

ANNOTATIE

Europees Hof knaagt aan Nederlandse procedureregels

mr. J.E. Dijk

Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 14-01-2021, ECLI:EU:C:2021:7 (EHRC-2021-0042, OGR-2021-0006)

Annotatie bij het arrest van het Europees Hof van Justitie van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

Voor de tweede maal in een paar jaar tijd heeft het Europese Hof het Nederlandse recht op haar grondvesten doen schudden. Hadden we eerst het arrest van het Europese Hof over stikstof dat leidde tot de inmiddels overbekende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 29 mei 2019, op 14 januari 2021 heeft het Hof arrest gewezen over de prejudiciële vragen die de rechtbank Limburg had gesteld over de toegang tot de Nederlandse rechter in relatie tot het Verdrag van Aarhus. Dit verdrag geeft regels over het verstrekken van informatie en gerechtelijke procedures in zaken met een milieubelang. De prejudiciële vragen hadden betrekking op het beroep dat was ingesteld tegen de omgevingsvergunning voor de oprichting van een varkensstal. Ditmaal zijn de gevolgen wat minder verstrekkend dan in 2019, maar dat neemt niet weg dat het arrest van het Hof van 14 januari 2021 aanzienlijke effecten zal hebben op het procederen bij de rechter. Het arrest is een feestje voor de appellant: zijn rechten in procedures worden flink verruimd.

Bij die constatering hoort wel een kanttekening; de verruiming is niet op alle besluiten van toepassing, ook niet op alle besluiten met gevolgen voor het milieu. In bijlage I bij het Verdrag van Aarhus is aangegeven op welke activiteiten zij ziet. Het betreft met name grote industriële installaties en intensieve veehouderijen. In bijlage I worden echter ook alle activiteiten genoemd waarbij in inspraak is voorzien ingevolge een procedure voor milieueffectbeoordeling in overeenstemming met nationale wetgeving. Dat biedt alweer ruimte voor

een ruimere invulling; zie bijvoorbeeld de verplichting om bij projecten met mogelijk belangrijke milieugevolgen, die onder de drempelwaarden van het Besluit m.e.r. blijven toch een vormvrije m.e.r.-beoordeling te maken. Dat appellanten echter niet te vroeg moeten juichen bleek uit een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 23 februari 2021 (ECLI:NL:RBOBR:2021:839, OGR 2021-0036). Daarin overwoog de rechtbank dat het arrest van 14 januari 2021 niet van toepassing was, omdat de activiteit waartegen appellanten ageerden (een omgevingsvergunning voor het wijzigen van het gebruik van een pand naar hotel en appartementen) niet viel onder het Verdrag van Aarhus.

Waar ging het arrest van het Hof over? Het Hof was verzocht een oordeel te geven over de vraag of de procedureregels die gelden voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) zich verdragen met het Verdrag van Aarhus. In het bijzonder ging het over de procedure die op grond van artikel 3.10 en verder van de Wabo wordt gevoerd bij de verlening van een omgevingsvergunning voor de bouw en voor het veranderen van de inrichting; in dit geval een intensieve veehouderij. Kort gezegd komt de procedure erop neer dat eenieder zienswijzen tegen het ontwerpbesluit kan indienen, waarna alleen voor belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend beroep bij de rechter openstaat (artikel 6:13 van de Awb).

Opmerkelijk is het feit dat de prejudiciële vragen niet door de Afdeling zijn gesteld, maar door de rechtbank Limburg. Zij deed dat in het beroep dat door een drietal milieuorganisaties was ingesteld tegen de verlening van een omgevingsvergunning. De Afdeling heeft al een aantal jaren geleden in een uitspraak geoordeeld dat de Nederlandse regeling niet in strijd was met het Europese recht (uitspraak van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, r.o. 21). Die uitspraak heeft de rechtbank Limburg er dus niet van weerhouden om zelf prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof. Het arrest van het Hof geeft al het belang aan van actieve (volgens sommigen wellicht activistische) rechtbanken die hun eigen lijn volgen, ook al geeft de jurisprudentie van de Afdeling daar niet direct aanleiding toe.

De eerste prejudiciële vraag die het Hof moest beantwoorden, was of de toegang tot de rechter van milieuorganisaties afhankelijk mag worden gesteld van de verplichting om eerst een zienswijze in te dienen tegen een ontwerpbesluit. Het Hof maakt met de Nederlandse regeling korte metten: artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus verplicht lidstaten ertoe een ruime toegang tot de rechter te verzekeren. Daarin past het niet dat de ontvankelijkheid van een milieuorganisatie afhankelijk wordt gesteld van de rol die zij in de inspraakfase heeft gespeeld.

Het arrest van het Hof ziet op de mogelijkheden van milieuorganisaties om in beroep te gaan. Het gaat niet in op de vraag of belanghebbende particulieren ook de zienswijze mogen

overslaan. Naar het zich laat aanzien zullen de gevolgen van het oordeel van het Hof echter verder gaan dan het verruimen van de procesrechten van milieuclubs: de rechtbank Gelderland heeft in een procedure al geoordeeld dat het niet in de rede ligt alleen non-gouvernementele organisaties te laten profiteren. In de uitspraak van 25 februari 2021 (ECLI:NL:RBGEL:2021:935) overwoog de rechtbank dat artikel 6:13 van de Awb ook ten aanzien van appellerende particulieren niet mag worden toegepast. Naar mijn indruk terecht: artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat ieder lid van het betrokken publiek met een voldoende belang toegang moeten hebben tot gerechtelijke procedures. Daartoe behoren niet alleen milieuorganisaties.

In de uitspraak van 25 februari 2021 (ECLI:NL:RBGEL:2021:938) ging de rechtbank Gelderland in op de consequenties van het arrest van het Hof van 14 januari 2021 voor de vaste jurisprudentie met betrekking tot de onderdelenfuik van artikel 6:13 van de Awb. Een belanghebbende die tegen een specifiek besluitonderdeel geen zienswijze heeft ingediend, kan volgens die jurisprudentie tegen dat besluitonderdeel in beroep niet meer opkomen. De rechtbank Gelderland maakt met deze jurisprudentie korte metten: nu de ontvankelijkheid van belanghebbenden niet afhankelijk mag worden gesteld van het indienen van zienswijzen, geldt dat ook voor specifieke besluitonderdelen. Een belanghebbende die in een procedure over een omgevingsvergunning in zijn zienswijze in het ontwerp de activiteiten bouwen en milieu aan de orde heeft gesteld, maar zich niet heeft verzet tegen de activiteit 'effecten op Natura 2000', mag in beroep ook dat laatste besluitonderdeel aanvechten.

Het arrest van het Hof ziet niet alleen op de processuele rechten van belanghebbenden die geen zienswijze hebben ingediend en in beroep willen. Het arrest behandelt het 'negatief' ervan: hoe zit het met de rechten van niet-belanghebbenden die wèl een zienswijze hebben ingediend. Is er voor hen een beroepsmogelijkheid bij de Nederlandse rechter op grond van artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus?

Ook deze prejudiciële vraag wordt bevestigend beantwoord. Artikel 3.12 van de Wabo voorziet in het recht van eenieder om een zienswijze in te dienen tegen een ontwerpbesluit. Als de nationale regeling het publiek een ruimer recht op inspraak geeft in het besluitvormingsproces, kan aan de burger die van dat recht gebruikmaakt niet iedere toegang tot de rechter worden ontzegd. De niet-belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend kan dus naar de rechter.

Het is dan vervolgens wel de vraag wàt hij bij de rechter daadwerkelijk kan bereiken. De rechtbank Limburg gaat er blijkens de gestelde prejudiciële vragen zelf vanuit dat een niet-belanghebbende alleen de schending van procedurele vereisten en inspraakrechten aan de orde kan stellen. Het Hof overweegt vervolgens dat een niet-belanghebbende appellant

toegang tot de rechter moet hebben om zich te kunnen beroepen op zijn rechten op inspraak. Hoever kan een dergelijk beroep dan gaan? Betekent deze overweging dat een niet-belanghebbende appelland alleen de inspraakprocedure zelf ter discussie kan stellen? Of staat de deur ook op een kier voor een meer inhoudelijke beoordeling van zijn beroep?

Een niet-belanghebbende appelland die naar de rechter toestapt met inhoudelijke beroepsgronden loopt ook nog eens aan tegen het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb. Een besluit wordt niet vernietigd als de regel kennelijk niet strekt tot bescherming van degene die haar inroept. Het is de vraag welke mogelijkheden een niet-belanghebbende appelland met dit vereiste nog heeft. Je zou kunnen stellen dat geen enkele inhoudelijke regel waarop een niet-belanghebbende appelland zich beroept, strekt tot bescherming van zijn belang. Een dergelijke conclusie is onbevredigend, mede gezien het feit dat het bevoegde gezag volgens het Verdrag van Aarhus wel verplicht is om naar behoren rekening te houden met het resultaat van de inspraak.

De kans bestaat dat de beroepsprocedure een lege huls wordt, die voor de appelland niets kan opleveren. Het beroepsrecht is dan als een façade van een paleis in een filmdecor. Het ziet er van buiten aantrekkelijk uit, maar als de deur geopend wordt, strekt zich daarachter de leegte uit. Niet alleen is dat in ieder geval voor deze appelland onbevredigend, het is de vraag of het juridisch acceptabel is. Onder de inspraakrechten valt ook artikel 6, achtste lid, van het Verdrag van Aarhus, waarin is bepaald dat in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met de resultaten van de inspraak. Die bepaling impliceert meer dan een puur formele toets of bijvoorbeeld wettelijke termijnen in acht zijn genomen.

En daarbij: het relativiteitsvereiste is niet in beton gegoten. Niet voor niets bepaalt artikel 8:69a van de Awb dat een besluit niet wordt vernietigd als ze *kennelijk* niet strekt tot bescherming van het belang van de appelland. Mogelijk biedt die formulering ruimte voor een inhoudelijker toets van het beroep van een niet-belanghebbende. Een uitdaging voor de rechters, die ongetwijfeld deze rechtsvraag op hun bordje gaan krijgen. Dat zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet anders zijn: ook daarin zijn procedures opgenomen waarbij een ieder zienswijzen kan indienen tegen een ontwerpbesluit.