

[Startpagina](#) > Toegang tot de rechter die buiten het toepassingsgebied van de MEB-richtlijn, IPPC en de richtlijn industriële emissies valt, toegang tot informatie en de milieuaansprake

Toegang tot de rechter die buiten het toepassingsgebied van de MEB-richtlijn, IPPC en de richtlijn industriële emissies valt, toegang tot informatie en de milieuaansprake

1.1. Besluiten, handelingen of nalatigheden met betrekking tot specifieke activiteiten die onder het toepassingsgebied van de EU-milieuwetgeving vallen, maar buiten het toepassingsgebied van de MEB-richtlijn (milieueffectbeoordeling) en de richtlijn industriële emissies^[1]

1) Wat zijn de toepasselijke nationale wettelijke regels inzake procesbevoegdheid voor zowel individuele personen als ngo's die a) een bestuursrechtelijke toetsing willen aanvragen en b) een beroep bij een nationale rechter willen instellen met betrekking tot de procedures voor de vaststelling van het besluit, de handeling of de nalatigheid en de inhoud ervan (met name de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan en eventuele termijnen voor het instellen van een rechtsmiddel)? Hoe doeltreffend is het niveau van toegang tot nationale rechtbanken in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de daarmee verband houdende nationale rechtspraak?

Er is een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geschillen. De artikelen 1:2 Awb over 'belanghebbenden' die toegang tot de bestuursrechtspraak hebben op grond van artikel 8:1 Awb en artikel 6:13 Awb zijn relevant. In het algemeen kan het niveau van toegang tot nationale bestuursrechters als zeer doeltreffend worden beschouwd aangezien de procedures toegankelijk en niet duur zijn; bovendien wordt de bestuursrechter geacht een actieve rechter te zijn om de zaak te onderzoeken. Recentelijk is de discussie over de toepassing van artikel 6:13 Awb echter op gang gebracht door het HvJ EU (zaak C-826/18), omdat het oordeelde dat deze bepaling gedeeltelijk in strijd is met het Verdrag van Aarhus, aangezien die bepaling vereist dat belanghebbenden deelnemen aan de voorbereidingsprocedure voor een besluit om toegang tot de rechter te hebben. Zie nader toegelicht in punt 1.4 en 1.8.1, sub 7 en 8.

2) Wat is de reikwijdte van de bestuursrechtelijke toetsing (indien van toepassing) en het beroep bij een rechterlijke instantie (indien van toepassing)? Heeft zij betrekking op zowel de formele als de materiële rechtmatigheid?

Er is een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geschillen. De reikwijdte van de bestuursrechtelijke toetsing bestrijkt de procedurele en materiële rechtmatigheid van besluiten van het bevoegd gezag, zolang de beroepsgronden door de appellant zijn aangevoerd.

3) Moeten eerst de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen zijn alvorens er beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld?

Het stelsel van rechterlijke toetsing schrijft voor dat alle bestuursrechtelijke beroepsprocedures moeten zijn gebruikt en uitgeput voordat beroep kan worden ingesteld (artikel 6:13 GALA). Er is een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geschillen. Zie nader toegelicht paragraaf 1.3 en 1.4.

4) Is het voor procesbevoegdheid voor de nationale rechter noodzakelijk om deel te nemen aan de fase van openbare raadpleging van de bestuursrechtelijke procedure — opmerkingen formuleren, deelnemen aan hoorzittingen enz.?

Ja, artikel 6:13 Awb voorziet in de algemene regel dat het noodzakelijk is deel te nemen aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van een besluit door zienswijzen in te dienen of deel te nemen aan hoorzittingen. Er is

een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geschillen. Zie meer in detail paragraaf 1.8.1 sub 7 en 8.

5) Zijn er gronden/argumenten die zijn uitgesloten van de fase van beroep bij een rechterlijke instantie?

In beginsel is dat niet het geval. Wanneer een besluit echter uit meerdere onderdelen bestaat die afzonderlijk kunnen worden vernietigd door de bestuursrechter, dan moet een ieder die tegen een dergelijk deel van een besluit gronden aanvoert, dat onderdeel ook al in een (bestuurlijke voorbereidings-)procedure hebben aangevochten om ontvankelijk te zijn (artikel 6:13 Awb). Er is een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geschillen.

6) Eerlijk, billijk — hoe wordt dit toegepast in het nationale rechtsgebied?

Er is een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geschillen. De Nederlandse rechter streeft naar procedures met een eerlijk evenwicht (fair balance) tussen de partijen; in bestuursrechtelijke zaken kan dit betekenen dat de rechter zich pro-actiever opstelt tegenover 'zwakkere' partijen en daardoor en vanwege de complexe aard van de technische kwesties in milieuzaken wellicht eerder geneigd is een deskundige om advies te vragen.

7) Hoe is het begrip "snel" in de nationale wetgeving omgezet?

Er is geen specifieke wetgeving ter uitvoering van het begrip "tijdig" met betrekking tot gebieden die onder het EU-recht vallen, aangezien de Algemene wet bestuursrecht voldoende bepalingen bevat over tijdige besluitvorming en tijdige gerechtelijke procedures.

8) Zijn er dwangmiddelen tot rechtsherstel beschikbaar? Zo ja, wat zijn de procedurele vereisten om hiervoor in aanmerking te komen? Gelden er speciale regels voor elke sector, afgezien van de algemene nationale bepalingen?

Er bestaat geen specifieke wetgeving over het treffen van een voorlopige voorziening met betrekking tot de hier relevante kwesties. De Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen over de mogelijkheden van een voorlopige voorziening, die in paragraaf 1.7.2 nader zijn besproken.

9) Wat zijn de regels ten aanzien van de kosten van toegang tot de rechter om op deze gebieden een beroep in te stellen? Wat zijn de mogelijke gevolgen als een zaak voor de rechter wordt verloren? Wat zijn de waarborgen die buitensporige kosten moeten voorkomen en wordt in de wetgeving uitdrukkelijk bepaald dat kosten niet buitensporig mogen zijn?

Er is geen specifieke wetgeving betreffende de kosten van toegang tot de rechter en de gevolgen van het verliezen van de procedure, afgezien van de algemene bepaling waarin de Algemene wet bestuursrecht voorziet. Zie hierboven. Het beginsel 'de verliezer betaalt' is niet van toepassing in bestuursrechtelijke geschillen, hoewel het bevoegd gezag in de meeste gevallen de griffierechten en de proceskosten voor de belanghebbende zal moeten vergoeden wanneer het besluit door de rechter wordt vernietigd. Het bevoegd gezag zal in de meeste gevallen een forfaitair bedrag aan proceskosten (zoals de kosten in verband met advocaten die de aanvrager vertegenwoordigen) moeten betalen. De belanghebbende zal alleen worden gedwongen de kosten van het bevoegd gezag te betalen wanneer hij duidelijk misbruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Dit is praktisch nooit het geval. Voor derden zullen de kosten in de meeste gevallen niet worden vergoed. Er is geen expliciete bepaling waarin is opgenomen dat proceskosten niet excessief hoog mogen zijn.

1.2. Besluiten, handelingen of nalatigheden met betrekking tot de bestuursrechtelijke procedures die moeten worden gevolgd om te voldoen aan de nationale uitvoeringswetgeving voor Richtlijn 2001/42/EG inzake strategische milieueffectbeoordeling (SMEB)[2]

1) Wat zijn de toepasselijke nationale wettelijke regels inzake procesbevoegdheid voor zowel individuele personen als ngo's die a) een bestuursrechtelijke toetsing willen aanvragen en b) een beroep bij een nationale rechter willen instellen met betrekking tot de procedures voor de vaststelling van het besluit, de handeling of de nalatigheid (met name de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan en eventuele termijnen voor het instellen van een

rechtsmiddel)? Hoe doeltreffend is het niveau van toegang tot nationale rechtbanken in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de daarmee verband houdende nationale rechtspraak?

Er is niet voorzien in een speciale regeling voor toegang tot de rechter wanneer een strategische milieueffectrapportage is vereist, afgezien van de hierboven besproken algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat rechterlijke toetsing alleen mogelijk is tegen het definitieve besluit wanneer dit kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en niet wordt aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (of een plan zonder rechtstreeks bindende werking voor het publiek). In een groot aantal gevallen is er dan ook geen toetsing door een bestuursrechter mogelijk. Is die er wel, dan kan alleen een belanghebbende (art. 1:2 Awb) ontvankelijk procederen, zoals in elke bestuursrechtelijke procedure het geval is. Zie hierboven.

In de meeste gevallen wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd ter voorbereiding van het besluit waarvoor een strategische milieueffectbeoordeling is vereist en in de meeste van deze bestuurlijke procedures heeft een ieder het recht zijn mening te geven over een ontwerpbesluit. In procedures voor de bestuursrechter wordt echter alleen aan belanghebbenden toegang verleend (art. 1:2 Awb). Het niveau van toegang is vrij hoog, aangezien de kosten en de financiële risico's van het instellen van beroep laag zijn en de formele vereisten voor toegang redelijk zijn. Hoe het ook zij, relevant is nog dat het systeem van artikel 6:13 Awb, dat alle belanghebbenden verplicht hun zienswijze tegen een ontwerpbesluit in de voorbereidingsprocedure kenbaar te maken, gedeeltelijk in strijd is geoordeeld met het Verdrag van Aarhus.

2) Wat is de reikwijdte van de bestuursrechtelijke toetsing (indien van toepassing) en het beroep bij een rechterlijke instantie (indien van toepassing)? Heeft zij betrekking op zowel de formele als de materiële rechtmatigheid?

Er is niet voorzien in een speciale regeling anders dan de regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor toegang tot de bestuursrechter wanneer een strategische milieueffectbeoordeling is vereist. De reikwijdte van de rechterlijke toetsing heeft betrekking op zowel de procedurele als de materiële rechtmatigheid, zolang de belanghebbende daarover beroepsgronden heeft aangevoerd. Zie hierboven voor informatie over de algemene regels inzake toegang tot de rechter in bestuursrechtelijke zaken.

3) Moeten eerst de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen zijn alvorens er beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld?

Ja; het systeem van rechterlijke toetsing schrijft voor dat alle bestuurlijke procedures moeten zijn gebruikt en uitgeput voordat beroep op de rechter kan worden ingesteld (artikel 6:13 Awb). Er is geen speciale regeling anders dan de regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor toegang tot de rechter wanneer opnieuw een strategische milieueffectbeoordeling is vereist. Zie hierboven voor informatie over de algemene regels inzake toegang tot de rechter in bestuursrechtelijke zaken.

4) Is het voor procesbevoegdheid voor de nationale rechter noodzakelijk om deel te nemen aan de fase van openbare raadpleging van de bestuursrechtelijke procedure — opmerkingen formuleren, deelnemen aan hoorzittingen enz.?

Ja, artikel 6:13 Awb voorziet in de algemene regel dat het noodzakelijk is deel te nemen aan de openbare voorbereidingsprocedure. Er is niet voorzien in een specifieke regeling voor toegang tot de rechter anders dan de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht wanneer een strategische milieueffectbeoordeling is vereist. Zie hierboven voor informatie over de algemene regels inzake toegang tot de rechter in administratieve rechtszaken.

5) Zijn er dwangmiddelen tot rechtsherstel beschikbaar? Zo ja, wat zijn de procedurele vereisten om hiervoor in aanmerking te komen? Gelden er speciale regels voor elke sector, afgezien van de algemene nationale bepalingen?

Er bestaat geen specifieke wetgeving over voorlopige voorziening anders dan die in de Algemene wet bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen over de mogelijkheden tot het treffen van voorlopige voorzieningen, die hierboven zijn besproken. Er is geen specifieke regeling voor toegang tot de rechter wanneer een strategische milieueffectrapportage vereist is. Zie hierboven voor informatie over de algemene regels

inzake toegang tot de rechter in bestuursrechtelijke zaken.

6) Wat zijn de regels ten aanzien van de kosten van toegang tot de rechter om op deze gebieden een beroep in te stellen? Wat zijn de mogelijke gevolgen als een zaak voor de rechter wordt verloren? Wat zijn de waarborgen die buitensporige kosten moeten voorkomen en wordt in de wetgeving uitdrukkelijk bepaald dat kosten niet buitensporig mogen zijn?

Er is geen specifieke wetgeving betreffende de kosten van toegang tot de rechter en de gevolgen van het verliezen van de procedure, afgezien van de algemene bepaling waarin de Algemene wet bestuursrecht voorziet. Zie hierboven. Het beginsel "de verliezer betaalt" is niet van toepassing in bestuursrechtelijke rechtszaken, hoewel het bevoegd gezag in de meeste gevallen de griffierechten en proceskosten voor de belanghebbende zal moeten vergoeden wanneer het besluit door de bestuursrechter wordt vernietigd. Ook zal het bevoegd gezag in de meeste gevallen een forfaitair bedrag aan proceskosten (zoals de kosten in verband met advocaten die de aanvrager vertegenwoordigen) aan de belanghebbende moeten betalen. De belanghebbende zal alleen worden gedwongen de kosten van het bevoegd gezag te vergoeden wanneer hij duidelijk misbruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Dit is praktisch nooit het geval. Voor derden zullen de kosten in de meeste gevallen niet worden vergoed. Er is geen expliciete bepaling waarin is opgenomen dat proceskosten niet excessief hoog mogen zijn.

1.3. Besluiten, handelingen of nalatigheden met betrekking tot de bestuursrechtelijke procedures die moeten worden gevolgd om te voldoen aan de vereisten inzake inspraak van het publiek van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus met betrekking tot plannen en programma's die niet zijn onderworpen aan de procedures van Richtlijn 2001/42/EG inzake strategische milieueffectbeoordeling (SMEB)[3]

1) Wat zijn de toepasselijke nationale wettelijke regels inzake procesbevoegdheid voor zowel individuele personen als ngo's die a) een bestuursrechtelijke toetsing willen aanvragen en b) een beroep bij een nationale rechter willen instellen met betrekking tot de procedures voor de vaststelling van het besluit, de handeling of de nalatigheid (met name de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan en eventuele termijnen voor het instellen van een rechtsmiddel)? Hoe doeltreffend is het niveau van toegang tot nationale rechtbanken in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de daarmee verband houdende nationale rechtspraak?

Er is niet voorzien in een speciale regeling voor toegang tot de rechter, ongeacht of een strategische milieueffectrapportage is vereist of niet. Dit betekent dat rechterlijke toetsing door de bestuursrechter alleen mogelijk is tegen het definitieve besluit wanneer dit kan worden beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en niet wordt beschouwd als een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (of een plan zonder rechtstreeks bindende werking voor het publiek). In een groot aantal gevallen is er dus geen sprake van bestuursrechtelijke toetsing. Wanneer dat wel het geval is, dan kan alleen een belanghebbende (artikel 1:2 Awb) in beroep komen, zoals in elke procedure bij de bestuursrechter het geval is. Zie hierboven.

In de meeste gevallen wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd ter voorbereiding van het besluit waarvoor een strategische milieueffectbeoordeling vereist is en in de meeste van die bestuurlijke procedures heeft iedereen het recht zijn zienswijze in te dienen. In beroepsprocedures bij de bestuursrechter wordt echter alleen aan belanghebbenden toegang verleend (artikel 1:2 Awb). Het niveau van toegang is vrij hoog, aangezien de kosten en de financiële risico's van het instellen van beroep laag zijn en de formele vereisten redelijk zijn. Hoe het ook zij, het systeem van artikel 6:13 Awb, dat alle belanghebbende partijen verplicht hun zienswijze tegen een ontwerpbesluit in de voorbereidingsprocedure kenbaar te maken, is gedeeltelijk in strijd met het Verdrag van Aarhus.

2) Wat is de reikwijdte van de bestuursrechtelijke toetsing (indien van toepassing) en het beroep bij een rechterlijke instantie (indien van toepassing)? Heeft zij betrekking op zowel de formele als de materiële rechtmatigheid?

Er is niet voorzien in een speciale regeling voor toegang tot de rechter wanneer een strategische

milieueffectbeoordeling is vereist of wanneer dat niet het geval is. Ja, het toepassingsgebied van de bestuursrechtelijke toetsing (indien van toepassing) heeft betrekking op de procedurele en materiële rechtmatigheid, zolang de belanghebbende daarover beroepsgronden heeft aangevoerd. Zie hierboven voor informatie over de algemene regels inzake toegang tot de rechter in bestuursrechtelijke zaken.

3) Moeten eerst de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen zijn alvorens er beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld?

Ja; het systeem van rechterlijke toetsing schrijft voor dat alle bestuurlijke procedures moeten zijn gebruikt en uitgeput voordat beroep op de rechter kan worden ingesteld (artikel 6:13 Awb). Er is geen speciale regeling anders dan de regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor toegang tot de rechter wanneer opnieuw een strategische milieueffectbeoordeling is vereist. Zie hierboven voor informatie over de algemene regels inzake toegang tot de rechter in bestuursrechtelijke zaken.

4) Is het voor procesbevoegdheid voor de nationale rechter noodzakelijk om deel te nemen aan de fase van openbare raadpleging van de bestuursrechtelijke procedure — opmerkingen formuleren, deelnemen aan hoorzittingen enz.?

Ja; het systeem van rechterlijke toetsing schrijft voor dat alle bestuurlijke procedures moeten zijn gebruikt en uitgeput voordat beroep op de rechter kan worden ingesteld (artikel 6:13 Awb). Er is geen speciale regeling anders dan de regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor toegang tot de rechter wanneer opnieuw een strategische milieueffectbeoordeling is vereist. Zie hierboven voor informatie over de algemene regels inzake toegang tot de rechter in bestuursrechtelijke zaken.

5) Zijn er dwangmiddelen tot rechtsherstel beschikbaar? Zo ja, wat zijn de procedurele vereisten om hiervoor in aanmerking te komen? Gelden er speciale regels voor elke sector, afgezien van de algemene nationale bepalingen?

Er bestaat geen specifieke wetgeving over het treffen van een voorlopige voorziening met betrekking tot de hier relevante kwesties. De Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen over de mogelijkheden van een voorlopige voorziening, die in paragraaf 1.7.2 nader zijn besproken.

6) Wat zijn de regels ten aanzien van de kosten van toegang tot de rechter om op deze gebieden een beroep in te stellen? Wat zijn de mogelijke gevolgen als een zaak voor de rechter wordt verloren? Wat zijn de waarborgen die buitensporige kosten moeten voorkomen en wordt in de wetgeving uitdrukkelijk bepaald dat kosten niet buitensporig mogen zijn?

Er is geen specifieke wetgeving betreffende de kosten van toegang tot de rechter en de gevolgen van het verliezen van de procedure, afgezien van de algemene bepaling waarin de Algemene wet bestuursrecht voorziet. Zie hierboven. Het beginsel "de verliezer betaalt" is niet van toepassing in bestuursrechtelijke procedures, hoewel het bevoegd gezag in de meeste gevallen de griffierechten en de proceskosten voor de belanghebbende zal moeten betalen wanneer het besluit door de bestuursrechter wordt vernietigd. Ook zal het bevoegd gezag in de meeste gevallen een forfaitair bedrag aan proceskosten (zoals de kosten in verband met advocaten die de aanvrager vertegenwoordigen) aan de belanghebbende moeten betalen. De belanghebbende zal alleen worden gedwongen de kosten van het bevoegd gezag te betalen wanneer hij duidelijk misbruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Dit is praktisch nooit het geval. Voor derden zullen de kosten in de meeste gevallen niet worden vergoed. Er is geen expliciete bepaling waarin is opgenomen dat proceskosten niet excessief hoog mogen zijn.

1.4. Besluiten, handelingen of nalatigheden, ook met betrekking tot plannen en programma's die krachtens de EU-milieuwetgeving moeten worden voorbereid[4]

1) Wat zijn de toepasselijke nationale wettelijke regels inzake procesbevoegdheid voor zowel individuele personen als ngo's die a) een bestuursrechtelijke toetsing willen aanvragen en b) een beroep bij een nationale rechter willen instellen met betrekking tot de inhoud van een plan (met name de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan en

eventuele termijnen voor het instellen van een rechtsmiddel)? Hoe doeltreffend is het niveau van toegang tot nationale rechtbanken in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de daarmee verband houdende nationale rechtspraak?

Er is niet voorzien in een speciale algemene regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot plannen en programma's die krachtens de EU-milieuwetgeving vereist zijn. Dit betekent dat bestuursrechtelijke toetsing alleen mogelijk is tegen het definitieve besluit wanneer dit kan worden beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en niet wordt beschouwd als een algemeen bindend voorschrift of een beleidsregel (of als een plan zonder rechtstreeks bindend effect voor het publiek). In een groot aantal gevallen is er dan ook geen sprake rechterlijke toetsing, bijvoorbeeld bij luchtkwaliteitsplannen. Wanneer dat wel het geval is, bijvoorbeeld tegen een beheerplan voor een Natura 2000-gebied wanneer dat inhoudt dat voor bepaalde activiteiten geen vergunning nodig is op grond van de implementatie van de Habitatrichtlijn, kan alleen een belanghebbende (artikel 1:2 Awb) beroep instellen, zoals in elke procedure voor de bestuursrechter het geval is. Zie hierboven.

In de meeste gevallen wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd om het besluit voor te bereiden en in de meeste van deze procedures heeft een ieder het recht om zijn zienswijze in te brengen. In beroepsprocedures wordt echter alleen aan belanghebbenden toegang tot de rechter verleend (artikel 1:2 Awb). Het niveau van toegang is vrij hoog, aangezien de kosten en de financiële risico's van het instellen van beroep laag zijn en de formele vereisten redelijk zijn. Hoe het ook zij, het systeem waarin artikel 6:13 Awb voorziet, op grond waarvan alle belanghebbenden in de preparatoire procedure hun standpunt tegen een ontwerpbesluit kenbaar moeten maken alvorens beroep in te mogen stellen, is gedeeltelijk in strijd met het Verdrag van Aarhus.

2) Maakt de vorm waarin het plan of programma wordt vastgesteld een verschil wat de procesbevoegdheid aangaat (zie ook punt 2.5 hierna)?

Relevant voor de bevoegdheid van de Nederlandse bestuursrechter is in de eerste plaats de vraag of het plan of het programma kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb dat niet bestaat uit algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels. Plannen en of programma's die op grond van het EU-milieuwetrecht verplicht zijn, worden vaak beschouwd als beleidsdocumenten waarmee de overheid een bepaald doel kan bereiken of die een (indirect) toetsingskader bieden voor de beoordeling van vergunningaanvragen of voor de vaststelling van een bestemmingsplan dat burgers (direct) raakt en tegen welke besluiten bij de rechter kan worden opgekomen. In veel gevallen worden de plannen en programma's echter niet beschouwd als een besluit waartegen belanghebbenden op kunnen komen bij de bestuursrechter. Dit is niet alleen het geval omdat de plannen en programma's zullen worden gevolgd door concretiserende besluiten die kunnen worden aangevochten, maar ook omdat de belanghebbende in het kader van de rechterlijke toetsing van deze concrete besluiten zich kunnen beroepen op de mogelijkheid van exceptieve toetsing, waarbij wordt beoordeeld of het concrete besluit door het bevoegd gezag mocht worden gebaseerd op het plan of programma dat de grondslag voor het besluit vormde. Alleen indien het plan of programma zelf concrete, rechtstreeks bindende rechtsgevolgen voor de burgers heeft, bijvoorbeeld het beheersplan van een Natura 2000-gebied dat bepaalde activiteiten zonder vergunning toestaat, staat de rechterlijke toetsing open voor een belanghebbende (artikel 1:2 Awb).

3) Wat is de reikwijdte van de bestuursrechtelijke toetsing (indien van toepassing) en het beroep bij een rechterlijke instantie (indien van toepassing)? Heeft zij betrekking op zowel de formele als de materiële rechtmatigheid?

Er is niet voorzien in een speciale algemene regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot plannen en programma's die krachtens de EU-milieuwetgeving vereist zijn. In een procedure van rechterlijke toetsing van een concreet besluit kan de belanghebbende zich beroepen op de mogelijkheid van exceptieve toetsing, waarbij het betreffende plan of programma wordt beoordeeld in de procedure tegen het concrete besluit. In het algemeen wordt aangenomen dat bij deze beoordeling meer terughoudend is, maar dat deze beoordeling nog altijd betrekking zal hebben op zowel de procedurele als de materiële rechtmatigheid, hoewel procedurele gebreken minder relevant worden geacht voor de vraag of de bevoegde instantie het plan of programma kon toepassen om het bestreden concrete besluit te nemen.

4) Moeten eerst de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen zijn alvorens er beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld?

Het systeem van rechtsbescherming schrijft voor dat alle bestuurlijke procedures moeten zijn gebruikt en uitgeput voordat beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter (artikel 6:13 Awb). Ten aanzien van het vereiste van

deelname aan de aan de rechterlijke beoordeling voorafgaande bestuurlijke procedure geldt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in het arrest in zaak C-826/18 heeft geoordeeld dat deze eis gedeeltelijk in strijd is met het Verdrag van Aarhus (ECLI:EU:C:2020:514). Er is niet voorzien in een speciale algemene regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot plannen en programma's die krachtens de EU-milieuwetgeving vereist zijn. Zie hierboven.

5) Is het voor procesbevoegdheid voor de nationale rechter noodzakelijk om deel te nemen aan de fase van openbare raadpleging van de bestuursrechtelijke procedure — opmerkingen formuleren, deelnemen aan hoorzittingen enz.?

Artikel 6:13 Awb voorziet in de algemene regel dat het noodzakelijk is deel te nemen aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb als die is voorgeschreven. Dat kan door zienswijzen in te dienen tegen een ontwerpbesluit. Ten aanzien van het vereiste van deelname aan de aan de rechterlijke beoordeling voorafgaande bestuurlijke procedure geldt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in het arrest in zaak C-826/18 heeft geoordeeld dat deze eis gedeeltelijk in strijd is met het Verdrag van Aarhus (ECLI:EU:C:2020:514). Er is niet voorzien in een speciale algemene regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot plannen en programma's die krachtens de EU-milieuwetgeving vereist zijn.

6) Zijn er gronden/argumenten die zijn uitgesloten (niet aanvaardbaar) in de fase van beroep bij een rechterlijke instantie?

In beginsel is dat niet het geval. Wanneer een besluit echter uit meerdere onderdelen bestaat die afzonderlijk kunnen worden vernietigd door de bestuursrechter, moet een ieder die tegen een dergelijk onderdeel van een besluit gronden aanvoert bij de rechter, dat onderdeel ook in de bestuurlijke procedure hebben aangevochten om ontvankelijk te zijn. Ten aanzien van het vereiste van deelname aan de aan de rechterlijke beoordeling voorafgaande bestuurlijke procedure geldt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in het arrest in zaak C-826/18 heeft geoordeeld dat deze eis gedeeltelijk in strijd is met het Verdrag van Aarhus (ECLI:EU:C:2020:514). Er is niet voorzien in een speciale algemene regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot plannen en programma's die krachtens de EU-milieuwetgeving vereist zijn. De algemene bepalingen van de GALA zijn van toepassing.

7) Eerlijk, billijk — hoe wordt dit toegepast in het nationale rechtsgebied?

Er is een algemene regeling voor rechtsbescherming in bestuursrechtelijke geschillen en die is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. De Nederlandse rechter streeft naar procedures met een eerlijke balans (fair balance) tussen de partijen; in bestuursrechtelijke zaken kan dit betekenen dat de rechter zich pro-actiever opstelt tegenover 'zwakkere' partijen en daardoor en vanwege de complexe aard van de technische kwesties in milieuzaken wellicht eerder geneigd is een deskundige om advies te vragen.

8) Hoe is het begrip "snel" in de nationale wetgeving omgezet?

Er is geen specifieke wetgeving gericht op het begrip "tijdig" met betrekking tot plannen en programma's die door de Europese wetgeving worden vereist, aangezien de Algemene wet bestuursrecht voldoende bepalingen bevat inzake tijdige besluitvorming en tijdige gerechtelijke procedures. Er is geen speciale algemene regeling voorzien voor de toegang tot de rechter met betrekking tot plannen en programma's die door de EU-milieuwetgeving worden voorgeschreven.

9) Zijn er dwangmiddelen tot rechtsherstel beschikbaar? Zo ja, wat zijn de procedurele vereisten om hiervoor in aanmerking te komen? Gelden er speciale regels voor elke sector, afgezien van de algemene nationale bepalingen?

Er is geen specifieke wetgeving betreffende het treffen van voorlopige voorzieningen. De Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen over de mogelijkheden tot het treffen van voorlopige maatregelen, die in paragraaf 1.7.2 zijn besproken. Er is geen speciale algemene regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot plannen en programma's die krachtens de EU-milieuwetgeving vereist zijn.

10) Wat zijn de regels ten aanzien van de kosten van toegang tot de rechter om op deze gebieden een beroep in te

stellen? Wat zijn de mogelijke gevolgen als een zaak voor de rechter wordt verloren? Wat zijn de waarborgen die buitensporige kosten moeten voorkomen en wordt in de wetgeving uitdrukkelijk bepaald dat kosten niet buitensporig mogen zijn?

Er bestaat geen specifieke wetgeving betreffende de kosten van toegang tot de rechter en de gevolgen van het verliezen van de procedure, afgezien van de algemene bepaling waarin de Algemene wet bestuursrecht voorziet. Zie hierboven. Het beginsel 'de verliezer betaalt' is niet van toepassing in bestuursrechtelijke geschillen, hoewel het bevoegd gezag in de meeste gevallen het griffierecht en de proceskosten voor de belanghebbende zal moeten vergoeden wanneer het besluit door de bestuursrechter wordt vernietigd. Het bestuursorgaan zal in de meeste gevallen een forfaitair bedrag aan proceskosten (zoals de kosten in verband met advocaten die de aanvrager vertegenwoordigen) aan de belanghebbende moeten betalen. De belanghebbende zal alleen worden gedwongen de kosten van het bevoegd gezag te betalen wanneer hij duidelijk misbruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Dit is praktisch nooit het geval. Voor derden zullen de kosten in de meeste gevallen niet worden vergoed. Er is geen expliciete bepaling waarin is opgenomen dat proceskosten niet excessief hoog mogen zijn.

1.5. Uitvoeringsverordeningen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten die worden gebruikt om de EU milieuwetgeving en aanverwante regelgevende handelingen van de EU uit te voeren^[5]

1) Wat zijn de toepasselijke nationale wettelijke regels inzake procesbevoegdheid voor zowel individuele personen als ngo's die a) een bestuursrechtelijke toetsing willen aanvragen en b) een beroep bij een nationale rechter willen instellen met betrekking tot de procedure voor de vaststelling of de inhoud van het besluit, de handeling of de nalatigheid van de nationale regelgevende handeling (met name de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan en eventuele termijnen voor het instellen van een rechtsmiddel)? Hoe doeltreffend is het niveau van toegang tot nationale rechtbanken in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de daarmee verband houdende nationale rechtspraak?

Er is niet voorzien in een speciale regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot uitvoeringsverordeningen en/of algemeen toepasselijke juridisch bindende normatieve instrumenten die worden gebruikt ter uitvoering van EU-milieuwetgeving en daarmee verband houdende EU-regelgeving. Dit betekent dat rechterlijke toetsing alleen mogelijk zijn tegen het definitieve, concrete besluit wanneer dit kan worden beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en niet wordt beschouwd als een algemeen bindend voorschrift of een beleidsregel (of een plan zonder rechtstreeks bindende werking voor het publiek). In een groot aantal gevallen is er dan ook geen sprake van bestuursrechtelijke toetsing of rechterlijke toetsing. Wanneer dat wel het geval is, kan alleen een belanghebbende (artikel 1:2 Awb) beroep instellen, zoals in elke procedure bij de bestuursrechter het geval is. Zie hierboven.

In gevallen waarin algemeen verbindende voorschriften worden gebruikt, is de bestuursrechter niet bevoegd en is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing, omdat er in Nederland aparte bepalingen zijn over de voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften. Er is geen rechtstreekse toegang tot de bestuursrechter voor rechterlijke toetsing en daarom is de doeltreffendheid afhankelijk van de rechterlijke toetsing van concrete besluiten die zijn gebaseerd op de bindende normatieve instrumenten (algemeen bindende voorschriften).

2) Wat is de reikwijdte van de bestuursrechtelijke toetsing (indien van toepassing) en het beroep bij een rechterlijke instantie (indien van toepassing)? Heeft zij betrekking op zowel de formele als de materiële rechtmatigheid?

Er is niet voorzien in een bijzondere regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke juridisch bindende normatieve instrumenten die worden gebruikt ter uitvoering van EU-milieuwetgeving en daarmee verband houdende EU-regelgeving. In een beroepsprocedure bij de bestuursrechter tegen een concreet besluit dat is gebaseerd op de algemeen bindende regels ter uitvoering van het Europees recht kan de belanghebbende echter pleiten dat een algemeen verbindend voorschrift in strijd is met het recht (exceptieve toetsing). Algemeen wordt aangenomen dat bij deze beoordeling terughoudend is, maar nog altijd zowel de procedurele als de materiële rechtmatigheid zal betreffen, zij het dat procedurele gebreken minder

relevant worden geacht voor de vraag of het bevoegd gezag het plan van programma kon toepassen om het bestreden besluit te nemen.

3) Moeten eerst de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen zijn alvorens er beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld?

Het systeem van rechtsbescherming schrijft voor dat alle bestuurlijke procedures moeten zijn gebruikt en uitgeput voordat beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter (artikel 6:13 Awb). Ten aanzien van het vereiste van deelname aan de aan de rechterlijke beoordeling voorafgaande bestuurlijke procedure geldt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in het arrest in zaak C-826/18 heeft geoordeeld dat deze eis gedeeltelijk in strijd is met het Verdrag van Aarhus (ECLI:EU:C:2020:514). Er is niet voorzien in een speciale algemene regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot plannen en programma's die krachtens de EU-milieuwetgeving vereist zijn. Zie hierboven. Deze regels zijn echter irrelevant omdat er geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat tegen algemeen verbindende voorschriften ter uitvoering en implementatie van EU regelgeving.

4) Is het voor procesbevoegdheid voor de nationale rechter noodzakelijk om deel te nemen aan de fase van openbare raadpleging van de bestuursrechtelijke procedure — opmerkingen formuleren, deelnemen aan hoorzittingen enz.?

Artikel 6:13 Awb voorziet in de algemene regel dat het noodzakelijk is deel te nemen aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb als die is voorgeschreven. Dat kan door zienswijzen in te dienen tegen een ontwerpbesluit. Ten aanzien van het vereiste van deelname aan de aan de rechterlijke beoordeling voorafgaande bestuurlijke procedure geldt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in het arrest in zaak C-826/18 heeft geoordeeld dat deze eis gedeeltelijk in strijd is met het Verdrag van Aarhus (ECLI:EU:C:2020:514). Deze regels zijn echter irrelevant omdat er geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat tegen algemeen verbindende voorschriften ter uitvoering en implementatie van EU regelgeving.

5) Zijn er dwangmiddelen tot rechtsherstel beschikbaar? Zo ja, wat zijn de procedurele vereisten om hiervoor in aanmerking te komen? Gelden er speciale regels voor elke sector, afgezien van de algemene nationale bepalingen?

Er bestaat geen specifieke wetgeving over het treffen van een voorlopige voorziening met betrekking tot de hier relevante kwesties. De Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen over de mogelijkheden van een voorlopige voorziening, die in paragraaf 1.7.2 nader zijn besproken. Deze regels zijn echter irrelevant omdat er geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat tegen algemeen verbindende voorschriften ter uitvoering en implementatie van EU regelgeving.

6) 6) Wat zijn de regels ten aanzien van de kosten van toegang tot de rechter om op deze gebieden een beroep in te stellen? Wat zijn de mogelijke gevolgen als een zaak voor de rechter wordt verloren? Wat zijn de waarborgen die buitensporige kosten moeten voorkomen en wordt in de wetgeving uitdrukkelijk bepaald dat kosten niet buitensporig mogen zijn?

Er bestaat geen specifieke wetgeving betreffende de kosten van toegang tot de rechter en de gevolgen van het verliezen van de procedure, afgezien van de algemene bepaling waarin de Algemene wet bestuursrecht voorziet. Zie hierboven. Het beginsel 'de verliezer betaalt' is niet van toepassing in bestuursrechtelijke geschillen, hoewel het bevoegd gezag in de meeste gevallen het griffierecht en de proceskosten voor de belanghebbende zal moeten vergoeden wanneer het besluit door de bestuursrechter wordt vernietigd. Het bestuursorgaan zal in de meeste gevallen een forfaitair bedrag aan proceskosten (zoals de kosten in verband met advocaten die de aanvrager vertegenwoordigen) aan de belanghebbende moeten betalen. De belanghebbende zal alleen worden gedwongen de kosten van het bevoegd gezag te betalen wanneer hij duidelijk misbruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Dit is praktisch nooit het geval. Voor derden zullen de kosten in de meeste gevallen niet worden vergoed. Er is geen expliciete bepaling waarin is opgenomen dat proceskosten niet excessief hoog mogen zijn.

7) Is het mogelijk om bij een nationale rechter beroep in te stellen tegen een gerelateerde regelgevende handeling van de EU met het oog op een verwijzing naar de geldigheid in de zin van artikel 267 VWEU, en zo ja, hoe[6]?

Er is niet voorzien in een speciale regeling voor toegang tot de rechter met betrekking tot

uitvoeringsverordeningen en/of algemeen toepasselijke juridisch bindende normatieve instrumenten die worden gebruikt om EU-milieuwetgeving en aanverwante EU-regelgeving ten uitvoer te leggen. Ook is de prejudiciële verwijzingsprocedure niet gecodificeerd in het Nederlandse procesrecht. In een procedure van rechterlijke toetsing van een concreet besluit kan de belanghebbende zich beroepen op de mogelijkheid dat de rechter vaststelt dat het algemeen verbindend voorschrift onrechtmatig is. De bestuursrechter beoordeelt of dat beroep gegrond is en kan daarover ook een prejudiciële verwijzingsprocedure starten bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

[1] Deze categorie zaken weerspiegelt recente jurisprudentie van het HvJ-EU, bijvoorbeeld in zaak C-664/15 (EU:C:2017:987), Protect, en de Slowaakse zaak C-240/09 (EU:C:2011:125) in verband met de bruine beer, zoals beschreven in [Mededeling C/2017/2616](#) van de Commissie betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, PB C 275 van 18.8.2017, blz. 1.

[2] De SMEB-richtlijn heeft betrekking op plannen en programma's. Deze vallen ook onder artikel 7 en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

[3] Zie de bevindingen in het kader van [ACCC/C/2010/54 voor een voorbeeld van een plan dat niet onder de SMEB valt, maar onderworpen is aan de inspraakvereisten van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus](#).

[4] Deze vallen onder het toepassingsgebied van zowel artikel 7 als artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Zie ook de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zoals zaak C-237/97, Janecek, en zaken als Boxus en Solvay, C-128/09-C-131/09 en C-182/10, als bedoeld in mededeling C/2017/2616 van de Commissie betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

[5] Dergelijke handelingen vallen onder het toepassingsgebied van artikel 8 en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Een voorbeeld van een dergelijke handeling betreft het besluit van de nationale overheid in zaak C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

[6] Zie voor een voorbeeld van een dergelijke prejudiciële verwijzing zaak C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

■ Laatste update: 28/07/2021

De verschillende taalversies van deze pagina worden bijgehouden door de betrokken lidstaten. De informatie wordt vertaald door de diensten van de Europese Commissie. Eventuele aanpassingen zijn daarom mogelijk nog niet verwerkt in de vertalingen. De Europese Commissie aanvaardt geen verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid met betrekking tot informatie of gegevens in dit document. Zie de juridische mededeling voor auteursrechtelijke bepalingen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor deze pagina.