



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.2.2024

INFR(2023)2149

C(2024)159 final

Excellentie,

Hierbij vestig ik uw aandacht op de tenuitvoerlegging in het Koninkrijk der Nederlanden (Nederland) van artikel 9, lid 3, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) in samenhang met artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en de milieuwetgeving van de EU, met name

- artikel 6 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna ⁽¹⁾;
- artikel 4 van Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand ⁽²⁾;
- artikel 13 van Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid ⁽³⁾;
- artikel 7 van Richtlijn 2007/60/EG over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's ⁽⁴⁾;
- artikel 5, van Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen ⁽⁵⁾;
- de artikelen 13 en 23 van Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa ⁽⁶⁾;
- artikel 6, lid 1, van Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen ⁽⁷⁾;
- artikelen 28 en 29 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen ⁽⁸⁾;
- artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2006/21/EG betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën ⁽⁹⁾;

⁽¹⁾ PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7.

⁽²⁾ PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7.

⁽³⁾ PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB L 288 van 6.11.2007, blz. 27.

⁽⁵⁾ PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1.

⁽⁶⁾ PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB L 344 van 17.12.2016, blz. 1.

⁽⁸⁾ PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3.

⁽⁹⁾ PB L 102 van 11.4.2006, blz. 15.

Hare Excellentie mevrouw Hanke Bruins Slot
Minister van Buitenlandse Zaken
Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
NEDERLAND

- artikel 12, lid 1, van Richtlijn 2012/18/EU betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken ⁽¹⁰⁾; en
- artikel 8 van Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï ⁽¹¹⁾.

I. Feiten

In 2017 heeft de Commissie in de vorm van een mededeling (hierna: de mededeling van de Commissie) een overzicht en een interpretatie verschaft van de wettelijke waarborgen voor leden van het publiek, met inbegrip van milieu-ngo's, met betrekking tot de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zoals vastgelegd in het Unierecht ⁽¹²⁾. In de mededeling van de Commissie betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden werden de wettelijke waarborgen behandeld die uitdrukkelijk zijn vastgelegd in EU-wetgeving ⁽¹³⁾, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU), maar ook die welke zijn ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof, met name op basis van het Verdrag van Aarhus en de milieuwetgeving van de EU. Sinds de vaststelling van de mededeling heeft het HvJ-EU verdere belangrijke uitspraken gedaan waarin de wettelijke garanties, met name voor ngo's, om milieuzaken voor nationale rechtbanken te brengen, nader worden verduidelijkt en gespecificeerd. De Commissie is van mening dat de wettelijke waarborgen die in de mededeling worden beschreven en de uitlegging door het HvJ-EU van de vereisten inzake toegang tot de rechter in de latere rechtspraak moeten worden beschouwd als de minimumnorm waarin alle lidstaten moeten voorzien.

In 2021 heeft de Commissie in het kader van haar project voor het e-justitieportaal ⁽¹⁴⁾ de informatie over de rechtsstelsels in alle lidstaten geactualiseerd. Daarbij heeft de Commissie bijzondere aandacht besteed aan het verzamelen en beoordelen van informatie over de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de rechtsstelsels van de lidstaten. Op basis van deze informatie en aanvullende bronnen heeft de Commissie de uitvoering van het EU-acquis in de Nederlandse rechtsorde beoordeeld in het licht van de wettelijke waarborgen die in de rechtspraak van het HvJ-EU zijn ontwikkeld. Deze beoordeling omvat de volgende richtlijnen:

- Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna,
- Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand.,

⁽¹⁰⁾ PB L 197 van 24.7.2012, blz. 1.

⁽¹¹⁾ PB L 288 van 6.11.2007, blz. 27.

⁽¹²⁾ Mededeling van de Commissie van 28 april 2017 — Mededeling van de Commissie betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (C(2017) 2616 final).

⁽¹³⁾ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1), Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56) of Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17). 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 (PB L 197 van 24.7.2012, blz. 1). Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26).

⁽¹⁴⁾ https://e-justice.europa.eu/300/NL/access_to_justice_in_environmental_matters

- Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa,
- Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen,
- Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen,
- Richtlijn 2006/21/EG betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën,
- Richtlijn 2012/18/EU betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken,
- Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid,
- Richtlijn 2007/60/EG over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's,
- Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen,
- Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï.

Na de beoordeling is de Commissie tot de conclusie gekomen dat Nederland voor bepaalde in de bovengenoemde richtlijnen vastgestelde verplichtingen niet voorziet in de mogelijkheid voor het publiek, met name milieu-ngo's, om een nalaten aan te vechten of om bij een nationale rechter om een rechterlijke toetsing te verzoeken om te beoordelen of aan de procedurele en materiële vereisten van het Unierecht is voldaan wanneer de overheid een handeling heeft aangenomen om aan deze verplichtingen te voldoen (ongeacht de vorm ervan, of het nu een administratief besluit, een plan of een regelgevingshandeling betreft).

II. Wettelijke bepalingen:

1. Unierecht

Artikel 4, lid 3, VWEU luidt:

“De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.”

Artikel 19, lid 1, VWEU luidt:

“De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.”

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten luidt als volgt:

“Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. [...]”

Artikel 6, leden 1 en 2, van Richtlijn 92/43/EEG luidt:

“Artikel 6

1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden

aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.”

Artikel 7 van Richtlijn 92/43/EEG luidt:

“De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van Richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig Richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt.”

Artikel 13, lid 1, van Richtlijn 2000/60/EG luidt:

“1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk volledig op hun grondgebied liggend stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedsbeheersplan wordt opgesteld.”

Artikel 7 van Richtlijn 2007/60/EG luidt:

“Op basis van de in artikel 6 bedoelde kaarten stellen de lidstaten overeenkomstig de leden 2 en 3 van het onderhavige artikel per stroomgebiedsdistrict of per in artikel 3, lid 2, punt b), bedoelde beheerseenheid gecoördineerde overstromingsrisicobeheersplannen op voor de in artikel 5, lid 1, en de in artikel 13, lid 1, punt b), bedoelde gebieden.”

Artikel 23, lid 1, van Richtlijn (EU) 2008/50 luidt:

“1. Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.”

Artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2002/49/EG luidt:

“1. De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde autoriteiten uiterlijk 18 juli 2008 actieplannen bestemd voor de beheersing, op hun grondgebied, van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, waar nodig met inbegrip van lawaai-vermindering, hebben uitgewerkt voor: (...)”

2. Internationale overeenkomsten waarbij de EU partij is

Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, met als titel “Toegang tot de rechter”, bepaalt in de leden 3 en 4 het volgende:

“3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3 bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar.”

(...)

3. Nederlands recht

De Commissie heeft haar oordeel op de volgende Nederlandse wetgeving gebaseerd:

- Algemene wet bestuursrecht (Awb) ⁽¹⁵⁾
- Wet milieubeheer (Wm) ⁽¹⁶⁾
- Wet natuurbescherming (Wn) ⁽¹⁷⁾
- Burgerlijk wetboek (BW), art 6:162 ⁽¹⁸⁾
- Waterwet ⁽¹⁹⁾

In het Nederlandse bestuursrechtelijk kader zijn de bepalingen inzake beroepsprocedures geconcentreerd in de Awb, wat betekent dat de sectorspecifieke wetgeving — in de regel — niet voorziet in bepalingen inzake beroepen. De analyse die aan dit document ten grondslag ligt, is derhalve grotendeels gericht op de vraag of de bepalingen van de Awb voldoen aan de vereisten van het EU-recht inzake toegang tot de rechter, zoals hieronder uiteengezet.

In artikel 8:1 Awb is bepaald dat iedere belanghebbende (artikel 1:2) bij de bestuursrechter beroep kan instellen tegen een beschikking/besluit (artikel 1:3) van een bestuursorgaan (artikel 1:1). Het begrip “beschikking” of “besluit” is derhalve van cruciaal belang om te bepalen of er al dan niet toegang tot de rechter bestaat. Als gevolg van de benadering waarbij de bepalingen die relevant zijn voor de toegang tot de rechter op het gebied van het bestuursrecht zoveel mogelijk in de Awb worden geconcentreerd, moet echter per geval worden bepaald of er daadwerkelijk een besluit voorhanden is waarin de Nederlandse autoriteiten het EU-milieurecht ten uitvoer leggen.

⁽¹⁵⁾ [wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Algemene-wet-bestuursrecht-BWBR0005537)

⁽¹⁶⁾ [wetten.nl - Regeling - Wet milieubeheer - BWBR0003245 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Wet-milieubeheer-BWBR0003245)

⁽¹⁷⁾ [wetten.nl - Regeling - Wet natuurbescherming - BWBR0037552 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Wet-natuurbescherming-BWBR0037552)

⁽¹⁸⁾ [wetten.nl - Regeling - Burgerlijk Wetboek Boek 6 - BWBR0005289 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Burgerlijk-Wetboek-Boek-6-BWBR0005289)

⁽¹⁹⁾ [wetten.nl - Regeling - Waterwet - BWBR0025458 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Waterwet-BWBR0025458)

Artikel 1:1 Awb luidt:

- “1. Onder bestuursorgaan wordt verstaan:
- a) een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
 - b) een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.
2. De volgende organen, personen en colleges worden niet als bestuursorgaan aangemerkt:
- a) de wetgevende macht;
 - b) [...]
3. [...]”

Artikel 1:2 Awb luidt:

- “1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.”

Artikel 1:3 Awb luidt:

- “1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.
3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.”

Artikel 3:45 Awb luidt:

- “1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.
2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.”

Artikel 6:2 Awb luidt:

- “Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:
- a) de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
 - b) het niet tijdig nemen van een besluit.”

Artikel 6:3 Awb luidt:

“Een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit is niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.”

Artikel 8:1 Awb luidt:

“Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.”

Artikel 8:2 Awb luidt:

“1. Met een besluit wordt gelijkgesteld:

(...)

2. (...) de schriftelijke beslissing, inhoudende de weigering van de goedkeuring van:

a. een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel,

b. een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling.”

Artikel 8:3 Awb luidt:

1. “Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:
 - a. inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel,
 - b. inhoudende de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel,
 - c. inhoudende de goedkeuring van een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.
2. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling.”

Waar nodig of nuttig, zullen de relevante Nederlandse bepalingen in de onderstaande gedetailleerde analyse worden aangehaald.

III. Rechtskader

De EU-Verdragen voorzien in een systeem van effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die uit het EU-recht voortvloeien. Het algemene vereiste om te voorzien in *“de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”* is neergelegd in artikel 19, lid 1, VEU en weerspiegeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

Bovendien maken nationale verhaalmechanismen via de nationale rechterlijke instanties van de lidstaten in het kader van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU

integraal deel uit van het stelsel van rechtsmiddelen van de Unie. Nationale rechtbanken zijn ook rechterlijke instanties van de Unie en zijn met het HvJ-EU verbonden in het systeem van prejudiciële verwijzingen dat is ingesteld op grond van artikel 267 VWEU met betrekking tot de uitlegging en geldigheid van het EU-recht.⁽²⁰⁾ Om de nationale rechterlijke instanties in staat te stellen deze taak te vervullen, moeten de lidstaten toegang tot de rechter verlenen.

Het verlenen van toegang tot de rechter is inderdaad een wettelijke verplichting voor de lidstaten uit hoofde van het Verdrag van Aarhus, dat integraal deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie en voor de lidstaten bindend is krachtens artikel 216, lid 2, VWEU; dit is ook van toepassing op het Unierecht inzake milieubescherming. Wegens het ontbreken van EU-voorschriften betreffende de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden *“is het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de procesregels vast te stellen voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, [...] aangezien de lidstaten ervoor moeten zorgen dat die rechten in elk afzonderlijk geval daadwerkelijk worden beschermd”*⁽²¹⁾.

Het HvJ-EU heeft verduidelijkt dat het op grond van het beginsel van loyale samenwerking als bedoeld in artikel 4, lid 3, VEU aan de lidstaten staat om alle passende maatregelen te nemen, met inbegrip van effectieve rechterlijke bescherming, om ervoor te zorgen dat de door het Unierecht vereiste maatregelen worden genomen en dat de uit het Unierecht voortvloeiende rechten van particulieren voldoende worden beschermd⁽²²⁾. In dit verband heeft het HvJ-EU⁽²³⁾ verdere verplichtingen verduidelijkt tot waarborging van de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden die onder de EU-regels vallen, met inbegrip van besluiten, handelingen en verzuimen⁽²⁴⁾ op een aantal beleidsterreinen op milieugebied, zoals water⁽²⁵⁾, natuur⁽²⁶⁾ en luchtkwaliteit⁽²⁷⁾, en meest recentelijk met betrekking tot bosbeheerplannen⁽²⁸⁾ en productgoedkeuringsbesluiten⁽²⁹⁾.

In zijn rechtspraak heeft het Hof op basis van verschillende wettelijke bepalingen vastgesteld dat ngo's en particulieren het recht hebben te verzoeken om een toetsing van de procedurele en materiële rechtmatigheid van handelingen en verzuimen van nationale autoriteiten op gebieden die vallen onder EU-wetgeving die niet uitdrukkelijk voorziet in toegang tot de rechter voor het publiek.

⁽²⁰⁾ Advies 1/09, Europees Octrooigerecht, EU:C:2011:123, punt 80.

⁽²¹⁾ Arrest van het Hof van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, punten 47-48.

⁽²²⁾ Arrest van het Hof van 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18 P, ECLI:EU:C:2019:1114, punt 38.

⁽²³⁾ Zie met name de Mededeling van de Commissie betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (2017/C 275/2616, PB C 275 van 18.8.2017, blz. 1).

⁽²⁴⁾ De artikelen 6, 7, 8 en 9 van het verdrag zijn relevant voor de betrokken besluiten, handelingen en verzuimen.

⁽²⁵⁾ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1).

⁽²⁶⁾ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

⁽²⁷⁾ Bv. artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1).

⁽²⁸⁾ Arrest van het Hof van 2 maart 2023, Commissie/Polen, C-432/21, ECLI:EU:C:2023:139.

⁽²⁹⁾ Arrest van het Hof van 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe, C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857.

Procedurele waarborgen

In het arrest Kraaijeveld overwoog het HvJ-EU dat procedurele rechten tot doel hebben te waarborgen dat het milieurecht van de Unie daadwerkelijk wordt toegepast: “*Met name in gevallen waarin het gemeenschapsgezag de lidstaten bij richtlijn heeft verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, zou het nuttig effect van zodanige handeling worden verzwakt, wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen*” ⁽³⁰⁾. De Commissie is van mening dat een besluit, handelen of nalaten van een overheidsinstantie waardoor het verplichte recht op inspraak wordt aangetast, leidt tot een recht op rechterlijke toetsing om ten minste de eerbiediging van de procedurele rechten te waarborgen ⁽³¹⁾. Hieronder vallen juridische stappen om de conformiteit van de vaststellingsprocedure met betrekking tot het recht op inspraak van het publiek aan te vechten, alsook een vermeend verzuim om een verplichte openbare raadpleging uit te voeren.

Artikel 288 VWEU en gezondheidsgerelateerde kwesties

Wat de juridische toetsing van materiële bepalingen van het Unierecht betreft, heeft het HvJ-EU in het kader van verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn luchtkwaliteit 2008/50 ⁽³²⁾ geoordeeld dat het onverenigbaar zou zijn met de bindende werking die artikel 288 VWEU toekent aan richtlijnen om in beginsel uit te sluiten dat door de betrokkenen een beroep kan worden gedaan op de bij die richtlijn opgelegde verplichting. Volgens het Hof geldt die overweging in het bijzonder voor een richtlijn waarvan het doel gelegen is in het controleren en verminderen van luchtverontreiniging, en die derhalve strekt tot de bescherming van de volksgezondheid ⁽³³⁾. Wanneer nationale autoriteiten de vereisten van een dergelijke richtlijn niet naleven en dit gevolgen heeft voor de rechten van de leden van het publiek of de gezondheid van de mens in gevaar kan brengen, moeten de betrokkenen zich op de dwingende bepalingen van die richtlijn kunnen beroepen om hun rechten te kunnen doen gelden. ⁽³⁴⁾ Het Hof heeft deze redenering uitgebreid tot het recht van milieu-ngo's om de uit Richtlijn 2008/50 voortvloeiende verplichtingen af te dwingen ⁽³⁵⁾.

Zoals vermeld in de mededeling betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, verklaarde het HvJ-EU in het arrest Janecek dat “wanneer de niet-naleving van de door de richtlijnen inzake luchtkwaliteit en drinkwater vereiste maatregelen die tot doel hebben de volksgezondheid te beschermen, de gezondheid van de mens in gevaar zou kunnen brengen, [...] de betrokkenen zich [moeten] kunnen beroepen op de dwingende bepalingen van die richtlijnen” ⁽³⁶⁾.

⁽³⁰⁾ Arrest van het Hof van 24 oktober 1996, Kraaijeveld, C-72/95, punt 56.

⁽³¹⁾ Zie ook de mededeling van de Commissie betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, punten 47 en 67.

⁽³²⁾ Zie met name arresten van het Hof van 25 juli 2008, Janecek, C-237/07; 19 november 2014, ClientEarth, C-404/13, en 26 juni 2019, Craeynest, C-723/17.

⁽³³⁾ Arresten Janecek, EU:C:2008:447, punt 37, en ClientEarth, punt 55.

⁽³⁴⁾ Zie arresten van het Hof van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-361/88, punt 16; 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-59/89, punt 19; en 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland, C-58/89, punt 14.

⁽³⁵⁾ Zie met name arrest ClientEarth.

⁽³⁶⁾ Het arrest Janecek werd voorafgegaan door een aantal arresten waarin het HvJ-EU de noodzaak benadrukte van een correcte omzetting van de lucht- en drinkwaterrichtlijnen om te waarborgen dat de begunstigden al hun rechten kunnen kennen, zie de arresten Commissie/Duitsland, C-361/88, punt 24, en C-59/89, punt 13.

Dezelfde redenering kan worden toegepast op andere verplichtingen die voortvloeien uit EU-wetgeving en die zowel gericht zijn op de verwezenlijking van milieudoelstellingen als op de bescherming van de menselijke gezondheid. Naar het oordeel van de Commissie moeten de betrokken personen, met inbegrip van milieu-ngo's, zich in die gevallen kunnen beroepen op de dwingende bepalingen van die richtlijn om hun rechten te kunnen doen gelden. Dit geldt met name voor handelingen op het gebied van water en afval, maar ook met betrekking tot lawaai en chemische stoffen. Voor particulieren die om corrigerende maatregelen willen verzoeken, is deze overweging van toepassing indien de vermeende inbreuk concrete gevolgen heeft voor de verzoeker ⁽³⁷⁾.

De Commissie is derhalve van mening dat het in geval van handelingen die gebaseerd zijn op het EU-recht, zoals de vaststelling van individuele besluiten of plannen die verband houden met de bescherming van de volksgezondheid, voor ngo's en particulieren die concrete gevolgen ervan ondervinden mogelijk moet zijn de handelingen aan een juridische toetsing te laten onderwerpen, mits de verplichting voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is. Dit zou ook het nalaten te handelen omvatten, bijvoorbeeld het verzuim om een plan vast te stellen dat vereist is op grond van de wetgeving van de Unie ⁽³⁸⁾ of om een dergelijk bestaand plan aan te vullen (nalatigheden) ⁽³⁹⁾.

Artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus, artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten

Het HvJ-EU heeft in zijn rechtspraak verder vastgesteld dat artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen met name in samenhang met artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, “*de lidstaten [verplicht] te zorgen voor een effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten, met name van bepalingen van milieurecht*” ⁽⁴⁰⁾.

In het kader van een zaak betreffende een afwijking ten behoeve van de jacht op grond van artikel 16 van de habitatrichtlijn ⁽⁴¹⁾ heeft het HvJ-EU geoordeeld dat de nationale rechterlijke instanties de procedureregels betreffende de voorwaarden voor het instellen van een administratieve of gerechtelijke procedure in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en de doelstelling van effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten zo volledig mogelijk moeten uitleggen, zodat een milieubeschermingsorganisatie bij de rechter beroep kan instellen tegen een besluit dat is genomen na een administratieve procedure die mogelijk in strijd is met het milieurecht van de Unie (punt 51).

In het arrest Lesoochranárske zoskupenie (C-243/15) heeft het HvJ-EU op grond van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, dat betrekking heeft op een besluit met

⁽³⁷⁾ Zie arrest van het Hof van 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, C-197/18, EU:C:2019:824.

⁽³⁸⁾ Zie arrest Janecek, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447.

⁽³⁹⁾ Arrest Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, C-197/18, EU:C:2019:824, en arrest van het Hof van 28 mei 2020, IL e.a., C-535/18, inzake grondwater en gebruik van een particuliere bron.

⁽⁴⁰⁾ Arresten van het Hof van 20 december 2017, Protect, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, punt 45; en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, punten 50 en 73.

⁽⁴¹⁾ Arrest van het Hof van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125.

verplichte inspraak van het publiek, geoordeeld dat milieuorganisaties bij een nationale rechter niet alleen een besluit om geen passende beoordeling uit te voeren van de gevolgen van het plan of project voor het gebied in kwestie moeten kunnen aanvechten, maar ook beroep moeten kunnen instellen tegen een beoordeling die is uitgevoerd voor zover zij gebreken vertoont (punt 61) ⁽⁴²⁾.

Tot slot oordeelde het HvJ-EU in het arrest *Protect* dat “artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een milieuorganisatie die conform de regels is opgericht en haar activiteiten verricht in overeenstemming met de eisen van nationaal recht, in rechte moet kunnen opkomen tegen een besluit tot goedkeuring van een project dat strijdig kan zijn met de verplichting om de achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen, zoals deze is opgenomen in artikel 4 van richtlijn 2000/60”.

Meest recentelijk heeft het Hof in het arrest *Deutsche Umwelthilfe* (C-873/19) ⁽⁴³⁾ verduidelijkt dat het “in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus neergelegde recht van beroep, dat tot doel heeft ervoor te zorgen dat het milieu op doeltreffende wijze kan worden beschermd [...], zijn nuttige werking [zou] verliezen en zelfs volledig [zou] worden uitgehold indien zou worden aanvaard dat door de oplegging van nationaalrechtelijke criteria bepaalde categorieën van “leden van het publiek”, a fortiori “leden van het betrokken publiek”, zoals verenigingen voor milieubescherming die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus, elk recht van beroep wordt ontzegd tegen handelingen of verzuimen om te handelen van privépersonen of overheidsinstanties die strijdig zijn met bepaalde categorieën bepalingen van nationaal milieurecht”.

Voorts heeft het Hof verduidelijkt dat de bewoordingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus wel impliceren dat de lidstaten een beoordelingsmarge houden met betrekking tot de uitvoering van dat artikel, op basis van de daarin opgenomen bepaling “eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria”. Dit kan echter niet leiden tot een situatie waarin de lidstaten criteria opleggen die zo streng zijn dat het voor milieuorganisaties feitelijk onmogelijk zou zijn om bezwaar te maken tegen de handelingen of nalatigheden waarop deze bepaling betrekking heeft ⁽⁴⁴⁾.

Het HvJ-EU heeft hieraan toegevoegd dat het “met het oog op een doeltreffende rechterlijke bescherming op de onder het milieurecht van de Unie vallende gebieden [...] aan de nationale rechter [staat] om zijn nationale recht zo veel mogelijk uit te leggen in overeenstemming met zowel de doelstellingen van artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus als met de doelstelling van effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten” ⁽⁴⁵⁾. Deze bepalingen vereisen dat leden van het publiek

- toegang hebben tot de rechter om de materiële en formele rechtmatigheid van handelingen, besluiten en nalatigheden van overheidsinstanties aan te vechten;
- toegang hebben tot gerechtelijke procedures die tijdig, billijk en niet buitensporig kostbaar zijn,

⁽⁴²⁾ Het Hof verwees met name naar artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus in samenhang met artikel 47 van het Handvest om de procedurele rechten van het betrokken publiek vast te stellen.

⁽⁴³⁾ Arrest *Deutsche Umwelthilfe*, C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857, punt 67.

⁽⁴⁴⁾ Arrest *Deutsche Umwelthilfe*, C-873/19, punt 69.

⁽⁴⁵⁾ Arrest *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, punt 39.

- en toegang hebben tot doeltreffende rechtsmiddelen, waaronder rechterlijke bevelen.
- Het is van bijzonder belang erop te wijzen dat het Hof in het arrest Commissie/Polen ook heeft verduidelijkt dat de lidstaten duidelijke en transparante bepalingen in hun rechtsorde moeten opnemen. Een (juridische of administratieve) praktijk, ook al wordt deze consequent toegepast, is niet voldoende: “[...] de omstandigheid, gesteld dat zij bewezen is, dat de praktijk van nationale autoriteiten geschikt is om een richtlijnconforme toepassing te verzekeren, [kan] op zich niet leiden tot de duidelijkheid en nauwkeurigheid die nodig zijn om te voldoen aan de vereisten van rechtszekerheid” (punt 183). Een consistente interpretatie in de nationale rechtspraak waarbij burgers en ngo’s toegang tot de rechter krijgen, is in het licht van deze uitspraak van het Hof van Justitie niet of niet langer voldoende. .

Kortom, op grond van artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus en de daarop gebaseerde rechtspraak moeten de lidstaten ngo’s de mogelijkheid bieden om de wettigheid van een handelen of nalaten op basis van het milieurecht van de EU aan te vechten wanneer:

- 1) De handeling (of het nalaten) is bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.
- 2) De handeling (of het nalaten) wordt gezien als in strijd met bepalingen van het Unierecht inzake het milieu.
- 3) De milieu-ngo toegang heeft tot de in artikel 9, lid 3, bedoelde gerechtelijke procedures. De lidstaten mogen de toegang tot de rechter voor deze erkende ngo’s niet beperken tot slechts beperkte gebieden van milieuwetgeving, aangezien dit de werkingssfeer van artikel 9, lid 3, op onrechtmatige wijze zou beperken ⁽⁴⁶⁾.

Regelgeving

Hoewel voor afzonderlijke projecten, zoals bouwvergunningen, doorgaans een vergunning wordt verleend bij afzonderlijke administratieve handelingen, gebruiken de autoriteiten van de lidstaten de vorm van regelgevingshandelingen om een groter aantal verplichtingen op het gebied van milieubescherming uit te voeren. Deze worden vaak gebruikt om beperkingen op en voorwaarden voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen vast te stellen, zoals quota voor de jacht op dieren (bijvoorbeeld wolven, waarop de habitatrichtlijn van toepassing is), maar ook om lucht- of waterverontreiniging of afvalbeheer aan te pakken of om in het kader van de habitatrichtlijn een Natura 2000-gebied aan te wijzen. De Commissie is van mening dat de lidstaten moeten voorzien in de mogelijkheid om dergelijke regelgevingshandelingen aan te vechten indien zij een verplichting uit hoofde van het milieurecht van de EU nakomen.

Het bovengenoemde beginsel dat de verplichting om een **doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen** zich uitstrekt tot de door een richtlijn gecreëerde rechten en verplichtingen, gezien de bindende werking die artikel 288 VWEU aan richtlijnen toekent ⁽⁴⁷⁾, staat los van de vorm waarin uitvoering wordt gegeven aan het Europees milieurecht. Voorts heeft het Hof, zoals hierboven reeds vermeld, verduidelijkt dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, in hun onderlinge samenhang gelezen, “de lidstaten de verplichting

⁽⁴⁶⁾ Zie ook arrest *Deutsche Umwelthilfe* (C-873/19), punten 57 en 73.

⁽⁴⁷⁾ *Arrest Janecek*, punt 46.

[opleggen] om te zorgen voor een effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten, met name van bepalingen van milieurecht” ⁽⁴⁸⁾.

De verwijzing naar “criteria” in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus houdt in dat de partijen bij het verdrag over een beoordelingsmarge beschikken om bepaalde leden van het publiek al dan niet procesbevoegdheid toe te kennen. In de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus ⁽⁴⁹⁾ wordt overwogen en aangegeven dat partijen weliswaar niet verplicht zijn een systeem van *actio popularis* in te voeren, maar dat zij de verwijzing naar de criteria niet mogen beschouwen als “een excuus voor de invoering van zo strikte criteria dat zij **alle of bijna alle** milieuorganisaties daadwerkelijk beletten handelingen of nalatigheden aan te vechten die in strijd zijn met het nationale milieurecht”.

De beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij het vaststellen van criteria voor het instellen van gerechtelijke procedures op grond van artikel 9, lid 3, kan hun echter niet toestaan “criteria op te leggen die zo strikt zijn dat het voor milieuorganisaties feitelijk onmogelijk zou zijn om de handelingen of nalatigheden waarop die bepaling betrekking heeft, aan te vechten” ⁽⁵⁰⁾.

In het arrest *Deutsche Umwelthilfe* (C-873/19) heeft het Hof ook verduidelijkt dat op basis van de in artikel 9, lid 3, toegestane “criteria” “de lidstaten de materiële werkingssfeer van artikel 9, lid 3, niet mogen beperken door bepaalde categorieën bepalingen van nationaal milieurecht van het voorwerp van het beroep uit te sluiten”. ⁽⁵¹⁾ De Commissie is van mening dat deze redenering ook voor de rechtsvorm van een handeling geldt. Het beperken van het toepassingsgebied tot individuele besluiten en het uitsluiten van bijvoorbeeld regelgevingshandelingen zou het onmogelijk maken om de rechten uit hoofde van artikel 9, lid 3, daadwerkelijk uit te oefenen.

De Commissie is daarom van mening dat de in artikel 9, lid 3, bedoelde handelingen elke handeling van een overheidsinstantie omvatten die **uitvoerende** bevoegdheden uitoefent, ongeacht de juridische aard van de handeling ⁽⁵²⁾.

Nalatigheden

Het Hof vermeldt in zijn uitspraken uitdrukkelijk dat zijn overwegingen met betrekking tot effectieve rechterlijke bescherming ook van toepassing zijn op nalatigheden ⁽⁵³⁾. Daarom is de Commissie van mening dat, indien het milieurecht van de EU een duidelijke verplichting oplegt om, in welke vorm dan ook, maatregelen te nemen die op grond van het nationale recht met een administratief besluit, een plan of een

⁽⁴⁸⁾ *Arresten Protect*, punt 45; en *Lesoochranárske zoskupenie*, C-243/15, punten 45-46.

⁽⁴⁹⁾ *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, tweede editie, 2014. Punt 198; Het Hof is niet gebonden aan deze leidraad, maar heeft ernaar verwezen, zie arrest van 16 februari 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, punt 27. Zie ook de rol van de leidraad zoals gezien in het arrest *Deutsche Umwelthilfe* (C-873/19), punt 55.

⁽⁵⁰⁾ *Arrest Protect*, punt 48.

⁽⁵¹⁾ Arrest *Deutsche Umwelthilfe* (C-873/19), punt 64.

⁽⁵²⁾ Arrest *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, C-197/18, EU:C:2019:824, punten 19, 33 en 34. Zie ook de mededeling van de Commissie: Leidraad voor de toepassing van vrijstellingen uit hoofde van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn — artikel 1, lid 3, en artikel 2, leden 4 en 5, 2019/C 386/05, volgens welke de vrijstellingen van de MEB-richtlijn, bijvoorbeeld de goedkeuring van projecten bij wet, niet mogen worden gebruikt op een manier die de toegang tot de rechter voor het betrokken publiek beperkt.

⁽⁵³⁾ Arrest *Janecek*, EU:C:2008:447, punten 39-42.

regelgevingshandeling moeten worden nagestreefd, de nationale wetgeving moet voorzien in de mogelijkheid voor het betrokken publiek, met inbegrip van milieu-ngo's, om de lidstaten te verzoeken de desbetreffende handeling uit te vaardigen en zo nodig het verzuim om te handelen (nalatigheid) voor een nationale rechter aan te vechten.

De toegang tot de rechter en de uitvoering daarvan waarborgen

De waarborgen voor toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, zoals door het Hof ontwikkeld op basis van het Verdrag van Aarhus, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de bepalingen van de EU-verdragen, zijn niet onderworpen aan een uitdrukkelijke verplichting tot omzetting, zoals het geval zou zijn indien de rechten in een EU-richtlijn waren vastgelegd.

De Commissie is van mening dat de lidstaten een algemene verplichting hebben om de toegang tot de rechter te waarborgen. Daartoe moet een regeling die voorziet in toegang tot de rechter voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die overeenkomstig de rechtspraak van het Hof op het gebied van het milieurecht zijn vastgelegd. De Commissie is van mening dat het arrest Commissie/Polen⁽⁵⁴⁾ een algemeen vereiste weerspiegelt. De Commissie concludeert derhalve dat een lidstaat zijn wetgeving moet aanpassen om aan deze eisen te voldoen, als dat nog niet het geval is.

Wat meer in het bijzonder de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden uit hoofde van het Verdrag van Aarhus betreft, oordeelde het Hof in het arrest Commissie/Polen dat “de regelgeving die in een dergelijke toegang tot de rechter voorziet, [moet] voldoen aan de overeenkomstig de rechtspraak van het Hof op het gebied van het milieurecht gestelde vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid”⁽⁵⁵⁾. Als een dergelijk duidelijk en transparant kader ontbreekt, heeft ook de praktijk van de nationale rechterlijke instanties in dit verband een beperkte relevantie. Zoals het Hof heeft benadrukt, “kan de omstandigheid, gesteld dat zij bewezen is, dat de praktijk van nationale autoriteiten geschikt is om een richtlijnconforme toepassing te verzekeren, op zich niet leiden tot de duidelijkheid en nauwkeurigheid die nodig zijn om te voldoen aan de vereisten van rechtszekerheid”⁽⁵⁶⁾.

Bijgevolg moet de Nederlandse rechtsorde voldoen aan de twee voorwaarden voor het waarborgen van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden conform de vereisten van het Verdrag van Aarhus:

- 1) handelingen of nalatigheden die in strijd zijn met het milieurecht kunnen op zijn minst door ngo's worden aangevochten (artikel 9, lid 3, en mogelijk artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus); en
- 2) de voorwaarden en vereisten voor het aanvechten daarvan zijn duidelijk in het nationale recht vastgelegd (zoals verduidelijkt in het arrest Commissie/Polen, punten 177 en 183).

⁽⁵⁴⁾ Arrest van het Hof van 2 maart 2023, Commissie/Polen, C-432/21, zie punt 177 (ECLI:EU:C:2023:139).

⁽⁵⁵⁾ Arrest Commissie/Polen, punt 177.

⁽⁵⁶⁾ Arrest Commissie/Polen, punt 183.

IV. Toepassing van het rechtskader op specifieke EU-wetgeving

Naar het oordeel van de Commissie heeft Nederland nagelaten de toegang tot de rechter te waarborgen, met name voor ngo's, om een nationale rechter te verzoeken te beoordelen of de lidstaat heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de volgende Europese milieuwetgeving:

1. Natuur

1.1. Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (de habitatrichtlijn)

1.1.1. Totstandbrenging en beheer van het Natura 2000-netwerk

Met betrekking tot de totstandbrenging van het Natura 2000-netwerk, een van de pijlers van de richtlijn om een gunstige staat van instandhouding van het beschermde kenmerk te behouden en te herstellen, worden met name de volgende verplichtingen vastgesteld:

- In artikel 4, lid 4, is bepaald dat de lidstaten binnen zes jaar gebieden van communautair belang (GCB) als speciale beschermingszone (SBZ) moeten aanwijzen.
- Overeenkomstig artikel 4, lid 4, in samenhang met artikel 6, lid 1, moeten de lidstaten instandhoudingsdoelstellingen vaststellen, die gebiedsspecifiek en in overeenstemming met de rechtspraak van het HvJ-EU moeten zijn ⁽⁵⁷⁾.
- Ten slotte verplicht artikel 6, lid 1, de lidstaten ertoe de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen.

De Commissie is van mening dat het aanwijzen van een gebied als SBZ, het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen en het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen handelingen zijn als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met als basis het Unierecht betreffende het milieu. De Commissie is daarom van mening dat Nederland moet voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen maatregelen hebben genomen om aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, of om een handeling aan te vechten die niet volledig voldoet aan de vereisten van de richtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ook wanneer aan bovengenoemde verplichtingen wordt voldaan door de vaststelling van een regelgevingshandeling.

⁽⁵⁷⁾ Zie aanhangige uitspraak van 17 december 2020 in zaak C-849/19, Commissie tegen Griekenland, paras. 46-52.

In Nederland worden SBZ's aangewezen bij besluit van de minister op grond van artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming ⁽⁵⁸⁾. De instandhoudingsdoelstellingen worden eveneens bij besluit van de minister vastgesteld (zie artikel 2.1, vierde lid, van de Wet natuurbescherming). Instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld door middel van beheerplannen van de provincies (artikelen 2.2 en 2.3 van de Wet natuurbescherming) ⁽⁵⁹⁾.

Volgens artikel 6:2 Awb ⁽⁶⁰⁾ staat het verzuim of de weigering om een besluit te nemen gelijk aan een besluit waartegen administratief beroep mogelijk is. Deze nationale bepaling lijkt aldus te worden uitgelegd dat een belanghebbende partij bij een rechterlijke instantie beroep kan instellen tegen de definitieve aanwijzing van het gebied en de

⁽⁵⁸⁾ Artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming luidt als volgt:

“1. Onze Minister wijst gebieden aan als speciale beschermingszones ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onderdeel a, en 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. De speciale beschermingszones worden aangeduid als «Natura 2000-gebied».

2. Ingeval een gebied geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door één van Onze andere Ministers, neemt Onze Minister een besluit als bedoeld in het eerste lid in overeenstemming met die andere Minister.

3. Bij een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt als bijlage een kaart opgenomen waarop de begrenzing van het desbetreffende gebied nauwkeurig is aangegeven.

4. Een besluit als bedoeld in het eerste lid bevat instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Daartoe behoren in elk geval de instandhoudingsdoelstellingen ten aanzien van:

*a. de leefgebieden voor vogelsoorten, voor zover nodig ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, of
b. de natuurlijke habitats en de habitats van soorten, voor zover nodig ter uitvoering van de Habitatrichtlijn.*

5. Op de voorbereiding van een besluit tot aanwijzing als bedoeld in het eerste lid is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

6. Onze Minister draagt, mede in het licht van de toepassing van artikel 1.8, eerste lid, en gevolgvend aan het inzicht, bedoeld in artikel 1.5, vijfde lid, zorg voor de actualisatie van de besluiten, bedoeld in het eerste lid.

7. Onze Minister kan een besluit als bedoeld in het eerste lid wijzigen of geheel of gedeeltelijk intrekken. Op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in de eerste volzin is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, behalve in geval van wijzigingen van ondergeschikte aard. Bij een besluit tot gedeeltelijke intrekking of wijziging kan als bijlage een kaart worden opgenomen waarop de gewijzigde begrenzing van het desbetreffende gebied nauwkeurig is aangegeven.”

⁽⁵⁹⁾ Artikel 2.2 van de Wet natuurbescherming luidt als volgt:

“1. Gedeputeerde staten dragen ervoor zorg dat in hun provincie instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onderdelen b, c en d, en 4, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden.

2. Gedeputeerde staten dragen ervoor zorg dat in hun provincie passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden.”

Artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming luidt als volgt:

1. “Gedeputeerde staten van de provincie waarin een op grond van artikel 2.1 aangewezen Natura 2000-gebied is gelegen, stellen voor dat gebied een beheerplan vast. Op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in de eerste volzin is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

2. Tot de inhoud van het beheerplan behoort in elk geval een beschrijving van de voor het Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen: (...)

3. (...)”

⁽⁶⁰⁾ *“Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:*

*a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
b. het niet tijdig nemen van een besluit.”*

doelstellingen ervan door de minister, na een procedure die een fase van inspraak van het publiek omvat ⁽⁶¹⁾.

Verder lijkt het erop dat bij een gecombineerde lezing van de artikelen 2.2 en 2.3 van de Wet natuurbescherming en de bepalingen van de Awb (artikel 8:1 in samenhang met de artikelen 1:1, 1:2 en 1:3) belanghebbenden (burgers en ngo's) tegen de beheerplannen beroep kunnen instellen bij de Raad van State wanneer deze zijn vastgesteld (de vaststelling geschiedt bij besluit overeenkomstig artikel 1:3 Awb). Volgens artikel 8:1 Awb kan een belanghebbende bij de rechtbank beroep instellen tegen een besluit. Daarom moeten de verzoekende partijen rechtstreeks worden geraakt door de beheerplannen om ze voor een rechter te kunnen aanvechten, wat waarschijnlijk betekent dat zij eerst moeten hebben deelgenomen aan de procedure die tot de vaststelling van dat plan heeft geleid door een standpunt in te nemen zoals vereist door artikel 6:13 Awb (*“Er kan geen beroep worden ingesteld tegen een beschikking inzake bezwaar of administratief beroep indien de belanghebbende redelijkerwijs aansprakelijk kan worden gesteld voor het niet aantekenen van bezwaar of het instellen van administratief beroep tegen de oorspronkelijke beschikking.”*) ⁽⁶²⁾.

Na beoordeling van het Nederlandse procesrecht (de Awb) kan de Commissie echter niet concluderen dat de Nederlandse wettelijke bepalingen een privépersoon of een ngo daadwerkelijk toestaan beroep in te stellen tegen de vaststelling van een beheerplan op grond van de artikelen 2.2 en 2.3 van de Wet natuurbescherming, en zich beroepen op grieven over het ontbreken van instandhoudingsmaatregelen, zoals vereist op grond van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

Gezien de algemene bewoordingen ervan en het ontbreken van een duidelijke en nauwkeurige bepaling in de Nederlandse wetgeving ⁽⁶³⁾, kunnen ngo's ook geen gerechtelijke stappen ondernemen indien de overheid in het geheel geen beheerplan heeft vastgesteld op grond van artikel 6:2 Awb, volgens hetwelk het verzuim of de weigering om een besluit te nemen gelijkstaat aan een besluit waartegen (administratief) beroep mogelijk is.

Bovendien kan de Commissie in de Nederlandse wetgeving ook niet vinden wat de reikwijdte is van de mogelijke gerechtelijke stappen wegens niet-naleving van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, bijvoorbeeld of een ngo juridische stappen kan ondernemen indien zij van mening is dat het beheerplan geen instandhoudingsmaatregelen bevat die vereist zijn op grond van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, bijvoorbeeld wanneer de maatregelen de relevante bedreiging en druk voor het betrokken gebied niet aanpakken.

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb ⁽⁶⁴⁾, extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter wegens niet-naleving van artikel 6, lid 1, van de

⁽⁶¹⁾ Zie de website van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit <https://www.natura2000.nl/procedure/aanwijzing-natura-2000-gebieden>

⁽⁶²⁾ Zie de website van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: *“Belanghebbenden zijn (rechts)personen die rechtstreeks gevolgen ondervinden van de beheerplannen, maar dan moeten zij wel voor het betreffende ontwerp-beheerplan een zienswijze ingediend hebben, of het niet eens zijn met het definitieve beheerplan door een wijziging ten opzichte van het ontwerp.”*, <https://www.natura2000.nl/procedure/beheerplannen-voor-natura-2000-gebieden>

⁽⁶³⁾ Arrest Commissie/Polen, punt 183.

⁽⁶⁴⁾ Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

habitatrichtlijn, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van beheersplannen (of het verzuim deze vast te stellen).

Daarom is de Commissie op dit moment van mening dat de Nederlandse wetgeving niet in overeenstemming is met het EU-recht, aangezien zij enerzijds leden van het publiek, zoals milieu-ngo's, geen recht verleent op toegang tot de rechter, en die wetgeving anderzijds niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid waaraan zij moet voldoen ⁽⁶⁵⁾.

1.1.2. Bescherming van een Natura 2000-gebied

Met het oog op de bescherming van bestaande gebieden van communautair belang (GCB) en speciale beschermingszones (SBZ's) legt de habitatrichtlijn met name de volgende verplichtingen op:

- Volgens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn moeten de lidstaten passende maatregelen treffen om te waarborgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en dat er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen. Deze verplichting houdt in dat de lidstaten alle passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat er geen verslechtering of significante verstoring optreedt, hetgeen ook preventieve maatregelen omvat ⁽⁶⁶⁾.

De Commissie is van mening dat beschermende maatregelen die zijn genomen om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, handelingen zijn als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met als basis het Unierecht betreffende het milieu. In het arrest *Lesoochranárske zoskupenie* (C-243/15) overwoog het HvJ-EU dat milieuorganisaties bij een nationale rechter niet alleen het besluit om geen passende beoordeling te maken van de gevolgen van het voorgenomen plan of project voor het betrokken gebied moeten kunnen aanvechten, maar tevens de beoordeling die wel is gemaakt, voor zover deze gebreken vertoont (punt 61).

De Commissie is daarom van mening dat Nederland moet voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen maatregelen hebben genomen om te voldoen aan de bovengenoemde verplichtingen van artikel 6, lid 2, of om een handeling aan te vechten die niet volledig voldoet aan de vereisten van de habitatrichtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ook wanneer aan bovengenoemde verplichtingen wordt voldaan door de vaststelling van een regelgevingshandeling (geen *besluit* waartegen beroep kan worden ingesteld uit hoofde van de Awb, die alleen voorziet in beroep tegen besluiten/beschikkingen). Bovendien moet Nederland voorzien in een duidelijk en transparant regelgevingskader voor die toegang tot de rechter.

De Commissie kan echter niet concluderen dat de Nederlandse wettelijke bepalingen een privépersoon of ngo daadwerkelijk de mogelijkheid bieden om gerechtelijke stappen te

⁽⁶⁵⁾ Arrest Commissie/Polen, punt 183.

⁽⁶⁶⁾ Zie Mededeling van de Commissie C(2018) 7621 final van 21.11.2018, Beheer van Natura 2000-gebieden — De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn 92/43/EEG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125>, blz. 26.

nemen met betrekking tot het voorkomen van verslechtering als vereist op grond van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Na beoordeling van het Nederlandse procesrecht (artikel 8:1, gelezen in samenhang met de artikelen 1:1, 1:2 en 1:3) lijkt het erop dat ngo's met name geen gerechtelijke stappen kunnen ondernemen indien de overheid heeft nagelaten maatregelen te nemen om de verslechtering van een gebied of een soort te voorkomen, ook wanneer deze moeten worden vastgelegd in regelgevingshandelingen, bv. besluiten. Op grond van artikel 8:3, eerste lid, punt a), Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:2 Awb, aangehaald in deel 4 van deze brief, kan bij de rechter geen beroep worden ingesteld wegens het ontbreken van maatregelen ter voorkoming van verslechtering, wanneer dergelijke maatregelen regelgevingshandelingen ("algemeen verbindende voorschriften") vereisen in plaats van besluiten. Bovendien bepaalt de Awb, gezien de algemene bewoordingen ervan, evenmin de omvang van de eventuele rechtsvordering wegens niet-naleving van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, wat leidt tot beperkingen met betrekking tot de uitvoering van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb⁽⁶⁷⁾, extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter wegens niet-naleving van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van dergelijke plannen (of het verzuim deze vast te stellen).

Daarom is de Nederlandse wetgeving volgens de Commissie momenteel niet in overeenstemming met het EU-recht, aangezien zij ten eerste leden van het publiek, zoals milieu-ngo's, geen recht op toegang tot de rechter verleent, en die wetgeving ten tweede niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

1.2. Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand (vogelrichtlijn)

1.2.1. Aanwijzing van speciale beschermingszones (SBZ's)

In het kader van de bescherming van in het wild levende vogels zijn de lidstaten met name verplicht de volgende maatregelen te nemen:

- Overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn zijn de lidstaten verplicht de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszones voor de instandhouding van deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is. Hoewel de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken bij het vaststellen van de criteria voor de vaststelling van de meest geschikte gebieden, moeten zij deze criteria gelijkelijk en op wetenschappelijke gronden toepassen.
- Volgens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn moeten de lidstaten instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen voor de SBZ's vaststellen.

⁽⁶⁷⁾ Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Volgens de Commissie zijn de aanwijzing van een gebied als SBZ, de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen en de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen handelingen als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met als basis het Unierecht betreffende het milieu. De Commissie is daarom van mening dat Nederland moet voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen maatregelen hebben genomen om aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, of om een handeling aan te vechten die niet volledig voldoet aan de vereisten van de Vogelrichtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ook wanneer aan bovengenoemde verplichtingen wordt voldaan door de vaststelling van een regelgevingshandeling.

Hoewel de Commissie concludeert dat het, in overeenstemming met de conclusie met betrekking tot de aanwijzing van SBZ's in het kader van de habitatrichtlijn, mogelijk is om in rechte op te treden tegen de aanwijzing van een gebied als SBZ en het nalaten daarvan (via artikel 6:2 Awb), bestaat er geen duidelijke Nederlandse wettelijke bepaling op grond waarvan een privépersoon of ngo het recht heeft om in rechte op te treden met betrekking tot de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen en van instandhoudingsmaatregelen voor aangewezen SBZ's. Na beoordeling van het Nederlandse procesrecht (artikel 8:1 Awb, gelezen in samenhang met de artikelen 1:1, 1:2 en 1:3 daarvan) is gebleken dat in het Nederlandse rechtstelsel niet duidelijk is bepaald dat ngo's gerechtelijke stappen kunnen ondernemen wanneer de overheid geen instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen voor SBZ's heeft vastgesteld, zoals vereist door artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn, met inbegrip van de gevallen waarin deze zijn vastgelegd in regelgevingshandelingen, bv. besluiten. Het is evenmin duidelijk of de situatie onder artikel 6:2 Awb valt (over het niet nemen van een besluit) ⁽⁶⁸⁾.

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb⁽⁶⁹⁾, extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter met betrekking tot de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen en van instandhoudingsmaatregelen voor aangewezen SBZ's, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van dergelijke plannen (of het verzuim deze vast te stellen).

Daarom is de Nederlandse wetgeving volgens de Commissie momenteel niet in overeenstemming met het EU-recht, aangezien zij ten eerste leden van het publiek, zoals milieu-ngo's, geen recht op toegang tot de rechter verleent, en die wetgeving ten tweede niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

⁽⁶⁸⁾ Artikel 6:2 Awb luidt:

“Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

a) *de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en*
b) *het niet tijdig nemen van een besluit.”*

⁽⁶⁹⁾ Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

1.2.2. Bescherming van SBZ's

Overeenkomstig artikel 7 van de habitatrichtlijn is artikel 6, lid 2, van die richtlijn ook van toepassing op de krachtens de vogelrichtlijn aangewezen SBZ's. Daarom heeft de Commissie dezelfde bezorgdheid over het gebrek aan duidelijkheid als beschreven in punt 1.1.2. Daarom is de Nederlandse wetgeving volgens de Commissie momenteel niet in overeenstemming met het EU-recht, aangezien zij ten eerste leden van het publiek, zoals milieu-ngo's, geen recht op toegang tot de rechter verleent, en die wetgeving ten tweede niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

2. Water

2.1. Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (kaderrichtlijn water)

2.1.1. Stroomgebiedbeheerplannen

Overeenkomstig artikel 11 van de kaderrichtlijn water stellen de lidstaten een maatregelenprogramma op. Overeenkomstig artikel 13 van de kaderrichtlijn water moeten de lidstaten voor elk volledig op hun grondgebied gelegen stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedbeheerplan (SGBP) vaststellen, dat om de zes jaar moet worden bijgewerkt. Deze plannen moeten de in bijlage VII van de richtlijn genoemde informatie bevatten ⁽⁷⁰⁾. Volgens punt 7 van die bijlage moet een samenvatting worden gegeven van het programma of de programma's van maatregelen die op grond van artikel 11 zijn vastgesteld, met inbegrip van de wijze waarop de doelstellingen van artikel 4 moeten worden bereikt.

Het stroomgebiedbeheerplan bevat ook informatie over vrijstellingen van de verplichting tot het voorkomen van verslechtering die op grond van artikel 4, lid 7, van de kaderrichtlijn water zijn verleend. Artikel 14 van de kaderrichtlijn water voorziet in een openbare raadpleging en het informeren van het publiek bij het opstellen van de plannen en de actualisering ervan.

Volgens de Commissie is het vaststellen van een stroomgebiedbeheerplan een handeling als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus die gebaseerd is op het recht van de Unie inzake het milieu. De Commissie is daarom van mening dat Nederland moet voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's, om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen actie ondernemen om binnen het gestelde tijdsbestek aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, of om een plan aan te vechten dat niet volledig voldoet aan de vereisten van de richtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ongeacht de juridische aard van de handeling tot vaststelling van het plan, met inbegrip van regelgevingshandelingen.

⁽⁷⁰⁾ [EUR-Lex - 32000L0060 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Indien een verzuim om te handelen in overeenstemming met artikel 13 van de kaderrichtlijn water gevolgen kan hebben voor de menselijke gezondheid, moet de rechtsorde van de lidstaten voorzien in de mogelijkheid dat de betrokken personen (waarvan de gezondheid door het verzuim wordt getroffen) om rechtsmiddelen kunnen verzoeken⁽⁷¹⁾. Op vergelijkbare wijze moeten ngo's een dergelijk verzuim kunnen onderwerpen aan juridische toetsing vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid.

De lidstaten moeten ook voorzien in de mogelijkheid voor het publiek dat krachtens artikel 14 van de kaderrichtlijn water gerechtigd is deel te nemen, waaronder ngo's en particulieren, een rechter te verzoeken te beoordelen of hun procedurele waarborgen zijn geëerbiedigd.

In Nederland voorziet de Waterwet in specifieke implementatie van de kaderrichtlijn water. De bepalingen inzake waterplannen staan in hoofdstuk 4 van de Waterwet. Vanwege de concentratie van de algemene procedurele bepalingen in de Awb (de belangrijkste zijn vermeld in deel 3 van deze brief) voorziet de Waterwet zelf niet in regels voor het instellen van beroep (wanneer en hoe) en preciseert evenmin of de vaststelling van het beheerplan een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen krachtens artikel 8:1 Awb beroep kan worden ingesteld. Volgens openbaar beschikbare informatie op de officiële website is tegen de vaststelling van een SGBP echter geen beroep mogelijk⁽⁷²⁾. Aan een stroomgebiedbeheerplan wordt immers geen “beroepsclausule” toegevoegd waaruit zou blijken dat het plan openstaat voor beroep, waarschijnlijk omdat de autoriteiten van mening zijn dat de vaststelling van het plan niet kan worden aangemerkt als een besluit in het kader van de Awb waartegen beroep kan worden ingesteld. De toevoeging van een dergelijke clausule aan een besluit is op grond van artikel 3:45 Awb vereist indien de autoriteiten van oordeel zijn dat beroep mogelijk is⁽⁷³⁾.

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met

⁽⁷¹⁾ Zie arrest Janecek, punt 38 (onderstreping door Commissie):
“38. Zo heeft het Hof geoordeeld dat in alle gevallen waarin de niet-naleving van door de richtlijnen inzake de lucht- en drinkwaterkwaliteit vereiste maatregelen die strekken ter bescherming van de volksgezondheid, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen, de betrokkenen zich moeten kunnen beroepen op de daarin vervatte dwingende voorschriften (zie reeds aangehaalde arresten van 30 mei 1991, *Commissie/Duitsland*, C-361/88, en *Commissie/Duitsland*, C-59/89, en 17 oktober 1991, *Commissie/Duitsland*).”

Zie ook arrest Craeynest, punt 32:

“Bovendien heeft het Hof herhaaldelijk eraan herinnerd dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die krachtens artikel 288 VWEU aan de richtlijn toekomt, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door de betrokkenen zou kunnen worden ingeroepen. Deze overweging geldt met name voor een richtlijn waarvan het doel is gelegen in de beheersing en vermindering van de luchtverontreiniging, en die derhalve strekt ter bescherming van de volksgezondheid (arresten van 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37, en van 19 november 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 55).”

⁽⁷²⁾ https://www.platformparticipatie.nl/krw/krw_/default.aspx [Kaderrichtlijn Water: Stroomgebiedbeheerplannen | Platform Participatie](#)

⁽⁷³⁾ Artikel 3:45 Awb luidt:

1. “Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.
2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.”

artikel 1:2, derde lid, Awb⁽⁷⁴⁾, extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter met betrekking tot een stroomgebiedbeheerplan, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van dergelijke plannen (of het verzuim deze vast te stellen).

Daarom is de Nederlandse wetgeving volgens de huidige Commissie hoe dan ook niet in overeenstemming met het algemene beginsel dat wetgeving die toegang tot de rechter biedt, moet voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die op het gebied van het milieurecht zijn vastgelegd⁽⁷⁵⁾. Bovendien concludeert de Commissie dat ngo's op grond van de huidige Nederlandse wettelijke bepalingen geen bezwaar kunnen maken tegen het verzuim een stroomgebiedsbeheersplan vast te stellen of te actualiseren, en dat zij evenmin juridische stappen kunnen ondernemen indien de ngo van mening is dat het SGBP niet volledig voldoet aan de wettelijke verplichtingen zoals die voortvloeien uit de kaderrichtlijn water.

2.2. Richtlijn 2007/60/EG over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (overstromingsrichtlijn)

Overeenkomstig artikel 7 van de overstromingsrichtlijn moeten de lidstaten overstromingsrisicobeheerplannen opstellen die gebaseerd zijn op kaarten van overstromingsrisico's. Overstromingsrisicobeheerplannen bevatten maatregelen ter verwezenlijking van de door de lidstaten vastgestelde overstromingsbeheerdoelstellingen en omvatten de in deel A van de bijlage bij de richtlijn genoemde componenten⁽⁷⁶⁾. Overstromingsrisicobeheerplannen hebben betrekking op alle aspecten van overstromingsrisicobeheer, waarbij de nadruk ligt op preventie, bescherming, paraatheid, met inbegrip van overstromingsvoorspellingen en systemen voor vroegtijdige waarschuwing (artikel 7, lid 3). Overeenkomstig artikel 14 moet het overstromingsrisicobeheerplan om de zes jaar worden geëvalueerd en bijgewerkt.

Op grond van artikel 10 van de overstromingsrichtlijn moeten de lidstaten de voor de opstelling van de plannen relevante documenten openbaar maken en de actieve betrokkenheid van de belanghebbende partijen bij de opstelling, herziening en actualisering van de overstromingsrisicobeheerplannen bevorderen.

Volgens de Commissie is het vaststellen van een overstromingsrisicobeheerplan een handeling als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met als basis het Unierecht betreffende het milieu. De Commissie is daarom van mening dat Nederland moet voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's, om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen actie ondernemen om binnen het gestelde tijdsbestek aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, of om een plan aan te vechten dat niet volledig voldoet aan de vereisten van de richtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ongeacht de juridische aard van de handeling tot vaststelling van het plan, met inbegrip van regelgevingshandelingen.

⁽⁷⁴⁾ Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

⁽⁷⁵⁾ Arrest Commissie/Polen, punt 183.

⁽⁷⁶⁾ [EUR-Lex - 32007L0060 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

De lidstaten moeten voorzien in de mogelijkheid voor het publiek, waaronder ngo's en particulieren, dat krachtens artikel 10 van de overstromingsrichtlijn gerechtigd is deel te nemen, om een rechter te verzoeken te beoordelen of hun procedurele waarborgen zijn geëerbiedigd.

In Nederland voorziet de Waterwet in specifieke implementatie van de overstromingsrichtlijn. De bepalingen inzake waterplannen staan – onder meer – in hoofdstuk 4 van de Waterwet. Als gevolg van de concentratie van algemene procedurele bepalingen in de Awb (de meest relevante bepalingen worden aangehaald in deel 3 van deze brief) voorziet de Waterwet niet in regels over wanneer en hoe beroep kan worden ingesteld tegen een besluit en wordt evenmin gespecificeerd of de vaststelling van de overstromingsrisicobeheerplannen een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen beroep kan worden ingesteld op grond van artikel 8:1 Awb. Aan een overstromingsrisicobeheerplan wordt geen “beroepsclausule” toegevoegd waaruit zou blijken dat het plan openstaat voor beroep, waarschijnlijk omdat de autoriteiten van mening zijn dat de vaststelling van het plan niet kan worden aangemerkt als een besluit in het kader van de Awb waartegen beroep kan worden ingesteld. De toevoeging van een dergelijke clausule aan een besluit is op grond van artikel 3:45 Awb vereist indien de autoriteiten van oordeel zijn dat beroep mogelijk is.

Volgens openbaar beschikbare informatie op de officiële website is tegen de vaststelling van een overstromingsrisicoplan door de autoriteiten geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk ⁽⁷⁷⁾. Hieruit blijkt dat de vaststelling van een overstromingsrisicoplan volgens de Nederlandse autoriteiten geen besluit overeenkomstig artikel 1:3 Awb is waartegen krachtens artikel 8:1 Awb beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb ⁽⁷⁸⁾, extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter met betrekking tot een overstromingsrisicobeheerplan, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van dergelijke plannen (of het verzuim deze vast te stellen).

Daarom is de Nederlandse wetgeving volgens de Commissie momenteel niet in overeenstemming met het EU-recht, aangezien zij ten eerste leden van het publiek, zoals milieu-ngo's, geen recht op toegang tot de rechter verleent, en die wetgeving ten tweede niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

Burgers en ngo's kunnen met name niet opkomen tegen het verzuim een overstromingsrisicoplan vast te stellen of te actualiseren, noch juridische stappen ondernemen tegen de autoriteiten indien zij van mening zijn dat het overstromingsrisicoplan niet volledig voldoet aan de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de overstromingsrichtlijn.

⁽⁷⁷⁾ https://www.platformparticipatie.nl/krw/krw_/default.aspx

⁽⁷⁸⁾ Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.3. Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (nitraatrichtlijn)

Artikel 5, lid 1, van de nitraatrichtlijn verplicht de lidstaten met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen van de richtlijn actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones. De actieprogramma's moeten verplichte maatregelen bevatten (artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn) als gespecificeerd in de bijlage bij de richtlijn, en moeten om de vier jaar worden geëvalueerd en geactualiseerd (artikel 5, lid 7, van de nitraatrichtlijn).

Volgens de Commissie is het vaststellen van een actieprogramma in de zin van deze richtlijn een handeling als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met als basis het Unierecht betreffende het milieu. De Commissie is daarom van mening dat Nederland moet voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's, om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen actie ondernemen om binnen het gestelde tijdsbestek aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, of om een plan aan te vechten dat niet volledig voldoet aan de vereisten van de richtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ongeacht de juridische aard van de handeling tot vaststelling van het plan, met inbegrip van regelgevingshandelingen.

In Nederland wordt het actieprogramma van de nitraatrichtlijn aangenomen als een wijziging van de Meststoffenwet ⁽⁷⁹⁾. Aangezien dit wetgeving is die door het parlement is vastgesteld en *algemeen verbindende voorschriften* betreft, is naar Nederlands recht geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk (de vaststelling van wetgeving is een *besluit*, waartegen op grond van artikel 8:3, eerste lid, punt a), Awb geen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter). Alleen wanneer het bestuursorgaan als omschreven in artikel 1:1 Awb op grond van de Mestwet, zoals vastgesteld, *besluiten* neemt tot uitvoering van het nitraatactieprogramma, kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Een dergelijk beroep is ook mogelijk tegen besluiten die op verzoek worden genomen tot handhaving van de bepalingen van de Mestwet. ⁽⁸⁰⁾.

Niet alle maatregelen die in een nitraatactieprogramma zijn vastgesteld, vereisen echter verdere administratieve besluiten om het nitraatactieprogramma uit te voeren (bv. niet als het gaat om maatregelen zoals het vaststellen van verbodsperioden). Bovendien vallen wetgevende maatregelen buiten de werkingssfeer van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, aangezien die bepaling "*betrekking heeft op handelingen van overheidsinstanties, waarvan de definitie in artikel 2, lid 2, van dat verdrag geen organen of instellingen omvat die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid*" ⁽⁸¹⁾. Dit houdt in dat, wanneer geen uitvoeringsbesluiten worden genomen of deze niet eens nodig zijn op grond van de Mestwet, het onmogelijk kan zijn om daadwerkelijk beroep in te stellen bij de bestuursrechter en zich te beroepen op non-conformiteit van het actieprogramma met de nitraatrichtlijn. Zo kan bijvoorbeeld niet voor de rechter worden gesteld dat de in het nitraatactieprogramma vastgestelde verbodsperiode niet in overeenstemming is met de vereisten van de nitraatrichtlijn.

Daarom concludeert de Commissie dat een ngo in deze gevallen niet de mogelijkheid zou hebben om een verzuim van het opnemen van passende maatregelen in het nitraatactieprogramma aan te vechten. Volgens de Commissie is het kader voor toegang

⁽⁷⁹⁾ [wetten.nl - Regeling - Meststoffenwet - BWBR0004054 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Meststoffenwet - BWBR0004054 (overheid.nl))

⁽⁸⁰⁾ De Commissie heeft ter controle gebruik gemaakt van de volgende Nederlandse website: Jurisprudentieoverzicht mest - Kenniscentrum InfoMil

⁽⁸¹⁾ Beschikking van het Hof van 14 januari 2021, Peter Sabo aos/Parlement en Raad, C-297/20 P, EU:C:2021:24, punt 36.

tot de rechter in bovengenoemde richtlijn derhalve niet volledig. Bovendien voldoet deze Nederlandse wetgeving niet aan de in de rechtspraak geformuleerde vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid ⁽⁸²⁾.

3. Luchtkwaliteit

3.1. Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (richtlijn luchtkwaliteit)

In artikel 13 van de richtlijn luchtkwaliteit is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de niveaus van verontreinigende stoffen in de lucht in hun zones en agglomeraties de maximumconcentraties (grenswaarden) niet overschrijden. Aangezien de termijnen voor het bereiken van conformiteit met de grenswaarden zijn verstreken, zijn de grenswaarden voor zwevende deeltjes PM₁₀ sinds 1 januari 2010 van kracht ⁽⁸³⁾. In geval van overschrijding van een grenswaarde na het verstrijken van de termijn voor de naleving, legt artikel 23, lid 1, van de richtlijn luchtkwaliteit de lidstaten een duidelijke verplichting op om luchtkwaliteitsplannen met passende maatregelen vast te stellen om zo snel mogelijk aan de eisen te voldoen. Luchtkwaliteitsplannen moeten voldoen aan de eisen in bijlage XV bij de richtlijn. Deze verplichting bestaat sinds 11 juni 2010 ⁽⁸⁴⁾.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten milieuorganisaties of elke natuurlijke of rechtspersoon die rechtstreeks door de overschrijding van de grenswaarden wordt geraakt “in staat zijn van de bevoegde autoriteiten te verlangen dat zij, zo nodig door zich tot de bevoegde rechter te wenden, een luchtkwaliteitsplan opstellen”. ⁽⁸⁵⁾ Dit “geldt met name voor een richtlijn waarvan het doel is gelegen in het controleren en verminderen van luchtverontreiniging en die derhalve strekt tot de bescherming van de volksgezondheid” ⁽⁸⁶⁾.

Het HvJ-EU heeft ook verduidelijkt dat “*de lidstaten weliswaar over een zekere beoordelingsmarge [beschikken] om te beslissen welke maatregelen zij nemen, maar [dat] die maatregelen in ieder geval [ervoor moeten zorgen] dat de periode waarin de grenswaarden worden overschreden zo kort mogelijk is*” ⁽⁸⁷⁾, en dat “*de grenzen van de uitoefening van die bevoegdheid [...] voor de nationale rechter [kunnen] worden ingeroepen*” ⁽⁸⁸⁾. De grenzen aan de uitoefening van de door het HvJ-EU erkende discretionaire bevoegdheid door de lidstaten die aan een nationale rechter kunnen worden voorgelegd, hebben ook betrekking op de inhoud van luchtkwaliteitsplannen, onder meer wat betreft de toereikendheid van de daarin opgenomen maatregelen en de metingen en evaluaties die nodig zijn om de plannen op te stellen. In het bijzonder wordt zowel de beleidsvrijheid van de wetgever als die van de bestuursorganen begrensd “door de

⁽⁸²⁾ Arrest Commissie/Polen, punt 143.

⁽⁸³⁾ Richtlijn 2008/50/EG, bijlage XI. Arrest van het Hof van 19 december 2012, Commissie/Italië, C-68/11, EU:C:2012:815, punt 7.

⁽⁸⁴⁾ Richtlijn 2008/50/EG, artikel 33, lid 1.

⁽⁸⁵⁾ Zie arrest van 19 november 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 56; zie ook arrest van 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 39.

⁽⁸⁶⁾ Arrest Craeynest, [C-723/17](#), EU:C:2019:533, punt 32 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

⁽⁸⁷⁾ Arrest ClientEarth, punt 57.

⁽⁸⁸⁾ Arrest Janecek, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

finaliteit en de doelstellingen die met de toepasselijke regels [van de richtlijn luchtkwaliteit] worden nagestreefd” (⁸⁹).

De arresten Janecek en ClientEarth zijn in dit opzicht zeer duidelijk. Overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking staat het aan de lidstaten om alle passende maatregelen te nemen, waaronder het waarborgen van een effectieve rechterlijke bescherming, om ervoor te zorgen dat de door Richtlijn 2008/50/EG vereiste maatregelen worden genomen en dat de uit het Unierecht voortvloeiende rechten van particulieren voldoende worden beschermd (⁹⁰).

Bovendien heeft het Hof van Justitie opgemerkt dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die krachtens artikel 288 VWEU aan richtlijn 2008/50 toekomt, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door de betrokkenen zou kunnen worden ingeroepen. Die overweging geldt met name voor een richtlijn waarvan het doel is gelegen in het controleren en verminderen van luchtverontreiniging en die derhalve strekt tot de bescherming van de volksgezondheid (⁹¹). Wanneer de niet-naleving door de nationale autoriteiten van de vereisten van een dergelijke richtlijn gevolgen heeft voor de rechten van de leden van het publiek of de gezondheid van de mens in gevaar kan brengen, moeten de betrokkenen zich kunnen beroepen op de dwingende bepalingen van deze richtlijn om hun rechten te kunnen doen gelden (⁹²).

Bovendien is het vaststellen van een luchtkwaliteitsplan volgens de Commissie een handeling als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus die gebaseerd is op het recht van de Unie inzake het milieu. De Commissie is daarom van mening dat de lidstaten moeten voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen maatregelen hebben genomen om binnen het gestelde tijdsbestek aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, of om een plan aan te vechten dat niet volledig voldoet aan de vereisten van de richtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ongeacht de juridische aard van de handeling tot vaststelling van het plan, met inbegrip van regelgevingshandelingen.

Indien een verzuim om te handelen in overeenstemming met artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG gevolgen kan hebben voor de gezondheid van natuurlijke personen, moet de rechtsorde van de lidstaat voorzien in de mogelijkheid dat de betrokken personen om rechtsmiddelen verzoeken.

Richtlijn 2008/50/EG wordt geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, die in artikel 5.12 voorziet in de verplichting om een nationaal luchtkwaliteitsplan op te stellen. Aan het luchtkwaliteitsplan wordt geen “beroepsclausule” toegevoegd waaruit blijkt dat het plan openstaat voor beroep uit hoofde van hoofdstuk 8 van de Awb, waarschijnlijk omdat de autoriteiten van mening zijn dat de vaststelling van het programma niet kan worden aangemerkt als een besluit in het kader van de Awb. De toevoeging van een dergelijke clausule aan een besluit is op grond van artikel 3:45 Awb vereist indien de autoriteiten van oordeel zijn dat beroep mogelijk is. Volgens de beoordeling van de Commissie hebben de Nederlandse rechtbanken de bepalingen van de Awb inzake hoger beroep immers aldus uitgelegd dat er geen procesbevoegdheid bestaat om bij de bestuursrechter beroep in te stellen tegen de luchtkwaliteitsplannen die de autoriteiten op basis van de Wet milieubeheer hebben vastgesteld, noch tegen een verzuim om een plan vast te stellen. Gerechtelijke stappen tegen het luchtkwaliteitsplan of het niet vaststellen van een

(⁸⁹) Arrest Craeynest, punten 49-52.

(⁹⁰) Arrest Deutsche Umwelthilfe eV, C-752/18, EU:C:2019:1114, punt 38.

(⁹¹) Arresten Janecek, EU:C:2008:447, punt 37, en ClientEarth, punt 55.

(⁹²) Zie arresten Commissie/Duitsland, C-361/88, punt 16; C-59/89, punt 19; en C-58/89, punt 14.

luchtkwaliteitsplan zijn alleen mogelijk voor de civiele rechter⁽⁹³⁾. De Nederlandse bestuursrechtbanken benadrukken dat er geen wettelijke verplichting bestaat op grond waarvan de *bestuursrechter* toezicht moet houden op de uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit, met name de verplichting om een actieplan op te stellen wanneer bindende grenswaarden worden overschreden.

Hoewel de Commissie van mening is dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus niet vereist dat de toegang tot een specifieke rechter (bestuurs- dan wel civiele rechtbanken⁽⁹⁴⁾) wordt gewaarborgd, is het van essentieel belang dat de rechten die uit hoofde van de richtlijn aan de burgers worden toegekend onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing. Hoewel een dergelijke controle volgens de rechtspraak in beginsel door de civiele rechter kan worden uitgeoefend, concludeert de Commissie dat de Nederlandse wetgeving niet voldoet aan het algemene beginsel dat wetgeving die voorziet in toegang tot de rechter, moet voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid⁽⁹⁵⁾. Het is inderdaad aan de lidstaten om de passende nationale rechtbanken aan te wijzen die belast zijn met de behandeling van claims van het publiek, met inbegrip van ngo's, op grond van een vermeende schending van de Europese milieuwetgeving. Het algemene beginsel dat een regeling die voorziet in toegang tot de rechter moet voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die op het gebied van het milieurecht zijn vastgesteld, geldt echter ook voor de wijze waarop de verschillende bevoegdheden van de rechterlijke instanties binnen een rechtsgebied in de relevante bepalingen van nationaal recht worden vermeld.

De Nederlandse wetgeving voorziet niet duidelijk in een recht voor ngo's om door de autoriteiten vastgestelde luchtkwaliteitsplannen of het ontbreken daarvan voor de nationale rechtbanken aan te vechten. Het gebrek aan duidelijkheid in het Nederlandse rechtstelsel, waar uitdrukkelijke bepalingen in de rechtsteksten zelf ontbreken, blijkt reeds uit het feit dat de partijen zich in verschillende zaken tot de bestuursrechter hebben gewend om luchtkwaliteitsplannen van een overheidsinstantie aan te vechten.

Bovendien lijkt het erop dat ngo's, bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in het Nederlandse *civiele* recht die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb⁽⁹⁶⁾, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, extra moeilijkheden kunnen ondervinden om een zaak bij een civiele rechtbank aanhangig te maken, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die in artikel 1:2, derde lid, Awb bestaat voor ngo's, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van luchtkwaliteitsplannen of het ontbreken ervan.

⁽⁹³⁾ ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, ECLI:NL:RVS:2018:3324 Raad van State, 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2010:BN3158, RvS 4 augustus 2010.

⁽⁹⁴⁾ Hierbij moet worden opgemerkt dat, aangezien vertegenwoordiging in rechte verplicht is voor de civiele rechter, in tegenstelling tot de procedures voor de bestuursrechter, het aanhangig maken van een zaak bij de civiele rechter over het algemeen hogere kosten met zich meebrengt dan een zaak bij de bestuursrechter.

⁽⁹⁵⁾ Arrest Commissie/Polen, punt 183.

⁽⁹⁶⁾ Artikel 1:2 Awb luidt:

“1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.”

De Commissie heeft ook geen weet van het bestaan van een nationale procedure voor een nationale rechter waarin privépersonen of ngo's het recht hadden om gerechtelijke stappen te ondernemen tegen een luchtkwaliteitsplan dat zij ontoereikend achtten, of tegen het verzuim een luchtkwaliteitsplan vast te stellen.

Om deze redenen concludeert de Commissie dat het kader voor toegang tot de rechter in bovengenoemde richtlijn niet in overeenstemming is met de vereisten van het EU-recht, met inbegrip van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

3.2. Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen (richtlijn nationale emissieplafonds)

Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de richtlijn nationale emissieplafonds stellen de lidstaten hun respectieve nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging op, stellen zij deze vast en voeren zij deze uit teneinde hun jaarlijkse antropogene emissies overeenkomstig artikel 4 te beperken en de doelstellingen van die richtlijn uit hoofde van artikel 1, lid 1, te helpen verwezenlijken. Overeenkomstig artikel 6, lid 5, van die richtlijn moeten de lidstaten het publiek raadplegen over hun ontwerpen van nationale programma's ter beperking van de luchtverontreiniging en over belangrijke actualiseringen voordat die programma's worden afgerond.

Volgens de Commissie is het vaststellen van een nationaal programma ter beheersing van de luchtverontreiniging een handeling als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met als basis het Unierecht betreffende het milieu. De Commissie is daarom van mening dat de lidstaten moeten voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen maatregelen hebben genomen om binnen het gestelde tijdsbestek aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, of om een plan aan te vechten dat niet volledig voldoet aan de vereisten van de richtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ongeacht de juridische aard van de handeling tot vaststelling van het plan, met inbegrip van regelgevingshandelingen.

In het kader van de richtlijn nationale emissieplafonds moeten de lidstaten ook voorzien in de mogelijkheid voor het publiek dat krachtens artikel 6, lid 5, gerechtigd is deel te nemen, waaronder ngo's en particulieren, een rechter te verzoeken te beoordelen of hun procedurele waarborgen zijn geëerbiedigd.

Richtlijn 2016/2284 wordt hoofdzakelijk ten uitvoer gelegd in een besluit van de overheid⁽⁹⁷⁾.

De Commissie heeft in de Nederlandse wetgeving geen specifieke bepalingen gevonden over de mogelijkheid voor ngo's om op basis van de richtlijn nationale emissieplafonds bij de bestuursrechter juridische stappen te ondernemen tegen de autoriteiten, met name wegens het niet vaststellen of wijzigen van de nationale programma's ter beperking van de luchtverontreiniging. Derhalve zijn de algemene bepalingen van de Awb inzake besluiten (hoofdstukken 1 en 3) en beroep (hoofdstuk 8) van toepassing. Aan het nationale programma ter beheersing van de luchtverontreiniging wordt geen "beroepsclausule" toegevoegd waaruit zou blijken dat het programma openstaat voor

⁽⁹⁷⁾ Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds ter implementatie van Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PbEU L344)

beroep, waarschijnlijk omdat de autoriteiten van mening zijn dat de vaststelling van het programma niet kan worden aangemerkt als een besluit in het kader van de Awb. De toevoeging van een dergelijke clausule aan een besluit is op grond van artikel 3:45 Awb vereist indien de autoriteiten van oordeel zijn dat beroep mogelijk is.

In tegenstelling tot de situatie die is beschreven in verband met Richtlijn 2008/50/EG inzake luchtkwaliteit, heeft de Commissie geen Nederlandse rechtspraak op basis van die richtlijn kunnen vinden. Het lijkt echter waarschijnlijk dat in Nederland dezelfde juridische redenering als in het kader van de richtlijn luchtkwaliteit van toepassing is als het gaat om het aanvechten van het luchtkwaliteitsplan. De Commissie veronderstelt dat de vaststelling van de nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging niet wordt beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1, derde lid, Awb waartegen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter, en dat dergelijke betwistingen in het beste geval mogelijk zijn voor de civiele rechter. Om dezelfde reden als eerder uiteengezet met betrekking tot Richtlijn 2008/50/EG inzake luchtkwaliteit is de Commissie van mening dat deze situatie in strijd is met het algemene beginsel dat wetgeving die toegang tot de rechter biedt, moet voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die op het gebied van het milieurecht zijn vastgesteld.

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb, extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter wegens het niet vaststellen van een nationaal programma ter beheersing van de luchtverontreiniging, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging (of het verzuim deze vast te stellen).

Om deze redenen concludeert de Commissie dat het kader voor toegang tot de rechter in bovengenoemde richtlijn niet in overeenstemming is met de vereisten van het EU-recht in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

4. Afval

4.1. Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (kaderrichtlijn afval)

4.1.1. Afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's

Overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de kaderrichtlijn afval moeten de lidstaten een of meer afvalbeheerplannen opstellen. Artikel 29 van de kaderrichtlijn afval verplicht de lidstaten om afvalpreventieprogramma's op te stellen die ten minste de in artikel 9, lid 1, van de richtlijn bedoelde afvalpreventiemaatregelen bevatten. Overeenkomstig artikel 31 van de kaderrichtlijn afval zorgen de lidstaten ervoor dat relevante belanghebbenden en autoriteiten en het grote publiek de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan de opstelling van de afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's.

De vaststelling van afvalbeheerplannen en -programma's in de zin van de richtlijn zijn handelingen als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus die betrekking hebben op het milieu. De lidstaten moeten daarom voorzien in de mogelijkheid voor

milieu-ngo's om voor een nationale rechter op te komen tegen het feit dat een plan of programma of de actualisering daarvan niet binnen het voorziene tijdsbestek is vastgesteld, of om te verzoeken om toetsing van de vraag of de plannen en programma's in overeenstemming zijn met de materiële vereisten van de richtlijn.

De lidstaten moeten ook voorzien in de mogelijkheid voor het publiek dat krachtens artikel 31 van de kaderrichtlijn afval gerechtigd is deel te nemen, waaronder ngo's en particulieren, een rechter te verzoeken te beoordelen of hun procedurele waarborgen zijn geëerbiedigd.

In Nederland worden het landelijk afvalbeheerplan (LAP) en nationale afvalpreventieprogramma's door de minister vastgesteld op basis van de Wet milieubeheer (art. 10.3) en gepubliceerd in het Nederlandse Staatsblad.

De Commissie heeft in de Nederlandse wetgeving (de Wet milieubeheer) geen specifieke bepalingen gevonden over de mogelijkheid voor ngo's om op basis van de kaderrichtlijn afvalstoffen gerechtelijke stappen te ondernemen tegen de autoriteiten, ook met betrekking tot een verzuim (het niet vaststellen van het plan of programma of het niet opnemen van bepaalde maatregelen). Hieruit volgt dat de bepalingen van hoofdstuk 8 van de Awb inzake de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een besluit van toepassing zijn.

Aan het LAP wordt geen "beroepsclausule" toegevoegd waaruit zou blijken dat het plan openstaat voor beroep, waarschijnlijk omdat de autoriteiten van mening zijn dat de vaststelling van het plan niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De toevoeging van een dergelijke clausule aan een besluit is op grond van artikel 3:45 Awb vereist indien de autoriteiten van oordeel zijn dat beroep mogelijk is.

De Commissie heeft geen relevante rechtspraak gevonden waarin het tegenovergestelde wordt gesuggereerd, namelijk dat tegen de autoriteiten bij de bestuursrechter beroep kan worden ingesteld indien deze autoriteiten niet met passende afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's komen. De vaststelling van het afvalplan of -programma wordt door de bestuursorganen dus niet beschouwd als een besluit waartegen bij de bestuursrechter beroep in rechte kan worden ingesteld. Dergelijke situaties kunnen hooguit voor een civiele rechtbank worden aangevochten. De Commissie is van mening dat deze situatie (het ontbreken van een duidelijke bepaling) in strijd is met het algemene beginsel dat wetgeving die toegang tot de rechter biedt, moet voldoen aan de door het Hof in herinnering gebrachte vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid ⁽⁹⁸⁾.

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb ⁽⁹⁹⁾, extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter met betrekking tot een afvalplan of afvalpreventieprogramma, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn

⁽⁹⁸⁾ Arrest Commissie/Polen, punt 183.

⁽⁹⁹⁾ Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

in een civielrechtelijke context van afvalplannen of afvalprogramma's (of het verzuim deze vast te stellen).

Om deze redenen concludeert de Commissie dat het Nederlandse rechtskader voor toegang tot de rechter in bovengenoemde richtlijn niet in overeenstemming is met de vereisten van het EU-recht / artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

4.2. Richtlijn 2006/21/EG betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën (richtlijn mijnbouwafval)

Overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de richtlijn mijnbouwafval moet de bevoegde autoriteit een extern noodplan opstellen met de maatregelen die buiten het terrein moeten worden genomen als zich een ongeval voordoet. De lidstaten zorgen ervoor dat het betrokken publiek vroegtijdig en effectief in de gelegenheid wordt gesteld te participeren in de voorbereiding of de beoordeling van het externe noodplan dat moet worden opgesteld (artikel 6, lid 5, van de richtlijn mijnbouwafval).

Het vaststellen van een extern noodplan in de zin van de richtlijn mijnbouwafval is een handeling als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met als basis het Unierecht betreffende het milieu. De lidstaten moeten daarom voorzien in de mogelijkheid voor milieu-ngo's om voor een nationale rechter op te komen tegen het feit dat een plan of de actualisering daarvan niet binnen het voorziene tijdsbestek is vastgesteld, of te verzoeken om toetsing van de vraag of de plannen en programma's in overeenstemming zijn met de materiële vereisten van de richtlijn.

Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van het verdrag moeten de lidstaten ook voorzien in de mogelijkheid voor het publiek dat krachtens artikel 31 van de richtlijn mijnbouwafval gerechtigd is deel te nemen, waaronder ngo's en particulieren, een rechter te verzoeken te beoordelen of hun procedurele waarborgen zijn geëerbiedigd.

De Commissie heeft in de Nederlandse wetgeving geen specifieke bepalingen gevonden over de mogelijkheid voor ngo's om op basis van het externe noodplan zoals vereist door de richtlijn mijnbouwafval gerechtelijke stappen te ondernemen tegen de autoriteiten, ook met betrekking tot een verzuim (het niet vaststellen van een dergelijk plan of het niet erin opnemen van bepaalde maatregelen). Aan het plan wordt geen beroepsclausule toegevoegd, waarschijnlijk omdat de autoriteiten van mening zijn dat de vaststelling van het plan niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. De toevoeging van een dergelijke clausule aan een besluit is op grond van artikel 3:45 Awb vereist indien de autoriteiten van oordeel zijn dat beroep mogelijk is.

De Commissie heeft geen relevante rechtspraak gevonden waarin wordt gesuggereerd dat tegen de autoriteiten bij de bestuursrechter beroep kan worden ingesteld indien deze autoriteiten niet met een adequaat extern noodplan komen. Daarom geldt voor de externe noodplannen dezelfde redenering als die welke is uiteengezet met betrekking tot Richtlijn 2008/50/EG inzake luchtkwaliteit. Dat wil zeggen dat de vaststelling van het externe noodplan niet wordt beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen bij de bestuursrechter beroep in rechte kan worden ingesteld. Dergelijke situaties kunnen hooguit voor een civiele rechtbank worden aangevochten. De Commissie is van mening dat deze situatie (het ontbreken van een duidelijke bepaling in het Nederlandse recht) in strijd is met het algemene beginsel dat wetgeving die toegang tot de rechter biedt, moet

voldoen aan de door de rechtspraak in herinnering gebrachte vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid (¹⁰⁰).

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb (¹⁰¹), extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter met betrekking tot een adequaat extern noodplan, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van externe noodplannen (of het verzuim deze vast te stellen).

Om deze redenen concludeert de Commissie dat het Nederlandse rechtskader voor toegang tot de rechter in bovengenoemde richtlijn niet in overeenstemming is met de vereisten van het EU-recht / artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

5. Richtlijn 2012/18/EU betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso-richtlijn)

Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de Seveso-richtlijn moeten de bevoegde autoriteiten een extern noodplan opstellen voor de maatregelen die buiten de inrichting moeten worden genomen. Overeenkomstig artikel 12, lid 5, zorgen de lidstaten ervoor dat het betrokken publiek in een vroeg stadium de kans krijgt zijn mening te geven over de externe noodplannen wanneer deze worden opgesteld of aanzienlijk gewijzigd. Overeenkomstig artikel 12, lid 6, dragen de lidstaten er zorg voor dat externe noodplannen met passende tussenpozen van niet meer dan drie jaar door respectievelijk de exploitanten en de aangewezen autoriteiten opnieuw worden bezien, beproefd en zo nodig bijgewerkt.

Overeenkomstig artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus krijgen ook leden van het publiek toegang tot rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen aan te vechten, indien dit handelen of nalaten strijdig is met bepalingen van zijn nationale recht met betrekking tot het milieu. Het publiek of ngo's kunnen bijvoorbeeld van mening zijn dat het plan onvoldoende waarborgen biedt voor de preventie van verontreiniging. De Commissie is daarom van mening dat milieu-ngo's procesbevoegdheid moeten krijgen om het verzuim een extern noodplan in de zin van artikel 12, lid 1, punt c), van de Seveso-richtlijn op te stellen of bij te werken, aan te vechten.

De Seveso-richtlijn wordt in de Nederlandse rechtsorde ten uitvoer gelegd door middel van een besluit van de overheid (het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (¹⁰²)). In lijn met de benadering van de Nederlandse wetgever bevatten noch het besluit, noch de wetten waarop het gebaseerd is (waaronder de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) bepalingen inzake beroep. Dergelijke regels zijn alleen te vinden in de Awb, met name in de artikelen 1:1, 1:2 en 1:3 en 8:1 Awb.

(¹⁰⁰) Arrest Commissie/Polen, punt 183.

(¹⁰¹) Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

(¹⁰²) [wetten.nl - Regeling - Besluit risico's zware ongevallen 2015 - BWBR0036791 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Besluit risico's zware ongevallen 2015 - BWBR0036791 (overheid.nl))

Uit de Nederlandse rechtsorde blijkt niet dat bij de bestuursrechter beroep kan worden aangetekend tegen de autoriteiten indien deze geen (passend of herzien) extern noodplan vaststellen. De toevoeging van een dergelijke clause aan een besluit is op grond van artikel 3:45 Awb vereist indien de autoriteiten van oordeel zijn dat beroep mogelijk is.

Volgens openbaar beschikbare informatie kunnen ngo's immers geen beroep instellen tegen het besluit tot vaststelling van een extern noodplan door de autoriteiten (¹⁰³). Daarom geldt voor de externe noodplannen die vereist zijn op grond van de Seveso III-richtlijn dezelfde redenering als die welke is uiteengezet met betrekking tot Richtlijn 2008/50/EG inzake luchtkwaliteit. Dat wil zeggen dat de vaststelling van het externe noodplan niet wordt beschouwd als een besluit in de zin van de Awb (uit hoofde van artikel 1:3), waartegen bij de bestuursrechter op grond van hoofdstuk 8 van de Awb beroep in rechte kan worden ingesteld. Dergelijke situaties kunnen hooguit voor een Nederlandse civiele rechtbank worden aangevochten. De Commissie is van mening dat deze situatie (het ontbreken van een duidelijke bepaling in het Nederlandse recht) in strijd is met het algemene beginsel dat wetgeving die toegang tot de rechter biedt, moet voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid van het nationale recht (¹⁰⁴).

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb (¹⁰⁵), extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter met betrekking tot een extern noodplan, met name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van externe noodplannen (of het verzuim deze vast te stellen).

Om deze redenen concludeert de Commissie dat het kader voor toegang tot de rechter in bovengenoemde richtlijn niet in overeenstemming is met de vereisten van het EU-recht, met inbegrip van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

6. Lawaai

Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai

Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van de Geluidrichtlijn dragen de lidstaten er zorg voor dat actieplannen worden uitgewerkt voor de beheersing, op hun grondgebied, van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, waar nodig met inbegrip van lawaai-vermindering, voor a) plaatsen nabij belangrijke wegen waarop jaarlijks meer dan zes miljoen voertuigen passeren, belangrijke spoorwegen waarop jaarlijks meer dan 60 000 treinen passeren en belangrijke luchthavens; b) agglomeraties met meer dan 250 000 inwoners. Deze plannen hebben tot doel stille gebieden tegen een toename van geluidshinder te beschermen. De bevoegde autoriteiten bepalen zelf welke maatregelen deze plannen bevatten, maar die

(¹⁰³) [Blad gemeenschappelijke regeling 2022, 1089 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

(¹⁰⁴) Arrest Commissie/Polen, punt 183.

(¹⁰⁵) Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

maatregelen moeten in het bijzonder gericht zijn op prioritaire problemen die kunnen worden bepaald op grond van overschrijding van een relevante grenswaarde of andere door de lidstaten gekozen criteria, en zij moeten in de eerste plaats van toepassing zijn op de belangrijkste zones zoals die zijn vastgesteld door middel van de strategische geluidsbelastingkaarten. Artikel 8, lid 7, bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het publiek wordt geraadpleegd over voorstellen voor actieplannen.

Volgens de Commissie is het vaststellen van actieplannen in de zin van deze richtlijn een handeling als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met als basis het Unierecht betreffende het milieu. De Commissie is daarom van mening dat de lidstaten moeten voorzien in procesbevoegdheid voor milieu-ngo's om zich tot een nationale rechtbank te wenden indien de autoriteiten geen maatregelen hebben genomen om binnen het gestelde tijdsbestek aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, of om een plan aan te vechten dat niet volledig voldoet aan de vereisten van de richtlijn zoals uitgelegd door het HvJ-EU. Dit geldt ongeacht de juridische aard van de handeling tot vaststelling van het plan, met inbegrip van regelgevingshandelingen.

De lidstaten moeten ook voorzien in de mogelijkheid voor het publiek dat krachtens artikel 8, lid 7, gerechtigd is deel te nemen, waaronder ngo's en particulieren, een rechter te verzoeken te beoordelen of hun procedurele waarborgen zijn geëerbiedigd.

De richtlijn omgevingslawaaï wordt ten uitvoer gelegd in de Wet milieubeheer. Die wet voorziet niet in bepalingen inzake toegang tot de rechter, hetgeen betekent dat de Awb van toepassing is, met name de hoofdstukken 1 en 3 wat besluiten betreft, en hoofdstuk 8 wat het instellen van beroep tegen besluiten betreft. Het geluidsactieplan bevat geen beroepsclausule. De toevoeging van een dergelijke clausule aan een besluit is op grond van artikel 3:45 Awb vereist indien de autoriteiten van oordeel zijn dat beroep mogelijk is. De Commissie heeft geen relevante rechtspraak gevonden waarin wordt gesuggereerd dat tegen de autoriteiten bij de bestuursrechter beroep kan worden ingesteld indien deze autoriteiten niet met een (adequaat) geluidsactieplan komen. Volgens de openbaar beschikbare informatie wordt het geluidsactieplan op zich immers niet beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb ⁽¹⁰⁶⁾.

Daarom geldt voor de geluidsactieplannen die vereist zijn op grond van de Geluidrichtlijn dezelfde redenering als die welke is uiteengezet met betrekking tot Richtlijn 2008/50/EG inzake luchtkwaliteit. Dat wil zeggen dat de vaststelling van het geluidsactieplan niet wordt beschouwd als een besluit in de zin van de Awb waartegen bij de bestuursrechter beroep in rechte kan worden ingesteld. Dergelijke situaties kunnen hooguit voor een civiele rechtbank worden aangevochten. De Commissie is van mening dat deze situatie (het ontbreken van een duidelijke bepaling in het Nederlandse recht) in strijd is met het algemene beginsel dat wetgeving die toegang tot de rechter biedt, moet voldoen aan de in het milieurecht neergelegde vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

Indien een dergelijke vordering voor de civiele rechter mogelijk is, kunnen ngo's, aangezien het civiele recht geen uitdrukkelijke bepaling kent die vergelijkbaar is met artikel 1:2, derde lid, Awb ⁽¹⁰⁷⁾, extra moeilijkheden ondervinden bij het aanhangig maken van een zaak bij een civiele rechter met betrekking tot een geluidsactieplan, met

⁽¹⁰⁶⁾ [Instructieregels actieplan geluid - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

⁽¹⁰⁷⁾ Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

name vanwege de kostencomponent die verband houdt met de verplichte vertegenwoordiging in rechte (en die ontbreekt voor de bestuursrechter). De waarborg die voor ngo's bestaat in artikel 1:2, derde lid, Awb, waarin ten aanzien van rechtspersonen uitdrukkelijk wordt erkend dat hun belangen worden geacht de algemene en collectieve belangen te omvatten, kan evenzeer nodig zijn in een civielrechtelijke context van geluidsactieplannen (of het verzuim deze vast te stellen).

Om deze redenen concludeert de Commissie dat het kader voor toegang tot de rechter in bovengenoemde richtlijn niet in overeenstemming is met de vereisten van het EU-recht / artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

V CONCLUSIE

De Europese Commissie is bijgevolg van oordeel dat het Koninkrijk der Nederlanden de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 9, lid 3, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) in samenhang met artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en de milieuwetgeving van de EU.

De Commissie verzoekt uw regering krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie haar binnen twee maanden na ontvangst van dit schrijven haar opmerkingen over het hierboven uiteengezette standpunt te doen toekomen.

De Commissie behoudt zich het recht voor, na kennisneming van deze opmerkingen of indien haar binnen de vastgestelde termijn geen opmerkingen mochten bereiken, een met redenen omkleed advies als bedoeld in genoemd artikel uit te brengen.

Hoogachtend,

Voor de Commissie,
Virginijus SINKEVIČIUS
Lid van de Commissie

