Mr. T. van Hooren[1]

Het conceptwetsvoorstel voor de Reparatiewet Varkens in Nood-arrest

Verslag van de VAR/VMR-bijeenkomst van 25 juni 2026

M en R 2026/94

1. Inleiding

Op 22 april 2026 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (AARvS) haar advies gegeven over het conceptwetsvoorstel voor de Reparatiewet Varkens in Nood-arrest (*ViN*-arrest).[2] Dat wetsvoorstel beoogt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te repareren, omdat die ingevolge het ViN-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) uit 2021 deels in strijd bleek te zijn met het Verdrag van Aarhus (VvA).[3] Waar is het kabinet nu op uitgekomen? In hoeverre is het advies van de regeringscommissaris Omgevingswet daarin meegewogen? Zijn de gemaakte keuzes wel werkbaar voor de praktijk? Over deze vragen organiseerden de Vereniging voor bestuursrecht (VAR) en de Vereniging voor Milieurecht (VMR) gezamenlijk een bijeenkomst op 25 juni 2026. De bijeenkomst werd voorgezeten door Anna Collignon. Aan het woord kwamen achtereenvolgens: Jaap van Rijn van Alkemade met een toelichting op het conceptwetsvoorstel, Kars de Graaf met een reactie op het advies van de AARvS en Meike Pakkert en Jelmer Ypinga die een reactie gaven op het advies van de AARvS vanuit een Aarhus-perspectief. Deze bijdrage biedt een beknopt verslag van de presentaties en de discussie.

2. Toelichting op het conceptwetsvoorstel voor de Reparatiewet Varkens in Nood-arrest

Jaap van Rijn van Alkemade[4] nam de aanwezigen mee in de achtergrond en ontwikkeling van het wetsvoorstel, waaraan sinds 2021 wordt gewerkt. Aanleiding is het ViN-arrest waarin het HvJ EU oordeelde dat als aan personen door een lidstaat ruimere inspraakrechten worden verleend dan aan het 'betrokken publiek' in de zin van het VvA, die personen op grond van art. 9 lid 3 VvA toegang moeten hebben tot de rechter om zich op die rechten te kunnen beroepen. Daarnaast oordeelde het HvJ EU dat de zienswijzetrechter van art. 6:13 Awb in strijd is met het recht op ruime toegang tot de rechter uit art. 9 lid 2 VvA. Met de uitspraken van 14 april en 4 mei 2021 maakte de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) het Nederlandse stelsel, in afwachting van wetgeving, tijdelijk op ruimhartige wijze 'Aarhus-proof'.[5] Sindsdien kunnen inspraakgerechtigde belanghebbenden rechtstreeks naar de bestuursrechter, terwijl ook niet-belanghebbenden met inspraakrechten na het indienen van een zienswijze toegang tot de bestuursrechter kunnen krijgen. De ABRvS introduceerde daarmee een ruime voorziening voor omgevingsrechtelijke zaken en riep de wetgever op de Awb en alle omgevingsrechtelijke wetgeving in overeenstemming te brengen met het ViN-arrest.

Naar aanleiding van deze oproep ging Van Rijn van Alkemade in op de keuzes waarvoor de wetgever bij het vormgeven van het wetsvoorstel stond. Daarbij werd onder meer ingegaan op de vraag of het inspraakrecht in het omgevingsrecht voor 'een ieder' gehandhaafd moest worden of beperkt tot het 'betrokken publiek'. Art. 2 lid 5 VvA definieert het 'betrokken publiek' als dat deel van het publiek dat (waarschijnlijk) gevolgen ondervindt van milieubesluitvorming. Het betrokken publiek vertoont daarbij grote overlap met het Nederlandse belanghebbendebegrip. Daarnaast moest de wetgever keuzes maken over de toekomst van de zienswijzetrechter van art. 6:13 Awb, de verhouding tussen het belanghebbendebegrip van art. 1:2 Awb en het begrip 'betrokken publiek' uit het VvA en de kwestie tot welke rechter de groep van niet-belanghebbenden met inspraakrechten zich moet kunnen wenden, de bestuursrechter of de civiele rechter.

Van Rijn van Alkemade stond vervolgens stil bij de opeenvolgende versies van het wetsvoorstel. De consultatieversie uit 2022 kreeg veel kritiek, vooral vanwege de complexiteit van het voorstel. In de ambtelijke tussenversie uit 2024 werd het voorstel op belangrijke punten aangepast. Zo werd besloten de kring van inspraakgerechtigden bij omgevingsrechtelijke besluiten die worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb terug te brengen tot het 'betrokken publiek' in de zin van art. 2 lid 5 VvA en werd de lijst van Aarhus-besluiten, besluiten die onder art. 6 VvA vallen, vereenvoudigd en verduidelijkt. In de Raad van State-versie uit 2025 koos de wetgever echter (opnieuw) voor handhaving van inspraak voor 'een ieder', zonder een bestuursrechtelijke rechtsgang voor niet-belanghebbenden met inspraakrechten. Niet-belanghebbenden met inspraakrechten blijven aangewezen op de civiele rechter, wat in het conceptwetsvoorstel werd verduidelijkt door aanvulling

1 Mr. T. (Tessa) van Hooren is als promovenda verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 over de uitleg van de artikelen 6 en 9, tweede en derde lid, van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Reparatiewet Varkens in Nood-arrest) (W16.25.00197/II).

3 HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (*Varkens in Nood*).

4 Mr. dr. J.M.J. van Rijn van Alkemade is raadadviseur bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

5 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 (*Haghoek Rosarium Westeres*) en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (*Powerfield*).

van art. 3:45 Awb over de verplichte vermelding van rechtsmiddelen onder een besluit. Aanleiding hiervoor was een (inmiddels gestaakte) inbreukprocedure van de Commissie wegens een veronderstelde gebrekkige implementatie van het VvA door Nederland; volgens de Commissie bleek uit de Nederlandse wetgeving onvoldoende duidelijk bij welke rechter (civiele rechter of bestuursrechter) beroep kan worden ingesteld tegen besluiten en handelingen die vallen binnen het toepassingsgebied van het Europese milieurecht.[6]

3. Even het varkentje in nood wassen? Reactie op het advies van de Raad van State

Kars de Graaf[7] gaf zijn reactie op het advies van de AARvS. Als eerste stond hij stil bij de oproep van de AARvS om niet alleen een reparatiewet naar aanleiding van het ViN-arrest vast te stellen, maar ook te komen tot een fundamentele heroriëntatie op het stelsel van inspraak, participatie en rechtsbescherming in het omgevingsrecht. Een volgend onderdeel van het advies dat De Graaf besprak, betrof de verhouding tussen het belanghebbendebegrip uit de Awb en het begrip 'betrokken publiek' uit het VvA. Volgens de AARvS sluiten deze begrippen in essentie bij elkaar aan, waardoor het voorgestelde art. 6:2a Awb, waarmee het belanghebbendebegrip wordt verruimd, onnodig en onwenselijk is en zou moeten worden geschrapt. Omarming van dat advies ligt naar het oordeel van De Graaf voor de hand.

Vervolgens ging De Graaf in op de aanwijzing van Aarhus-besluiten en de gevolgen daarvan voor de rechtsbescherming. Hoewel het opnemen van een limitatieve lijst van Aarhus-besluiten in de voorgestelde Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten meer duidelijkheid beoogt te bieden, blijft het – volgens de AARvS – noodzakelijk om in concrete gevallen te beoordelen of sprake is van een Aarhus-besluit. Dit kan leiden tot complexiteit en vragen over de uitvoerbaarheid en efficiëntie van het systeem. Ook besprak De Graaf de keuze van de wetgever om niet-belanghebbenden met inspraakrechten naar de burgerlijke rechter te verwijzen. Daarbij kwam de vraag aan de orde welke betekenis deze rechtsgang heeft en of het vanuit systematisch oogpunt niet wenselijker zou zijn om deze rechtsbescherming bij de bestuursrechter te concentreren.[8]

Tot slot ging De Graaf in op de verhouding tussen inspraak en beroep en de toekomst van art. 6:13 Awb. Ter discussie stond de keuze tussen het beperken van het inspraakrecht tot belanghebbenden of het behouden van inspraak voor 'een ieder', met mogelijke gevolgen voor de toegang tot rechtsbescherming. Aan elk van de alternatieven lijken voor- en nadelen te kleven. Bijvoorbeeld omdat de keuze dat een zienswijze enkel door belanghebbenden kan worden ingediend, niet integraal in het omgevingsrecht kan gelden, omdat er enkele sectorale Europese en internationale normen zijn die voorschrijven dat 'een ieder' moet kunnen inspreken. Ook vereist die keuze steeds een (correcte) beoordeling door het bestuursorgaan of de indiener ook daadwerkelijk belanghebbende is. Een keuze voor 'een ieder' betekent een implementatie van het VvA die verder gaat dan nodig is en die vereist dat de rechtsbescherming voor de niet-belanghebbende insprekers duidelijk geregeld is. Ook werd besproken hoe een eventuele koppeling tussen inspraak en beroep vorm zou moeten krijgen. Ten aanzien van art. 6:13 Awb wees De Graaf erop dat Buijze en Widdershoven zeer recent betoogden dat behoud van die hoofdregel in andere bijzondere delen van het bestuursrecht verstandig lijkt en het schrappen van het woord zienswijze in die bepaling dus niet.[9] De AARvS lijkt er evenwel op aan te sturen dat in elk geval voor alle omgevingsrechtelijke zaken waarin afd. 3.4 Awb is of moest worden toegepast, een uitzondering op art. 6:13 Awb te regelen, zoals de ABRvS nu ook in de jurisprudentie hanteert. Zo werd dus bediscussieerd of deze jurisprudentielijn niet breder in de Awb kan worden vastgelegd of dat het vereiste om een zienswijze in te dienen voor het overige bestuursrecht moet worden behouden.

4. Reactie op het advies van de Raad van State vanuit Aarhus-perspectief

Meike Pakkert en Jelmer Ypinga[10] gaven een reactie op het advies van de AARvS vanuit het perspectief van het VvA. Daarbij bespraken zij in hoeverre het conceptwetsvoorstel aansluit bij de eisen die voortvloeien uit het VvA en de jurisprudentie van het HvJ EU, waarbij zij ook zijn ingegaan op punten die niet in het wetsvoorstel worden geadresseerd en gevolgen voor de praktijk. Over de limitatieve lijst van Aarhus-besluiten merkten zij op dat de consultatieversie van het wetsvoorstel nog een open restbepaling bevatte. Deze restcategorie is in de huidige versie vervallen. Volgens Pakkert en Ypinga is een open restcategorie ook niet noodzakelijk. Naar hun oordeel verlangt art. 6 lid 1 onder b VvA niet dat een dergelijke restcategorie wordt opgenomen, zodat een limitatieve lijst van Aarhus-besluiten kan volstaan.

Daarnaast bespraken zij het begrip 'betrokken publiek' en de discussie over het voorgestelde art. 6:2a Awb. Waar de AARvS deze bepaling niet nodig acht, ziet de regering de bepaling als een waarborg tegen een te beperkte uitleg van het belanghebbendebegrip in Aarhus-zaken. In dat kader besteedden Pakkert en Ypinga aandacht aan de uitleg van art. 9 lid 2 VvA door het HvJ EU en de betekenis daarvan voor de toegang tot de rechter. Volgens hen ziet dat artikel (dus

6 De aanmaningsbrief van de Commissie is te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2026/01/20/nader-besluit-woo-verzoek-inbreukprocedure-uitvoering-verdrag-van-aarhus.

7 Prof. mr. dr. K.J. de Graaf is regeringscommissaris Omgevingswet en hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid aan de Rijksuniversiteit Groningen.

8 Zie hierover ook A.W.G.J. Buijze & R.J.G.M. Widdershoven, 'Wettelijke implementatie van Varkens in Nood in Nederland', *M en R* 2026/61, par. 4.3.

9 A.W.G.J. Buijze & R.J.G.M. Widdershoven, 'Wettelijke implementatie van Varkens in Nood in Nederland', *M en R* 2026/61.

10 Mr. M.C. Pakkert en mr. J.H.N. Ypinga zijn beiden advocaat Omgevingsrecht bij Stibbe in Amsterdam.

'de belanghebbende met voldoende belang') op de belanghebbende naar nationaal recht.

Verder wezen zij op de verhouding tussen art. 16.68 Ow en art. 6 lid 1 sub c VvA. Het laatstgenoemde ziet op de mogelijkheid voor lidstaten om inspraakverplichtingen buiten toepassing te laten bij activiteiten voor nationale defensiedoeleinden. Art. 16.68 Ow lijkt daaraan echter toe te voegen dat inspraakverplichtingen (in Nederland dus afd. 3.4 Awb) ook buiten toepassing kunnen worden gelaten wanneer een bijzondere omstandigheid maakt dat uitvoering van de betreffende activiteit op korte termijn nodig is.

Ook stond de uniforme openbare voorbereidingsprocedure centraal. Vaste lijn in de jurisprudentie van de ABRvS is dat inspraak plaatsvindt in een vroeg stadium, wanneer alle opties nog openstaan en effectieve participatie nog mogelijk is.[11] Daarbij rijst de vraag wat een voldoende vroegtijdig moment is. Wanneer is dat moment wel aanwezig en wanneer is dat moment er niet meer? Pakkert en Ypinga vergeleken deze benadering met de uitleg van het Aarhus Compliance Committee, dat eveneens benadrukt dat inspraak alleen effectief is wanneer alternatieven daadwerkelijk nog openliggen.

Tot slot gingen Pakkert en Ypinga in op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk. Zij wezen op de verhouding tussen de wens om procedures te vereenvoudigen en te versnellen en de kritiek van de AARvS dat een bredere visie op de rechtsbescherming ontbreekt. Volgens hen kan het wetsvoorstel leiden tot nieuwe afwegingsmomenten en discussies over de uitleg van de regelgeving. Daarnaast wezen zij op enkele onderwerpen die nog nadere aandacht verdienen, zoals de verhouding tussen inspraak en participatie, de positie van bepaalde besluiten en de toepassing van het relativiteitsvereiste.[12] Zij wierpen de vraag op of op verschillende punten eerst meer duidelijkheid nodig is over de uitleg van het VvA, omdat dit het standpunt is dat de regering op sommige punten inneemt.

5. Discussie en afsluiting

Na afloop van de presentaties volgde een levendige discussie over het conceptwetsvoorstel. Daarbij stond onder andere de vraag centraal of het wenselijk is om met de reparatiewet terug te keren naar het bestaande Awb-stelsel waarin niet iedere inspraakgerechtigde rechtstreeks toegang heeft tot de bestuursrechter. Enerzijds werd gewezen op het belang van een ruime toegang tot rechtsbescherming en de vraag of de civiele rechter ook echt iets kan betekenen voor de inspraakgerechtigden die in de Raad van State-versie van het conceptwetsvoorstel geen ingang meer hebben bij de bestuursrechter. Anderzijds werd benadrukt dat concentratie van geschillen bij de bestuursrechter vanuit het oogpunt van rechtseenheid en proceseconomie voordelen biedt, mede omdat een verdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter kan leiden tot uiteenlopende beoordelingen van vergelijkbare zaken.

Uit de discussie bleek bovendien dat onder de aanwezigen brede steun bestond voor het advies van de AARvS om terug te keren naar het belanghebbendebegrip en art. 6:2a Awb te schrappen. Op de stelling '*Omarm het advies van de RvS over het belanghebbendebegrip. Schrap art. 6:2a Awb!*' reageerde een groot deel van de zaal instemmend. Daarnaast kwam de aanwijzing van Aarhus-besluiten aan bod. Daarbij werd de vraag opgeworpen of een afzonderlijke wettelijke aanwijzing van deze besluiten de meest wenselijke oplossing is, of dat beter als criterium kan worden gebruikt de vraag of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb is of moest worden toegepast. Daarbij werd ook opgemerkt dat nog onvoldoende bekend is hoe vaak niet-belanghebbenden participeren in omgevingsrechtelijke uniforme openbare voorbereidingsprocedures en hoe vaak zij met succes procederen tegen omgevingsrechtelijke besluiten. Tot slot werd besproken welke gevolgen een bredere toepassing van deze procedure in de praktijk zou kunnen hebben. De discussie onderstreepte daarmee de bredere spanning binnen het wetsvoorstel tussen enerzijds een werkbaar en overzichtelijk stelsel en anderzijds het waarborgen van effectieve toegang tot inspraak en rechtsbescherming.

De presentaties en literatuurtips van deze bijeenkomst kunt u vinden via www.milieurecht.nl.

11 Zie o.a. ABRvS 1 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1836, r.o. 9.2.

12 Zie ook het eindrapport A.W.G.J. Buijze & Ch.W. Backes, 'Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus', *Kamerstukken II* 2023/24, 28663, nr. 82.