbende richt zich uitsluitend op de uitvoering van een wettelijk voorschrift over de voorbereiding van het besluit en het naar behoren door het bestuursorgaan rekening houden met de door een ander dan een belanghebbende ingebrachte zienswijze in de motivering, bedoeld in artikel 3:46.

In deze variant komt de niet-belanghebbende die gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om een zienswijze naar voren te brengen een beroepsrecht toe, waarin de beroepsgronden zien op schending van procedurele voorschriften die gelden bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Awb en eventuele aanvullende voorschriften in de bijzondere wetgeving) en op schending van het motiveringsbeginsel, maar niet op materiële voorschriften, zoals het (door het EU-recht bepaalde) toetsingskader van een vergunning of een andere beschikking, het vergaren van kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2 Awb) of de belangenafweging en de evenredigheid (artikel 3:4 Awb).

De regering meent dat deze variant op zichzelf verdedigbaar is. In deze opzet verschillen de beroepsgronden van de belanghebbende en de niet-belanghebbende. Het is dan van belang dat het begrip belanghebbende naadloos aansluit bij het begrip 'betrokken publiek' met een 'voldoende belang' of dat heeft gesteld dat 'een recht geschonden is' als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van het verdrag.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in voornoemde uitspraak over plandeel Est (ECLI:NL:RVS:2021:1604), rechtsoverweging 4.1, het belanghebbendebegrip in beroepszaken tegen een besluit dat mogelijk een milieugevolg heeft, als volgt uiteengezet: "In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit — zoals een bestemmingsplan of een vergunning — toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de Afdeling naar de factoren als afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat. Zij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen van de toegestane activiteit kunnen daarbij van belang zijn."

Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dat de Afdeling bestuursrechtspraak hanteert sluit aan bij het verdragsrechtelijke criterium 'waarschijnlijk gevolgen ondervindt van' (...) 'milieubesluitvorming' als bedoeld in artikel 2, onder 5, van het verdrag.

Deze uitleg van het begrip belanghebbende bij milieubesluitvorming komt overeen met de verplichting in artikel 9, tweede lid, in samenhang met artikel 2, onder 4 en onder 5, van het verdrag dat 'natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen' die als betrokken publiek 'waarschijnlijk gevolgen ondervindt' van 'milieubesluitvorming' en een 'voldoende belang' heeft of stelt dat 'een recht is geschonden'.

Met deze uitleg van het begrip 'belanghebbende' is het tevens duidelijk welke leden van het publiek als bedoeld in het verdrag kwalificeren als niet-belanghebbende, waarvoor artikel 9, derde lid, van het verdrag van de nationale wetgever toegang tot de rechter vergt, maar dat het mogelijk blijft van deze leden van het publiek te verlangen dat een zienswijze naar voren wordt gebracht.

Deze variant heeft als voordeel dat de bestuursrechter in zijn oordeelsvorming en het bestuursorgaan bij zijn verweer zich voornamelijk kan richten op de belanghebbenden en dat bij niet-belanghebbenden een toetsing van de beroepsgronden aan het relativiteitsvereiste niet meer voor zal komen. Deze variant houdt in dat een ieder die een zienswijze heeft ingediend in beroep wordt ontvangen voor een beroep tegen schending van procedurele voorschriften en schending van het motiveringsbeginsel. Alleen bij belanghebbenden zullen materiële gronden kunnen leiden tot een gegrond beroep.

Nadeel van deze variant is dat deze voor de rechtspraak leidt tot een sui generis-beroepsrecht, enkel en alleen voor Aarhus-besluiten. Dit vergt een investering in juridische kennisontwikkeling en -opleiding en aanpassing van werkprocessen binnen de bestuursrechtspraak en bij de organisatieonderdelen van de verwerende bestuursorganen die zijn belast met de juridische procesvoering.

Deze variant zou –in theorie– een grotere remmende werking kunnen hebben op het aantal beroepen van niet-belanghebbenden bij de bestuursrechter tegen Aarhus-besluiten. Daarmee zouden kwantitatief gezien de effecten op de werklast van zowel het verwerende bestuursorgaan als de bestuursrechter geringer kunnen zijn.

## **8. Te verwachten effecten / gevolgen**

### Artikel I (wijziging Awb)

#### a. burgers/samenleving:

Naar verwachting zullen de voorgestelde aanpassingen van de Awb, die voor het merendeel de bestaande juridische situatie bestendigen, niet tot noemenswaardige gevolgen voor burgers en samenleving leiden met betrekking tot regeldruk of lasten. Het wetsvoorstel is deels een codificatie van de Aarhus-jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak (aanpassing artikelen 6:13, toevoeging van een bijlage bij dat artikel, en 8:1 Awb), deels een aanscherping ten opzichte van de Afdelingsjurisprudentie (aanpassing artikel 6:13 Awb in samenhang met de nieuwe Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten) en deels een verduidelijking van de verdragsrechtelijke eisen voor de bestuurspraktijk (aanpassing artikelen 3:10 en 3:15 Awb).

Zoals in paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting is beschreven, zal onderzoek worden gedaan naar de effecten van de Aarhus-jurisprudentie op deelname van zowel belanghebbenden als niet-belanghebbenden aan besluitvormingsprocessen en procedures bij de bestuursrechter.

#### b. bestuursorganen op rijks- en decentraal niveau en bestuursrechtspraak:

Naar verwachting zullen de voorgestelde aanpassingen van de Awb niet leiden tot een substantiële verzwaring van de werklast van bestuursorganen of bestuursrechter. Vooralsnog zijn geen eenduidige signalen van een verzwaring ontvangen. Zoals in paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting is beschreven, is de werklast voor bestuursorganen en rechtspraak wel een belangrijk

aandachtspunt en zal naar de effecten van de Aarhus-jurisprudentie op die werklust onderzoek worden gedaan.

Artikel II (wijziging Wet luchtvaart)

De wijziging van artikel 8.13 heeft tot gevolg dat de door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te organiseren zienswijzeprocedure voor een luchthavenverkeerbesluit, luchthavenindelingbesluit en op grond van artikel 8.14 wijzigingen daarvan, die thans vier weken duurt, met twee weken wordt verlengd tot zes weken. Het is echter al gebruikelijk om het ontwerpbesluit twee weken voor de start van de formele zienswijzetermijn van vier weken te publiceren om toch zoveel mogelijk te kunnen aansluiten bij de termijn van zes weken in de Awb. De andere in afdeling 3.4 Awb opgenomen procedurevoorschriften worden in de praktijk toegepast.

c. rijksbegroting

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel worden binnen het kader van de rijksbegroting opgevangen.

d. regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft geen noemenswaardige gevolgen voor de regeldruk. De wijzigingen van de Awb hebben met name betrekking op het bestuursprocesrecht en op het borgen van verdragsrechtelijke regels.

**9. Verenigbaarheid met het verdrag van Aarhus en het EU-recht**

Wat betreft de verenigbaarheid van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel met het verdrag en het EU-recht, kan, in aanvulling op het voorgaande, het volgende worden opgemerkt.

*Wijziging artikel 3:10 Awb*

Deze wijziging borgt dat het bestuursorgaan bij een besluit over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb volgt en daarmee aan artikel 6 van het verdrag voldoet.

*Wijziging artikel 3:15 Awb*

Deze wijziging borgt dat de kring van inspraakgerechtigden bij een besluit over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben altijd voldoende ruim getrokken wordt, bijvoorbeeld door een ieder een zienswijzegelegenheid te bieden. Dit strookt met artikel 6 van het verdrag.

*Wijziging artikel 6:13 Awb en afbakening besluiten in Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten*

Deze wijziging, waarbij de zienswijzevoorwaarde niet van toepassing wordt verklaard op belanghebbenden, geeft uitvoering aan het 'Varkens in Nood'-arrest. Zoals in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven, voldoet de afbakening van de besluiten in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten (bijlage 4 bij de Awb) aan het verdrag en het EU-recht dat hieraan uitvoering geeft.

*Wijziging artikel 8:1 Awb*

Het openstellen van bestuursrechtelijk beroep voor niet-belanghebbenden wegens schending van inspraakrechten die volgens het verdrag niet, maar volgens het nationale recht wel voor hen gelden, strookt met artikel 9, derde lid, van het verdrag.

Doel van artikel 9, derde lid, is volgens het Hof van Justitie namelijk ervoor te zorgen dat het milieu op doeltreffende wijze kan worden beschermd.<sup>82</sup> Om dat doel te bereiken, moeten lidstaten doeltreffende rechterlijke bescherming waarborgen op door het milieurecht van de Unie bestreken gebieden. Het kan dan gaan om rechtsbescherming wegens schending van procedurele of

---

<sup>82</sup> Zie o.a. arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, punt 46, en arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign Ltd, C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185, punt 53.

materiële rechten uit bijvoorbeeld de richtlijn luchtkwaliteit,<sup>83</sup> de nitraatrichtlijn,<sup>84</sup> de Kaderrichtlijn water,<sup>85</sup> de mer-richtlijn, verordening 347/2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur<sup>86</sup> en de Habitatrichtlijn.<sup>87</sup> Ook wanneer het gaat om de toepassing van nationaal milieurecht dat dient ter verwezenlijking van een EU-doel, moet recht worden gedaan aan dit doel, zo blijkt uit arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign Ltd, C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185. Daar ging het om een project dat valt onder verordening 347/2013, welke verordening ook dient ter uitvoering van artikel 6 van het verdrag.

Artikel 9, derde lid, bevat geen duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting die de rechtspositie van particulieren regelt. Dit artikel vereist een nadere handeling van de verdragspartijen, voor zover het nationale recht daarin voorziet, namelijk het vaststellen van eventuele criteria waar leden van het publiek aan moeten voldoen om toegang tot de rechter te krijgen. Bij het formuleren van die criteria hebben verdragspartijen beoordelingsruimte. Het Hof van Justitie heeft de bandbreedte aangegeven van die ruimte. Zo moeten die criteria in elk individueel geval een doeltreffende bescherming verzekeren van de rechten die rechtszoekenden aan het EU-recht kunnen ontnemen.<sup>88</sup> En mogen ze niet zo ver gaan dat de uitoefening van door het EU-recht verleende rechten onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt.<sup>89</sup>

Voor milieuorganisaties en natuurlijke of rechtspersonen die rechtstreeks geraakt worden door een schending van EU-recht, is toegang tot de rechter blijkens het nationale recht verzekerd, omdat kan worden aangenomen dat zij als belanghebbenden bij een Aarhus-besluit toegang tot de rechter zullen hebben overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van het verdrag.

Door ook voor niet-belanghebbenden bestuursrechtelijk beroep open te stellen tegen Aarhus-besluiten, is verzekerd dat de nationale rechter in elk individueel geval toetst of betrokkenen een beroep toekomt op een (EU-)milieurecht. Dat is in lijn met het doel van artikel 9, derde lid, dat het milieu op doeltreffende wijze kan worden beschermd.

Verder is de voorwaarde dat niet-belanghebbenden, anders dan belanghebbenden, wel een zienswijze naar voren moeten hebben gebracht of dat verschoonbaar niet of te laat hebben gedaan, om toegang tot de rechter te krijgen, in overeenstemming met artikel 9, derde lid, van het verdrag, aldus het Hof van Justitie (zie het 'Varkens in Nood'-arrest, punt 63).

De voorwaarde is volgens het Hof ook in overeenstemming met artikel 47 van het EU-Handvest van de Grondrechten (punten 65 e.v.). Hierin is bepaald dat een ieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in recht, met inachtneming van de daarin gestelde voorwaarden.

Het Hof oordeelde dat als het Handvest wordt toegepast op de ruimere nationale inspraakrechten, de zienswijzevoorwaarde moet worden gezien als een beperking van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in dit artikel 47 van het Handvest.

Het Hof acht deze beperking echter gerechtvaardigd, aangezien deze voldoet aan de vereisten die artikel 52, eerste lid, van het Handvest aan een beperking stelt. De beperking is namelijk bij wet vastgelegd en eerbiedigt de wezenlijke inhoud van het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte, want het betreft alleen een extra procedurele stap.

Verder beantwoordt de beperking daadwerkelijk aan een doelstelling van algemeen belang en is zij evenredig. De voorwaarde mag op basis van de wet immers niet worden toegepast wanneer het de niet-belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet aan het besluitvormingsproces heeft deelgenomen.

## 10. Preconsultatie

<sup>83</sup> Arrest van 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114, punten 38 en 39.

<sup>84</sup> Arrest van 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, punt 35.

<sup>85</sup> Arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/14, ECLI:EU:C:2017:987, punt 51.

<sup>86</sup> Zie eerdergenoemd arrest C-470/16, punt 56.

<sup>87</sup> Zie eerdergenoemd arrest C-240/09, LZ I, punt 50.

<sup>88</sup> Zie eerdergenoemd arrest C-470/16, punt 54.

<sup>89</sup> Zie eerdergenoemd arrest C-240/09, punt 49.



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. De 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. Hieronder volgt een weergave op hoofdlijnen van de reacties en de aanpassingen die naar aanleiding van deze preconsultatie zijn doorgevoerd.

#### *Algemene opmerkingen*

Uit de overleggen die in september hebben plaatsgevonden 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 Varkens in nood-regime 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 wel een brede voorkeur om de beroepszaken van niet-belanghebbenden bij de bestuursrechter te beleggen en niet bij de burgerlijke rechter. Het afschaffen van inspraak voor 'een ieder', om op die manier aan het 'Varkens in Nood'-arrest te voldoen, is niet als optie genoemd.

Aanpassingen: Het wetsvoorstel is aangepast door scherpere keuzes te maken en in algemene zin door de onderbouwing van keuzes in de memorie van toelichting te verbeteren. Tevens is de leesbaarheid van de memorie van toelichting verbeterd.

#### *Ontwerpartikel 6:13, tweede lid, Awb (afbakening Aarhus-besluiten)*

Artikel 6:13, tweede lid, Awb van het ontwerpvoorstel verwees naar de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, waarin een limitatief bedoelde lijst met Aarhus-besluiten was opgenomen. In de preconsultatieversie was deze bijlage bij artikel 6:13, tweede lid, Awb nog genaamd 'Zienswijzeregeling bestuursrechtspraak'. 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.

Artikel 6:13, tweede lid, Awb zag ook op de situatie dat bestuursorganen afdeling 3.4 Awb hebben toegepast op ontwerpbesluiten met 'mogelijk aanzienlijke milieueffecten'. Onduidelijk was of dit een bevoegdheid was en of die niet conflictopwekkend, juridiserend en vertragend zou kunnen werken. Volgens de Aarhus- en EU-experts is een bestuursorgaan verplicht afdeling 3.4 Awb toe te passen indien er 'mogelijk aanzienlijke milieueffecten' zijn, omdat die effecten objectief kunnen (en moeten) worden vastgesteld. In het ontwerpvoorstel zoals voorgelegd was niet duidelijk geregeld of toepassing van afdeling 3.4 Awb een verplichting was.

Daarnaast vroegen sommigen zich af of er geen eenvoudiger oplossing mogelijk is, bijvoorbeeld door niet uit te gaan van Aarhus-besluiten maar van alle ontwerpbesluiten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid voor 'een ieder' om een zienswijze naar voren te brengen.

Aanpassingen: De verplichting voor bestuursorganen, tenzij wettelijk al is geregeld dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is, om afdeling 3.4 Awb toe te passen op ontwerpbesluiten met 'mogelijk aanzienlijke milieueffecten', is opgenomen in een nieuwe bepaling in afdeling 3.4 Awb zelf. Artikel 6:13 tweede lid, Awb – een bepaling die ziet op de ontvankelijkheid van beroepen bij de bestuursrechter – is niet geschikt om dit te regelen. De bijlage bij artikel 6:13, tweede lid, Awb is qua opzet en inhoud aangepast; zo is een duidelijker structuur ingevoegd en is, onder meer met

het oog op correcte omzetting van het verdrag en de toekomstbestendigheid, voorzien in een open geformuleerde restcategorie Aarhus-besluiten.

*Ontwerpartikel 8:1, tweede lid, Awb (twee varianten van het beroepsrecht bij de bestuursrechter van niet-belanghebbenden)*

Artikel 8:1, tweede lid, Awb, van het ontwerpvoorstel bevatte twee varianten, waarbij in de ene variant (1) de beroepsgronden zowel materieel als procedureel konden zijn, zoals gebruikelijk, en in de andere variant (2) 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: het wetsvoorstel is aangepast en bevat een keuze voor de variant (1) die geen onderscheid maakt tussen materiële en procedurele beroepsgronden. Artikel 8:1, tweede lid, Awb (tekstueel aangepast om andere redenen) maakt - in beginsel - geen verschil in omvang van de toetsing door de bestuursrechter bij (ontvankelijke) beroepen tegen Aarhus-besluiten. Zowel het beroep van een belanghebbende als dat van een niet-belanghebbende - mits ontvankelijk - wordt door de bestuursrechter op rechtmatigheid (waaronder ingeroepen materieel EU-recht) getoetst, al geldt bij het beroep van een niet-belanghebbende wél de onderdelentrichter.

*Verhouding tussen participatie in de Omgevingswet en afdeling 3.4 Awb in relatie tot het verdrag*

In een aantal gesprekken, waaronder het gesprek met de Aarhus- en EU-experts, werd de vraag gesteld wat de nadruk op participatie in de Omgevingswet voor dit wetsvoorstel betekent. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er nieuwe vormen om te participeren in de fase voordat er een ontwerpbesluit is. Die vormen van participatie gaan vooraf aan de procedure van afdeling 3.4 Awb die voorziet in de mogelijkheid een zienswijze op een ontwerpbesluit naar voren te brengen. De vraag is hoe het participeren voorafgaand aan een ontwerpbesluit zich verhoudt tot de artikelen 6 en 9, tweede lid, van het verdrag en tot artikel 6:13 Awb, dat - nu en ook onder de Omgevingswet - uitgaat van afdeling 3.4 Awb en gekoppeld is aan het naar voren (hebben kunnen) brengen van een zienswijze.

*Nadere analyse rechtsbescherming bij Aarhus-besluiten*

Voor zover dit onderwerp ter sprake kwam, was er steun voor het idee om de noodzaak van een meer fundamentele heroverweging van besluitvormingsprocedures te onderzoeken en te overwegen, waarbij werd gewezen op het belang van een uniforme openbare besluitvormingsprocedure zowel voor het omgevingsrecht als buiten het omgevingsrecht. Aanpassingen: de tekst in de memorie van toelichting over de effecten van deze ontwikkelingen en een nadere analyse van het rechtsbeschermingsstelsel is verduidelijkt en aangevuld, waarbij ook wordt ingegaan op de rol van participatie en de behoefte aan monitoring van de effecten van de Varkens in nood-jurisprudentie op bestuursorganen en rechterlijke instanties.

## **11. Internetconsultatie en consultatie vertegenwoordigende organisaties mede-overheden en rechtspraak**

PM

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I (wijziging Algemene wet bestuursrecht)**

Onderdeel A (wijziging artikel 3:10 Awb)

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is als vertrekpunt gehanteerd dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb en artikel 3:46 Awb) voldoet aan de vereisten van artikel 6 van het verdrag.

De toepassing van afdeling 3.4 Awb zelf wordt bepaald door een wettelijk voorschrift of een besluit van een bestuursorgaan. Dit volgt uit het eerste lid van artikel 3:10 Awb. In diverse bijzondere wetten heeft de wetgever op voorhand bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is bij de voorbereiding van een besluit omdat dit besluit door de mogelijk aanzienlijke milieugevolgen valt binnen het bereik van artikel 6 van het verdrag (zie bijvoorbeeld wat betreft omgevingsvergunningen artikel 16.65, eerste en derde lid, van de Omgevingswet). Voor andere categorieën besluiten heeft de wetgever in een aantal gevallen een andere voorbereidingsprocedure voorgeschreven, bijvoorbeeld voor omgevingsvergunningen in artikel 16.62 van de Omgevingswet.

In gevallen waarin de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever niet dwingend heeft bepaald welke voorbereidingsprocedure van toepassing is, heeft een bestuursorgaan op grond van artikel 3:10, eerste lid, Awb de bevoegdheid om bij besluit te bepalen dat op de voorbereiding van een concreet besluit afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Zoals in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven, is niet uitgesloten dat een concreet besluit waarvoor geen voorbereidingsprocedure wettelijk is voorgeschreven (als voorbeeld wordt in die paragraaf een verkeersbesluit genoemd), onder omstandigheden betrekking kan hebben op activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en daarmee dus is aan te merken als een besluit dat onder de werking van artikel 6 van het verdrag valt. Om aan artikel 6 van het verdrag te voldoen, is het bestuursorgaan in zo'n situatie gehouden alsnog op de voorbereiding van dat besluit afdeling 3.4 Awb toe te passen.

Om die reden wordt aan artikel 3:10 Awb een lid toegevoegd, dat in een dergelijke verplichting voor het bestuursorgaan voorziet. Deze verplichting geldt alleen als er sprake is van een besluit dat betrekking heeft op activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Deze verplichting geldt vanzelfsprekend niet als bij wettelijk voorschrift al is bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op dat besluit. Deze uitzondering is aan het slot van het nieuwe vijfde lid aangegeven. De term 'wettelijk voorschrift' duidt zowel op formele wetten, uitgezonderd de Awb (zoals - voor zover het gaat om beschikkingen - titel 4.1), en de daarop berustende regelgeving als op regelgeving van de decentrale wetgever.

In gevallen waarin door de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever een andere voorbereidingsprocedure dan afdeling 3.4 Awb, zoals de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of paragraaf 16.5.2 van de Omgevingswet, is voorgeschreven, geldt het volgende. Hoewel in beginsel wordt uitgegaan van de juistheid van het toepassingsbereik van dergelijke andere voorbereidingsprocedures, kan in een concreet geval de vraag opkomen of toch niet sprake is van een Aarhus-besluit waardoor toepassing van afdeling 3.4 Awb is aangewezen. Op grond van artikel 94 van de Grondwet blijft in dat geval de wettelijke bepaling waarbij die andere voorbereidingsprocedure van toepassing is verklaard, buiten toepassing. Het bestuursorgaan zal in een dergelijk geval afdeling 3.4 Awb moeten toepassen in afwachting van optreden door de wetgever. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van afdeling 3.4 Awb op bepaalde vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming in de periode totdat de in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassing van laatstgenoemde wet in werking treedt (zie artikel III).

Het nieuwe vijfde lid van artikel 3:10 Awb is dus relevant in twee situaties:

- de situatie dat de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever helemaal geen voorbereidingsprocedure heeft voorgeschreven, en
- de situatie dat de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever een andere voorbereidingsprocedure dan afdeling 3.4 Awb heeft voorgeschreven,

en er sprake is van een besluit over een activiteit die aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Ten aanzien van de kring van inspraakgerechtigden bij toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt verwezen naar de aanvulling van artikel 3:15 Awb in artikel I, onderdeel B van dit wetsvoorstel.

#### Onderdeel B (wijziging artikel 3:15 Awb)

Aanvullend op het nieuwe vijfde lid van artikel 3:10 Awb voorziet dit onderdeel van het wetsvoorstel in een aanvulling van artikel 3:15 Awb met een nieuw vijfde lid. Artikel 3:15 Awb heeft betrekking op de kring van personen aan wie de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen in het kader van toepassing van afdeling 3.4 Awb. De basisregel in de Awb (zogenoemd 'regelend recht') is dat aan belanghebbenden de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen (artikel 3:15, eerste lid, Awb). Volgens artikel 3:15, tweede lid, Awb kan bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen. Het nieuwe vijfde lid van artikel 3:15 Awb verplicht het bestuursorgaan om in bepaalde gevallen gebruik te maken van de bevoegdheid uit het tweede lid.

Zoals eerder in deze memorie van toelichting uiteengezet (zie de paragrafen 3.4, 4.4 en 6.1), is het bieden van een zienswijzemoogelijkheid aan alleen belanghebbenden in het licht van artikel 6 van het verdrag te beperkt. In de huidige en toekomstige regelgeving wordt met betrekking tot Aarhus-besluiten daarom vaak al een zienswijzemoogelijkheid geboden aan 'een ieder'.<sup>90</sup> Dit betreft de toepassing van artikel 3:15, tweede lid, Awb door de bijzondere wetgever op rijksniveau of de decentrale wetgever.

Het bieden van een zienswijzemoogelijkheid ook aan anderen dan belanghebbenden speelt in de volgende gevallen. Wanneer de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever niet dwingend heeft bepaald welke voorbereidingsprocedure van toepassing is en er sprake is van een besluit dat gaat over een activiteit die aanzienlijke milieueffecten kan hebben, is het bestuursorgaan op grond van artikel 3:10, vijfde lid, Awb (zoals opgenomen in dit wetsvoorstel) verplicht om bij besluit te bepalen dat op de voorbereiding van dat besluit afdeling 3.4 Awb van toepassing is. In zo'n geval brengt artikel 3:15, vijfde lid, Awb met zich dat het bestuursorgaan ook aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid moet bieden hun zienswijze naar voren te brengen, ter voldoening aan artikel 6 van het verdrag. Ten tweede kan zich het geval voordoen dat door de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever een andere voorbereidingsprocedure dan afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven en niettemin sprake blijkt te zijn van een Aarhus-besluit waardoor toepassing van afdeling 3.4 Awb is aangewezen. In dat geval moet het bestuursorgaan op grond van artikel 3:10, vijfde lid, Awb (zoals opgenomen in dit wetsvoorstel) afdeling 3.4 Awb toepassen; zie de toelichting bij artikel I, onder A. Ten derde kan zich de situatie voordoen dat door de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven, maar onbedoeld met een, in het licht van het verdrag, te beperkte kring van inspraakgerechtigden. Hoewel in dit wetsvoorstel de door de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever gemaakte keuzes ten aanzien van het voorschrijven van een voorbereidingsprocedure en de daarbij behorende kring van inspraakgerechtigden in beginsel worden gerespecteerd, uitgaande van de veronderstelling dat daarbij een correcte implementatie van het verdrag heeft plaatsgevonden, kan niet worden uitgesloten dat de wettelijk voorgeschreven kring van inspraakgerechtigden in een incidenteel geval te beperkt is.

Het nieuwe vijfde lid van artikel 3:15 Awb is dus relevant bij de voorbereiding van een besluit over een activiteit die aanzienlijke milieueffecten kan hebben in drie situaties:

- de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever heeft helemaal geen voorbereidingsprocedure voorgeschreven,
- de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever heeft een andere voorbereidingsprocedure dan afdeling 3.4 Awb voorgeschreven, en

---

<sup>90</sup> Dit mede gelet op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State zoals aangehaald in paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting.

- de bijzondere wetgever op nationaal niveau of de decentrale wetgever heeft afdeling 3.4 Awb voorgeschreven, maar met een, in het licht van het verdrag, te beperkte kring van inspraakgerechtigden.

Als gevolg van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van de activiteiten waarover het besluit gaat, is in de eerste twee situaties het bestuursorgaan voor de uitvoering van artikel 3:10, vijfde lid, Awb gehouden afdeling 3.4 Awb toe te passen. In de derde situatie is de toepassing van afdeling 3.4 Awb reeds wettelijk voorgeschreven.

#### Onderdeel C (wijziging artikel 6:13 Awb)

Met het nieuwe tweede lid van artikel 6:13 Awb wordt de ontvankelijkheidseis uit het eerste lid buiten toepassing verklaard voor besluiten die zijn omschreven in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. In die regeling zijn alleen besluiten opgenomen waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is of vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten van toepassing had moeten zijn. Het uitzetten van de ontvankelijkheidseis betreft niet alleen de eis van het naar voren brengen van zienswijzen, maar ook de eis van voorafgaand bezwaar in gevallen waarin het bestuursorgaan naar het oordeel van de bestuursrechter ten onrechte afdeling 3.4 Awb niet heeft toegepast. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting.

De besluiten die in de bij artikel 6:13, tweede lid, Awb behorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zijn omschreven, verwijzen naar het oorspronkelijke besluit, bijvoorbeeld het Aarhus-besluit over het verlenen van toestemming<sup>91</sup> om een project in de fysieke leefomgeving uit te voeren. Voor latere besluiten tot wijziging of intrekking van dat oorspronkelijke besluit geldt het volgende. Bij de Awb geldt het uitgangspunt dat procedurele regels die gelden voor het oorspronkelijke besluit ook gelden voor latere wijziging of intrekking van dat besluit, tenzij anders is bepaald. Dit volgt uit het bij de Awb<sup>92</sup> en ook bij de Omgevingswet<sup>93</sup> gehanteerde bestuursrechtelijke actus-contrariusbeginsel. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten opgenomen besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb later wordt gewijzigd, op die wijziging in beginsel afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Dit wijzigingsbesluit valt dan ook onder de reikwijdte van artikel 6:13, tweede lid, Awb. Het actus-contrariusbeginsel is niet van toepassing als in een bijzondere wet uitdrukkelijk is geregeld welke procedure van toepassing is op het wijzigen of intrekken van besluiten. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in de artikelen 20, eerste lid, en 20a, tweede lid, van de Kernenergiewet, artikel 6.16 van de Waterwet, de artikelen 21, derde lid, 22, vijfde lid, en 20, vierde lid, van de Wet bescherming Antarctica en de artikelen 16.62, tweede lid, en 16.65, tweede lid, van de Omgevingswet.

Als afdeling 3.4 Awb bij een wijzigingsbesluit niet geldt, is artikel 6:13, tweede lid, Awb ook niet van toepassing. Dit is bijvoorbeeld het geval als een aanvraag van een derde tot wijziging van het oorspronkelijke besluit door het bestuursorgaan wordt afgewezen indien reeds van aanvang af het voornemen bestaat om niet tot de gevraagde wijziging over te gaan. Op grond van artikel 3:10, tweede lid, Awb mag zo'n aanvraag van een derde zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 Awb worden afgewezen.<sup>94</sup> Het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure dient dan geen redelijk doel. Tegen de afwijzing kan een bezwaarschrift worden ingediend.

Een andere wettelijke uitzondering op de verplichting om afdeling 3.4 Awb toe te passen doet zich voor in de fase van beroep. Bepalingen over wijzigingen van ondergeschikte aard hangende de beroepsprocedure zijn te vinden in artikel 14, eerste lid, van de Tracéwet en artikel 16.83 van de Omgevingswet. Als het bestreden besluit hangende beroep op ondergeschikte punten wordt

<sup>91</sup> Artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het verdrag ziet volgens de authentieke Engelse tekst op 'decisions on whether to permit proposed activities listed in annex I'.

<sup>92</sup> Onder meer bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, p. 12.

<sup>93</sup> Memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 74-75.

<sup>94</sup> Tenzij bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan anders is bepaald. Van deze mogelijkheid is slechts beperkt gebruik gemaakt. Een voorbeeld is artikel 20, eerste lid, van de Kernenergiewet, waarin afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt verklaard op de voorbereiding van de beschikking op een verzoek van (onder meer) een derde om een vergunning te wijzigen.

gewijzigd, is afdeling 3.4 Awb niet van toepassing (of kan worden bepaald dat die afdeling niet van toepassing is). Artikel 6:13, tweede lid, Awb is dan niet aan de orde.

Voor zover de besluiten in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten gekoppeld zijn aan (alleen) de milieueffectrapportage, geldt dat niet elke wijziging van een besluit onder de regels over milieueffectrapportage valt. Dit is alleen het geval als sprake is van een fysieke wijziging.

Onderdeel D (wijziging artikel 7:1 Awb)

Hoofdstuk 7 Awb bevat bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep. Artikel 7.1, eerste lid, bevat de hoofdregel dat altijd eerst bezwaar moet worden gemaakt, alvorens beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Het bevat ook enkele uitzonderingen op die hoofdregel in de onderdelen a tot en met g ("Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen, bezwaar te maken, tenzij:"). Onderdeel d luidt (tenzij): het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4. Dit onderdeel is opgenomen om zeker te stellen dat indien de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is gevolgd, waarbij de zienswijzegelegenheid als bestuurlijke voorprocedure geldt, niet alsnog een bezwaarschriftprocedure behoeft te worden gevolgd.

Dit wetsvoorstel gaat er van uit dat voor zowel belanghebbenden als niet-belanghebbenden de ontvankelijkheidseis dat bezwaar tegen een besluit moet zijn gemaakt alvorens beroep daartegen in te stellen, niet alleen niet geldt als de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is gevolgd, maar ook niet geldt als het een Aarhus-besluit betreft op de voorbereiding waarvan naar het oordeel van de bestuursrechter ten onrechte afdeling 3.4 Awb niet is toegepast. Voor belanghebbenden volgt dit expliciet uit artikel 6:13, tweede lid, Awb. Voor niet-belanghebbenden volgt dit impliciet uit artikel 8:1, tweede lid, onderdeel b, omdat het betrokken bestuursorgaan niet-belanghebbenden dan niet in de gelegenheid heeft gesteld een zienswijze naar voren te brengen.

Het is wenselijk om in artikel 7:1 te verduidelijken dat ook in die gevallen dus afgeweken wordt van de daarin opgenomen hoofdregel. Dit wordt bewerkstelligd door toevoeging van een nieuw onderdeel h waaruit volgt dat bij een Aarhus-besluit noch belanghebbenden noch niet-belanghebbenden eerst bezwaar moeten maken alvorens beroep in te stellen.

Onderdeel E (wijziging artikel 8:1 Awb)

Het tweede lid regelt de verruiming van de toegang tot de bestuursrechter in verband met artikel 9, derde lid, van het verdrag voor niet-belanghebbenden bij Aarhus-besluiten. De tekst introduceert hiervoor het begrip 'een ander dan een belanghebbende'. Dit kan zijn een (rechts)persoon of een bestuursorgaan. Eerder in deze memorie van toelichting wordt korthedshalve gesproken over 'niet-belanghebbende'.

De verruiming van de toegang tot de bestuursrechter geldt voor een ander dan een belanghebbende, indien aan drie cumulatieve criteria is voldaan:

- a. het besluit is in de bij de Awb behorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten omschreven;
- b. hij in de gelegenheid is of had moeten worden gesteld een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 naar voren te brengen; en
- c. hij gebruik heeft gemaakt van die gelegenheid of hem redelijkerwijs niet kan worden verweten daarvan geen gebruik te hebben gemaakt.

Onderdeel b veronderstelt dat het bestuursorgaan bij het nemen van het primaire besluit heeft onderkend dat het een Aarhus-besluit betreft en het besluit met toepassing van afdeling 3.4 Awb en het bieden van de zienswijzegelegenheid aan een ieder, op de juiste wijze heeft voorbereid. Daarbij kunnen ook eventuele aanvullende procedurele voorschriften in bijzondere wetten over terinzagelegging, kennisgeving, mededeling en openbaarheid van informatie een rol spelen (zie paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting). De bewoordingen in onderdeel b houden echter ook rekening met de situatie waarin het bestuursorgaan niet van meet af aan heeft onderkend dat het een Aarhus-besluit betreft en niet de juiste procedure heeft gevolgd (zie hiervoor de Regeling

beroep aanzienlijke milieueffecten). Ook dan heeft een ander dan een belanghebbende toegang tot de bestuursrechter. De zaak die tot het 'Varkens in Nood'-arrest heeft geleid is hier een voorbeeld van (de dierenarts, die geen belanghebbende was). Daarmee wordt tevens aan het tweede deel van het criterium van onderdeel c voldaan (ontbreken van een zienswijze is verschoonbaar). In zoverre is er sprake van een beperkte overlap.

Onderdeel c stelt als voorwaarde dat de niet-belanghebbende gebruik heeft gemaakt van de geboden gelegenheid om een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten daarvan geen (of niet tijdig) gebruik te hebben gemaakt. Deze voorwaarde, alsmede de mogelijke verschoonbaarheid van het niet naar voren hebben kunnen brengen van een zienswijze, correspondeert met de voorwaarde in artikel 6:13, eerste lid, Awb voor belanghebbenden die tegen *andersoortige* besluiten beroep bij de bestuursrechter instellen, waarbij deelname aan de bestuurlijke voorprocedure (zienswijze, administratief beroep, bezwaar) een vereiste is om ontvankelijk te zijn in het beroep bij de bestuursrechter, tenzij zij dit verschoonbaar niet hebben gedaan.

Voor het overige wordt verwezen naar de paragrafen 6.3 en 7.3.2 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel F (wijziging bijlage 2 bij de Awb)

De Omgevingswet sluit omgevingsvisies van gemeente, provincie en Rijk uit van beroep bij de bestuursrechter (zie artikel 2.2, onderdeel B, eerste lid, onderdeel d, van de Invoeringswet Omgevingswet, met de invoeging onder e, van artikel 3.1 van de Omgevingswet). De nationale natuurvisie en de provinciale natuurvisie (artikelen 1.5, 1.6 en 1.7 van de Wet natuurbescherming) worden na invoering van de Omgevingswet onderdeel van de nationale omgevingsvisie, respectievelijk provinciale natuurvisie. In overeenstemming met de beleidslijn voor de omgevingsvisies worden deze natuurvisies uitgezonderd van beroep.

Verder wordt in verband met de wijziging in artikel II, waarin aan een ieder de mogelijkheid wordt geboden om een zienswijze naar voren te brengen en daarmee toegang tot de bestuursrechter te verkrijgen, verduidelijkt dat geen beroep openstaat tegen andere onderdelen van programma's (1.13, eerste en zevende lid, van de Wet natuurbescherming) en beheerplannen (artikel 2.3, eerste en zesde lid, van de Wet natuurbescherming) dan bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

Onderdeel G (nieuwe bijlage 4 bij de Awb, Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten<sup>95</sup>)

Dit onderdeel voegt een nieuwe bijlage 4, de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten, aan de Awb toe. Deze bijlage hoort bij het nieuwe tweede lid van artikel 6:13 Awb, waarin 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'.

Artikel 6:13 Awb ziet alleen op besluiten als bedoeld in artikel 1:3 Awb die niet zijn uitgezonderd van de mogelijkheid om daartegen beroep in te stellen op grond van de artikelen 8:3 tot en met 8:5 Awb. Dit geldt dus ook voor artikel 6:13 Awb zoals dat komt te luiden ingevolge dit wetsvoorstel. Uit de regeling volgt dat de uitzondering op artikel 6:13, eerste lid, Awb alleen geldt voor besluiten op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 Awb van toepassing is of vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten van toepassing had moeten zijn.

Zoals in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting is toegelicht, zijn in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten grofweg drie categorieën besluiten te onderscheiden:

1a. besluiten over activiteiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt

---

<sup>95</sup> In het systeem van de Awb zou dit bijlage 1 moeten zijn. Voorshands is afgezien van vernumming van de bijlagen, dit zal na ommekomst van de consultatie worden overwogen.

- 1b. besluiten over activiteiten waarvoor moet worden beoordeeld of de activiteiten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is of vanwege die effecten van toepassing had moeten zijn
2. besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of van jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 van het verdrag vallen; en
3. andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Hieronder is een toelichting op de drie categorieën onder de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten vallende besluiten opgenomen.

*1. Mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige besluiten*

De mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige besluiten zijn in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten opgenomen via een verwijzing naar de artikelen 7.2 en 7.6 van de Wet milieubeheer, de artikelen die de grondslag bieden voor het aanwijzen van mer-(beoordelings)plichtige activiteiten en de daarvoor benodigde besluiten.

Op grond van artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt (zie artikel 7.2, derde lid).

Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt (zie artikel 7.2, vierde lid)

Bij de maatregel kan ook worden bepaald dat de aanwijzing van een activiteit of besluit slechts geldt in daarbij aangewezen categorieën van gevallen.

Aan artikel 7.2 van de Wet milieubeheer is uitvoering gegeven in het Besluit milieueffectrapportage.

In artikel 2 in verbinding met onderdeel C van de bijlage bij dat besluit zijn de activiteiten en besluiten aangewezen ten aanzien waarvan het maken van een milieueffectrapportage verplicht is. In artikel 2 in verbinding met onderdeel D van de bijlage bij dat besluit zijn de activiteiten en besluiten aangewezen ten aanzien waarvan moet worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

In de onderdelen C en D van die bijlage is ten aanzien van een aantal daarin vermelde activiteiten en besluiten aangegeven in welke gevallen de aanwijzing geldt.

Op mer-beoordelingsplichtige besluiten is soms de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing en soms afdeling 3.4 Awb. Onder deze regeling vallen mer-beoordelingsplichtige besluiten waarop afdeling 3.4 Awb is toegepast en mer-beoordelingsplichtige besluiten die zijn voorbereid met de reguliere procedure maar waarop naar het oordeel van de bestuursrechter afdeling 3.4 Awb had moeten worden toegepast vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten. Zie voor een nadere uitleg paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting.

Artikel 7.6 van de Wet milieubeheer biedt provinciale staten de mogelijkheid om in hun provinciale milieuverordening nog andere activiteiten en terzake daarvan besluiten aan te wijzen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt indien die activiteiten binnen hun provincie worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt van deze mogelijkheid geen gebruik te zijn gemaakt.



In de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten wordt de Wet bescherming Antarctica apart genoemd. Deze wet bevat in artikel 7 een eigen regime voor milieueffectrapportage, waarbij overigens grote delen van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De verplichting om een milieueffectrapport te maken geldt voor activiteiten die meer dan een gering of tijdelijk effect kunnen hebben op het Antarctisch milieu (artikel 7, eerste lid, van de Wet bescherming Antarctica). Vergunningen die betrekking hebben op dergelijke activiteiten worden in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten als Aarhus-besluit aangemerkt.

2. *Besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of van jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 van het verdrag vallen*

Onder de tweede categorie besluiten vallen de volgende besluiten:

*Besluiten krachtens de Meststoffenwet voor de uitvoering van de Nitraatrichtlijn<sup>96</sup> en de Kaderrichtlijn water<sup>97</sup>*

Artikel 38, eerste en tweede lid, van de Meststoffenwet bevat een algemene bevoegdheid voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot 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 afdeling 3.4 Awb 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 Nitraatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn water en van de daarop gebaseerde besluiten van de Europese Commissie, zoals de verlening van derogatie. Ontheffing of vrijstelling van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7, 14, 16, 19, 20, eerste lid, 21, 26, 32 of 33 kan een aanzienlijk effect op het milieu hebben.

*Besluiten waarvoor inspraak op grond van artikel 24 van de Richtlijn industriële emissies is vereist*

Het gaat om besluiten op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort. Deze inrichtingen zijn in artikel 2.1 van het Besluit omgevingsrecht als vergunningplichtig aangewezen. Daarnaast gaat het om besluiten op een aanvraag om een watervergunning als bedoeld in artikel 1.1 van de Waterwet, met uitzondering van een vergunning als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder c, of 6.13 van die wet voor het gebruik van een waterstaatswerk of een bijbehorende beschermingszone, die betrekking heeft op een inrichting waartoe een IPPC-installatie als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht behoort. Het gaat hier om dezelfde categorieën watervergunningen die ook onder de in artikel 6.27 van de Waterwet opgenomen verplichting tot coördinatie met milieuomgevingsvergunningen voor een IPPC-installatie op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vallen.

*Besluiten waarvoor inspraak op grond van de Seveso-richtlijn is vereist<sup>98</sup>*

Het gaat om besluiten op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 2015 van toepassing is. Deze inrichtingen zijn in artikel 2.1 van het Besluit omgevingsrecht als vergunningplichtig aangewezen.

---

<sup>96</sup> Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375).

<sup>97</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

<sup>98</sup> Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PbEU 2012, L 197).

*Besluiten waarvoor inspraak op grond van de richtlijn winningsafval is vereist<sup>99</sup>*

Artikel 8, eerste lid, van de richtlijn winningsafval bevat een verplichting tot inspraak van het publiek bij de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op het exploiteren van een winningsafvalvoorziening.

*Besluiten krachtens de Wet ammoniak en veehouderij voor de uitvoering van de IPPC-richtlijn en de mer-richtlijn<sup>100</sup>*

Artikel 2 van de Wet ammoniak en veehouderij geeft door middel van een algemene regel mede implementatie aan de IPPC-richtlijn en de mer-richtlijn (Kamerstukken II 2002/01, 27836, nr. 3, p. 21 en 22).

*Besluiten waarvoor inspraak op grond van artikel 11 van de Zwemwaterrichtlijn is vereist*

Het gaat om besluiten tot aanwijzing van locaties als bedoeld in artikel 10b, tweede lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

*Besluiten krachtens de Wet natuurbescherming voor de uitvoering van de Habitatrictlijn<sup>101</sup>*

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft bij uitspraak van 14 juli 2021 (SLB/gedeputeerde staten van Overijssel), ECLI:NL:RVS:2021:1507, 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, van het verdrag valt (rechtsoverweging 5.5). Als gevolg hiervan is artikel 9, tweede en derde lid, van het verdrag ook van toepassing, zodat het publiek toegang tot rechter krijgt na een besluit over een natuurvergunning.

*Besluiten krachtens artikel 19 van de Kernenergiewet*

Het gaat om besluiten op grond van artikel 19 van de Kernenergiewet. Op grond van het eerste lid kan de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (Autoriteit) ambtshalve, dan wel op grond van het derde lid, op een aanvraag van de vergunninghouder de beperkingen waaronder een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b, is verleend dan wel de voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften daaraan verbinden. Op grond van het tweede lid kan de Autoriteit op verzoek van een ieder, met uitzondering van de vergunninghouder, een vergunning in het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen wijzigen. In artikel 20, eerste lid, van de Kernenergiewet is op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 19 afdeling 3.4 Awb van toepassing. 3. *Andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.*

Deze derde categorie is toegelicht in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting.

## **Artikel II (wijziging Wet luchtvaart)**

De Wet luchtvaart (Wlv) biedt de grondslag voor het vaststellen van verschillende besluiten en regelingen waarin het toegestane gebruik van een luchthaven en/of de ruimtelijke indeling van gebieden rondom de luchthaven wordt bepaald.

Het gaat om de vaststelling:

---

<sup>99</sup> Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102).

<sup>100</sup> Zie voetnoot 29 en voetnoot 30.

<sup>101</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

- a. bij algemene maatregel van bestuur van een luchthavenverkeerbesluit of een luchthavenindelingbesluit voor de luchthaven Schiphol;<sup>102</sup>
- b. bij algemene maatregel van bestuur van luchthavenbesluiten of bij ministeriële regeling van luchthavenregelingen voor de overige burgerluchthavens van nationale betekenis;<sup>103</sup>
- c. bij algemene maatregel van bestuur van luchthavenbesluiten of bij ministeriële regeling van luchthavenregelingen voor de militaire luchthavens;<sup>104</sup>
- d. bij algemene maatregel van bestuur van een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthaven;<sup>105</sup> en
- e. bij provinciale verordening van luchthavenbesluiten of bij besluit van gedeputeerde staten van luchthavenregelingen voor de burgerluchthavens van regionale betekenis.<sup>106</sup>

De voorbereidingsprocedure voor deze besluiten en regelingen is in de Wlv niet eenduidig geregeld. Voor luchthavenregelingen voor de overige luchthavens van nationale betekenis en voor de luchthavenregelingen voor militaire luchthavens, de luchthavenbesluiten of luchthavenregelingen voor luchthavens van regionale betekenis en voor een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthaven is in de Wlv expliciet bepaald dat die besluiten worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.<sup>107</sup> Voor een luchthavenverkeerbesluit, luchthavenindelingbesluit, een luchthavenbesluit voor luchthavens van nationale betekenis en een luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven bevat de Wlv eigen voorbereidingsprocedures die vergelijkbaar zijn met de procedure van afdeling 3.4 Awb.<sup>108</sup> Voor een luchthavenbesluit voor luchthavens van nationale betekenis en een luchthavenbesluit voor militaire luchthavens bedraagt de termijn van de zienswijzeprocedure, net als in afdeling 3.4 Awb, zes weken. In afwijking daarvan bedraagt de termijn van de zienswijzeprocedure voor het luchthavenverkeerbesluit en luchthavenindelingbesluit vier weken

Onder artikel 6:13, tweede lid, Awb en de bijbehorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten vallen alleen besluiten op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 Awb van toepassing is of vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten van toepassing had moeten zijn. De hiervoor bedoelde besluiten kunnen gaan over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en behoren daarom onder de reikwijdte van artikel 6:13, tweede lid, te vallen.

Om aan te sluiten bij artikel 6:13, tweede lid, Awb en de bijbehorende Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten wordt in artikel II voorgesteld om ook op de voorbereiding van de hiervoor aangegeven besluiten waarvoor in een eigen voorbereidingsprocedure is voorzien, afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren. Het gaat dan concreet om een wijziging van de artikelen 8.13, 8.71 en 10.18 Wlv. Het recht voor een ieder om zienswijzen naar voren te brengen, in plaats van alleen voor belanghebbenden, blijft in die artikelen ongewijzigd. Op grond van de artikelen 8.14, 8.24, 8.71 en 10.18 Wlv geldt toepassing van afdeling 3.4 Awb dan ook voor wijzigingen van deze besluiten.

Met deze wijzigingen wordt tevens meer eenduidigheid in de Wlv wat betreft de voorbereidingsprocedures van besluiten bereikt. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de regels over ruimtelijke beperkingen in de hiervoor bedoelde besluiten op termijn zullen overgaan naar de Omgevingswet.

### **Artikel III (wijziging Wet natuurbescherming)**

<sup>102</sup> Zie de artikelen 8.1a, tweede lid, 8.4 en 8.15 Wlv.

<sup>103</sup> Zie de artikelen 8.1a, derde lid, 8.70, eerste lid, en 8.77, eerste lid, Wlv.

<sup>104</sup> Zie de artikelen 8.1a, vijfde lid, 10.15, eerste lid, en 10.39, eerste lid, Wlv.

<sup>105</sup> Zie artikel 8a.54 Wlv.

<sup>106</sup> Zie de artikelen 8.43, eerste lid, en 8.64, eerste lid, Wlv.

<sup>107</sup> Zie artikel 8.48, artikel 8.64, zesde lid, juncto artikel 8.48, artikel 8.77, tweede lid, juncto artikel 8.64, zesde lid, 8a.60 en artikel 10.39, derde lid, Wlv.

<sup>108</sup> Zie de artikelen 8.13, 8.71, 8.24, 8a.60 en 10.18, onderdeel b, Wlv.

De Natuurbeschermingswet 1998 en de opvolger, de Wet natuurbescherming, voorzien niet in een voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 Awb. Bij uitspraak van 14 juli 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak (SLB/gedeputeerde staten van Overijssel), ECLI:NL:RVS:2021:1507, is uitgesproken dat voor natuurvergunningen ten onrechte niet is voorzien in deze procedure. Met de wijziging in artikel III wordt daarin alsnog voorzien.

#### **Artikel IV (wijziging Omgevingswet)**

##### Onderdeel A

Onder de Omgevingswet is op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, tenzij paragraaf 16.5.3 van die wet ("Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht") daarop van toepassing is. Dit volgt uit artikel 16.62, eerste lid, van de Omgevingswet. In paragraaf 16.5.3 van de Omgevingswet regelt artikel 16.65 onder meer de gevallen van verplichte toepassing van afdeling 3.4 Awb. Afdeling 3.4 Awb is onder meer van toepassing als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen van activiteiten, waarbij in ieder geval gevallen worden aangewezen ter uitvoering van het verdrag van Aarhus (artikel 16.65, eerste lid, aanhef en onder a, en derde lid, van de Omgevingswet). Het is echter niet uitgesloten dat in een concreet geval een besluit waarvoor de bijzondere wetgever (de Omgevingswet) de reguliere voorbereidingsprocedure heeft voorgeschreven, toch vanwege mogelijk aanzienlijke milieueffecten is aan te merken als een Aarhus-besluit waarvoor toepassing van afdeling 3.4 Awb door het bestuursorgaan is aangewezen. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting bij het nieuwe artikel 3:10, vijfde lid, Awb (artikel I, onderdeel A). In de artikelen 16.62 en 16.66 van de Omgevingswet wordt een beperkt aantal wijzigingen doorgevoerd om rekening te kunnen houden met laatstgenoemde situatie.

Artikel 16.62, derde lid, van de Omgevingswet beperkt de op grond van artikel 3:10, eerste lid, Awb bestaande bevoegdheid voor het bevoegd gezag om bij besluit alsnog afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren in gevallen waarin op grond van het eerste of tweede lid van dat artikel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Artikel 16.62, derde lid, van de Omgevingswet is destijds opgenomen om doorkruising van het wettelijke systeem van de Omgevingswet, dat beoogt ten aanzien van de te volgen voorbereidingsprocedure een uitputtende regeling te bieden, te voorkomen.<sup>109</sup> Het derde lid is later via de Invoeringswet Omgevingswet nog aangepast om de achterliggende bedoeling duidelijker aan te geven. Artikel 16.62, derde lid, van de Omgevingswet regelt in zijn huidige vorm dat het bevoegd gezag afdeling 3.4 Awb niet bij besluit van toepassing mag verklaren, behoudens de aan het slot van dat lid opgenomen uitzondering (waarbij wordt verwezen naar artikel 16.65, vierde lid, van de Omgevingswet). Dit betekent dat het bevoegd gezag behoudens deze uitzondering geen zelfstandige bevoegdheid heeft om, in gevallen waarin de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, bij besluit alsnog eenzijdig afdeling 3.4 Awb toe te passen.<sup>110</sup> Door het toevoegen in artikel 16.62, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet van een verwijzing naar artikel 3:10, vijfde lid, Awb wordt in het wettelijke systeem van de Omgevingswet verdisconteerd de eventuele verplichte toepassing in een concreet geval van afdeling 3.4 Awb door het bestuursorgaan op grond van die Awb-bepaling in gevallen waarin het verdrag van Aarhus daartoe noopt en waarin normaal gesproken de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing zou zijn. De wijzigingen in artikel 16.62, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet betekenen dat als afdeling 3.4 Awb op grond van artikel 3:10, vijfde lid, Awb wordt toegepast, er geen sprake is van doorkruising van het wettelijke systeem van de Omgevingswet. Daarmee krijgt artikel 16.62, derde lid, van de Omgevingswet en de daarin opgenomen beperking voor het bevoegd gezag om eenzijdig te besluiten afdeling 3.4 Awb toe te passen, alleen nog betekenis voor andere gevallen dan bedoeld in artikel 16.62, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet. Met de toevoeging van de zinsnede 'in andere gevallen' aan artikel 16.62, derde lid, is dit tot uitdrukking gebracht. Ook is in samenhang hiermee verduidelijkt dat het hier gaat om een afwijking van artikel 3:10, eerste lid, Awb.

<sup>109</sup> Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 568.

<sup>110</sup> Memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 272.

*Aanvullend* op de verplichte toepassing van afdeling 3.4 Awb zoals die volgt uit artikel 16.65 van de Omgevingswet of artikel 3:10, vijfde lid, Awb, bevat artikel 16.65, vierde lid, van de Omgevingswet de *bevoegdheid* voor het bevoegd gezag om in bepaalde gevallen in plaats van de reguliere voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb toe te passen. Dit is de uitzondering waarnaar aan het slot van artikel 16.62, derde lid, van de Omgevingswet wordt verwezen. Het gaat hier om de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.<sup>111</sup> Artikel 16.65, vierde lid, het daarmee samenhangende vijfde lid, alsmede het slot van artikel 16.62, derde lid (het tekstgedeelte na 'tenzij'), zijn in de Omgevingswet opgenomen als gevolg van een amendement van het lid Smeulders op het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.<sup>112</sup> In de toelichting op dat amendement is aangegeven dat er omstandigheden kunnen zijn waarin de toepassing van afdeling 3.4 Awb voordelen biedt ten opzichte van toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure. Bijvoorbeeld bij een grootschalig, niet in het geldende omgevingsplan passend project, waarvoor een complexe afweging is vereist en waarbij het op voorhand vaststaat dat meerdere belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Dergelijke situaties kunnen zich ook buiten het toepassingsgebied van artikel 6 van het verdrag van Aarhus voordoen.

#### Onderdeel B

Met het nieuwe zesde lid van artikel 16.66 van de Omgevingswet wordt verduidelijkt dat de artikelen 16.66 en 16.67 van die wet ook van toepassing zijn in gevallen waarin afdeling 3.4 Awb van toepassing is op grond van artikel 3:10, vijfde lid, Awb.<sup>113</sup> De artikelen 16.66 en 16.67 van de Omgevingswet bevatten enkele aanvullende bepalingen voor de toepassing van afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning, waaronder regels over de terinzagelegging van stukken en openbaarheid van informatie.

#### **Artikel V (vervanging bijlage 4 na inwerkingtreding Omgevingswet)**

Artikel V bevat bijlage 4 bij de Awb (de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten), zoals die eruit komt te zien na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De meeste wetten die worden genoemd in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zoals opgenomen in artikel I, onderdeel G, van dit wetsvoorstel (de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zoals die geldt tot inwerkingtreding van de Omgevingswet) gaan (geheel of gedeeltelijk) op in de Omgevingswet.<sup>114</sup> In artikel V is uitgegaan van de wetgeving zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van de Omgevingswet.<sup>115</sup> Sommige thans geldende omgevingsrechtelijke wetten blijven ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaan. Voor zover besluiten op grond van die wetten behoren tot de tweede categorie (besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 van het verdrag vallen), zijn deze ook vermeld in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zoals opgenomen in artikel V. Voor die gevallen wordt voor een toelichting verwezen naar het betreffende onderdeel van de toelichting op artikel I, onderdeel G.

<sup>111</sup> Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is in de Omgevingswet gedefinieerd als een activiteit, inhoudende:  
a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of  
b. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

<sup>112</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 49.

<sup>113</sup> Omdat artikel 16.66, eerste lid, van de Omgevingswet niet alleen verwijst naar de volgende leden van dat artikel, maar ook naar artikel 16.67, volstaat het om een extra lid toe te voegen aan artikel 16.66.

<sup>114</sup> Wetten die geheel opgaan in de Omgevingswet en die bij inwerkingtreding van die wet worden ingetrokken, voor zover hier van belang: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en de Wet natuurbescherming. Andere wetten gaan gedeeltelijk op in de Omgevingswet: de Waterwet en de Wet milieubeheer. De Meststoffenwet en de Kernenergiewet blijven naast de Omgevingswet bestaan.

<sup>115</sup> Bestaande instrumenten zijn omgezet in instrumenten met dezelfde of vergelijkbare functionaliteiten onder de Omgevingswet. Zo wordt een bestemmingsplan vervangen door een omgevingsplan en een tracébesluit door een projectbesluit. Bestaande beroepsmogelijkheden zijn onder de Omgevingswet zoveel mogelijk gecontinueerd.

Hieronder is een toelichting opgenomen op de drie categorieën onder de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten vallende besluiten die in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting zijn onderscheiden.<sup>116</sup>

*1. Mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige besluiten*

Artikel 6, eerste lid, onder a, van het verdrag gaat over inspraak over besluiten over het bestaan 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.<sup>117</sup>

Onder de Omgevingswet is voor de implementatie van artikel 6 van het verdrag grotendeels aansluiting gezocht bij de wettelijke regeling van de milieueffectrapportage. Onderstaande tabel geeft hiervan een schematisch overzicht.

**Overzicht implementatie artikel 6, eerste lid, Verdrag van Aarhus onder de Omgevingswet**

| <b>Verdrag van Aarhus</b> | <b>Omgevingswet</b>   | <b>Omgevingsbesluit</b>  |
|---------------------------|---|--|
| 6, eerste lid, onder a    | 16.43, eerste lid<br>16.50<br>16.65, eerste lid, onder a          | 10.24, eerste lid, onder b, d, en f<br>11.6<br>bijlage V<br>11.8 |
| 6, eerste lid, onder b    | 16.43, eerste lid, onder b<br>16.50<br>16.65, eerste lid, onder a | 10.24, eerste lid, onder j<br>11.6<br>bijlage V<br>11.8          |

Artikel 16.50 Omgevingswet bepaalt dat afdeling 3.4 Awb 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. In alle<sup>118</sup> gevallen dat op de voorbereiding van besluiten op grond van de Omgevingswet afdeling 3.4 Awb van toepassing is, geldt dat 'een ieder' een zienswijze naar voren kan brengen (artikel 16.23 Omgevingswet). 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. In kolom 1 staan de projecten vermeld. Vervolgens is in kolom 2 aangegeven in welke gevallen een mer-plicht geldt voor dat project. De mer-beoordelingsplichtige gevallen staan vermeld in kolom 3. In kolom 4 staat het voor het project benodigde besluit (of besluiten) waarvoor bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt of waarbij de mer-beoordeling plaatsvindt. Afhankelijk van het type project, gaat het bijvoorbeeld om een projectbesluit, een omgevingsvergunning, een peilbesluit of een omgevingsplan als bedoeld in de Omgevingswet, een kavelbesluit als bedoeld in artikel 3 van de Wet windenergie op zee of een

<sup>116</sup> Normaal gesproken wordt in de bijlagen bij de Awb een alfabetische volgorde van wetten aangehouden. Vanwege de indeling in drie categorieën moest dat indelingsprincipe in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten worden losgelaten.

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> Behalve enkele hier niet relevante uitzonderingen, zoals gedoogplichtbeslissingen.

vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet. De overige besluiten waarvoor een mer(-beoordelings)plicht kan bestaan, zijn opgenomen in artikel 11.8 van het Omgevingsbesluit.

Bij de beoordeling, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onderdeel 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 afdeling 3.4 Awb wordt toegepast. Als uit de mer-beoordeling blijkt dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, ontstaat een mer-plicht. Voor projecten die mer-plichtig zijn, geldt, zoals hiervoor is aangegeven, op grond van artikel 16.50 van de Omgevingswet afdeling 3.4 Awb.

In het stelsel van de Omgevingswet is geen pendant opgenomen voor artikel 7.6 van de Wet milieubeheer zoals beschreven in de toelichting bij artikel I, onderdeel G.

In de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten wordt de Wet bescherming Antarctica apart genoemd. Deze wet, die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet naast de Omgevingswet blijft bestaan, bevat een eigen regime voor milieueffectrapportage. Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel G. In de Wet bescherming Antarctica zoals die luidt tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden grote delen van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard. Omdat dat hoofdstuk van de Wet milieubeheer opgaat in de Omgevingswet, worden in de Wet bescherming Antarctica, zoals deze na inwerkingtreding van de Omgevingswet komt te luiden, delen van de afdeling milieueffectrapportage uit de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing verklaard.<sup>119</sup>

## *2. Besluiten die als gevolg van EU-richtlijnen of –verordeningen of van jurisprudentie van de EU- of nationale rechter onder artikel 6 van het verdrag vallen*

### *Besluiten als bedoeld in artikel 3.8, derde lid, of artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet voor de uitvoering van de Habitatlijn*

Onder de tweede categorie vallen om te beginnen beheerplannen voor een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 3.8, derde lid, of artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet. Volgens artikel 1 van de als bijlage 2 bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (zoals die bijlage komt te luiden na inwerkingtreding van de Omgevingswet) zijn dergelijke beheerplannen alleen voor beroep vatbaar voor zover het betreft een daarin opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan. Het gaat hier om het aanwijzen van vergunningvrije gevallen als bedoeld in artikel 5.2, vierde lid, van de Omgevingswet. Onderdeel 2, onderdeel a, van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zoals hier opgenomen sluit inhoudelijk aan bij artikel I, onderdeel G, van dit wetsvoorstel; zie onderdeel 2, onderdeel f (Wet natuurbescherming), van de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten zoals die komt te luiden onder de wetgeving voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet. Onder de Wet natuurbescherming gaat het in dit verband om beschrijvingen van projecten en handelingen in programma's en beheerplannen voor een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van die wet. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel G, van dit wetsvoorstel.

### *Besluiten als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, van de Omgevingswet voor de uitvoering van artikel 14 van de Kaderrichtlijn water*

Onder de tweede categorie vallen verder 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. Volgens artikel 1 van de als bijlage 2 bij Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak<sup>120</sup> 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. Deze clausulering geldt op dit moment niet voor

<sup>119</sup> Zie artikel 2.34, onderdeel A, van de Invoeringswet Omgevingswet.

<sup>120</sup> Zoals die komt te luiden ingevolge de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172, p. 93).

stroomgebiedsbeheerplannen omdat dergelijke plannen tot dusver geen toestemmingsvervangende onderdelen bevatten,<sup>121</sup> maar is volledigheidshalve opgenomen om tot een consistente en toekomstbestendige regeling te komen. Artikel 14 van de Kaderrichtlijn water schrijft inspraak voor bij de totstandkoming van stroomgebiedsbeheerplannen.

*Besluiten op grond van artikel 16.25 van de Omgevingswet voor de uitvoering van artikel 11 van de Zwemwaterrichtlijn*

Onder de tweede categorie vallen verder besluiten tot aanwijzing van een zwemlocatie als bedoeld in artikel 16.25 van de Omgevingswet.

*Omgevingsvergunningen op grond van de Omgevingswet voor de uitvoering van onder meer artikel 24 van de Richtlijn industriële emissies*

Onder de tweede categorie vallen verder gevallen waarin op grond van de Omgevingswet geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt of geen mer-beoordeling hoeft plaats te vinden, maar inspraak op grond van artikel 24 van de richtlijn industriële emissies is vereist. Voor die gevallen biedt artikel 10.24, eerste lid, onderdelen b en f, van het Omgevingsbesluit de grondslag voor toepassing van afdeling 3.4 Awb. Omdat de mer-richtlijn en de richtlijn industriële emissies voor één activiteit (installaties voor vergassing en vloebaarmaking) een hogere drempel bevatten dan uit het verdrag volgt, is afdeling 3.4 Awb apart voorgeschreven voor die activiteit (artikel 10.24, eerste lid, onderdeel d, Omgevingsbesluit). Deze gevallen van toepassing van afdeling 3.4 Awb zijn in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten opgenomen via een dynamische verwijzing naar artikel 16.65 van de Omgevingswet, dat de grondslag biedt voor toepassing van afdeling 3.4 Awb in deze gevallen. Die verwijzing omvat ook de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (artikel 10.24, eerste lid, onderdeel j, Omgevingsbesluit).<sup>122</sup> Dat is een besluit waarvoor het Hof van Justitie heeft bepaald dat een besluit over een dergelijke activiteit valt onder de inspraakverplichting van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van het verdrag.<sup>123</sup> Inmiddels heeft ook de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat besluiten in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vallen onder de werking van artikel 6 van het verdrag.<sup>124</sup> Omdat ook alle andere onderdelen van artikel 10.24, eerste lid, van het Omgevingsbesluit strekken ter implementatie van internationaal- of Europeesrechtelijke regelgeving (naast de richtlijn industriële emissies en de Habitatrichtlijn gaat het onder meer om implementatie van de Seveso III-richtlijn en de richtlijn winningsafval)<sup>125</sup> en bij vrijwel al die onderdelen sprake kan zijn van mogelijke belangrijke gevolgen voor het milieu,<sup>126</sup> wordt in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten integraal verwezen naar artikel 16.65, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Omgevingswet - en daarmee indirect ook naar de bovenbeschreven uitwerking daarvan in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.

*Besluiten krachtens de Meststoffenwet voor de uitvoering van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water*

Deze categorie besluiten is toegelicht bij artikel I, onderdeel G (Meststoffenwet). Na invoering van de Omgevingswet zijn vrijwel alle besluiten van de tweede categorie in artikel I, onderdeel G, krachtens de Omgevingswet gereguleerd. Slechts de Meststoffenwet resteert.

<sup>121</sup> De enige rechtsfiguur uit hoofdstuk 3 van de Omgevingswet waarin toestemmingsvervangende onderdelen voorkomen, is een beheerplan voor Natura 2000-gebieden.

<sup>122</sup> Zoals artikel 10.24, eerste lid, onderdeel j, van het Omgevingsbesluit komt te luiden ingevolge het Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering) (Stb. 2021, 287).

<sup>123</sup> Arrest van 8 november 2016, C-243/15, LZ II. Zie ook de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit (Stb. 2018, 290, p. 343).

<sup>124</sup> Afdeling bestuursrechtspraak 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507.

<sup>125</sup> Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102).

<sup>126</sup> Nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit (Stb. 2018, 290, p. 342-343).



*Besluiten krachtens artikel 19 van de Kernenergiewet*

Het gaat om besluiten op grond van artikel 19 van de Kernenergiewet. Op grond van het eerste lid kan de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (Autoriteit) ambtshalve, dan wel op grond van het derde lid, op een aanvraag van de vergunninghouder de beperkingen waaronder een vergunning als bedoeld in artikel 15, onderdeel b, is verleend dan wel de voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften daaraan verbinden. Op grond van het tweede lid kan de Autoriteit op verzoek van een ieder, met uitzondering van de vergunninghouder, een vergunning in het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen wijzigen. In artikel 20, eerste lid, van de Kernenergiewet is op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 19 afdeling 3.4 Awb van toepassing.

*3. Andere besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben*

Deze derde categorie is toegelicht in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting.

**Artikel VI (pm overgangsrecht)**

**Artikel VII (inwerkingtreding)**

Hoewel er met de rechterlijke uitspraken sprake is van verdragsconforme toepassing, is het van belang dat de wijzigingen zo spoedig mogelijk in werking treden om te voorzien in een volledige implementatie van het verdrag. Het is dan ook niet nodig om in dit geval de vaste verandermomenten aan te houden. Gezien de sinds die uitspraken bestaande rechtspraktijk is er ook geen reden om in een invoeringstermijn te voorzien. Daarom bepaalt artikel VII dat het merendeel van de wijzigingen in werking treedt de dag na de bekendmaking van de wet in het Staatsblad.

De wijzigingen die zijn opgenomen in de artikelen IV en V hangen samen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment zal een groot aantal wetten worden geïntegreerd in het stelsel van de Omgevingswet. Om te zorgen voor een goede aansluiting, ook wat betreft de wetstechnische inwerkingtreedingsvolgorde, is daarom bepaald dat de inwerkingtreding van de artikelen IV en V bij koninklijk besluit zal worden geregeld.

De Minister voor Rechtsbescherming,

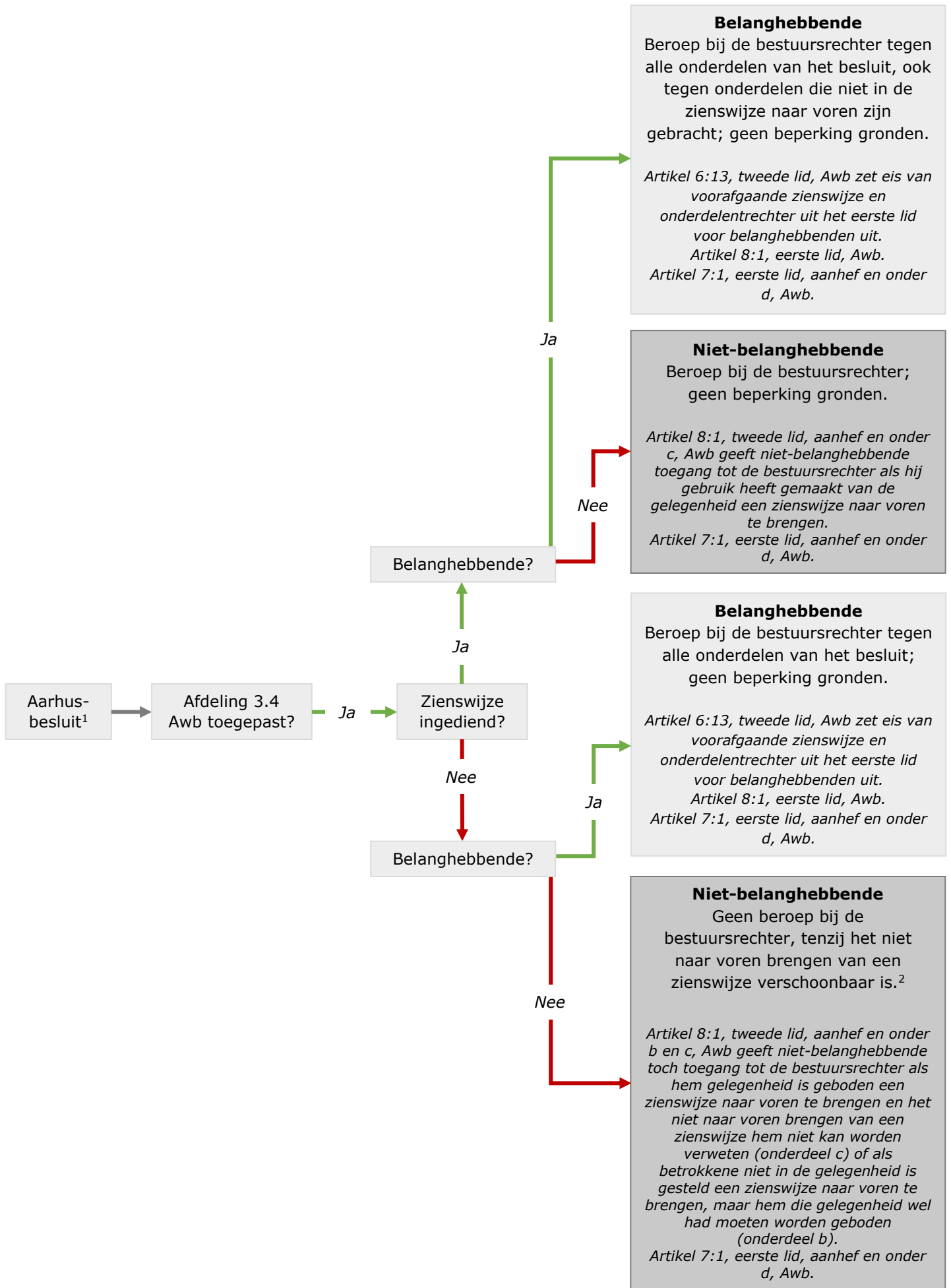
## BIJLAGE

**Schema 1***Toelichting*

Onderstaand schema schetst de toegang tot de bestuursrechter bij Aarhus-besluiten. Het schema is qua opzet gebaseerd op het schema bij het persbericht van de Afdeling bestuursrechtspraak dat is gepubliceerd op de website van de Raad van State naar aanleiding van de uitspraak van 4 mei 2021 (zie paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting). Ten opzichte van het schema bij het persbericht is dit schema aangevuld met de situatie dat, ondanks dat sprake is van een Aarhus-besluit, geen toepassing is gegeven aan afdeling 3.4 Awb maar een andere voorbereidingsprocedure is toegepast, gevolgd door een bezwaarschriftprocedure. Zie het tweede deel van het schema. Deze situatie is niet in overeenstemming met het verdrag van Aarhus en evenmin met de Nederlandse wetgeving, maar het is niet uitgesloten dat deze situatie zich feitelijk wel kan voordoen.

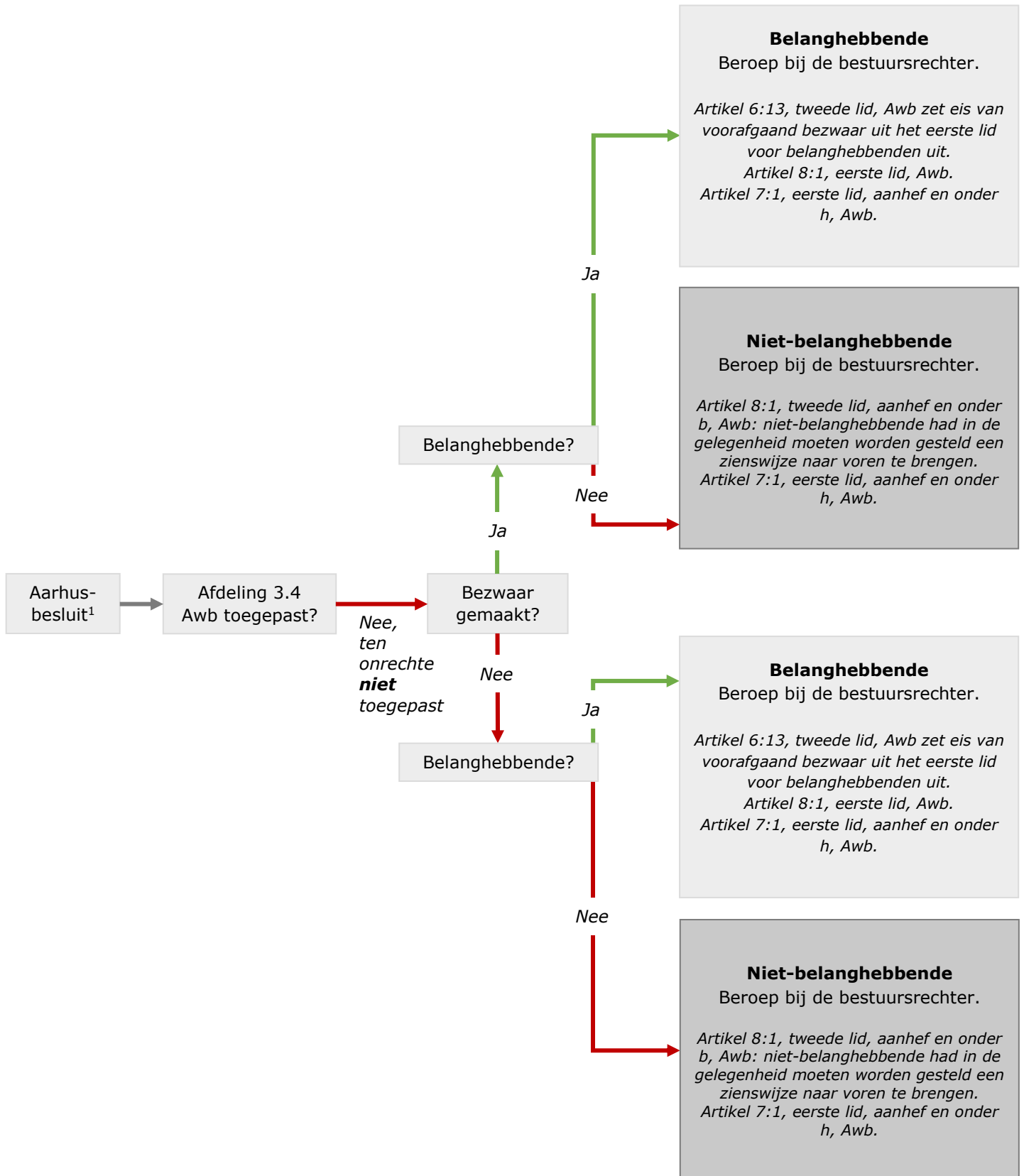
Het schema gaat uit van de procedure zoals die *feitelijk* is gevolgd, ongeacht de vraag of die procedurekeuze uiteindelijk (naar het oordeel van de rechter) juist was, en beschrijft wat de Awb (zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel) regelt met betrekking tot de ontvankelijkheid van een beroep ingesteld door een belanghebbende of een niet-belanghebbende.

De cursieve tekst in het schema bevat een verwijzing naar de relevante Awb-bepalingen en een korte inhoudelijke uitleg. De aangehaalde artikelen verwijzen naar de Awb zoals die komt te luiden ingevolge dit wetsvoorstel.



<sup>1</sup> Zoals in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting is beschreven, ziet dit wetsvoorstel daarnaast op mer-beoordelingsplichtige besluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb waarbij de uitkomst is dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Het gaat hier om gevallen waarin voor die besluiten toepassing van afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven om andere redenen dan verband houdend met de mer-regelgeving. Het schema geldt mutatis mutandis voor deze categorie mer-beoordelingsplichtige besluiten.

<sup>2</sup> Deze categorie appellanten (de uitzondering na de komma) ontbreekt in het stroomschema in het persbericht van de Raad van State, aangehaald in paragraaf 2.1. Zie bijvoorbeeld ABRS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2598.



<sup>1</sup> Zoals in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting is beschreven, ziet dit wetsvoorstel daarnaast op mer-beoordelingsplichtige besluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb waarbij de uitkomst is dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Het gaat hier om gevallen waarin voor die besluiten toepassing van afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven om andere redenen dan verband houdend met de mer-regelgeving. Het schema geldt mutatis mutandis voor deze categorie mer-beoordelingsplichtige besluiten.

Schema 2

| Vorbereidingsprocedures Aarhus-besluiten en beroep belanghebbenden en niet-belanghebbenden <sup>127</sup>     |   |   |  |  |  |   |
|---|---|---|--|--|--|---|
| Aarhus-besluit  | Bijzondere verplichtingen tot toepassing voorbereidingsprocedure  | Grondslagen voorbereidings-procedure  | beslissing bestuursorgaan over mogelijk aanzienlijke milieueffecten  | rechtsgevolg van de beslissing van het bestuursorgaan  | Beroep belanghebbende zonder zienswijze  | Beroep niet belanghebbende met zienswijze   |
| Besluit over een voorgestelde activiteit vermeld in bijlage I (artikel 6, lid 1, onder a, Verdrag van Aarhus) | voorbereidingsprocedure met verplichte milieueffectrapportage (nationale implementatie EU-rechtshandelingen)                              | artikel 16.43, eerste lid, onder a, en 16.50 Omgevingswet en artikelen 3:10, eerste lid, en 3:15, tweede lid    | bestuursorgaan heeft geen beoordelingsvrijheid en geen vrijheid in de keuze van de voorbereidingsprocedure | <b>Verplichte</b> voorbereiding met afdeling 3.4 Awb met nationale keuze inspraak voor een ieder   | artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, eerste categorie, en artikel 7:1, eerste lid, onder d | artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, eerste categorie en artikel 7:1, eerste lid, onder d |
|   | voorbereidingsprocedure met verplichte beoordeling noodzakelijkheid milieueffectrapportage (nationale implementatie EU-rechtshandelingen) | artikelen 16.43, eerste lid, onder b, en 16.50, Omgevingswet en artikelen 3:10, eerste lid, en 3:15, tweede lid | bestuursorgaan beslist dat het voor te bereiden besluit mogelijk aanzienlijke milieueffecten heeft         | <b>Verplichte</b> voorbereiding met afdeling 3.4 Awb met nationale keuze inspraak voor een ieder   | artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, eerste categorie, en artikel 7:1, eerste lid, onder d | artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, eerste categorie en artikel 7:1, eerste lid, onder d |
|   |   |   | bestuursorgaan beslist dat het voor te bereiden besluit géén aanzienlijke milieueffecten heeft             | <b>Tenzij afdeling 3.4 is voorgeschreven om een andere reden</b> dan mogelijk aanzienlijke milieueffecten: <b>facultatief</b> : (1) voorbereiding met afdeling 3.4 Awb met <b>facultatief</b> inspraak voor een ieder <b>óf</b> (2) overeenkomstige toepassing titel 4.1 Awb met bezwaar | artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, eerste categorie, en 7:1, eerste lid, onder h         | artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, eerste categorie, en 7:1, eerste lid, onder h        |

<sup>127</sup> Uitgaande van de situatie na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Consultatieversie 1 april 2022

|  |  |  |   |  |   |  |
|--|--|--|---|--|---|--|
| <p>Besluit over een niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteit die een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben (artikel 6, lid 1, onder b, Verdrag van Aarhus)</p> | <p>voorbereidingsprocedure verplicht door nationale wetgever krachtens het Verdrag of EU-rechtshandelingen</p>   | <p>artikel 16.65 Omgevingswet of andere bijzondere wet, waaronder artikel 43 Meststoffenwet en artikelen 3:10, eerste lid, en 3:15, tweede lid</p>   | <p>bestuursorgaan heeft geen beoordelingsvrijheid en geen vrijheid in de keuze van de voorbereidingsprocedure</p> | <p><b>Verplichte</b> voorbereiding met afdeling 3.4 Awb met nationale keuze inspraak voor een ieder</p>  | <p>artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, tweede categorie, en artikel 7:1, eerste lid, onder d</p> | <p>artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, tweede categorie en artikel 7:1, eerste lid, onder d</p> |
|  | <p>voorbereidingsprocedure verplicht door decentrale materiële wetgever krachtens het Verdrag of EU-rechtshandelingen</p>  | <p>Bijzondere wet (artikel 10.26 Wet milieubeheer) of organieke wet (artikel 150 Gemeentewet) en artikelen 3:10, eerste lid, en 3:15, tweede lid</p> | <p>bestuursorgaan heeft geen beoordelingsvrijheid en geen vrijheid in de keuze van de voorbereidingsprocedure</p> | <p><b>Verplichte</b> voorbereiding met afdeling 3.4 Awb krachtens bijzondere wetten (medebewind) en organieke wetten (autonomie) met nationale keuze inspraak voor een ieder</p>           | <p>artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie, en artikel 7:1, eerste lid, onder d</p>  | <p>artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie en artikel 7:1, eerste lid, onder d</p>  |
|  | <p>voorbereidingsprocedure verplicht krachtens EU-jurisprudentie of nationale jurisprudentie over toepassing Verdrag en toepassing artikel 94 Grondwet</p>         | <p>artikelen 3:10, vijfde lid, en 3:15, vijfde lid</p>   | <p>Verdragsconforme toepassing, ongeacht keuze nationale of decentrale wetgever</p>                               | <p><b>Verplichte</b> voorbereiding besluit met toepassing afdeling 3.4 Awb krachtens rechtstreekse werking EU-recht óf artikel 94 Grondwet met nationale keuze inspraak voor een ieder</p> | <p>artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie, en artikel 7:1, eerste lid, onder d</p>  | <p>artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie en artikel 7:1, eerste lid, onder d</p>  |
|  | <p>voorbereidingsprocedure krachtens EU-rechtelijk verplichte keuze, die is gemaakt door nationale wetgever over toepassing beoordeling milieueffectrapportage</p> | <p>artikelen 16.43, eerste lid, onder b, 16.50, Omgevingswet en artikelen 3:10, eerste lid, en 3:15, tweede lid</p>                                  | <p>bestuursorgaan beslist dat het voor te bereiden besluit mogelijk aanzienlijke milieueffecten heeft</p>         | <p><b>Verplichte</b> voorbereiding met toepassing afdeling 3.4 Awb krachtens artikel 16.50 Omgevingswet met nationale keuze inspraak voor een ieder</p>                                    | <p>artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, eerste categorie, en artikel 7:1, eerste lid, onder d</p> | <p>artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, eerste categorie en artikel 7:1, eerste lid, onder d</p> |

Consultatieversie 1 april 2022

|  |  |  |  |  |   |  |
|--|--|--|--|--|---|--|
|  |  |  | bestuursorgaan beslist dat het voor te bereiden besluit géén aanzienlijke milieueffecten heeft     | <b>Tenzij afdeling 3.4 is voorgeschreven</b> om een andere reden dan mogelijk aanzienlijke milieueffecten: <b>facultatief</b> :<br>(1) voorbereiding met afdeling 3.4 Awb met <b>facultatief</b> inspraak voor een ieder <b>óf</b><br>(2) overeenkomstige toepassing titel 4.1 Awb met bezwaar | artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie, en 7:1, eerste lid, onder h         | artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie, en 7:1, eerste lid, onder h        |
|  | wettelijk voorgeschreven reguliere procedure in overige gevallen | artikel 16.62 Omgevingswet en de artikelen 3:10, eerste lid, en 3:15, tweede lid | bestuursorgaan beslist dat het voor te bereiden besluit mogelijk aanzienlijke milieueffecten heeft | <b>Verplichte</b> voorbereiding met afdeling 3.4 Awb met nationale keuze inspraak voor een ieder   | artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie, en artikel 7:1, eerste lid, onder d | artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie en artikel 7:1, eerste lid, onder d |
|  |  |  | bestuursorgaan beslist dat het voor te bereiden besluit géén aanzienlijke milieueffecten heeft     | <b>Verplichte</b> overeenkomstige toepassing titel 4.1 Awb met bezwaar   | artikel 8:1, eerste lid, artikel 6:13, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie, en 7:1, eerste lid, onder h         | artikel 8:1, tweede lid, in samenhang met bijlage 4, derde categorie, en 7:1, eerste lid, onder h        |

