



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming  
dhr. F.M. Weerwind  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

datum: 8 juni 2022

e-mail: [wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl](mailto:wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl)

bijlage(n) -

Advies concept wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met de Aarhus uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

t (088) 361 00 00  
f (088) 361 00 22  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

Geachte heer Weerwind,

Bij brief van 4 april 2022, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en enkele andere wetten in verband met de Aarhus uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het ‘Wetsvoorstel’).

### HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt voorzien in enkele wijzigingen van de Awb naar aanleiding van het ‘Varkens in Nood’-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 ([C-826/18](#)). Dit naar aanleiding van een oproep daartoe aan de wetgever in twee uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) naar aanleiding van dit arrest heeft gedaan (uitspraken van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#), en 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#)).

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”). Meer specifiek ziet het arrest op besluiten die vallen onder artikel 6 van dat verdrag (hierna: Aarhus-besluiten) en de mogelijkheden van inspraak in besluiten over specifieke activiteiten. Om de toegang tot de bestuursrechter in overeenstemming te brengen met dit verdrag, worden in het Wetsvoorstel de hiernavolgende wijzigingen aangebracht in de Awb.

- Bij belanghebbenden in de zin van artikel 1:3 van de Awb wordt de koppeling tussen deelname aan de bestuurlijke voorfase, te weten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, en beroep bij de bestuursrechter<sup>1</sup> 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. Dit betekent ook dat belanghebbenden die wel een zienswijze naar voren hebben gebracht, in beroep nieuwe gronden mogen aanvoeren.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 6:13 Awb



Raad voor de  
rechtspraak

datum 8 juni 2022  
pagina 2 van 5

- Het Wetsvoorstel geeft een geheel nieuw beroepsrecht aan de niet-belanghebbende die een zienswijze naar voren heeft gebracht met betrekking tot het ontwerpbesluit of, als hij dit niet heeft gedaan, dat dit hem redelijkerwijs niet kan worden verweten (uitbreiding artikel 8:1 van de Awb).
- Het Wetsvoorstel voorziet in een vijfde lid bij artikel 3:10 van de 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 van de Awb terwijl wel sprake is van een Aarhus-besluit. In een dergelijk geval moet het bestuursorgaan bij de voorbereiding van het besluit afdeling 3.4 Awb toepassen.
- Het Wetsvoorstel voegt aan artikel 3:15 van de Awb een vijfde lid toe waarin is opgenomen dat indien het te nemen besluit gaat over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, het bestuursorgaan bepaalt dat ook aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen, tenzij dat reeds bij wettelijk voorschrift is bepaald.
- Het Wetsvoorstel wijzigt artikel 7:1 van de Awb zodanig dat het indienen van een bezwaarschrift nooit een ontvankelijkheidseis bij de bestuursrechter is, als het gaat om een Aarhus-besluit.
- In een nieuwe bijlage bij de Awb (bijlage 4; “Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten”) is een opsomming opgenomen van besluiten die worden aangemerkt als een Aarhus-besluit, te weten besluiten die aanzienlijke milieueffecten hebben. Dit betreft volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) een nauwkeuriger afstemming op de reikwijdte van artikel 6 van het verdrag dan in de ruime jurisprudentielijn van de Afdeling bestuursrechtspraak het geval is.
- Artikel V van het wetsvoorstel bevat de versie van bijlage 4 na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Tenslotte is een technische aanpassing aangebracht in enkele andere wetten (Wet luchtvaart, Wet natuurbescherming en Omgevingswet).

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>2</sup>

## **ADVIES**

### *Algemeen*

De Raad merkt op dat het Wetsvoorstel met alle deelonderwerpen in de toepassing voor met name niet-ingevoerde partijen erg gecompliceerd zal kunnen zijn. In de MvT is hier naar de mening van de Raad niet voldoende aandacht voor. Geadviseerd wordt om aan dit punt meer aandacht te besteden in de MvT.

---

<sup>2</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 8 juni 2022  
pagina 3 van 5

### *Afbakening Aarhus-besluiten*

De Raad merkt op dat er bij de in het Wetsvoorstel gekozen variant 1<sup>3</sup> ten opzichte van de afbakening van Aarhus-besluiten in voormelde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, naar verwachting meer (inhoudelijke) discussies zullen gaan plaatsvinden over de vraag of sprake is van een dergelijk besluit bij toepassing van bijlage 4. Dat geldt in ieder geval voor de restcategorie “besluiten met aanzienlijke milieueffecten” waarop naar verwachting vaker een beroep zal worden gedaan, maar ook voor de eerste categorie mer(beoordelings)plichtige besluiten.<sup>4</sup> De vaak ingewikkelde vraag of in een voorkomend geval een mer(beoordeling) verplicht is, ligt nu in omgevingsrechtelijke zaken ook al regelmatig voor. De Raad voorziet dat de toepassing van de bijlage vaker tot een complexe beoordeling kan gaan leiden, hetgeen in het kader van de ontvankelijkheidsvraag minder passend lijkt. Benadrukt wordt dat de bestuursrechter ambtshalve zonder terughoudendheid toetst of iemand ontvankelijk is en beroep kan instellen. In dit kader zal de bestuursrechter zonder terughoudendheid moeten beoordelen of milieueffecten aanzienlijk zullen zijn. Het is dan opmerkelijk als de bestuursrechter bijvoorbeeld bij de inhoudelijke beoordeling of een mer moet worden gemaakt (waarbij ook de vraag moet worden beantwoord of er nadelige milieugevolgen zijn) meer terughoudend zal gaan toetsen. Geadviseerd wordt hierop in de MvT nader in te gaan.

In de MvT wordt ingegaan op de geschiedenis van het beroepsrecht in milieuzaken. De rechtsbescherming is in het verleden beperkt door de afschaffing van de ‘actio popularis’ (het recht van iedereen om te procederen in milieuzaken) en de invoering van het relativiteitsvereiste. In paragraaf 4.4 van de MvT mist de Raad de maatschappelijke tendens van een grotere betrokkenheid van het publiek bij milieu- en klimaatvraagstukken. Deze tendens openbaart zich ook door de toename van civielrechtelijke milieucclaims (denk aan het Urgenda-arrest en het Shell- vonnis). De Raad adviseert deze tendens in de MvT op te nemen en daarbij aandacht te besteden aan de vraag of de actio popularis in deze een hernieuwde rol zou kunnen spelen. Bij de in paragraaf 4.4 van de MvT ook genoemde vrees van het bedrijfsleven dat dit zou kunnen leiden tot extra vertraging plaatst de Raad (in navolging van de Afdeling bestuursrechtspraak) de kanttekening dat het relativiteitsvereiste al een sterk corrigerende werking heeft. Zoals ook in de MvT is aangegeven, is het relativiteitsvereiste in de rechtspraak goed uitgewerkt.

### *Wijziging artikel 8:1 Awb: variant paragraaf 7.5.3 MvT<sup>5</sup>*

In de MvT wordt in paragraaf 7.5.3 nog een variant besproken inhoudende 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. Deze variant is niet opgenomen in het Wetsvoorstel. De Raad merkt op dat hij het eens is met de observatie dat deze variant tot extra complicaties kan leiden bij de beoordeling van beroepen. Verder draagt deze bij aan een verdere juridisering omdat de mogelijkheid bestaat dat ook over deze voorvraag weer geprocedeerd zal gaan worden. De Raad kan zich dan ook goed vinden in de

<sup>3</sup> Zie paragraaf 4.3, blz 14 MvT

<sup>4</sup> Zie paragraaf 5.2, blz. 19 nrs. 1a en 1b MvT

<sup>5</sup> Zie blz. 28 ev. MvT



Raad voor de  
rechtspraak

datum 8 juni 2022  
pagina 4 van 5

gemaakte keuze in het thans ter advisering voorliggende concept Wetsvoorstel, om deze variant niet op te nemen.

### **WERKLAST**

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklust van de Rechtspraak. De werklust neemt naar verwachting van de Raad toe en bedraagt in financiële zin bijna € 200.000 per jaar. Hieronder is dit toegelicht.

#### *Toelichting*

De Raad verwacht dat de beoordeling van Aarhus-besluiten complexer wordt. Dat komt doordat belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om pas in beroep nieuwe standpunten naar voren te brengen. Tevens kunnen beroepszaken complexer en langduriger worden vanwege discussie over het recht om te procederen: het is immers niet altijd (direct) duidelijk of sprake is van een Aarhus-besluit hetgeen gevolgen heeft voor de kring van beroepsgerechtigden en de te volgen procedure. Tot slot verwacht de Raad dat ook meer tijd moeten worden besteed aan de vraag of er sprake is van procedurele gebreken of verschoonbaarheidsgronden op grond waarvan niet-belanghebbenden niet tijdig een zienswijze hebben ingebracht, de vraag of verweerders al dan niet terecht hebben besloten om afdeling 3.4 van de Awb niet toe te passen en zal vaker discussie bestaan over de vraag of een partij al dan niet als belanghebbende moet worden aangemerkt.

Voor zover in het Wetsvoorstel de koppeling is losgelaten tussen deelname aan de bestuurlijke voorfase en het beroep bij de bestuursrechter en wijzigingen zijn aangebracht in de toegang tot de rechter voor belanghebbenden en niet-belanghebbenden, geldt dat dit geen grote veranderingen zijn ten opzichte van de huidige praktijk. Het 'Varkens in Nood'-arrest en de daarop volgende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak noopten daar al toe. In zoverre verwacht de Raad dan ook geen toename van het aantal zaken. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat belanghebbenden die geen zienswijze hebben ingediend, nu wel in beroep kunnen opkomen tegen besluiten met aanzienlijke milieueffecten. Deze partijen waren voor het 'Varkens in Nood'-arrest niet ontvankelijk en kunnen nu wel zonder zienswijze alsnog opkomen tegen Aarhus-besluiten. Dit zou kunnen leiden tot een stijging van het aantal beroepen. Naar verwachting zal deze stijging echter niet substantieel zijn.

De Raad schat voorzichtig in dat jaarlijks in 800 zaken een of meerdere complicerende factoren een rol speelt bij beroepen vanwege (vermeende) Aarhus-besluiten. In die zaken zal gemiddeld in totaal een half uur extra nodig zijn om de specifieke aspecten vanwege dit Wetsvoorstel te behandelen. Dat komt in financiële zin neer op bijna € 200.000 per jaar aan extra werk voor de Rechtspraak. Zie ook de tabel hieronder.

Mocht in de toekomst blijken dat de bovengemelde inschattingen te voorzichtig waren en er wel meer en daarmee ook zwaardere zaken instromen dan wil de Raad graag hierop terugkomen.

datum 8 juni 2022  
pagina 5 van 5

Totale werklastconsequenties	
	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	0
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	0
Effect behandeltime per zaak	191.971
<b>Totale effect wetsvoorstel</b>	<b>191.971</b>

## CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar vraag u wel om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

## TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus  
Lid Raad voor de rechtspraak