



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/WS/bs/ATR2255/2022-U048

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 11 mei 2022

Betreft Wijziging Algemene wet bestuursrecht n.a.v. 'Varkens in nood'-arrest

Geachte heer Weerwind,

Op 30 maart 2022 heeft u het voorstel voor de *wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en aanpassing van enkele andere wetten naar aanleiding van een arrest van het Hof van Justitie van de EU over het Verdrag van Aarhus*¹ voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

Aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen zijn het zogenaamde 'Varkens in nood'-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 alsmede twee richtinggevende uitspraken van de Raad van State naar aanleiding van dit arrest. Het arrest gaat over de toegang tot de (bestuurs)rechter in bepaalde omgevingsrechtelijke zaken die vallen onder de werking van het Verdrag van Aarhus (1998). Dit verdrag heeft tot doel om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Daartoe verplicht het verdrag lidstaten maatregelen te treffen ter waarborging van rechten op toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de milieurechter. Het verdrag is indertijd via de *Wet uitvoering verdrag van Aarhus* geïmplementeerd. Daarbij werd als vertrekpunt gehanteerd dat de Awb voor wat betreft de voorbereidingsprocedure en de toegang tot de rechter niet hoefde te worden aangepast. Het arrest en de richtinggevende uitspraken maken echter duidelijk dat wijziging van de Awb noodzakelijk is voor wat betreft de toegang tot de bestuursrechter in geval van besluiten met aanzienlijke milieugevolgen (zogenaamde 'Aarhus'-besluiten).

¹ De formele titel van het aan ATR voorgelegde voorstel is *Wijziging van de artikelen 3:10, 3:15, 6:13, 7:1 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht en toevoeging van een bijlage bij artikel 6:13 van die wet naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 (C-826/18) over de uitleg van de artikelen 6 en 9, tweede en derde lid, van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998,289) en aanpassing van enkele andere wetten in verband met de vantoepassingverklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op enkele Aarhus-besluiten.*

Inhoud van het voorstel

Het voorliggende voorstel beoogt deze reparatie te bewerkstelligen. Het wijzigt daartoe de Awb op de volgende punten:

1. *Belanghebbenden*² bij een Aarhus-besluit hoeven in de bestuurlijke voorfase geen zienswijze te hebben ingebracht om een beroepsmogelijkheid te hebben bij de bestuursrechter.
2. *Niet-belanghebbenden*³ die een zienswijze hebben ingebracht in de bestuurlijke voorfase (of dat niet hebben gedaan zonder dat dit hen redelijkerwijs te verwijten is), krijgen ook beroepsrecht bij de bestuursrechter.
3. Het voorstel vult de Awb aan voor de situatie waarin de wetgever ten aanzien van een Aarhus-besluit géén of een andere voorbereidingsprocedure heeft voorgeschreven dan op grond van afdeling 3.4 Awb verplicht is. Daarbij wordt ook geregeld dat de kring van inspraakgerechtigden moet voldoen aan het verdrag.
4. Het voorstel verduidelijkt dat het indienen van een bezwaarschrift – als het gaat om een Aarhus-besluit – nooit een ontvankelijkheidseis bij de bestuursrechter is. Ook bevat het in dat kader enkele technische aanpassingen van enkele andere wetten.
5. Het wetsvoorstel geeft een afbakening van de zaken waarvoor de vier bovengenoemde punten gelden. Hierbij sluit het nauw aan bij het Verdrag van Aarhus zelf.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat het arrest van het Europese Hof van Justitie en de daarop gebaseerde richtinggevende uitspraken van de Raad van State laten zien dat de implementatie van het Verdrag van Aarhus reparatie behoeft. Aanpassing van de Awb (en enkele andere wetten) is noodzakelijk met het oog op de naleving en juiste implementatie van dit verdrag. Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak van het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat bij de totstandkoming ervan drie varianten voor dit wetsvoorstel zijn verkend:

1. een regeling die nauw aansluit bij het Verdrag en het 'Varkens in nood'-arrest;
2. een bredere regeling voor met de inspraakprocedure van de Awb (afdeling 3.4) voorbereide besluiten in het gehele omgevingsrecht;
3. een nog bredere regeling voor alle met de inspraakprocedure van de Awb voorbereide besluiten in het gehele bestuursrecht.

² Belanghebbenden en niet-belanghebbenden kunnen natuurlijke of rechtspersonen zijn.

³ Het wetsvoorstel spreekt in het nieuwe artikel 8.1 AWB van 'een ander dan de belanghebbende'.

Er is gekozen voor de variant die nauw aansluit bij het Verdrag en het 'Varkens in nood'-arrest, omdat dit voorkomt dat de verruiming van het beroepsrecht veel breder wordt dan voor een correcte omzetting van het verdrag nodig is. Een dergelijke grote verbreding kan namelijk leiden tot minder voortvarende en minder efficiënte besluitvorming in de bestuurlijke en rechterlijke fase. Bovendien brengt zij opnieuw een risico van niet-volledige implementatie met zich mee. Verder kondigt de toelichting bij het voorstel een onderzoek aan of nadere (systeem)verbeteringen nodig zijn voor de juiste implementatie van het verdrag en voor een toekomstbestendig stelsel. Aanleiding voor het onderzoek vormt onder meer de vraag vanuit het bedrijfsleven over de mogelijk onnodig vertragende werking van bestuursrechtelijke procedures en de vernieuwing van de bestuurscultuur. Deze vernieuwing is gericht op meer transparantie en grotere toegankelijkheid van het overheidshandelen in besluitvorming en beoogt burgers, bedrijven en andere actoren eerder te betrekken bij de besluitvorming.

Het college constateert dat het Verdrag van Aarhus en de implementatiewetgeving zich beperken tot activiteiten met aanzienlijke milieugevolgen. Deze activiteiten zijn limitatief opgesomd in een bijlage bij het verdrag. Het verdrag en de implementatiewetgeving bewerkstelligen daarmee al een zekere mate van proportionaliteit. Het college heeft geen nadere opmerkingen ten aanzien van mogelijk minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Het voorstel biedt partijen een grotere toegang tot de bestuursrechter. Het biedt henzelf en ook het milieu daarmee een grotere bescherming. Daartegenover staat dat initiatiefnemers van initiatieven met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu te maken kunnen krijgen met langere doorlooptijden en hogere plankosten. Het college constateert dat de bestuursrechtelijke procedures niet veranderen en dat dit voorstel daardoor voor de werkbaarheid voor initiatiefnemers van activiteiten in het fysieke domein beperkte gevolgen heeft. Het college stelt daarbij wel de vraag of het voor initiatiefnemers altijd voldoende helder zal zijn hoever de kring van met name niet-belanghebbenden zich zal strekken en in hoeverre zij deze kring in de praktijk moeten informeren c.q. betrekken. Niet-belanghebbenden krijgen een recht op beroep bij de bestuursrechter als zij in de bestuurlijke voorfase een zienswijze hebben ingebracht (of als ze dat niet hebben gedaan, dit hen redelijkerwijs niet te verwijten is). Hierdoor zou de situatie kunnen ontstaan dat initiatiefnemers zich ten onrechte genooddaakt voelen om in de bestuurlijke fase (ook) een (brede) kring van niet-belanghebbenden te benaderen en te informeren over hun voornemens. Dit verhoogt mogelijk de doorlooptijd en in ieder geval de plankosten voor die initiatiefnemers.

3.1 Het college adviseert in de toelichting aan te geven of en in hoeverre voorlichtings- en informatie-activiteiten van initiatiefnemers worden verwacht voor niet-belanghebbenden.

Het voorstel vergemakkelijkt de toegang van belanghebbenden en niet-belanghebbenden tot de bestuursrechter. Belanghebbenden hoeven geen zienswijze in te dienen om toegang tot de bestuursrechter te behouden. Niet-belanghebbenden krijgen toegang tot de bestuursrechter als zij een zienswijze hebben ingebracht (of het niet inbrengen van een zienswijze hen redelijkerwijs niet te verwijten is). Daarmee lijkt de werkbaarheid van het voorstel voor belanghebbenden en niet-belanghebbenden niet in het geding. Het college merkt hier echter bij op dat het relativiteitsbeginsel in stand blijft. Op basis van

dit vereiste uit de Awb bepaalt de bestuursrechter of de norm waarop een betrokkene zich beroept, geschreven is om zijn belang te beschermen. Als dat verband onvoldoende aanwezig is, zal de bestuursrechter de beroepsgronden niet inhoudelijk beoordelen. Dit doet de vraag rijzen of en in hoeverre het relativiteitsvereiste een blokkade vormt voor met name niet-belanghebbenden om succesvol bij de bestuursrechter in beroep te gaan. Indien dit het geval is, zullen de voorgestelde wijzigingen van het bestuursprocesrecht in de praktijk uiteindelijk weinig effectief zijn.

3.2 Het college adviseert om nader te onderzoeken welke gevolgen het in stand houden van het relativiteitsvereiste heeft voor de toegang van belanghebbenden en niet-belanghebbenden tot de bestuursrechter.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat het voorstel geen noemenswaardige gevolgen heeft voor de regeldruk, aangezien de wijzigingen met name betrekking hebben op het bestuursprocesrecht en het borgen van verdragsrechtelijke verplichtingen. Het college onderschrijft deze inschatting niet. De uitbreiding van de beroepsmogelijkheden bij de bestuursrechter kunnen naar verwachting leiden tot meer beroepszaken en daarmee tot langere doorlooptijden en hogere plankosten voor met name de initiatiefnemers, zeker gelet op de toch al beperkte capaciteit bij de rechterlijke macht. Het college constateert dat deze ontwikkelingen haaks staan op het streven van het huidige en voorgaande kabinetten om doorlooptijden en plankosten juist te verlagen. Dit streven leidde in 2010 tot de Crisis- en Herstelwet en ligt ten grondslag aan de vernieuwing van het omgevingsrecht.

Gelet op deze mogelijk grote gevolgen ligt het in de rede om te monitoren hoe de bestuursrechtelijke procespraktijk zich na inwerkingtreding van het voorstel ontwikkelt.⁴ Deze monitoring kan plaatsvinden aan de hand van enkele indicatoren. Te denken valt daarbij aan (1) hoeveel belanghebbenden zonder een zienswijze te hebben ingebracht direct in beroep zijn gegaan bij de bestuursrechter en/of hoeveel nieuwe gronden zij daar hebben aangevoerd (vergeleken met een ingebrachte zienswijze); (2) hoeveel niet-belanghebbenden in beroep zijn gegaan; en (3) hoeveel tijd deze procedures in beslag hebben genomen c.q. tot welk (extra) tijdbeslag de bredere proceduremogelijkheden hebben geleid voor uitvoerders en initiatiefnemers van projecten.⁵ Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar de regeldrukgevolgen en doorlooptijden in de verschillende fasen van een activiteit (voorbereiding, planvorming, besluitvorming, beroep). Verder kan gemonitord worden welke neveneffecten zich voordoen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om ontwikkelingen die (indirect) invloed hebben op het belanghebbende-begrip.

4.1 Het college adviseert om te monitoren hoe de bestuursrechtelijke procespraktijk zich na inwerkingtreding van het voorstel ontwikkelt.

⁴ Monitoring van de regeldrukgevolgen is ook van belang om na te gaan of de verwezenlijking van doelen van aanverwante wetgeving niet in het geding is. Zo beoogt de herziening van het omgevingsrecht het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke omgeving. Een vertraging van procedures als gevolg van de wijziging van de Awb staat hiermee op gespannen voet.

⁵ Zie bijvoorbeeld de Monitor invoering Omgevingswet - Aan de slag met de Omgevingswet.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel indienen, nadat rekening is gehouden met de adviespunten.

Dit dictum betreft geen oordeel over de wenselijkheid van het voorstel. Het drukt uit dat de kwaliteit van de onderbouwing verbetering en aanvulling behoeft, zodat goed afgewogen besluitvorming mogelijk wordt en de (regeldruk)gevolgen van het voorstel zo snel mogelijk duidelijk worden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris