

Avalent>Teie õigused>Õiguskaitse kättesaadavus keskkonnaasjades Mogelijkheden om naar de rechter te stappen ter bescherming van het milieu

Holland

Hieronder vindt u links met meer informatie over toegang tot de rechter in milieuzaken:

- [1. Toegang tot de rechter op lidstaatniveau](#)
- [2. Toegang tot de rechter die buiten het toepassingsgebied van de MEB-richtlijn \(milieueffectbeoordeling\), IPPC \(geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging\) en de richtlijn industriële emissies valt, toegang tot informatie en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn](#)
- [3. Andere relevante regels inzake beroep, rechtsmiddelen en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden](#)

Laatste update: 07/03/2024

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.

Toegang tot de rechter op lidstaatniveau

1.1. Rechtsorde — bronnen van milieurecht

1) Algemene inleiding op het systeem van milieubescherming en procedurele rechten van personen (natuurlijke personen, rechtspersonen, ngo's — niet-gouvernementele organisaties) in de specifieke nationale rechtsorde

De Nederlandse regelgeving ter bescherming van het milieu heeft zich sinds het begin van de jaren zeventig sterk ontwikkeld. Zij heeft zich ontwikkeld als een sterk versnipperde opeenstapeling van regels ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid, verdeeld over een groot aantal beleidsterreinen en regelingen. De Nederlandse Grondwet biedt een basis voor de regelgeving die de burgers een bewoonbaar land moet bieden en de bescherming en verbetering van het leefmilieu mogelijk moet maken. De vele wetten die door het parlement zijn aangenomen hebben tot doel het milieu te beschermen en vormen vaak de rechtsgrondslag voor uitvoeringsbesluiten die meer gedetailleerde voorschriften bevatten en worden vastgesteld door de Nederlandse regering of door een specifieke minister die voor een bepaald beleidsterrein verantwoordelijk is. De bescherming van het milieu is echter ook de verantwoordelijkheid van overheidsinstanties op provinciaal en gemeentelijk niveau. Het toezicht op de naleving en handhaving van de milieuwetgeving is vaak de verantwoordelijkheid van deze lagere bestuursniveaus, aangezien er in Nederland geen nationale milieubeschermingsinstantie is.

De meeste (sectorale) milieuwetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriële Regelingen zijn in de loop der tijd vaak gewijzigd, vaak als gevolg van de vaststelling en implementatie van EU-milieuwetgeving en van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De Nederlandse wetgever heeft in de loop der jaren gestreefd naar coördinerende maatregelen op procedureel niveau en heeft ook integratieve wetgeving ingevoerd. Zowel de regelgeving voor de vaststelling van beleidsdocumenten als het stelsel van milieuvergunningen zijn sterk beïnvloed door deze procedurele en coördinerende wetgeving. Nederland heeft sinds 1 januari 2024 de Omgevingswet. Deze wet vervangt en stroomlijnt veel van de bestaande relevante sectorale wetten en geeft de overheid de instrumenten om zowel de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in Nederland te beschermen en te verbeteren als menselijke activiteiten te reguleren die daarop invloed hebben.

Hoewel specifieke milieuwetgeving vaak voorziet in aanvullende relevante artikelen betreffende inspraak en toegang tot de rechter, heeft de Nederlandse wetgever getracht een uniform stelsel van algemene regels betreffende inspraak en toegang tot de rechter bij bestuurlijke besluitvorming, met inbegrip van milieubesluiten, in te voeren. In veel gevallen betreffende milieubesluitvorming bepaalt de wet dat een ieder het recht heeft zijn mening te geven over een door het bestuur ter inzage gelegd ontwerpbesluit voordat het definitieve besluit wordt genomen. Alleen degenen die een specifiek belang hebben bij het genomen besluit hebben toegang tot de administratieve rechtbank die rechterlijke toetsing zal verrichten. Dit omvat natuurlijke personen, rechtspersonen en NGO's. Veel zaken die betrekking hebben op milieuwetgeving zullen door de bestuursrechter worden behandeld. Het Nederlandse systeem voorziet niet in milieurechtbanken; ook de civiele rechter met algemene bevoegdheid kan echter een relevante rol vervullen in milieuzaken die buiten de bevoegdheid van de bestuursrechter vallen. De rechten van burgers in alle procedures worden beïnvloed door zowel de EU-verordeningen als het internationaal recht. Hetzelfde geldt voor de regulering van de openbaarheid en transparantie van de overheid. Nederland biedt een adequaat wettelijk kader voor de bevordering van een transparante overheid in Nederland, aangezien het eenieder het recht verleent om toegang te vragen tot informatie in documenten die zich bevinden bij een bestuursorgaan en die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid.

2) Belangrijkste bepalingen inzake milieurecht en toegang tot de rechter in de nationale grondwet (indien van toepassing), met inbegrip van procedurele rechten

Artikel 21 van de [Grondwet](#)^[1] verplicht de overheid haar burgers een bewoonbaar land te bieden en zorg te dragen voor de bescherming en de verbetering van het leefmilieu. Samen met artikel 11, dat het recht op persoonlijke integriteit waarborgt, en artikel 22, dat een recht op gezondheid toekent, vormen deze bepalingen de belangrijkste (sociale) grondrechten met betrekking tot het milieu die in de Nederlandse Grondwet zijn neergelegd. De toegang tot de rechter wordt gewaarborgd door artikel 17, dat bepaalt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de bevoegde rechter. Deze artikelen gelasten de wetgever wetten vast te stellen en deze rechten te waarborgen; burgers kunnen zich echter niet voor de rechter beroepen op deze nationale grondwettelijke rechten, aangezien Nederland niet over een constitutioneel hof beschikt. In bestuursrechtelijke procedures tegen bestuurlijke besluiten in individuele gevallen kunnen burgers zich tegenover de overheid echter rechtstreeks beroepen op rechten die door de Grondwet worden verleend, zoals de plicht van de overheid om een bewoonbaar land tot stand te brengen en zorg te dragen voor de bescherming en de verbetering van het milieu, zolang de rechter de grondwettigheid van de wetgeving zelf niet beoordeelt (artikel 120 Nederlandse Grondwet). In de (nabije) toekomst zal aan deze bepaling in de Grondwet een nieuw lid worden toegevoegd. Het zal iedere burger van Nederland het recht verlenen op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter bij de vaststelling van zijn rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde rechtsoverheid. Het voorstel voert aldus in hoofdstuk 1 van de Grondwet een nieuw grondrecht voor de burgers in. Hoofdstuk 6 van de Nederlandse Grondwet is ook relevant omdat daarin wordt bepaald dat de wet duidelijk maakt welke rechter bevoegd is (artikel 112 van de Nederlandse Grondwet). Nederland heeft geen constitutioneel hof en vertrouwt daarom op zijn parlementair stelsel en de Raad van State als wetgevingsadviseur om de

goede werking van de Nederlandse Grondwet te waarborgen. In de praktijk zijn het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Verdrag van Aarhus relevanter in juridische procedures dan de Nederlandse grondwet.

3) Wetten, wetboeken, besluiten enz. — belangrijkste bepalingen inzake milieu en toegang tot de rechter, nationale wetboeken en besluiten

Procedures tegen besluiten in milieuzaken worden geregeld door zowel de algemene bepalingen inzake (bestuurs)procesrecht die zijn vastgelegd in de [Algemene wet bestuursrecht](#) (Awb), voornamelijk in de hoofdstukken 6, 7 en 8.

De Omgevingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden. Deze wet vervangt relevante delen van de Wet Milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet, de Wet natuurbescherming en vele andere wetten.

4) Voorbeelden van nationale rechtspraak en de rol van de hoogste rechterlijke instantie in milieuzaken

Hoewel het geen typische zaak is, is het bekendste voorbeeld van nationale rechtspraak van de Hoge Raad der Nederlanden waarschijnlijk zijn uitspraak in de Urgenda-zaak ([ECLI:NL:HR:2019:2007](#)).^[2] In 2015 werd de rechtbank Den Haag (sector privaatrecht) de eerste rechter die een Staat opdroeg meer maatregelen te nemen om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan. Zij oordeelde dat de Staat meer maatregelen moet nemen om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland te verminderen en droeg de Staat op ervoor te zorgen dat de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in het jaar 2020 ten minste 25 procent lager zou zijn dan het niveau van 1990. Stichting Urgenda had, mede namens 886 Nederlandse bezorgde burgers, de rechter verzocht om een uitspraak te doen op basis van het onrechtmatige daadsrecht. Eind 2018 bevestigde het Gerechtshof Den Haag de uitspraak van de rechtbank, zij het op andere gronden, en vlak voor het einde van 2019 bekrachtigde de Hoge Raad deze uitspraak, waarmee de al uitgebreide en indrukwekkende motivering werd aangevuld. De Hoge Raad heeft in het rechterlijk stelsel van algemene competentie uitsluitend cassatiebevoegdheid en zorgt voor uniformerende rechtspraak met betrekking tot de toepassing van het privaatrecht.

De hoogste rechterlijke instantie in Nederland voor rechterlijke toetsing van besluiten van bestuursorganen die de fysieke leefomgeving betreffen is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Deze rechter zorgt voor uniforme jurisprudentie over de toepassing van bestuursrechtelijke en milieuregelgeving. Het is zowel een hogerberoepsinstantie als een rechtbank van eerste aanleg. Recente invloedrijke uitspraken hebben betrekking op de Nederlandse Programmatische Aanpak Stikstof ([ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) en [ECLI:NL:RVS:2019:1604](#)). Deze aanpak was gecodificeerd in algemeen verbindende voorschriften (AMvB/gedelegeerde wetgeving) op grond van de Natuurbeschermingswet (oud) en de rechter moest zich uitspreken over de rechtmatigheid daarvan in verschillende zaken die door milieuorganisaties waren aangespannen en betrekking hadden op besluiten over vergunningverlening en handhaving van natuurbeschermingswetgeving. De AMvB bepaalde dat landbouwondernemers (landbouwers) konden uitbreiden door een vergunning aan te vragen of door middel van een ontheffing, hoewel hun activiteiten schadelijk zouden zijn voor Natura 2000-gebieden, die worden beschermd op grond van de Natuurbeschermingswet, die dient als een implementatie van de Habitatrictlijn van de EU. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat de Nederlandse Programmatische Aanpak Stikstof niet de rechtsgrondslag kon vormen voor het toestaan van economische activiteiten, omdat de regeling op verschillende punten in strijd was met artikel 6 van de Habitatrictlijn.

Een andere relevante ontwikkeling in het licht van de toegang tot de rechter in milieuzaken is de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin zij opnieuw heeft gedefinieerd welke partijen als belanghebbende kwalificeren en dus op grond van artikel 8:1 jo. artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht ([ECLI:NL:RVS:2017:2271](#)) in een procedure bij de bestuursrechter zullen kunnen opkomen. Jarenlang had de rechter geoordeeld dat iedereen die de milieugevolgen van een omgevingsvergunning kon ondervinden op zijn perceel als belanghebbende moet worden aangemerkt. De rechter redeneerde nu dat dit niet in lijn was met de eigen rechtspraak over bestemmingsplannen en vergunningen voor evenementen en besliste dat de vraag naar de ontvankelijkheid van een beroep, waarvoor de vraag naar belanghebbendheid in de zin van artikel 1:2 Awb van groot belang is, in alle gevallen waarin het gaat om besluiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, consistent zal moeten worden beantwoord. Uitgangspunt is dat iedereen die rechtstreeks en daadwerkelijk gevolgen ondervindt van een bij het besluit toegestane activiteit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - in beginsel belanghebbende is. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient echter als mogelijkheid voor een correctie. Gevolgen van enige betekenis ontbreken als de gevolgen voor de belangen van de aanvrager objectief kunnen worden vastgesteld, maar de gevolgen voor de betrokkene zo gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met de factoren afstand, zichtbaarheid, ruimtelijke impact en milieugevolgen (bijvoorbeeld geur, geluid, licht, trillingen, emissie, risico) van de activiteit die door het besluit wordt toegestaan. Ook de aard, de intensiteit en de frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn. Wettelijke normen bepalen niet of de betrokkene een persoonlijk belang heeft bij het besluit. Indien het besluit en de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, zal bij de inhoudelijke beoordeling van de rechterlijke heroverweging worden bezien of aan een dergelijke norm is voldaan. Uiteindelijk is het aan de bestuursrechter om te bepalen wie belanghebbende is. De procespartij in kwestie hoeft dus niet zelf aan te tonen dat hij belanghebbende is bij een besluit.

5) Kunnen de partijen bij de bestuursrechtelijke procedure zich rechtstreeks beroepen op internationale milieuakkoorden, of kan alleen naar de nationale en omgezette EU-wetgeving worden verwezen?

Zodra een internationaal verdrag in werking is getreden, moeten de wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten de nieuw ontstane rechtssituatie als wettig aanvaarden en er rekening mee houden bij het nemen van hun beslissingen. Zij moeten al het mogelijke doen om de bepalingen van het verdrag toe te passen, rekening houdend met hun constitutionele positie in de staatsinrichting. Partijen hebben het recht zich in bestuurlijke of gerechtelijke procedures rechtstreeks op bekendgemaakte en in werking getreden internationale verdragen te beroepen, indien de bepalingen in het verdrag als een ieder bindend worden beschouwd (artikel 93 van de Nederlandse Grondwet). Nationale wettelijke regelingen mogen niet worden toegepast indien deze toepassing in strijd is met bepalingen die een ieder verbindend zijn (artikel 94 van de Nederlandse Grondwet). Zij kunnen zich ook beroepen op EU-wetgeving als die rechtstreekse werking heeft. Artikel 21 van de Nederlandse Grondwet zou door partijen kunnen worden ingeroepen in procedures tegen besluiten van bestuurlijke autoriteiten. In de meeste gevallen zal dat echter niet het gewenste effect hebben vanwege de discretionaire bevoegdheid die de regering heeft om de doelstelling(en) van deze bepaling te verwezenlijken. Dit geldt voor verschillende relevante bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Verdrag van Aarhus, dat zowel door Nederland als door de Europese Unie is aangenomen.

1.2. Bevoegdheid van het gerecht

1) Aantal niveaus in het rechtssysteem

De rechtsbescherming in Nederland wordt in de eerste plaats geboden door de rechtbanken met algemene rechtsmacht die bevoegd zijn om te beslissen in privaatrechtelijke (tussen particulieren) en strafrechtelijke zaken (artikel 112 van de Nederlandse Grondwet en artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie). Dit stelsel kent drie niveaus. Een zaak wordt eerst behandeld door de Rechtbank en als een partij het niet eens is met het vonnis van de rechtbank, kan hij in hoger beroep gaan bij het Gerechtshof. Het Gerechtshof onderzoekt de feiten van de zaak opnieuw en komt tot een eigen conclusie. Daarna is het meestal mogelijk een geschil voor te leggen aan het hoogste rechtscollege, de Hoge Raad der Nederlanden ([Hoge Raad](#)). De Hoge Raad toetst alleen of de lagere rechter(s) bij zijn oordeelsvorming een juiste toepassing van het recht in acht heeft (hebben) genomen. De door de lagere rechter (s) vastgestelde feiten van het geding staan in dit stadium niet meer ter discussie.

De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke besluiten (niet van algemene strekking) die betrekking hebben op het milieu, wordt uitgevoerd door een rechtbank (sector bestuursrecht) als rechter van eerste aanleg. Beroep kan worden ingesteld bij een van de hoogste bestuursrechters in Nederland. Voor

milieubesluiten is dat de [Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State](#). Dit college behandelt ook enkele relevante zaken (bijvoorbeeld bestemmingsplannen) als rechter in eerste en enige aanleg.

2) Bevoegdheidsregels — hoe wordt bepaald welk gerecht bevoegd is in geval van conflicten tussen verschillende nationale rechtbanken (in verschillende lidstaten)?

Nederland is verdeeld in 11 arrondissementen, elk met een eigen rechtbank. De arrondissementsrechtbanken zijn verdeeld in 3 sectoren (afdelingen): een sector civiel recht, een sector strafrecht en een sector bestuursrecht. De 11 arrondissementen zijn verdeeld in 4 rechtsgebieden voor de gerechtshoven voor civiele en strafrechtelijke geschillen en enkele specifieke bestuursrechtelijke geschillen (bijv. belastingrecht). Wat het strafrecht en het burgerlijk recht betreft, behandelen de rechters van het Gerechtshof alleen zaken waarin beroep is aangetekend tegen het vonnis van een rechtbank. Er is geen speciale rechtbank of tribunaal voor milieuzaken. De wet bepaalt welke rechtbank bevoegd is, zodat er geen relevante mogelijkheid tot forum shopping bestaat; een besluit van een lokale overheid (gemeente, provincie of waterschap) wordt aanhangig gemaakt bij de arrondissementsrechtbank van het district waar de overheid is gevestigd en een besluit van een andere overheidsinstantie wordt aanhangig gemaakt bij de arrondissementsrechtbank in het district waar de appellatant woont. Op enkele uitzonderingen na worden bestuursrechtelijke geschillen over overheidsbesluiten inzake milieuaangelegenheden door een belanghebbende partij aanhangig gemaakt en eerst door een van de elf districtsrechtbanken behandeld (sector bestuursrecht). Hoewel de arrondissementsrechtbanken bevoegd zijn om uitspraak te doen in elke zaak betreffende een bestuursrechtelijk besluit van een overheidsinstantie, omvat de bevoegdheid niet dat kan worden geoordeeld over besluiten van algemene strekking als algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. Tegen andere besluiten heeft een belanghebbende het recht zich tot de rechtbank te wenden met een beroepschrift teneinde het besluit aan een rechterlijke toetsing te laten onderwerpen (artikel 8:1 en 1:2 Algemene wet bestuursrecht). Tegen de uitspraak van de rechtbank kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die de hoogste bestuursrechter is voor omgevingsrechtelijke besluiten.

3) Bijzonderheden betreffende rechterlijke regels in de milieusector (bijzondere milieurechtbanken), bijdragen van leken, deskundige rechters enz

De meeste bestuursrechtelijke geschillen worden door de rechtbank behandeld door een enkelvoudige kamer, maar de rechtbank kan besluiten om drie rechters aan te wijzen voor een zaak die ingewikkeld is of waarbij fundamentele rechtsvragen in het geding zijn. In bestuursrechtelijke milieuzaken en op veel andere terreinen is kan het hoger beroep ingediend worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die een zaak in beginsel door drie rechters zal laten behandelen, hoewel een eenvoudige zaak kan worden verwezen naar een enkele rechter. Op andere gebieden voorziet het Nederlandse bestuursrecht in een speciale (hoger) beroepsinstantie, zoals de Centrale Raad van Beroep voor ambtenarenzaken en socialezekerheidskwesties, het Gerechtshof voor hoger beroep in belastingzaken en het College van Beroep voor het bedrijfsleven voor geschillen op het gebied van sociaal-economisch bestuursrecht en voor beroep tegen besluiten op grond van specifieke wetten, zoals de Mededingingswet. De procedure bij al deze rechterlijke instanties is geregeld in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij geen van de rechtbanken is het toegestaan leken een bijdrage te laten leveren aan de uitspraken.

In veel bestuursrechtelijke geschillen wordt de behandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank voorafgegaan door een procedure onder auspiciën van het bestuursorgaan, hetzij door (in de meeste gevallen) een ieder in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze over een ontwerpbesluit naar voren te brengen (uniforme openbare voorbereidingsprocedure), hetzij door een belanghebbende te verplichten bezwaar te maken tegen een besluit alvorens hij een zaak ter rechterlijke toetsing aan de bestuursrechter kan voorleggen. 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:2021:7).

Bij de behandeling van een zaak in een bezwaarprocedure of door de bestuursrechter heeft de verzoeker de mogelijkheid om in een bijzondere rechterlijke procedure de rechter om een voorlopige voorziening te vragen als daar voldoende aanleiding voor is en er sprake is van een voldoende spoedeisend belang (artikelen 8:81-8:86 Algemene wet bestuursrecht). Als de gevraagde voorlopige voorzieningen door de bestuursrechter worden toegewezen, betekent dit in de meeste gevallen dat het bestreden besluit wordt geschorst.

In procedures over bestuursrechtelijke besluiten die gevolgen hebben voor het milieu bestaat de mogelijkheid dat de rechter een specifieke onafhankelijke deskundige benoemt, de [Stichting Advisering Bestuursrechtspraak \(StAB\)](#). Deze stichting wordt mede gefinancierd door de overheid en heeft een specifieke deskundigheid op het gebied van milieuzaken. De wet bepaalt dat zij op verzoek van een bestuursrechter een rapport opstelt over elke milieuzak. In de bestuursrechtspraak hebben de rechterlijke colleges niet de mogelijkheid om (onder)delen van een besluit te onderzoeken die niet door de appellatant zijn aangevochten. Elk rechterlijk college heeft echter de bevoegdheid om de feiten van de zaak te onderzoeken door getuigen te horen, door (schriftelijk) bewijs te vragen of door een deskundige te benoemen, zolang het gaat om het conflict dat door de partijen in de procedure voor de rechter is gebracht. De bestuursrechter zal van deze bevoegdheid gebruik maken in gevallen waarin de appellatant voldoende informatie heeft verstrekt om te twifelen aan de feiten waarop het bestuursorgaan zijn besluit heeft gebaseerd. Uit de jurisprudentie blijkt dat partijen in het conflict waarover de rechter beslist, de plicht hebben om uit eigen beweging bewijzen te leveren. Dit geldt ook in milieuzaken voor de bestuursrechter, hoewel het bestuursorgaan natuurlijk altijd de plicht heeft om bij de voorbereiding van een bestuursrechtelijk besluit de nodige zorgvuldigheid in acht te nemen.

4) Mate van zeggenschap van rechters in geval van bestuursrechtelijk beroep, ambtshalve handelingen enz. Waar liggen daar de grenzen? Regels die gelden voor rechters die ambtshalve optreden

In procedures tegen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zal een bevoegde rechter het besluit vernietigen indien de appellatant gronden heeft aangevoerd die aantonen dat het besluit in strijd is met de wet of het (ongeschreven) recht. Er zijn maar weinig elementen die de rechter ambtshalve zal onderzoeken; hij zal het besluit vernietigen als het bestuursorgaan of de persoon die het besluit heeft genomen, daartoe niet bevoegd was. De rechter zal een beroep niet-ontvankelijk verklaren als niet aan een van de vormvereisten is voldaan. Wanneer het beroep gegrond is, zal de uitspraak inherent leiden tot de vernietiging van het besluit. De bestuursrechter heeft wel de bevoegdheid om te bepalen dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan (door te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven of dat de uitspraak moet worden beschouwd als een gewijzigd besluit). Uitoefening van die bevoegdheid is gerechtvaardigd in gevallen waarin voldoende duidelijk is welk besluit het bestuursorgaan na de vernietiging zou moeten nemen. De bestuursrechter heeft in de afgelopen jaren steeds meer mogelijkheden gevonden om van deze bevoegdheid gebruik te maken in gevallen waarin het bestuursbesluit is vernietigd. Toch zullen er nog veel gevallen zijn waarin het besluit door de rechter wordt vernietigd en hetzelfde bestuursorgaan een nieuw besluit zal moeten nemen. Rechtbanken kunnen burgers ook schadevergoeding toekennen, te betalen door het bestuursorgaan in die gevallen waarin daar gronden voor zijn (op grond van onrechtmatige daad), er een verzoek is ingediend door die appellatant en het aangevallen besluit is vernietigd.

De bepalingen betreffende de procedurele stappen voor de behandeling van de zaak verlenen de rechter in veel gevallen een zekere discretionaire bevoegdheid; dit is in elk geval aan de orde bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheden met betrekking tot de vaststelling van de feiten (deskundigenadvies; schriftelijke getuigenissen enz.). In alle gevallen voorziet de procedure in een formele openbare zitting en een termijn van tien dagen vóór de formele zitting voor het indienen van bewijsmateriaal en verklaringen. Na de formele zitting en de afsluiting van de zaak wordt binnen 6 of 12 weken uitspraak gedaan.

1.3. Organisatie van de rechtspraak op bestuursrechtelijk en gerechtelijk niveau

1) Systeem van de bestuursrechtelijke procedure (ministeries en/of specifieke overheidsinstanties)

Besluiten met effecten voor de fysieke leefomgeving worden doorgaans genomen door bestuursorganen van gemeenten, provincies en/of op rijksniveau. In veel gevallen zijn de bestuursorganen van de gemeente bevoegd om een besluit te nemen (vaststellen van een bestemmingsplan; verlenen van een omgevingsvergunning). Voor specifieke besluiten is het provinciale niveau bevoegd. Ook op het niveau van de staat kan bijvoorbeeld een specifieke minister (zie <https://www.government.nl/>) bevoegd zijn.

2) Hoe kan een bestuursrechtelijk milieubesluit bij de rechter worden aangevochten? Wanneer kan de definitieve uitspraak worden verwacht?

De bestuursrechtelijke procedures in milieuzaken worden beheerst door zowel de algemene bepalingen over de procedure van de Algemene wet bestuursrecht als door enkele specifieke bepalingen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en andere bijzondere wetten.

De artikelen 8:1 en 7:1 Algemene wet bestuursrecht bepalen dat iedere belanghebbende (artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht) tegen een besluit (artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht) van een bestuursorgaan (artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht) in beroep kan gaan bij de bestuursrechter, maar eerst bezwaar moet maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het resultaat van deze bezwaarprocedure is een (her)nieuw(d)e beschikking van dezelfde overheidsinstantie. Alleen dat besluit kan door de bestuursrechter worden getoetst.

Voor een aantal belangrijke milieuvergunningbesluiten, zoals het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning voor het oprichten of wijzigen van een inrichting (bijvoorbeeld het vergunningstelsel dat vereist is op grond van de EU-richtlijn Industriële Emissies) en de vaststelling van gemeentelijke bestemmingsplannen, voorziet de wet in een inspraakprocedure op basis van een ontwerpbesluit van het bestuursorgaan (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Om beroep in te kunnen stellen tegen het definitieve besluit moet men deelnemen aan deze voorbereidingsprocedure (artikel 6:13 GALA). Dit vereiste is door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in zijn arrest in zaak C-826/18 gedeeltelijk in strijd met het Verdrag van Aarhus verklaard.^[3] Wanneer de wet bepaalt dat deze procedure van toepassing is, wordt een besluit opgesteld dat ter inzage wordt gelegd. Het ontwerpbesluit en de documenten waarop het is gebaseerd, liggen gedurende zes weken voor eenieder ter inzage. Gedurende deze periode kan eenieder deelnemen aan het besluitvormingsproces door zijn zienswijze kenbaar te maken aan de bevoegde autoriteit. Het bevoegd gezag zal op deze standpunten moeten reageren alvorens het definitieve besluit te nemen en te publiceren. Een dergelijk definitief besluit moet binnen zes maanden na de aanvraag van de milieuvergunning worden genomen. Deze bestuurlijke procedure is vastgelegd in afdeling 3.4 (uniforme uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure) van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze procedure is van toepassing als dat bij wet is bepaald of als het bestuursorgaan beslist het besluit volgens deze procedure voor te bereiden. Elk besluit dat in deze uitgebreide procedure is voorbereid, kan rechtstreeks door de rechter worden getoetst zonder voorafgaande bezwaarprocedure. De rechterlijke toetsing van een milieuzak kan ongeveer een jaar in beslag nemen.

3) Bestaan van bijzondere milieurechtbanken, hoofdtaak en bevoegdheid

Naast het systeem van rechtsbescherming door de rechtbanken met een algemene bevoegdheid, voorziet het Nederlandse rechtssysteem in speciale rechtbanken voor specifieke geschillen in verband met bestuursrechtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen. Er zijn echter geen speciale milieurechtbanken. De bestuursrechter is bevoegd om zaken over besluiten van bestuursorganen te behandelen. Onder besluit wordt verstaan het schriftelijke besluit van een bestuursorgaan dat een publiekrechtelijke rechtshandeling vormt (artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht). De bestuursrechter in Nederland is echter niet bevoegd om rechtstreeks uitspraak te doen in zaken over algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels of feitelijke handelingen van overheidsorganen (artikel 8:2, 8:3 Algemene wet bestuursrecht). Die zaken kunnen worden behandeld door (de sectoren privaatrecht van) de kantonrechters op grond van de onrechtmatige daad.

4) Beroepen tegen bestuursrechtelijke milieubesluiten van bevoegde instanties en beroepen tegen gerechtelijke bevelen en beslissingen (niveaus)

De meeste zaken over milieubesluiten genomen door het bevoegde gezag worden aanhangig gemaakt bij de arrondissementsrechtbanken, tenzij een andere procedure is voorgeschreven (b.v. beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Voor de meeste zaken betreffende omgevingsvergunningen zijn de arrondissementsrechtbank en daarna de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd. Zaken over bestemmingsplannen gaan direct naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bijvoorbeeld: een bestemmingsplan wordt vastgesteld volgens de uniforme uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure die door de bevoegde instantie moet worden toegepast bij de voorbereiding van het besluit. Rechterlijke toetsing van een bestemmingsplan is een zaak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en laatste aanleg. De inwilliging of afwijzing van een aanvraag om een milieuvergunning die is vereist in het licht van de EU-richtlijn Industriële Emissies (of op andere gronden overeenkomstig artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) wordt eveneens voorbereid met toepassing van de uniforme uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht, maar is in eerste instantie onderworpen aan rechterlijke toetsing door de rechtbank (in deze gevallen is niet voorzien in enige vorm van bestuursrechtelijke toetsing van het uiteindelijke besluit). Tegen de uitspraak van de rechtbank kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In dergelijke zaken over een vergunning zal de rechter het overheidsorgaan een zekere beoordelingsruimte gunnen bij het vaststellen van wat de beste beschikbare technieken zijn voor de specifieke installatie in kwestie. In alle procedures van rechterlijke toetsing kan de verzoeker verzoeken om voorlopige of voorlopige maatregelen overeenkomstig de algemene bepalingen inzake voorlopige voorzieningen in bestuursrechtelijke procedures (artikelen 8:81-8:86 Algemene wet bestuursrecht).

5) Buitengewone rechtsmiddelen. Regels op milieugebied. Regels betreffende prejudiciële verwijzingen

De Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat het procesrecht, zowel voor de rechterlijke toetsing als voor de procedure die moet worden gevolgd voordat men een rechterlijke toetsing kan aanvragen. Ook voorziet de wet in buitengewone beroepsmogelijkheden tegen besluiten die het milieu betreffen (bijv. geen verplichte bezwaarprocedure wanneer het besluit is voorbereid door het volgen van de uniforme uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht; geen verplichte bezwaarprocedure wanneer het besluit is aangewezen in een bijlage bij de Awb; rechterlijke toetsing in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wanneer het besluit is aangewezen in een bijlage bij de Awb, etc.). De Algemene wet bestuursrecht voorziet ook in buitengewone procedures. Tijdens de bezwaarprocedure en tijdens alle bestuursrechtelijke procedures voor rechterlijke beoordeling kan de appellant verzoeken om een voorlopige voorziening overeenkomstig de algemene bepalingen inzake voorlopige voorzieningen in bestuursrechtelijke procedures (artikelen 8:81-8:86 Algemene wet bestuursrecht).

Het Nederland recht bevat geen specifieke bepalingen voor het inleiden van de prejudiciële procedure bij het Europese Hof van Justitie. De rechtbanken en de hoogste bestuursrechters maken gebruik van de in artikel 8:80a Algemene wet bestuursrecht geregelde bevoegdheid tot het doen van een tussenuitspraak. De bevoegdheid is echter niet specifiek toegesneden op dit gebruik.

6) Zijn er buitengerechtelijke instrumenten voor het oplossen van conflicten op milieugebied (bemiddeling enz.)?

Sommige bestuursrechtelijke colleges, waaronder de hoogste bestuursrechter in milieuzaken, bieden partijen de mogelijkheid een beroep te doen op een mediator om te proberen het conflict op te lossen door consensus te vinden en zonder dat de rechter een uitspraak doet. Hoewel dit in een klein aantal

gevallen zeer efficiënt is gebleken, hebben alle bestuursrechters ook gekozen voor een nieuwe manier van behandeling van zaken die de rechter in staat stelt zich sterk te richten op procedurele rechtvaardigheid en de mogelijkheden te onderzoeken om de zaak op andere manieren af te handelen dan door het bestuursbesluit in zijn uitspraak gewoon te vernietigen.

7) Hoe kunnen andere actoren helpen (ombudspersoon (indien van toepassing), openbaar aanklager)?

Het bestaan van een [Nationale ombudsman](#) wordt gewaarborgd door artikel 78a van de Nederlandse Grondwet. Nederland kent een speciale Wet Nationale ombudsman. Daarnaast vallen de werkzaamheden van het bureau van de Nationale ombudsman onder de Algemene wet bestuursrecht. De Nationale ombudsman onderzoekt klachten die door burgers bij hem worden ingediend. Hij kan ook op eigen initiatief onderzoeken instellen. Er is geen speciale Ombudsman voor milieuzaken. Op klacht van wie dan ook is de Nederlandse Ombudsman bevoegd om het gedrag van de overheid te onderzoeken. De [Ombudsman](#) helpt vooral individuele burgers die problemen ondervinden met de overheid en legt aan bestuursorganen uit hoe ze het beter kunnen doen. Waar nodig reageert de Nationale Ombudsman op problemen of klachten door onderzoeken in te stellen. Volgens de wet moeten alle betrokken partijen hieraan meewerken. De Nationale ombudsman is een 'terugvalvoorziening'. Als je een klacht hebt over de overheid, is de eerste stap een klacht in te dienen bij het bestuursorgaan zelf. De Nationale Ombudsman kan een klacht alleen in behandeling nemen als deze eerst bij het bestuursorgaan zelf is ingediend en de klacht niet voldoende is afgehandeld.

1.4. Hoe kan een zaak voor de rechter worden gebracht?

1) Wie kan een bestuursrechtelijk milieubesluit aanvechten (relevantie van het begrip betrokken publiek en ngo's)?

Bij bestuursrechtelijke procedures geldt als basisregel dat een belanghebbende, een persoon wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (artikel 1:2, eerste lid, Awb), in de gelegenheid wordt gesteld deel te nemen aan de procedure die tot het besluit zal leiden. Dit geldt zowel voor de bestuurlijke procedure die is voorgeschreven voor beschikkingen zoals vergunningen als voor gevallen waarin de uniforme uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing is (ook in gevallen waarin een ieder zienswijzen naar voren mag brengen, bijvoorbeeld artikel 3.12, lid 5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Artikel 1:2, lid 1 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een belanghebbende een persoon (of een rechtspersoon) is wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Artikel 1:2, derde lid, Awb bepaalt dat ten aanzien van rechtspersonen onder hun belang mede wordt verstaan het algemeen (of: openbaar) en/of collectief belang dat zij blijkens hun statuten en hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

De regel die bepaalt dat een belanghebbende het recht heeft om beroep in te stellen tegen een besluit (art. 1:3 Awb) dat door een overheidsorgaan is genomen (art. 8:1 en 1:2 Awb), geldt voor alle procedures bij een bestuursrechter. In 2005 is de actio popularis uit het Nederlandse bestuursprocesrecht geschrapt. De sectorale milieuwetgeving kijkt niet af van deze algemene rechtsregel; zij is ook van toepassing in gevallen waarin het gaat om een besluit waarvoor op grond van het EU-recht een milieueffectrapportage (MER) is vereist en in gevallen waarin het gaat om besluiten over de aanvraag van een vergunning die op grond van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) is vereist voor een installatie als omschreven in die richtlijn. Hoewel in sectorale wetgeving over de fysieke leefomgeving vaak is bepaald dat niet alleen een belanghebbende, maar een ieder het recht heeft om zienswijzen in te dienen tegen een ontwerpbesluit, wordt het recht om bij de bestuursrechter te procederen alleen toegekend aan een belanghebbende (artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht). Ook bestuursorganen kunnen als belanghebbende worden aangemerkt. Artikel 1:2, eerste en tweede lid, Algemene wet bestuursrecht luidt dat de belangen die door de wetgever aan een overheidsorgaan zijn toevertrouwd, geacht worden hun belangen te zijn. Voor de beoordeling welke belangen aan hen zijn toevertrouwd, zijn de publieke taken die aan hen zijn opgedragen en de bevoegdheden die zij hebben, bepalend. Ingevolge artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht wordt de Nationale ombudsman niet als een dergelijk bestuursorgaan aangemerkt.

2) Zijn er verschillende regels van toepassing krachtens sectorale wetgeving (natuurbehoud, waterbeheer, afval, MEB (milieueffectbeoordeling), IPPC/IED (richtlijn industriële emissies) enz.)?

De Nederlandse wetgever streeft naar uniforme bepalingen inzake toegang tot de rechter. In veel gevallen bieden de relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (GALA) duidelijkheid over de te volgen procedures en de mogelijkheden van rechterlijke toetsing van een besluit. Hoewel sommige sectorale wetten aanvullende regelgeving bevatten, zijn de regels inzake procesbevoegdheid, beroepsmogelijkheden en griffierechten in de meeste gevallen uniform. In sommige milieuzaken schrijft de wet voor dat de aanvrager een milieueffectrapport (MER-rapport) moet opstellen voordat de overheidsinstantie een besluit kan nemen over een aanvraag (hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer) voor een vergunning of een ander besluit waartegen beroep kan worden aangetekend bij een administratieve rechtbank. Elk besluit van de overheidsinstantie over een MER-screening, een MER-scoping of de aanvaarding van een MER-rapport kan voor de rechtbank worden bestreden door beroep in te stellen tegen het besluit van de overheidsinstantie die de vergunning of het besluit verleent of weigert. Er zijn geen speciale regels inzake procesbevoegdheid, hoorzitting, bewijsvoering of de omvang van de toetsing door de rechter. De MER wordt gezien als een belangrijk instrument ter voorbereiding van bepaalde besluiten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Het garandeert de betrokkenen dat de bevoegde instantie zich kan houden aan de plicht om het besluit zorgvuldig voor te bereiden. In de meeste gevallen wordt het ontwerpbesluit samen met het MER-rapport ter inzage gelegd en krijgt een ieder de gelegenheid zienswijzen in te dienen voordat een definitief besluit wordt genomen. De bestuursrechter toetst zowel de procedurele als de inhoudelijke rechtmatigheid van bestuursbesluiten, zolang de belanghebbenden dat specifieke onderdeel van het besluit tot onderdeel van het geschil hebben gemaakt (zie artikel 8:69, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht).

3) Vaste regels voor ngo's en individuele personen (in bestuursrechtelijke procedures en op gerechtelijk niveau, voor organisaties met rechtspersoonlijkheid, ad-hocgroepen van vertegenwoordigers van het publiek, vertegenwoordiging van buitenlandse ngo's enz.)

Een belanghebbende is een ieder wiens belang rechtstreeks wordt geraakt door een bestuursrechtelijk besluit van een bestuursorgaan. De jurisprudentie bepaalt dat er sprake moet zijn van een eigen, persoonlijk, objectief bepaalbaar belang dat actueel en voldoende zeker is en dat direct geraakt wordt. Ten aanzien van bestuursorganen worden de aan hen toevertrouwde belangen geacht hun belangen te zijn. Ten aanzien van rechtspersonen (artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht) worden hun belangen geacht mede te omvatten de algemene en collectieve belangen die zij in het bijzonder behartigen overeenkomstig hun statuten en zoals blijkt uit hun feitelijke werkzaamheden. Dit geldt ook voor buitenlandse NGO's. Een voorbeeld van een algemeen belang zou de bescherming van het milieu in een bepaald gebied kunnen zijn. Een van de meest relevante criteria voor een rechtspersoon die stelt een algemeen belang te behartigen, is het feit dat zijn feitelijke werkzaamheden aantonen dat het specifieke algemene belang dat in de zaak relevant is, door de rechtspersoon is behartigd, b.v. door het overleggen van bewijzen van activiteiten gericht op de bescherming van het milieu. Of een rechtspersoon (b.v. een NGO) algemene belangen van milieubescherming behartigt, wordt per geval beoordeeld. Het instellen van beroep of het vragen om handhavingsmaatregelen worden niet als dergelijke feitelijke werkzaamheden beschouwd. Deze eis geldt echter niet wanneer een collectief belang wordt behartigd en de leden van de vereniging als belanghebbende partijen kunnen worden beschouwd.

4) Wat zijn de regels voor vertaling en vertolking als er buitenlandse partijen bij betrokken zijn?

Discriminatie op grond van land van herkomst en/of taal is verboden bij de Nederlandse Grondwet (artikel 1). In het algemeen eist het (proces)recht dat alle rechtszaken, hoger beroepen en andere geschriften in de Nederlandse taal bij de rechtbank worden ingediend. Het vonnis en andere geschriften van de rechtbank zullen ook in het Nederlands zijn. Een uitzondering bestaat voor de Nederlandse provincie Friesland; daar mag de Friese taal in de rechtszaal worden gebruikt (Wet gebruik Friese taal). Er zijn wel mogelijkheden om relevante stukken die in een andere taal zijn opgesteld te laten vertalen. Als het bezwaar- of beroepschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling noodzakelijk is voor een goede behandeling van het bezwaar- of beroepschrift,

moet de aanvrager zelf voor een vertaling zorgen en de kosten daarvan betalen. Wanneer iemand deelneemt aan een rechtszitting en hij de Nederlandse taal niet voldoende machtig is, mag hij bovendien zijn eigen taal gebruiken en voor een tolk zorgen en de kosten betalen. Alleen als de rechter voor een tolk zorgt en dat zal - in milieuzaken - in het algemeen niet het geval zijn, komen de kosten voor rekening van de rechter (zie artikel 8:35 en 8:36 Algemene wet bestuursrecht).

1.5. Bewijsstukken en inzet van deskundigen in procedures

Een overzicht van specifieke regels op het gebied van bestuursrechtelijke milieuaangelegenheden, zeggenschap van de rechter, het oproepen van een deskundige in de procedure enz.

1) Beoordeling van bewijsstukken — zijn er grenzen aan het verkrijgen of beoordelen van bewijsstukken, kan de rechter ambtshalve om bewijs verzoeken?

De bestuursrechter toetst zowel de procedurele als de materiële rechtmatigheid van bestuursbesluiten zolang de belanghebbenden dat specifieke onderdeel van het besluit tot onderdeel van het geschil hebben gemaakt (zie artikel 8:69, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). Wanneer aan een overheidsorgaan door de wetgever beslissingsruimte is toegekend bij de afweging van de verschillende belangen die bij het nemen van een bepaald besluit een rol spelen, zal de rechter met deze ruimte rekening houden door een terughoudende toetsing toe te passen en besluiten die hij niet (kennelijk) onredelijk acht, in stand te laten (artikel 3:4, tweede lid, Awb). In het algemeen toetst de rechter het bestuursbesluit en gaat hij na of het bevoegd gezag het besluit in redelijkheid kon baseren op de gebruikte inhoudelijke, technische bevindingen en berekeningen. Er zijn geen schriftelijke bewijsregels opgenomen in de wet, behalve de regels die moeten worden toegepast bij de vaststelling van de feiten in de bestuurlijke procedure die tot het besluit leidt (bijvoorbeeld de beginselen van behoorlijk bestuur). In strafrechtelijke en burgerlijke gerechtelijke procedures zijn er specifieke regels over hoe bewijs moet worden geleverd en wie de bewijslast draagt. In civiele procedures moeten de partijen al het bewijs voor hun stellingen zo snel mogelijk aan de rechtbank voorleggen. De openbare aanklager vervolgt en moet alle bewijzen leveren in strafrechtelijke procedures met betrekking tot milieukwesties. In de regels inzake bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures zijn er enkele formele regels inzake bewijsvoering, maar geen enkele gaat over de vraag op wie van de partijen de bewijslast rust. De jurisprudentie voorziet uiteraard in vuistregels betreffende substantiële bewijsregels. Bijvoorbeeld: wanneer de aangevochten beslissing een burger in zijn rechten beperkt of een bestraffend karakter heeft, rust de bewijslast op de overheid. Een andere relevante vuistregel is: wie heeft het initiatief genomen tot de bestuurlijke beslissing? Als de bestuurlijke besluitvorming is begonnen met een aanvraag van de betrokken burger, ligt de bewijslast primair bij de aanvrager. Beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften kunnen niet rechtstreeks door de bestuursrechter worden getoetst.

De Algemene wet bestuursrecht geeft wel formele regels voor de vaststelling van de feiten door de bestuursrechter. Zo is de rechter bevoegd om partijen om schriftelijk bewijs te vragen en kan hij ook een onafhankelijke deskundige benoemen, zoals de [Stichting Advisering Bestuursrechtspraak \(StAB\)](#) in milieu- en bestemmingsplanzaken.

Ten aanzien van de bewijsgaring zij opgemerkt dat in artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat een gebrek dat de belangen van geen van de belanghebbenden schaadt, door de rechter door de vingers kan worden gezien. Relevant in dit verband is ook artikel 8:69a GALA dat bepaalt dat een bestuursbesluit niet door de rechter wordt vernietigd indien het besluit in strijd is met enig voorschrift dat niet is gesteld ter bescherming van de belangen van de partij die de zaak aanhangig heeft gemaakt. In milieuzaken echter worden de bepalingen ter bescherming van het milieu, de natuur en de gezondheid geacht te zijn opgesteld ter bescherming van de schone, gezonde en aanvaardbare levensomstandigheden van burgers die in de buurt wonen of eigendom hebben. Derhalve kunnen ook particulieren zich op dergelijke bepalingen beroepen.

2) Kunnen nieuwe bewijsstukken worden ingediend?

Het voor het eerst aanvoeren van nieuw bewijsmateriaal bij de rechter (hetzij in de procedure in eerste aanleg, hetzij in hoger beroep) is toegestaan, tenzij het beginsel van een behoorlijke procesorde wordt geschonden. Hoewel de wetgever ooit heeft verklaard dat bestuursrechters de objectieve waarheid moeten zoeken en de rechtbanken ambtshalve om bewijsmateriaal mogen verzoeken, lijkt de huidige procedure voor de bestuursrechter in veel opzichten op de procedure voor de burgerlijke rechter waar van de partijen wordt verwacht dat zij hun bewijsmateriaal aandragen. Partijen kunnen standpunten van deskundigen naar voren brengen, een deskundige als getuige laten horen en de rechter verzoeken een deskundige te benoemen om een onderzoek in te stellen (zie afd. 8.2.2 Algemene wet bestuursrecht over het vooronderzoek). De rechter beoordeelt al het overgelegde bewijs en concludeert welk bewijs het meest waarschijnlijk in overeenstemming is met de waarheid. Wanneer een deskundigenbericht wordt overgelegd, is dit uiteraard niet bindend voor de bestuursrechter, hoewel rechters het oordeel van de door hen benoemde deskundige waarschijnlijk wel zullen volgen. Het oordeel van een deskundige is ook niet bindend in gevallen waarin de rechter de deskundige niet heeft aangewezen, maar een partij vooraf een rapport heeft ingediend. De rechter kan altijd de kwaliteit en de consistentie van het rapport beoordelen en zal in aanmerking nemen of de deskundige heeft gerapporteerd in overeenstemming met het zorgvuldigheidsbeginsel.

3) Hoe kan deskundigenadvies in een procedure worden ingewonnen? Openbaar beschikbare lijsten en registers van deskundigen

In bestuursrechtelijke procedures heeft de rechter niet de mogelijkheid om onderdelen van een bestuursrechtelijk besluit te onderzoeken die niet door de appellants zijn aangevochten. Elke rechtbank heeft echter de bevoegdheid om de feiten van de zaak te onderzoeken door getuigen te horen, door (schriftelijk) bewijs te vragen of door een deskundige te benoemen, zolang het gaat om geschilpunten die door partijen in de procedure voor de rechter zijn gebracht. De bestuursrechter zal van deze bevoegdheden gebruik maken in gevallen waarin de verzoeker voldoende informatie heeft verstrekt om hem te laten twifelen aan de feiten waarop het bestuursorgaan zijn besluit heeft gebaseerd. Uit de jurisprudentie blijkt dat de partijen in de zaak die bij de rechter aanhangig is, ambtshalve bewijsmateriaal zullen moeten verstrekken en dat zij dit ook mogen doen. Dit geldt ook in milieuzaken voor de bestuursrechter, hoewel het bestuursorgaan natuurlijk altijd de plicht heeft om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een besluit.

In procedures over besluiten in milieuzaken bestaat de mogelijkheid dat als de rechter een onafhankelijke deskundige benoemt, dit de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) zal zijn. Deze stichting wordt gefinancierd door de overheid en heeft een specifieke deskundigheid op het gebied van milieuzaken. De wet bepaalt dat zij op verzoek van een bestuursrechter een rapport opstelt over elke milieuzak.

Er is geen openbaar toegankelijke lijst of register van deskundigen in milieuzaken. Rechtbanken kunnen individuele deskundigen uitnodigen die deskundig zijn op het gebied van specifieke aspecten van een zaak die bij hen aanhangig is gemaakt, door hen te selecteren op basis van hun publicaties over dat onderwerp.

3.1) Is het deskundigenadvies bindend voor rechters, is er een beoordelingsmarge?

De rechtbank zal de feiten van de zaak vaststellen, ook wanneer een deskundige door de rechtbank is aangewezen. Een zorgvuldig opgesteld deskundigenadvies dat door een onafhankelijke deskundige aan de rechter wordt verstrekt, zal echter hoogstwaarschijnlijk de basis vormen voor het oordeel van de rechter, aangezien het advies van de deskundige waardevol is voor de rechter.

3.2) Regels voor deskundigen die door de rechtbank worden opgeroepen

De formele eisen aan een door de rechter ingeschakelde deskundige zijn bepaald in artikel 8:47 van de Algemene wet bestuursrecht. Elke bestuursrechter kan een deskundige benoemen om een onderzoek in te stellen. De benoeming vermeldt de opdracht en de te verrichten werkzaamheden en stelt bovendien een termijn waarbinnen de deskundige een schriftelijk verslag van het onderzoek dient uit te brengen. Het voornemen om een deskundige te benoemen

wordt ter kennis gebracht van partijen en de rechter kan partijen in de gelegenheid stellen binnen een door hem te bepalen termijn schriftelijk hun wensen met betrekking tot het onderzoek kenbaar te maken. Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State[4] als de (gewone) rechterlijke macht[5] hebben gedragscodes ingevoerd voor deskundigen die door de rechter worden benoemd om een deskundigenbericht uit te brengen.

3.3) Regels voor deskundigen die door de partijen worden opgeroepen

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft algemene bepalingen over de deskundigenadviezen die de overheid kan invoeren om tot haar besluit te komen. In de administratieve procedure die leidt tot het besluit gaat artikel 3:3 Awb over de deskundigen die de overheidsinstantie verplicht is in te schakelen en die 'adviseurs' worden genoemd. Het bestuursorgaan waaraan het advies wordt uitgebracht, verstrekt de adviseur, al dan niet op diens verzoek, de nodige inlichtingen om hem in staat te stellen zijn taak naar behoren te vervullen en stelt een termijn vast indien de wet daarin niet reeds voorziet. In het besluit van de overheidsinstantie wordt de naam van de adviseur vermeld. De meest relevante bepaling is artikel 3:9 Awb dat bepaalt dat wanneer een beschikking is gebaseerd op een door een adviseur verricht onderzoek, het bestuursorgaan zich ervan vergewist dat het onderzoek zorgvuldig is verricht. Het bestuursorgaan baseert zijn beschikking niet op de resultaten van het onderzoek van de adviseur indien dit niet het geval is. Dit uitgangspunt geldt voor alle adviezen van deskundigen waarop besluiten worden gebaseerd (vgl. artikel 3:2 Awb).

Tijdens de procedure voor de bestuursrechter kunnen partijen een deskundige inschakelen om over een specifiek aspect van de zaak te rapporteren en het rapport aan de rechter voorleggen om de rechter te overtuigen. Voor de partijen die beogen dat de rechter het besluit vernietigt, geeft de wet geen regels voor de deskundigen die worden ingeschakeld.

3.4) Wat zijn de te betalen proceskosten, ook met betrekking tot adviezen van deskundigen en verklaringen van getuigen-deskundigen?

Wanneer de bestuursrechter de deskundige benoemt, krijgt deze van de rechterlijke instantie een vaste vergoeding voor zijn taak. Partijen dragen deze kosten niet.

Artikel 8:36, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de partij die een getuige of deskundige heeft meegebracht of opgeroepen, de kosten daarvan moet vergoeden. Dit geldt ook voor de partij aan wie een deskundigenbericht is uitgebracht. In verband hiermee is in artikel 1, onder b, van het Besluit proceskosten bestuursrecht bepaald dat de kosten van een door een partij of belanghebbende meegebrachte of opgeroepen getuige, deskundige of tolk kunnen worden vergoed. Dit geldt ook voor de kosten van een deskundige die aan een partij heeft gerapporteerd. Volgens vaste rechtspraak van de hoogste bestuursrechters komen de kosten van inschakeling van een deskundige voor vergoeding in aanmerking indien die inschakeling redelijk was en de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. De vraag is of de partij die de deskundige heeft ingeschakeld, gelet op de feiten en omstandigheden zoals die bestonden ten tijde van de inschakeling van de deskundige, mocht aannemen dat de deskundige een relevante bijdrage zou leveren aan de beantwoording door de rechter van een vraag die van belang kan zijn voor de uitkomst van het geschil.

1.6. Juridische beroepen en mogelijke actoren, procesdeelnemers

1) De (verplichte) rol van advocaten. Hoe kan contact met hen worden opgenomen (openbaar toegankelijke internetlink naar het register of de website van de orde van advocaten)? Advocaten gespecialiseerd in milieurecht

Advocaten (en juristen) spelen een belangrijke rol in gerechtelijke procedures in milieuzaken aangezien het milieurecht steeds complexer wordt. Als een zaak bij de bestuursrechter wordt gewonnen, moet het bestuursorgaan de kosten voor juridische bijstand vergoeden als de rechter dat bepaalt. Het bedrag dat kan worden toegewezen is gemaximeerd en ligt meestal ruim onder de werkelijke kosten (artikel 8:75 Algemene wet bestuursrecht). In bestuursrechtelijke procedures is een raadsman of advocaat echter niet verplicht. Dit geldt in alle procedures bij de bestuursrechter. Met andere woorden: de Algemene wet bestuursrecht schrijft geen rechtsbijstand voor bij het instellen van beroep, noch voor procesvertegenwoordiging. Bij de civiele rechter is procesvertegenwoordiging in veel gevallen verplicht, hoewel er een belangrijke uitzondering is voor zaken waarin het financiële belang van de zaak niet groter is dan 25.000 euro. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke procedures. Alle advocaten zijn lid van de [Orde van Advocaten](#). Op de website van de Orde van Advocaten kunt u advocaten vinden aan de hand van trefwoorden, zoals milieurecht (milieurecht/omgevingsrecht). Men kan ook de website van de overheid bezoeken op <https://rechtwijzer.nl/> of <https://www.juridischloket.nl/>.

1.1 Bestaat de mogelijkheid van pro-Deobijstand?

Advocatenkantoren zouden kunnen worden overgehaald om pro deo rechtsbijstand te verlenen en sommige van hen zeggen dat zij dat regelmatig doen, maar de meeste grote advocatenkantoren zullen waarschijnlijk geen gratis rechtsbijstand verlenen in betrekkelijk normale geschillen.

1.2 Indien pro-Deobijstand mogelijk is, wat zijn dan de belangrijkste elementen van de procedure die moet worden gevolgd om hiervoor in aanmerking te komen?

Er zijn een paar websites die informatie geven over hoe je in contact kunt komen met advocatenkantoren of advocaten die pro deo rechtshulp kunnen verlenen.

1.3 Bij wie of waar moet de pro-Deobijstand worden aangevraagd?

De eerste lijn van rechtshulp in Nederland is online zelfhulp. Informatie en ondersteuning worden aangeboden op de [website van de Rechtwijzer](#). Deze website biedt juridische informatie die nuttig is bij veel voorkomende juridische procedures. Om pro deo bijstand te krijgen moet men in contact komen met een advocaat die of een advocatenkantoor dat bereid is die bijstand te verlenen.

2) Deskundigenregisters of openbaar beschikbare websites van orden van advocaten of registers met de contactgegevens van deskundigen

Alle advocaten zijn lid van de [Nederlandse Orde van Advocaten](#). Op de website kunnen advocaten worden gevonden aan de hand van enkele trefwoorden, bijvoorbeeld specialisaties zoals milieurecht/omgevingsrecht. Ook de [website van het Juridisch Loket](#) biedt een zoekmachine om advocaten te vinden en soortgelijke informatie is beschikbaar op de website die een [routekaart naar het recht biedt](#).

Voor wetenschappers en andere niet-juridische deskundigen zijn er geen registers of websites voor het grote publiek.

3) Lijst van ngo's die actief zijn op dit gebied, links naar sites met contactgegevens van deze ngo's

Er zijn veel non-gouvernementele organisaties (NGOs) actief op het terrein van het milieu, maar er is geen volledige geverifieerde lijst beschikbaar van deze Nederlandse NGOs.

4) Lijst van internationale ngo's die actief zijn in de lidstaat

In voorkomende gevallen kunnen milieuorganisaties, zoals [Greenpeace](#), het [Wereld Natuur Fonds](#) of [Milieudefensie](#), het (betrokken) publiek helpen om beroep in te stellen.

1.7. Waarborgen voor doeltreffende procedures

1.7.1. Procestermijnen

1) Termijn voor het aanvechten van een bestuursrechtelijk milieubesluit (niet gerechtelijk) door een bestuursorgaan (hoger of op hetzelfde niveau)

Tegen een bestuursrechtelijk besluit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving waartegen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is, moet binnen 6 weken nadat het besluit officieel bekend is gemaakt, bezwaar of beroep worden ingesteld (artikel 6:7 Awb); hetzij voor het instellen van de bezwaarschriftprocedure, hetzij voor een beroepsprocedure bij de bestuursrechter. In de meeste gevallen mag men een pro forma bezwaar- en/of beroepschrift indienen, wat betekent dat er daarna nog een termijn wordt gegund om gronden van het geschied in te dienen.

2) Termijn voor het nemen van een besluit door een bestuursorgaan

Indien bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit is de termijn voor de beslissing op de gemaakte bezwaren door het bestuursorgaan bepaald in artikel 7:10 Algemene wet bestuursrecht en bedraagt zes dan wel twaalf weken na het verstrijken van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift. De termijn van twaalf weken geldt alleen wanneer een externe adviescommissie van ten minste drie personen wordt gevraagd advies uit te brengen over het (de) ingediende bezwaarschrift(en).

3) Is het mogelijk om het bestuursrechtelijke besluit in eerste aanleg rechtstreeks voor de rechter aan te vechten?

Indien bij de voorbereiding van het besluit met invloed op de fysieke leefomgeving de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, gecodificeerd in afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb), is gevolgd, dient tegen het besluit beroep te worden ingesteld door rechtstreeks beroep in te stellen bij de Arrondissementsrechtbank of bij het rechterlijke college dat door de wetgever bevoegd is verklaard. Indien deze voorbereidingsprocedure niet is gevolgd, is het volgen van een bezwaarprocedure door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, verplicht voordat beroep kan worden ingesteld (artikel 8:1 en 7:1 Awb).

4) Is er een termijn waarbinnen de nationale rechter uitspraak moet doen?

De Algemene wet bestuursrecht stelt een termijn voor het doen van uitspraak na de zitting bij de bestuursrechter. Deze termijn bedraagt zes weken en kan met nog eens zes weken worden verlengd. Er zijn echter geen sancties tegen rechtbanken die te laat uitspraak doen. Gewoonlijk heeft een administratieve rechtbank 9 tot 12 maanden nodig om uitspraak te doen.

5) In de loop van de procedure geldende termijnen (voor partijen, het indienen van bewijsstukken, andere mogelijke termijnen enz.).

Er is geen termijn waarbinnen de rechtbank een datum voor de zitting moet vaststellen. Als er een datum voor de zitting is vastgesteld, hebben de partijen tot tien dagen voor de zitting de tijd om nieuwe informatie of nieuwe gronden voor hun beroep in te dienen, maar zij moeten zich ervan bewust zijn dat het beginsel van een behoorlijke procesorde de vrijheid om nieuwe informatie of gronden in te dienen kan beperken.

1.7.2. Tussentijdse en conservatoire maatregelen, uitvoering van rechterlijke beslissingen

1) Wanneer heeft het beroep tegen een bestuursrechtelijk besluit een schorsende werking?

In het algemeen heeft een beroep tegen een besluit in Nederland geen schorsende werking (zie artikel 6:16 Algemene wet bestuursrecht). In sectorale of specifieke wetgeving kan echter van deze algemene regel worden afgeweken. Bij de meeste besluiten met invloed op de fysieke leefomgeving is dit niet het geval.

2) Bestaat de mogelijkheid van een dwangmiddel tot rechtsherstel tijdens het bestuursrechtelijke beroep door de autoriteit of de hogere instantie?

Indien bezwaar is gemaakt bij het bestuursorgaan, kan de voorzieningenrechter van de rechterlijke instantie die in de bodemprocedure bevoegd is of kan worden, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien spoed, gelet op de betrokken belangen, geboden is. Dus zodra een bezwaarschrift is ingediend (pro forma), is de voorzieningenrechter bevoegd een voorlopige voorziening te treffen op verzoek van een belanghebbende die het bezwaarschrift heeft ingediend en de dringende noodzaak van een voorlopige voorziening wegens de betrokken belangen heeft aangetoond (zie artikel 8:81 Algemene wet bestuursrecht). De voorlopige voorziening kan bestaan uit elke door de rechter bevolen handeling, maar zal in de praktijk steeds bestaan uit het toekennen van schorsende werking of het opheffen van de schorsende werking van een besluit dat door het bestuursorgaan is genomen. Tegen een voorlopige voorziening door de bestuursrechter staat geen beroep open.

3) Is het mogelijk om tijdens de procedure een verzoek om een dwangmiddel tot rechtsherstel in te dienen en zo ja, onder welke voorwaarden? Is er een termijn om dit verzoek in te dienen?

Schorsende werking kan worden gevraagd onder de hierboven vermelde voorwaarden en kan alleen worden gevraagd tijdens een procedure van rechtsbescherming, zoals een bezwaarprocedure of een gerechtelijke procedure.

4) Is er sprake van onmiddellijke uitvoering van een bestuursrechtelijk besluit ongeacht het ingestelde beroep? Onder welke voorwaarden?

In het algemeen kunnen besluiten van het bevoegd gezag onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd, ongeacht een ingesteld bezwaar of een aanhangige gerechtelijke procedure. De uitvoering van een besluit dat later door de rechter wordt vernietigd, kan echter leiden tot aansprakelijkheid. In de praktijk worden besluiten vaak nog niet uitgevoerd en kan op een rechterlijke beslissing worden gewacht.

5) Wordt het bestuursrechtelijke besluit opgeschort indien dit in de gerechtelijke fase voor de rechter wordt aangevochten?

Hoewel er voorbeelden zijn van besluiten die - op grond van sectorale wetgeving - van rechtswege worden geschorst wanneer een besluit wordt aangevochten, is dat meestal niet het geval want de Algemene wet bestuursrecht bepaalt anders (artikel 6:16 GALA) en die bepaling is van toepassing op de meeste besluiten met invloed op de fysieke leefomgeving.

6) Bestaat er een mogelijkheid voor de nationale rechtbanken om in een dwangmiddel tot rechtsherstel te voorzien (afhankelijk van een financiële zekerheid)? Is het mogelijk afzonderlijk beroep in te stellen tegen dit bevel inzake het dwangmiddel tot rechtsherstel of de financiële zekerheid?

Indien tegen een besluit beroep is ingesteld bij de arrondissementsrechtbank, kan de voorzieningenrechter van de arrondissementsrechtbank die bevoegd is in de bodemprocedure, op verzoek een voorlopige voorziening treffen wanneer spoed, gelet op de betrokken belangen, van wezenlijk belang is. Zodra dus (pro forma) beroep is ingesteld, is de voorzieningenrechter bevoegd een voorlopige voorziening te treffen op verzoek van een belanghebbende die beroep heeft ingesteld en de dringende noodzaak van een voorlopige voorziening wegens de betrokken belangen heeft aangetoond (zie artikel 8:81 Algemene wet bestuursrecht). De voorlopige voorziening kan bestaan uit elke door de rechter bevolen handeling, maar zal in vrijwel alle gevallen bestaan uit het toekennen van een schorsende werking of het opheffen van de schorsende werking van een besluit dat door het bestuursorgaan is genomen. Er is geen beroep mogelijk tegen een voorziening van de voorzieningenrechter.

Wanneer door de bestuursrechter een schorsende werking is uitgesproken, mag het besluit niet worden uitgevoerd. Niemand mag gebruik maken van de toestemming die bij zo'n besluit is gegeven. Gebeurt dit toch, dan kan een belanghebbende het bevoegd gezag vragen om handhavend op te treden. Ook kan een ieder die stelt dat de handelingen als een onrechtmatige daad moeten worden aangemerkt, een voorlopige voorziening vragen bij de arrondissementsrechtbank (sector privaatrecht).

1.7.3. Kosten — rechtsbijstand — pro-Deobijstand, overige financiële bijstandsmechanismen

1) Hoe kan iemand die een procedure wil inleiden de kosten berekenen die daarmee gemoeid zijn — administratieve kosten, proceskosten, griffierechten, honoraria van deskundigen, advocaatkosten, kosten van beroep enz.?

Aan bestuurlijke (voor)procedures zoals de voorbereidingsprocedure en de bezwaarschriftprocedure zijn geen kosten verbonden. Voor de behandeling van de zaak door een bestuursrechter is griffierecht verschuldigd. Het tarief voor een gerechtelijke procedure in eerste aanleg is bepaald in artikel 8:41 van de Algemene wet bestuursrecht. In het algemeen wordt het griffierecht niet als zeer hoog beschouwd. Het varieert op basis van het soort persoon dat de procedure instelt en het soort zaak en het materiële recht dat op de zaak van toepassing is. In artikel 8:41, derde lid, Algemene wet bestuursrecht worden de verschillende griffierechten expliciet genoemd. In 2021 bedraagt het tarief 49 euro voor een natuurlijk persoon die beroep instelt of een voorlopige voorziening treft tegen een besluit van een bestuursorgaan dat ziet op sociale zekerheid en aanverwante wetgeving (zie artikel 8:41, derde lid, Algemene wet bestuursrecht). Het bedraagt 181 euro voor een natuurlijk persoon in alle andere gevallen en 360 euro voor een rechtspersoon die beroep instelt of een voorlopige voorziening treft. Het griffierecht voor een procedure in hoger beroep is iets hoger en is bepaald in artikel 8:109 Awb en bedragen respectievelijk 134, 270 en 541 in 2021. Wanneer het beroep succes heeft, zullen deze kosten meestal door het bestuursorgaan moeten worden betaald (art. 8:75 en 8:114

Awb). In zeer zeldzame gevallen van misbruik van het beroepsrecht kan de rechter bepalen dat de appellant de (vaste) kosten van het bestuursorgaan moet dragen, zoals het griffierecht en de forfaitaire kosten voor advocaten. De bestuursrechters maken vrijwel nooit gebruik van deze bevoegdheid.

2) Kosten van dwangmiddelen tot rechtsherstel/tussentijdse maatregelen — moet er een zekerheid worden gesteld?

De kosten van de procedure in kort geding voor de bestuursrechter zijn gelijk aan de griffierechten voor de rechterlijke toetsing door de rechtbank.

3) Is er rechtsbijstand beschikbaar voor natuurlijke personen?

De rechtbanken kunnen geen vrijstelling van griffierechten verlenen. Het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand voorziet in rechtsbijstand voor mensen met beperkte middelen. Wie professionele rechtsbijstand nodig heeft, maar de kosten niet (volledig) kan dragen, kan een beroep doen op de voorzieningen zoals die zijn vastgelegd in de [Wet op de Rechtsbijstand](#). Onder de bevoegdheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is een onafhankelijk bestuursorgaan, de Raad voor Rechtsbijstand, belast met alle aangelegenheden betreffende het beheer, de controle en de uitbetaling, alsmede met de feitelijke uitvoering van het stelsel van rechtsbijstand. Dit omvat het afstemmen van de beschikbaarheid van juridische deskundigen op de vraag naar rechtsbijstand, alsmede het toezicht op en de kwaliteitscontrole van de feitelijk verleende diensten.

In het algemeen kan het Nederlandse rechtsbijstand systeem worden omschreven als een driedelig model, aangezien het drie lijnen omvat die rechtsbijstand verlenen, bestaande uit een openbare voorvoorziening, openbare eerstelijns hulp en particuliere tweedelijns hulp. Zie de website van de [Raad voor Rechtsbijstand](#) voor meer informatie of de specifieke site voor het [stelsel van rechtsbijstand](#). Men kan ook de [website van de rechterlijke macht](#) bezoeken die informatie verstrekt over het stelsel van rechtsbijstand.

Ten tweede zijn er de [Juridische Loketten](#) die fungeren als wat algemeen bekend staat als het "front office" van de rechtsbijstand. Juridische zaken worden opgehelderd door het verstrekken van informatie en advies, hetzij online, per telefoon of bij een van de 30 Juridische Loketten. Cliënten kunnen worden doorverwezen naar een particuliere advocaat of bemiddelaar, die als secundaire lijn van de rechtsbijstand fungeren. Cliënten kunnen ook rechtstreeks een gesubsidieerde advocaat of bemiddelaar om hulp vragen. Als derde mogelijkheid dient zo'n advocaat (of bemiddelaar) namens zijn cliënt een verzoek in bij de Raad voor Rechtsbijstand. Indien rechtsbijstand wordt toegekend, wordt een certificaat afgegeven op grond waarvan de advocaat in kwestie de zaak mag behandelen. Advocaten en bemiddelaars worden door de Raad voor Rechtsbijstand betaald om hun diensten te verlenen aan cliënten met beperkte middelen. In het algemeen ontvangen zij een vast honorarium dat afhankelijk is van het soort zaak, hoewel uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor zaken die meer tijd in beslag nemen.

De vaste vergoeding wordt onvoldoende geacht om de werkelijke kosten van de procedures te dekken door degenen die deze vorm van rechtsbijstand verlenen. Bovendien zijn in de loop van de tijd de regels inzake wie gebruik kan maken van deze vorm van rechtsbijstand aangescherpt, hetgeen betekent dat minder personen voor deze bijstand in aanmerking komen.

4) Is er rechtsbijstand beschikbaar voor verenigingen, rechtspersonen, ngo's met of zonder rechtspersoonlijkheid? Zo ja, hoe kan rechtsbijstand worden aangevraagd? Is er sprake van pro-Deobijstand?

Er zijn geen juridische loketten die zich specifiek bezighouden met milieuzaken en die toegankelijk zijn voor het grote publiek. Het rechtsbijstand systeem in Nederland is in de eerste plaats bedoeld voor natuurlijke personen. Rechtspersonen hebben vaak een verzekering voor juridische diensten. In sommige gevallen organiseren milieuoorganisaties zoals Greenpeace en/of Milieudefensie de protesten tegen een beslissing van een overheidsinstantie en helpen zij belanghebbende partijen bij het instellen van beroep of gaan zij zelf in beroep.

5) Zijn er andere financiële mechanismen om financiële bijstand te verlenen?

Nederland kent een rechtsbijstand systeem voor natuurlijke personen dat hierboven is beschreven. Ook bestaat de mogelijkheid om een rechtsbijstandverzekering af te sluiten, maar deze wordt niet door de overheid verstrekt.

6) Is het beginsel "de verliezer betaalt" van toepassing? Hoe wordt dit toegepast door rechtbanken; zijn er uitzonderingen?

Het beginsel "de verliezer betaalt" is niet van toepassing in bestuursrechtelijke procedures, hoewel de bestuursorganen in de meeste gevallen de proceskosten voor de belanghebbende zal moeten betalen wanneer het bestreden besluit wordt vernietigd. Ook zal het bestuursorgaan in de meeste gevallen een bedrag aan proceskosten (zoals de kosten in verband met advocaten die de belanghebbende vertegenwoordigen) aan de belanghebbende moeten betalen als het besluit door de rechter wordt vernietigd. De belanghebbende zal alleen worden gedwongen de kosten van het bestuursorgaan te betalen wanneer hij evident 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.

In burgerlijke zaken geldt het beginsel "de verliezer betaalt". In civiele gerechtelijke procedures liggen de kosten iets hoger. Het griffierecht voor een procedure bij de rechtbank is gedifferentieerd (in de meest voorkomende gevallen in 2020 is het 304 euro voor een natuurlijk persoon en 656 euro voor een rechtspersoon, maar het kan hoger zijn als de belangen van de zaak groter zijn). Wanneer een zaak betrekking heeft op vorderingen van meer dan 25.000 euro of meer dan 100.000 euro, worden de kosten hoger. Onder bepaalde omstandigheden kan iemand als behoeftig of arm worden aangemerkt en geldt een speciaal laag tarief. In alle gevallen kunnen andere kosten de kosten voor professionele rechtsbijstand zijn. Deze kosten verschillen naar gelang van het soort advocaat (en zijn specialisatie) dat de eiser inschakelt. Indien de eiser of verzoeker als behoeftig of arm wordt beschouwd, kan hij om gesubsidieerde rechtsbijstand verzoeken, maar zal hij een eigen bijdrage moeten betalen.

7) Kan de rechtbank voorzien in een vrijstelling van proceskosten, heffingen, griffierechten, begroting van kosten enz.? Zijn er andere nationale kenmerken in verband met dit onderwerp?

De rechter kan geen vrijstelling van griffierechten verlenen. De artikelen 8:74 voor griffierechten en 8:75 Awb voor overige proceskosten bieden de wettelijke grondslag voor het oordeel van de bestuursrechter over de proceskosten. Een op jurisprudentie gebaseerde vrijstelling voor de griffierechten is zeer zeldzaam en vereist dat - met een verwijzing naar het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op toegang tot de rechter - een appellant aantoont dat hij in een zodanige specifieke financiële situatie verkeert dat hij niet in staat is te betalen (bijvoorbeeld een inkomen van minder dan 90% van het sociaal minimum).

1.7.4. Toegang tot informatie in het kader van de toegang tot de rechter — bepalingen met betrekking tot Richtlijn 2003/4/EG

1) Waar zijn de nationale regels inzake toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te vinden? Zijn er andere vormen van gestructureerde verspreiding?

Alle Nederlandse wetgeving is beschikbaar [hier](#) (in het Nederlands). Informatie over het Nederlandse rechtssysteem is ook beschikbaar op <https://www.government.nl>. Advies en rechtsbijstand zijn online beschikbaar op <https://rechtwijzer.nl/> en <https://www.juridischloket.nl/>. Dit laatste verwijst naar de 30 Juridische Loketten die in heel Nederland beschikbaar zijn en waar iedereen juridisch advies kan krijgen. Milieu informatie kan worden opgevraagd op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) die specifieke bepalingen bevat met betrekking tot verzoeken om milieu-informatie. Ook hoofdstuk 19 van de [Wet milieubeheer](#) geeft uitvoering aan de specifieke wettelijke regeling voor milieu-informatie. Meer specifieke informatie over de Nederlandse milieuwetgeving en -procedures, met inbegrip van informatie over toegang tot de rechter, is te vinden op de website van het [Kenniscentrum InfoMil](#).

2) Hoe wordt deze informatie tijdens verschillende milieuprocedures verstrekt? Bij wie of waar moet de aanvrager om informatie vragen?

Regels over toegang tot de rechter zijn gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 6, 7 en 8) en zijn van toepassing op elk bestuursrechtelijk besluit. Sectorale wetgeving zoals de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet, de Wet Natuurbescherming etc. kunnen echter aanvullende bepalingen bevatten. Informatie over de belangrijkste aanvullende bepalingen is in de bovenstaande vragen besproken.

3) Wat zijn de sectorale voorschriften (milieueffectbeoordeling), IPPC/IED (richtlijn industriële emissies) met betrekking tot plannen en programma's enz.?

Er zijn geen specifieke sectorale regels.

4) Is het verplicht om in het bestuursrechtelijke besluit en in het vonnis toegang tot gerechtelijke informatie te verschaffen?

Het bestuursorgaan en de bestuursrechter zijn verplicht informatie te verstrekken over de mogelijkheid om een bezwaarprocedure, een beroepschriftprocedure of een hogerberoepschriftprocedure te beginnen en deze informatie in het besluit of de uitspraak te vermelden. Dit is bepaald in artikel 3:45 GALA en artikel 6:23 GALA.

5) Wordt er gezorgd voor vertaling en/of vertolking voor buitenlandse deelnemers? Welke regels zijn hier van toepassing?

Voor rechtszaken waarin een van de partijen het Nederlands niet voldoende beheerst, heeft de overheid een register van gerechtstolken en beëdigde vertalers ingesteld. In bepaalde zaken (strafrechtelijk of vreemdelingenrechtelijk) kan de rechter alleen gebruik maken van tolken en vertalers die in dit register zijn ingeschreven. In civiele zaken is dit niet verplicht. Met behulp van het register kunnen justitiabelen (zoals particulieren en ondernemingen) en personen die juridische diensten verlenen (zoals advocaten) gemakkelijk een tolk of vertaler vinden die voldoet aan de integriteits- en kwaliteitseisen die in de Wet beëdigde tolken en vertalers zijn vastgelegd. Het register van [gerechtstolken en beëdigde vertalers](#) is in feite voor een ieder publiekelijk toegankelijk.

1.8. Bijzondere procedurele voorschriften

1.8.1. Milieueffectbeoordeling (MEB) — bepalingen met betrekking tot Richtlijn 2003/35/EG

Landspecifieke regels voor milieueffectbeoordeling (MEB) met betrekking tot de toegang tot de rechter

1) Regels inzake procesbevoegdheid en toegang tot de rechter met betrekking tot onderzoek (voorwaarden, termijnen, betrokken publiek)

Er zijn geen specifieke regels met betrekking tot toegang tot de rechter in verband met de m.e.r. regelgeving. De algemene bepalingen waarin de Awb voorziet en de specifieke (milieu)wetgeving die van toepassing is, worden nader toegelicht in paragraaf 1.7.4, sub 1 en 2.

2) Regels inzake procesbevoegdheid met betrekking tot afbakening (voorwaarden, termijnen, betrokken publiek)

Een MER-rapport wordt opgesteld in verband met een besluit dat door een bestuursorgaan zal worden genomen en mogelijk zeer nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Rechterlijke toetsing is alleen mogelijk bij het besluit (vergunning; planningsbeslissing) en niet tegen beslissingen over de reikwijdte van het specifieke rapport, over de door het bestuursorgaan gestelde voorwaarden of over het tijdschema. De (opstelling van het) MER-rapport wordt beschouwd als een voorbereidingsvereiste voor het besluit dat mogelijk nadelige gevolgen heeft voor het milieu. In alle gevallen is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing (afdeling 3.4 Awb) en in die procedure kan iedereen zijn zienswijze naar voren brengen op basis van een ontwerpbesluit en het daaraan ten grondslag liggende MER-rapport. In sommige gevallen is er een formele verplichting tot raadpleging van het publiek voordat het MER-rapport wordt opgesteld, maar daarin is niet bepaald welke personen uit het betrokken publiek hun mening mogen geven en binnen welke termijn. Nadat het bevoegd gezag een definitief besluit heeft genomen, kan alleen tegen dat besluit beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter en alleen door een belanghebbende (artikel 1:2 Awb), zoals het geval is in de meeste bestuursrechtelijke procedures in Nederland.

3) In welke fase(n) kan het publiek de bestuursrechtelijke besluiten inzake milieuprojecten aanvechten? Is er een termijn voor het aanvechten van besluiten?

Bij de meeste besluiten met een mogelijk nadelig gevolg voor het milieu wordt iedereen die tegen het ontwerpbesluit is en redelijkerwijs in staat en beschikbaar wordt geacht om een zienswijze naar voren te brengen, geacht dit te doen wanneer het bestuursorgaan een ontwerpbesluit bekendmaakt in de uniforme uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). Voor het kenbaar maken van de zienswijzen geldt een termijn van zes weken. Wanneer een definitief besluit is genomen, dient men binnen zes weken na de officiële bekendmaking van het besluit beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Wie tegen het ontwerpbesluit zienswijzen naar voren had kunnen brengen, maar dat niet heeft gedaan, kan volgens artikel 6:13 Awb geen ontvankelijk beroep instellen bij de bestuursrechter. Ook is een beroep tegen een onderdeel van een milieubesluit dat een rechter los van andere onderdelen zou kunnen vernietigen, niet-ontvankelijk wanneer de aanvrager zijn zienswijze over dat specifieke onderdeel van het besluit niet naar voren heeft gebracht in de bestuurlijke procedure die tot het definitieve besluit heeft geleid. Artikel 6:13 Awb is echter in 2021 door het Hof van Justitie van de Europese Unie gedeeltelijk in strijd geacht met het Verdrag van Aarhus in zaak C-826/18 (ECLI:EU:C:2020:514).

4) Kan de definitieve vergunning worden aangevochten? Onder welke voorwaarden, als het gaat om een individuele persoon, een ngo of een buitenlandse ngo?

Het definitieve besluit kan door een belanghebbende voor de bestuursrechter worden aangevochten. Zoals hierboven uiteengezet kan zowel een natuurlijke als een rechtspersoon belanghebbende zijn op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook een milieuoorganisatie kan als belanghebbende worden aangemerkt op grond van de in lid 3 van artikel 1:2 Awb gestelde eisen. De artikelen 8:1 en 7:1 Algemene wet bestuursrecht bepalen dat iedere belanghebbende (artikel 1:2 Awb) tegen een besluit (artikel 1:3 Awb) van een bestuursorgaan (artikel 1:1 Awb) beroep kan instellen bij de bestuursrechter.

5) Reikwijdte van beroep bij een rechterlijke instantie — controle van de materiële/procedurele rechtmatigheid. Kan de rechter ambtshalve optreden?

Deze vraag is beantwoord in paragraaf 1.3, sub 2 - 5, aangezien er geen verschil is in de toegang tot de rechter of de reikwijdte van de rechterlijke toetsing tussen verschillende soorten procedures voor bestuursrechtelijke instanties. De reikwijdte van de rechterlijke toetsing wordt bepaald door de belanghebbende en kan zowel de inhoudelijke als de procedurele wettigheid van besluiten omvatten. De bestuursrechter kan ambtshalve de bevoegdheid van de rechter, de bevoegdheid van het bestuursorgaan en de inachtneming van termijnen bij het instellen van de bezwaar- en beroepsprocedure toetsen.

6) In welke fase zijn besluiten, handelingen of nalatigheden vatbaar voor beroep?

De bestuursrechter in Nederland is bevoegd te oordelen in zaken betreffende besluiten (zie artikel 8:1 en artikel 1:3 Awb) of niet tijdige besluitvorming wanneer een besluit is aangevraagd door een belanghebbende. In alle gevallen waarin een MER-rapport vereist is, moet het besluit waartegen kan worden opgekomen een dergelijk besluit zijn, bijvoorbeeld het verlenen van de aangevraagde vergunning. Voor feitelijk handelen of nalaten in strijd met de normen kunnen belanghebbenden om een handhavingsbesluit vragen of moeten zij de zaak voorleggen aan de burgerlijke rechter.

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

Het Nederlandse wettelijke systeem voor rechterlijke toetsing vereist dat een belanghebbende deelneemt aan een van de twee mogelijke bestuurlijke procedures voordat hij een rechtsvordering kan instellen. Indien een besluit wordt voorbereid door het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 GALA, kan een ieder zijn zienswijze geven op het ontwerpbesluit dat ter inzage zal worden gelegd (artikel 3:15 Algemene wet bestuursrecht).

8) 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., anders dan de eis zoals gesteld in punt 12?

Tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen, is beroep op de rechter door de belanghebbende niet-ontvankelijk indien hij niet heeft deelgenomen aan de bestuurlijke procedure (artikel 6:13 Algemene wet bestuursrecht). Als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet is gevolgd, vereist de wet dat een belanghebbende bezwaar maakt (artikel 7:1 Algemene wet bestuursrecht) en dat hij zijn bezwaren tegen het door het bestuursorgaan genomen besluit in de bezwaarprocedure motiveert, voordat hij tegen het besluit in beroep kan gaan. Dit betekent dat iedere belanghebbende moet deelnemen aan de voorgeschreven bestuurlijke procedure alvorens beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Op het moment van schrijven is het duidelijk dat deze eis gedeeltelijk in strijd is met het Verdrag van Aarhus in de Europese Unie. Zoals hierboven in paragraaf 1.3 sub 2 nader is toegelicht.

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

Op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) streeft de Nederlandse rechter naar een procedure met een billijk evenwicht (fair balance) tussen de partijen, waarbij elke partij een redelijke kans moet krijgen om haar zaak uiteen te zetten onder omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van haar tegenpartij. De rechters zorgen ervoor dat beide partijen in de procedure op de hoogte zijn van het bewijsmateriaal waarover de rechtbank beschikt en de gelegenheid hebben daarop commentaar te leveren om de uitkomst van de zaak te beïnvloeden. In bestuursrechtelijke procedures wordt de rechter geacht actief te zijn en kan hij, indien nodig, tegenwicht bieden aan de ongelijkheid tussen de belanghebbende en het bestuursorgaan als het bevoegde gezag. Deze fundamentele oriëntatie heeft ook gevolgen voor het recht van de bestuurlijke procedure. Ook tijdens de besluitvorming moet een individu zijn of haar positie gemakkelijk kunnen verdedigen.

10) Hoe is het begrip “snel” in de nationale wetgeving omgezet?

Hoewel de Nederlandse bestuursrechter verschillende relevante richtlijnen heeft geïmplementeerd om tijdig uitspraak te kunnen doen en ook de wetgever verschillende instructies heeft vastgelegd om de bestuursrechter te helpen dat doel te bereiken, is er geen algemene wettelijk bindende termijn om uitspraak te doen naast de termijn die is gecodificeerd in artikel 8:66 Awb (zes weken na de behandeling van de zaak op zitting). In sommige specifieke milieuzaken bepaalt de wetgeving echter dat binnen zes maanden uitspraak moet worden gedaan; er is geen sanctie indien de rechter zich niet aan de termijn houdt. In de jurisprudentie is wel bepaald dat schadevergoeding kan worden toegekend indien een zaak onredelijk lang onbeslist blijft in het stelsel van bestuursrechtspraak (meer dan vier jaar indien gebruik wordt gemaakt van de bezwaarprocedure, de procedure van rechterlijke toetsing door de rechtbank en in hoger beroep).

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

Er zijn geen bijzondere regels van toepassing, afgezien van de algemene bepalingen die hierboven zijn besproken en zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

1.8.2. Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC)/richtlijn industriële emissies — bepalingen in verband met Richtlijn 2003/35/EG

1) Landspecifieke regels inzake de richtlijn industriële emissies met betrekking tot de toegang tot de rechter

Er zijn in Nederland geen specifieke RIE-regels met betrekking tot toegang tot de bestuursrechter. Wel is bepaald dat de op grond van deze richtlijn vereiste vergunning altijd wordt voorbereid door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) en dat een ieder zijn mening over een ontwerpbesluit kenbaar kan maken. Er is daarom geen verplichte bezwaarprocedure voordat men het definitieve besluit bij de bestuursrechter kan aanvechten.

2) Regels inzake procesbevoegdheid, in welke fasen kan een besluit worden aangevochten (als het om een ngo, een buitenlandse ngo of een burger gaat)? Kan het definitieve besluit worden aangevochten?

Artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat elke belanghebbende (artikel 1:2 Awb) bevoegd is een procedure voor de bevoegde bestuursrechter te starten. Wie als belanghebbende kan worden beschouwd, is nader beschreven in punt 1.4.

3) Regels inzake procesbevoegdheid en toegang tot de rechter met betrekking tot onderzoek (voorwaarden, termijnen, betrokken publiek)

Alleen het definitieve besluit (toekenning of weigering van de vergunning) kan voor de rechter worden aangevochten.

4) Regels inzake procesbevoegdheid met betrekking tot afbakening (voorwaarden, termijnen, betrokken publiek)

Alleen het definitieve besluit (toekenning of weigering van de vergunning) kan voor de rechter worden aangevochten.

5) In welke fase(n) kan het publiek de bestuursrechtelijke besluiten inzake milieuprojecten aanvechten? Is er een termijn voor het aanvechten van besluiten?

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing op het verlenen van een vergunning voor een RIE-installatie. Een ieder kan zienswijzen naar voren brengen tegen een ontwerpbesluit. Dit betekent dat het ontwerpbesluit gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd en dat men gedurende die tijd zienswijzen (bezwaren/bedenkingen) naar voren kan brengen tegen het ontwerpbesluit van het bestuursorgaan. Nadat een definitief besluit is genomen en officieel bekend is gemaakt, kan een belanghebbende (artikel 1:2 Awb) tegen het besluit in beroep gaan bij de bestuursrechter (artikel 8:1 Awb) door binnen zes weken na de bekendmaking in te stellen bij de bestuursrechter (rechtbank).

6) Kan het publiek de definitieve vergunning aanvechten?

Ja, maar artikel 8:1 Awb bepaalt dat alleen een belanghebbende (artikel 1:2 Awb) in een procedure bij de bestuursrechter kan opkomen en artikel 6:13 Awb bepaalt dat alleen degenen die aan de bestuurlijke procedures hebben deelgenomen beroep kunnen instellen. Wie als belanghebbende kan worden aangemerkt, is hierboven beschreven (paragraaf 1.4). Het HvJ EU heeft geoordeeld dat artikel 6:13 GALA deels in strijd is met het Verdrag van Aarhus.

7) Reikwijdte van beroep bij een rechterlijke instantie — controle van de materiële/procedurele rechtmatigheid. Kan de rechter ambtshalve optreden? Is het mogelijk om besluiten, handelingen of nalatigheden aan te vechten?

De bestuursrechter is bevoegd om zowel de materiële als de formele rechtmatigheid van het besluit van een bestuursorgaan te toetsen. De rechter kan ambtshalve de feiten vaststellen en moet ook beoordelen of het bestuursorgaan bevoegd was om het besluit te nemen, of de verzoeker voor de rechter staat en of de rechter bevoegd is. Er zijn geen andere juridische vragen die de rechter ambtshalve zal beantwoorden. Het aanvechten van besluiten (artikel 1:3 Awb) en niet tijdige besluitvorming is mogelijk bij de bestuursrechter. Ook kan een belanghebbende vragen om een voorlopige voorziening in verband met deze besluiten. De bestuursrechter is echter niet bevoegd van feitelijk handelen en nalaten kennis te nemen; de burgerlijke rechter is bevoegd.

8) In welke fase kunnen deze worden aangevochten?

Beslissingen kunnen voor een rechtbank worden aangevochten binnen zes weken na de officiële kennisgeving van het besluit (zie hierboven).

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

Nee. In veel bestuursrechtelijke conflicten over besluiten geldt een verplichte bezwaarprocedure (artikel 7:1 Awb) voordat de belanghebbende de zaak aan de rechter mag voorleggen. Als voor het nemen van het besluit echter de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is gevolgd, en dat is het geval bij elke vergunning die op grond van de Richtlijn Industriële Emissies vereist is, bestaat deze verplichting niet en kan een belanghebbende binnen zes weken na de officiële bekendmaking van het definitieve besluit een beroep indienen bij de bestuursrechter (zie hierboven).

10) 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 bepaalt dat het beroep van een belanghebbende die bij de bestuursrechter beroep wil instellen en zonder gegronde reden niet aan eerdere bestuurlijke procedures heeft deelgenomen, niet-ontvankelijk is. Deze bepaling staat ter discussie in verband met een recente uitspraak (C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514) van het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie hierboven).

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

Er is geen verschil tussen de regels die gelden in een bestuursrechtelijke procedure en de regels die gelden voor de procedure tegen besluiten over de toepassing van de richtlijn Industriële Emissies. De Nederlandse bestuursrechter streeft naar procedures met een eerlijk evenwicht tussen de partijen; in bestuursrechtelijke zaken kan dit betekenen dat de rechter zich pro-actief opstelt tegenover 'zwakkere' partijen en daardoor en vanwege de complexe aard van de technische vraagstukken in milieuzaken wellicht eerder geneigd is een deskundige om advies te vragen.

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

Er is geen specifieke wetgeving ter uitvoering van het begrip "tijdig" met betrekking tot de richtlijn industriële emissies en de MEB-richtlijn, aangezien de Algemene wet bestuursrecht algemene bepalingen bevat inzake tijdige besluitvorming en tijdige gerechtelijke procedures.

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

Er is geen specifieke wetgeving betreffende voorlopige voorzieningen ten aanzien van besluiten in verband met de richtlijn Industriële Emissies en de m.e.r.-richtlijn, aangezien de Algemene wet bestuursrecht algemene bepalingen bevat over de mogelijkheden van het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening, welke zijn besproken in paragraaf 1.7.2, sub 2.

14) Wordt informatie over de toegang tot de rechter op gestructureerde en toegankelijke wijze aan het publiek verstrekt?

Het bestuursorgaan verstrekt informatie over toegang tot de rechter wanneer het een (milieu)besluit bekend maakt (zie <https://www.overheid.nl/> of <https://overbuurt.overheid.nl/>). De bestuursrechters verstrekken gestructureerde en toegankelijke ([online](#)) informatie over toegang tot de rechter. Ook de [websites van de overheid](#) over rechtsbijstand verstrekken informatie aan burgers. Zie meer in detail paragraaf 1.7.4 sub 2.

1.8.3. Milieuaansprakelijkheid [6]

Landspecifieke rechtsregels inzake de toepassing van Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid, artikelen 12 en 13

1) Aan welke eisen moeten natuurlijke of rechtspersonen (met inbegrip van milieu-ngo's) voldoen om het besluit inzake milieuhervorming van de bevoegde instantie te laten toetsen door een rechtbank of een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan, overeenkomstig artikel 13, lid 1, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn?

In Nederland is de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn geïmplementeerd in titel 17.2 van de Wet milieubeheer. De reikwijdte van de tenuitvoerlegging in de Wet milieubeheer is vergelijkbaar met de reikwijdte van de richtlijn: risicoaansprakelijkheid voor milieuschade veroorzaakt door een van de in bijlage III van de richtlijn vermelde activiteiten (voornamelijk geïntegreerde installaties ter voorkoming en bestrijding van verontreiniging), en schuldaansprakelijkheid voor andere activiteiten.

Rechterlijke toetsing door een bestuursrechter is mogelijk wanneer toepassing van titel 17.2 Wet milieubeheer (Wm) leidt tot een besluit van een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht. Wanneer een dergelijke beslissing wordt genomen, zijn de algemene bepalingen inzake de toegang tot de rechter van toepassing. Dit betekent dat iedere natuurlijke persoon, rechtspersoon, bestuursorgaan en/of NGO die als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht wordt aangemerkt, in een procedure bij de bestuursrechter tegen een dergelijk besluit in beroep kan gaan. Ook de in artikel 17.2, derde lid, Wet milieubeheer genoemde bestuursorganen zullen een verzoek om een beschikking inzake milieuanering kunnen indienen. Een (enkelvoudig) besluit kan zijn een besluit op verzoek van een derde (belanghebbende) tot het nemen van preventieve of herstelmaatregelen (artikel 17.15, eerste lid, Wm), het besluit tot het nemen van preventieve maatregelen bij dreigende milieuschade (artikel 17.12, vierde lid, Wm), het besluit om iemand te verplichten alle haalbare maatregelen te nemen als de milieuschade zich al heeft voorgedaan (artikel 17.13, lid 5 Wm), het besluit van de bevoegde instantie om de preventieve maatregelen of alle haalbare maatregelen te nemen als de schade zich al heeft voorgedaan, zelf (art. 17.10 en 17.14, lid 2 Wm), het besluit om al dan niet in te stemmen met de herstelmaatregelen die zijn voorgesteld door de veroorzaker van de schade (art. 17.14, lid 3, Wet milieubeheer, het besluit waarbij prioriteit wordt gegeven aan de vraag welke milieuschade het eerst wordt hersteld (artikel 17.14, lid 4, Wet milieubeheer) en het besluit betreffende het verhalen van de door de bevoegde instantie gemaakte kosten op de schadeveroorzaker (artikel 17.16 Wet milieubeheer).

2) Wat is de termijn voor het instellen van beroep?

De bepalingen inzake toegang tot de rechter in de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing en er zijn geen aanvullende bijzondere bepalingen in de Wet milieubeheer opgenomen. Dit betekent dat de beroepstermijn zes weken bedraagt na de officiële bekendmaking van een besluit.

Voor het aspect kostenverhaal geldt het volgende. De bevoegdheid om te besluiten tot kostenverhaal vervalt na verloop van vijf jaar na de dag waarop de preventieve en herstelmaatregelen volledig zijn voltooid, door - of namens - het bevoegd gezag (art. 17.17 Wet milieubeheer). Als de veroorzaker van de schade pas na de datum van voltooiing van de maatregelen is geïdentificeerd, gaat de termijn van vijf jaar in op de datum van identificatie. De termijn om beroep in te stellen bedraagt dan nog steeds zes weken.

3) Zijn er vereisten voor opmerkingen bij het verzoek om maatregelen overeenkomstig artikel 12, lid 2, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, en zo ja, welke?

Er zijn geen bijzondere eisen gesteld aan het verzoek om maatregelen. In het algemeen geldt dat een verzoek of aanvraag tot het nemen van een besluit moet worden gedaan door een belanghebbende (artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht) en voldoende duidelijk en concreet moet zijn om te kunnen spreken van een verzoek. Een verzoek of aanvraag dient voorts vergezeld te gaan van die feiten en omstandigheden die de verzoeker kan verschaffen (artikel 4:2 Algemene wet bestuursrecht). In de jurisprudentie is bepaald dat het de plicht van de belanghebbende is om het bevoegd gezag eventuele aanknopingspunten voor het onderzoek te verschaffen. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om te onderzoeken of maatregelen nodig zijn.

4) Zijn er specifieke eisen met betrekking tot de "aannemelijkheid" om aan te tonen dat er zich milieuschade heeft voorgedaan, en zo ja, welke?

Er zijn geen bijzondere eisen gesteld aan de 'aannemelijkheid'. Een verzoek of aanvraag dient vergezeld te gaan van die feiten en omstandigheden die de verzoeker kan verschaffen (artikel 4:2 Algemene wet bestuursrecht). In de jurisprudentie is bepaald dat het op de weg van de belanghebbende ligt om eventuele aanknopingspunten voor het onderzoek aan het bevoegd gezag te verstrekken. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om te onderzoeken of maatregelen nodig zijn.

5) Is een bepaalde vorm en/of termijn vereist voor de kennisgeving van het besluit door de bevoegde instantie aan de gerechtigde natuurlijke of rechtspersonen (met inbegrip van de gerechtigde milieu-ngo's)? Zo ja, welke?

Er zijn geen speciale termijnen vastgesteld voor de kennisgeving van het besluit door de bevoegde instantie. Indien bij het bestuursorgaan een verzoek /aanvraag om een beschikking in een bestuursrechtelijke zaak wordt ingediend, is het bestuursorgaan wettelijk verplicht een beschikking te geven binnen hetzij de in de sectorale wetgeving gestelde termijn, hetzij - bij gebreke van een dergelijke termijn - binnen een redelijke termijn, die volgens artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht wordt geacht acht weken te zijn. Hoewel niet bij wet bepaald, kan het bestuursorgaan besluiten dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is op een besluit op grond van titel 17.2 Wet milieubeheer. In dat geval wordt een beschikking opgesteld die openbaar wordt gemaakt. Het ontwerpbesluit en de daarop gebaseerde documenten liggen gedurende zes weken voor een ieder ter inzage.

Gedurende deze periode kan een ieder deelnemen aan het besluitvormingsproces door zijn zienswijze kenbaar te maken aan het bevoegde gezag. Het bevoegde gezag zal op deze zienswijzen moeten reageren alvorens het definitieve besluit te nemen en bekend te maken. Een dergelijk definitief besluit moet binnen zes maanden na de aanvraag worden genomen.

6) Past de lidstaat in geval van onmiddellijke dreiging van schade aan het milieu een uitbreiding toe van het recht om een bevoegde instantie te verzoeken maatregelen te nemen tegen milieuschade?

Ja. Zie hierboven. Een belanghebbende kan verzoeken om een besluit over preventieve maatregelen in geval van onmiddellijke dreiging van milieuschade.

7) Welke bevoegde autoriteiten zijn aangewezen door de lidstaat?

Artikel 17.9 Wet milieubeheer (Wm) bepaalt wie het bevoegd gezag is. Wanneer de schade is veroorzaakt door een (industriële) installatie, is het bestuursorgaan dat bevoegd is tot vergunningverlening en die de bevoegde handhavingsinstantie is, het bevoegd gezag. Wanneer de schade echter hoofdzakelijk in watersystemen is of zal worden veroorzaakt, is de instantie die bevoegd is voor dat watersysteem het bevoegd gezag. Wanneer de schade buiten een (industriële) installatie is veroorzaakt, worden verschillende bevoegde instanties aangewezen, afhankelijk van het feit of de schade hoofdzakelijk is toegebracht aan bodem, water, habitats, soorten (zie artikel 17.9, lid 3, van de richtlijn). Indien bij milieuschade of onmiddellijke dreiging daarvan meer dan één bestuursorgaan als bevoegd gezag is aangewezen, dan wel bij wet aan een ander bestuursorgaan bevoegdheden zijn toegekend, dan vindt tijdig overleg plaats tussen die bestuursorganen teneinde een zo goed mogelijke afstemming van de te nemen besluiten of te treffen maatregelen te bevorderen. De bevoegde gezagen stemmen onderling af (artikel 17, lid 5, Wet milieubeheer).

8) Verlangt de lidstaat dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedure doorlopen moet zijn alvorens er beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld?

Er zijn geen speciale eisen gesteld bij de implementatie van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Daarom zijn de algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing en daarin is bepaald dat bestuurlijke procedures (hetzij een bezwaarprocedure, hetzij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) moeten worden gevolgd voordat een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid (artikel 8:1 en 7:1 GALA). Zie ook artikel 6:13 Awb en hetgeen over die bepaling hierboven is opgemerkt.

1.8.4. Grensoverschrijdende procedurele voorschriften in milieuzaken

1) Zijn er voorschriften met betrekking tot de betrokkenheid van andere landen? In welke fase van de procedure kunnen milieubesluiten worden aangevochten?

Er is niet voorzien in een speciale regeling voor bestuursrechtelijke zaken met grensoverschrijdende kenmerken. De algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing.

Wel zal in bepaalde gevallen de overheid van een ander land worden geïnformeerd over de mogelijke milieugevolgen van besluiten, plannen of programma's van de Nederlandse overheid (artikel 7.11 Wm inzake milieueffectrapportage) of in het geval een installatie zodanig wordt geëxploiteerd dat milieuschade buiten de grenzen van Nederland ontstaat of kan ontstaan (artikel 17.13 Wm).

2) Het begrip "betrokken publiek"?

Er is geen speciale regeling voor bestuursrechtelijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen. De algemene bepalingen over toegang tot de bestuursrechtelijke procedures en gerechtelijke procedures die in de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen (de appellant moet bijvoorbeeld belanghebbende zijn (artikel 1:2 GALA) en aan de voorbereidingsprocedure hebben deelgenomen (artikel 6:13 GALA)) zijn van toepassing. Zie nader toegelicht in paragraaf 1.4 en 1.8.1 sub 7 en 8.

3) Hebben ngo's van het betrokken land procesbevoegdheid? Wanneer en bij welk gerecht moeten zij beroep instellen? Voor welke procedurele bijstand komen zij in aanmerking (rechtsbijstand, verzoek om dwangmiddelen tot rechtsherstel/tussentijdse maatregelen, pro-Deo)?

Er is geen speciale regeling voor bestuursrechtelijke zaken waaraan milieuorganisaties uit andere landen willen deelnemen aan de besluitvormingsprocedure en de beroepsprocedure bij de bestuursrechter. De algemene bepalingen inzake toegang tot de bestuursrechtelijke procedures en gerechtelijke procedures die zijn opgenomen in artikel 8:1, artikel 1:2 en artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing. Zie nader toegelicht in paragraaf 1.4 en 1.8.1 sub 7 en 8. Voor zover bekend is er ook geen speciale regeling getroffen voor personen uit een getroffen land met betrekking tot rechtsbijstand en/of pro deo bijstand.

4) Hebben personen uit het betrokken land procesbevoegdheid? Voor welke procedurele bijstand komen zij in aanmerking (rechtsbijstand, verzoek om dwangmiddelen tot rechtsherstel/tussentijdse maatregelen, pro-Deo)?

Er is geen speciale regeling voor bestuursrechtelijke zaken waarin personen uit een getroffen land willen deelnemen aan de besluitvorming en/of de gerechtelijke procedures. De algemene bepalingen over toegang tot die procedures die zijn opgenomen in artikel 8:1, artikel 1:2 en artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 1.4 en 1.8.1 sub 7 en 8. Voor zover bekend is er ook geen speciale regeling voor personen uit een getroffen land met betrekking tot rechtsbijstand en/of pro deo bijstand. Zie hierboven.

5) In welke fase wordt de informatie aan het betrokken publiek (inclusief de bovengenoemde partijen) verstrekt?

Er is geen speciale regeling voor bestuursrechtelijke zaken waarbij burgers van een getroffen land informatie willen hebben. De algemene bepalingen over informatieverstrekking (meldingsplichten van besluiten en plannen) die zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht en ook de Wet openbaarheid van bestuur (WOB), zijn van toepassing. Ook besluiten die het bevoegd gezag neemt met het oog op de uitvoering van de richtlijn milieuaansprakelijkheid worden ter kennis van het publiek gebracht overeenkomstig de algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Het bevoegd gezag kan de veroorzaker van de schade verplichten (aanvullende) informatie te verstrekken. Indien de oorzaak van de schade een ongewone gebeurtenis binnen een installatie is, biedt titel 17.1 Wet milieubeheer extra waarborgen ter bescherming van het milieu en de volksgezondheid.

6) Wat zijn de termijnen voor betrokkenheid van het publiek, met inbegrip van de toegang tot de rechter?

Er is niet voorzien in een speciale regeling voor bestuursrechtelijke zaken met grensoverschrijdende kenmerken. De algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing. Wanneer de uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing is, heeft het publiek in de meeste gevallen zes weken de tijd om zijn zienswijze te geven op een ontwerpbesluit. Het instellen van beroep tegen het definitieve besluit is voor een belanghebbende mogelijk gedurende de termijn van zes weken na bekendmaking van het definitieve besluit.

7) Hoe wordt informatie over de toegang tot de rechter aan de partijen verstrekt?

Er is niet voorzien in speciale regelingen voor bestuursrechtelijke zaken met grensoverschrijdende kenmerken of voor buitenlandse aanvragers en niet-buitenlandse aanvragers. Zie hierboven. Dit betekent dat de beslissing van het bestuursorgaan of de uitspraak informatie over de toegang tot de rechter zal moeten bevatten.

8) Wordt er gezorgd voor vertaling en/of vertolking voor buitenlandse deelnemers? Welke regels zijn hier van toepassing?

Er is niet voorzien in een speciale regeling voor bestuursrechtelijke zaken met grensoverschrijdende kenmerken of voor buitenlandse verzoekers en niet-buitenlandse verzoekers. Voor rechtszaken waarin een van de partijen het Nederlands niet voldoende beheerst, heeft de regering een register van gerechtstolken en beëdigde vertalers ingesteld. In bepaalde zaken (strafzaken of immigratierecht) kan de rechtbank alleen gebruik maken van tolken en vertalers die in dit register zijn ingeschreven. In civiele zaken is dit niet verplicht. Met behulp van het register kunnen justitiabelen (zoals particulieren en

ondernemingen) en personen die juridische diensten verlenen (zoals advocaten) gemakkelijk een tolk of vertaler vinden die voldoet aan de integriteits- en kwaliteitseisen die in de Wet beëdigde tolken en vertalers zijn vastgelegd. Het [register van gerechtstolken en beëdigde vertalers](#) is in feite voor elk publiek toegankelijk. In de meeste milieuzaken zal de appellant echter de kosten van de vertaling of vertolking dragen. Zie nader uitgelegd in paragraaf 1.4 sub 5.

9) Zijn er andere relevante regels?

Nee.

[1] Alle Nederlandse wetgeving is beschikbaar [hier](#).

[2] Veel relevante Nederlandse rechtspraak is beschikbaar [hier](#).

[3] HvJEU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7. Zie daarover ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

[4] [Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden](#).

[5] Zoek 'Gedragscode deskundigen' op de [website](#).

[6] Zie ook zaak C-529/15.

Laatste update: 07/03/2024

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.

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

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 bestuursrechtbanken 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-milieurecht 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 oordeelt 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 Hoekschevaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

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

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.

Andere relevante regels inzake beroep, rechtsmiddelen en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

De sancties voor het bestuursorgaan voor het niet reageren binnen de voorgeschreven termijn zijn hierboven beschreven. Wanneer niet binnen de in de wet gestelde termijn is beslist, of wanneer binnen acht weken na de aanvraag geen termijn is gegeven, dient de aanvrager een ingebrekestelling te sturen en het bestuursorgaan nog twee weken de tijd te geven om te beslissen. Wanneer na die twee weken nog steeds geen beslissing is genomen, heeft dat twee gevolgen. Ten eerste zal het bestuursorgaan voor elke dag na die termijn een dwangsom aan de aanvrager moeten betalen voor elke dag dat er geen beslissing is genomen (met een maximum van 1442 euro). Ten tweede kan de aanvrager de rechter om rechterlijke toetsing vragen om het bestuursorgaan te dwingen alsnog met een besluit te komen. Die rechterlijke procedure zal gaan over de vraag of het bestuursorgaan inderdaad niet binnen de gestelde termijn een besluit heeft genomen en de procedure zal maximaal acht weken in beslag nemen. Als de conclusie van de rechter inderdaad is dat er binnen de termijn geen besluit is genomen, zal de rechter het bestuursorgaan bevelen het besluit binnen een termijn van twee weken te nemen en zal hij een dwangsom toekennen voor elke dag dat er na die twee weken nog steeds geen besluit is genomen.

Wanneer een bestuursorgaan een uitspraak van de bestuursrechter niet nakomt, zal het hoogstwaarschijnlijk zo zijn dat er geen besluit wordt genomen. Rechterlijke toetsing staat open voor een belanghebbende wanneer de termijn voor het nemen van een besluit is verstreken (zie hierboven in paragraaf 1.8.2). Wanneer een natuurlijk persoon of een rechtspersoon geen gevolg geeft aan de uitspraak van de bestuursrechter, zal hoogstwaarschijnlijk sprake zijn van handelen in strijd met het bestuursrecht, in strijd met een vergunning of in strijd met de voorwaarden van een vergunning. Daarom kan een belanghebbende om handhavingsmaatregelen vragen bij het bevoegde bestuursorgaan, dat - in het algemeen - bevoegd is om handhavend op te treden (hetzij door een last onder bestuursdwang om fysiek op te treden op te leggen, hetzij in plaats daarvan door de overtreder een last onder dwangsom op te leggen).

Laatste update: 07/03/2024

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.