

Anders omgaan met het ‘Varkens in Nood-arrest’

M en R 2021/64



1. Inleiding

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) uitspraak gedaan in zaak C-826/18.² Het draait in deze zaak om de toepassing van het Verdrag van Aarhus (verder: het verdrag). De uitspraak staat inmiddels bekend als het ‘Varkens in Nood-arrest’, genoemd naar één van de appellerende stichtingen. Het arrest is in de literatuur uitgebreid besproken.³ De gevolgen van het arrest voor het Nederlandse bestuursprocesrecht, zijn door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in twee richtinggevendende uitspraken uiteengezet.⁴ Deze uitspraken – van 14 april 2021 en 4 mei 2021 – zijn in de jurisprudentierubriek van deze aflevering opgenomen.⁵

In deze bijdrage bespreken wij die gevolgen en betogen wij dat er andere keuzes kunnen en moeten worden gemaakt. Het betreft in het bijzonder de door de Afdeling uitgesproken ‘ruimhartige uitleg’ en de toegang tot de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden. Ook vragen wij aandacht voor de wijze waarop de bestuursrechter omgaat met het relativiteitsvereiste en met argumenten die pas in de fase van beroep kenbaar worden gemaakt. Ten aanzien van het laatstgenoemde punt komen onder meer de goede procesorde en de informele rechterlijke lus aan bod.

In de volgende paragraaf wordt eerst de reikwijdte van de relevante artikelen van het Verdrag van Aarhus geschetst. De verschillende gevolgen van het Varkens in Nood-arrest

worden besproken in paragraaf 3. Wij sluiten deze bijdrage af met enkele aanbevelingen (par. 4).

2. Reikwijdte Verdrag van Aarhus

2.1 Drie pijlers

Het Verdrag van Aarhus steunt op drie pijlers:

- 1) het recht op toegang tot milieu-informatie (art. 4 en art. 5 van het verdrag);
- 2) het recht op inspraak bij milieubesluitvorming (art. 6, art. 7 en art. 8 van het verdrag); en
- 3) het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (art. 9 van het verdrag).

Aangezien het Varkens in Nood-arrest alleen betrekking heeft op de tweede en de derde pijler, blijft de eerste pijler in deze bijdrage onbesproken.⁶ Bovendien gaan wij alleen in op de twee artikelen die in het arrest centraal staan, te weten art. 6 en art. 9 van het verdrag.

2.2 Afbakening ‘Aarhus-besluiten’

Het eerste lid van art. 6 van het verdrag, bakent de reikwijdte van het uit dit artikel voortvloeiende recht op inspraak af. Het artikel geeft aan op welke besluiten dit recht betrekking heeft. Uit art. 6 lid 1 volgt dat er twee categorieën van besluiten zijn.

a) Activiteiten in bijlage I

Tot de eerste categorie behoren besluiten over het al dan niet toestaan van activiteiten die vermeld worden in bijlage I (art. 6 lid 1, onder a). In bijlage I van het verdrag worden verschillende activiteiten met daarbij behorende criteria of drempels opgesomd.⁷ Deze bijlage is gebaseerd op de bijlagen bij het Verdrag van Espoo,⁸ de IPPC-richtlijn (thans de Richtlijn industriële emissies; hierna: RIE)⁹ en de MER-richtlijn.¹⁰ Onder bijlage I vallen dan ook – kort gezegd – activi-

1 Auteurs zijn werkzaam bij de vaksectie Bestuursrecht van de Radboud Universiteit. Lam en Nijmeijer zijn tevens verbonden aan Heekelman advocaten in Nijmegen. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 14 juli 2021.

2 HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, *M en R* 2021/40, m.nt. Van 't Lam en Ravelli; *JB* 2021/28, m.nt. Schlössels en De Waele; *JM* 2021/33, m.nt. Douma; *AB* 2021/200, m.nt. Nijmeijer en Tolsma.

3 O.a. R. Benhadi, ‘Nederlands bestuursprocesrecht op onderdelen in strijd met het Verdrag van Aarhus’, *JBplus* 2021, nr. 2, H.A.J. Gierveld, ‘Arrest Varkens in Nood: much ado about nothing’, *NTB* 2021/137, G.A. van der Veen, ‘Art. 6:13 in nood’, *TO* 2021, nr. 1.

4 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

5 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, *M en R* 2021/71 en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, *M en R* 2021/74.

6 Het arrest gaat alleen over besluiten als bedoeld in art. 6 van het verdrag, zodat ook het bepaalde in art. 7 (inspraak betreffende plannen, programma's en beleid) en art. 8 (inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en andere algemene toepasselijke wettelijk bindende regels) buiten beschouwing blijft.

7 Zoals de aanleg van autosnelwegen en autowegen (categorie 8b) en installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan: a) 40.000 plaatsen voor pluimvee, b) 2.000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of c) 750 plaatsen voor zeugen (categorie 15). In het Varkens in Nood-arrest gaat het om een installatie voor intensieve varkenshouderij met meer dan 750 plaatsen voor zeugen.

8 Voluit: Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband.

9 Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (*PbEU* 2010, L 334/17).

10 Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*PbEU* 2012, L 26/1), zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*PbEU* 2014, L 124/1).

teiten die zijn genoemd in bijlage I bij de RIE en activiteiten waarvoor op grond van de MER-richtlijn een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt.¹¹

b) *Activiteiten met mogelijk aanzienlijk effect op het milieu*

De tweede categorie is diffuser omdat een kwalitatief criterium wordt gebruikt. Tot deze categorie behoren de niet in bijlage I genoemde activiteiten die een 'aanzienlijk effect op het milieu' kunnen hebben. Het is aan een verdragspartij om te bepalen of een activiteit onder deze categorie valt (art. 6 lid 1, onder b). Blijkens de jurisprudentie van het Hof behoren tot de tweede categorie in ieder geval besluiten die binnen de werkingssfeer van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn vallen en die geen betrekking hebben op een in bijlage I bij het verdrag vermelde activiteit.¹² Dat zijn volgens de Afdeling besluiten waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt vanwege de ligging nabij een Natura 2000-gebied of besluiten waarbij voorafgaand aan dat besluit een voortoets moet worden verricht om gevolgen voor een Natura 2000-gebied in kaart te brengen.¹³ Verder volgt uit de jurisprudentie van het Hof dat besluiten tot het verlenen van een vergunning voor een project dat een aanzienlijk negatief effect kan hebben voor de toestand van wateren en waarbij uitvoering wordt gegeven aan art. 4 van de Kaderrichtlijn Water, eveneens tot de tweede categorie behoren.¹⁴

Overigens is de Afdeling van oordeel dat tot de tweede categorie besluiten behoren die onder het bereik van de RIE vallen en ook besluiten waarin rechtstreeks werkende Unierechtelijke voorschriften op milieugebied worden toegepast.¹⁵ Volgens ons behoren onder het bereik van de RIE vallende besluiten tot de eerste categorie.¹⁶ Besluiten waarin rechtstreeks werkende Unierechtelijke voorschriften op milieugebied worden toegepast, behoren wél tot de tweede categorie.¹⁷

11 J. Verbeek, 'Inspraak volgens het Verdrag van Aarhus', *SEW* 2019/75, p. 206.

12 HvJ EU 8 november 2016, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, punt 57.

13 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.6. Volledigheidshalve wijzen wij op ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507, waarin is geoordeeld dat voortaan inspraak moet worden verleend conform afd. 3.4 Awb bij de beslissing omtrent een natuurvergunning.

14 HvJ EU 20 december 2017, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, punten 42 en 43.

15 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.6.

16 In gelijkkluidende zin: R.H.W. Frins, 'Het arrest Varkens in Nood en de ruimhartige uitleg van de Afdeling nader beschouwd', *TBR* 2021/671, p. 483. Het onderscheid tussen de eerste en de tweede categorie is relevant, omdat blijkens art. 6 lid 1 van het verdrag alleen bij de tweede categorie (art. 6 lid 1, onder b) beslissruimte bestaat voor de verdragspartijen om te bepalen of een activiteit wel of niet onder deze categorie valt.

17 Zie in dit verband ook: HvJ EU 8 november 2016, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, punt 59 en HvJ EU 20 december 2017, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, punt 39. Verbeek wijst er in dit verband op dat het hierbij moet gaan om voorschriften die een beoordeling vooraf vereisen van een activiteit die significante of aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben en waarbij de betreffende richtlijn in een inspraakverplichting voorziet: J. Verbeek, 'Inspraak volgens het Verdrag van Aarhus', *SEW* 2019/75, p. 207.

2.3 *Publiek, betrokken publiek en toegang tot de rechter*

Art. 6 van het verdrag bevat verschillende bepalingen over het recht op inspraak met betrekking tot besluiten die behoren tot de eerste of de tweede categorie. In die bepalingen wordt afwisselend gesproken over 'het betrokken publiek' en 'het publiek'. Onder 'het betrokken publiek' wordt ingevolge art. 2 lid 5 van het verdrag verstaan: "het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn". Dit betekent dat 'het betrokken publiek' overeenkomt met ons begrip 'belanghebbende' als bedoeld in art. 1:2 Awb. De term 'het publiek' wordt in art. 2 lid 4 van het verdrag omschreven als: "een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen". De term 'het publiek' is vergelijkbaar met de in ons omgevingsrecht regelmatig voorkomende term 'eenieder'.

Art. 6 lid 1 en art. 9 lid 2 van het verdrag hangen met elkaar samen. Laatstgenoemde bepaling bepaalt namelijk dat 'het betrokken publiek' (= een belanghebbende) toegang tot de rechter moet hebben om de materiële en de formele rechtmatigheid van besluiten als bedoeld in art. 6 lid 1 van het verdrag te bestrijden. Hiermee is echter niet gezegd dat een lid van 'het publiek' die geen belanghebbende is, nooit toegang tot de rechter kan hebben. Uit art. 3 lid 5 van het verdrag volgt dat een verdragspartij kan voorzien in meeromvattende inspraak en ruimere toegang tot de rechter dan art. 9 lid 2 van het verdrag eist. Op dergelijke situaties heeft art. 9 lid 3 van het verdrag betrekking. Uit deze bepaling volgt dat het nationale milieurecht van een verdragspartij kan bepalen dat ook leden van 'het publiek', niet zijnde 'het betrokken publiek', toegang tot de rechter hebben om handelingen die strijdig zijn met het nationale milieurecht te bestrijden. Hierbij is het de verdragspartijen toegestaan om criteria te hanteren met betrekking tot het recht op toegang tot de rechter. Deze criteria mogen volgens het Varkens in Nood-arrest echter niet tot gevolg hebben dat bepaalde categorieën van leden van 'het publiek' elk recht van beroep op de rechter wordt ontnomen.¹⁸ Wij gaan op de positie van de niet-belanghebbende in par. 3.2.2 nader in.

3. *Gevolgen van het Varkens in Nood-arrest*

3.1 *Inleiding*

Het Varkens in Nood-arrest heeft verschillende gevolgen voor ons bestuursprocesrecht, in het bijzonder voor omgevingsrechtelijke besluiten. In deze paragraaf worden de belangrijkste gevolgen belicht. Het betreft achtereenvolgens de door de Afdeling gekozen ruimhartige uitleg, de gevolgen voor de besluitvorming door bestuursorganen en de gevolgen voor het beroep bij de bestuursrechter.

18 HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, punten 49 en 50.

3.2 Ruimhartige uitleg als tijdelijke oplossing

3.2.1 Omgevingsrechtelijke besluiten voorbereid met afd. 3.4 Awb

In haar uitspraak van 14 april 2021 oordeelt de Afdeling dat art. 6:13 Awb in strijd is met art. 9 lid 2 van het verdrag. Zij overweegt:

“De Afdeling leidt uit de bewoordingen van het arrest van het Hof, in het bijzonder de punten 58 tot en met 60 van het arrest, af dat het oordeel van het Hof over toegang tot de rechter bij besluiten die binnen de werkingssfeer van artikel 6 van het verdrag vallen (hierna: “Aarhus-besluiten”) niet alleen geldt voor non-gouvernementele organisaties, maar voor “het betrokken publiek” in het algemeen. De Afdeling concludeert daarom dat op basis van dit arrest in ieder geval het recht van belanghebbenden om beroep in te stellen tegen “Aarhus-besluiten”, niet afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Dit betekent dat voor belanghebbenden het beroepsrecht tegen dit soort besluiten niet afhankelijk mag worden gesteld van de in artikel 6:13 van de Awb neergelegde regel die inhoudt dat geen beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb naar voren heeft gebracht. Dit geldt niet alleen voor het beroepsrecht als zodanig, maar ook voor de – tot dusverre in de rechtspraak toegepaste – zogenoemde onderdelen-trechter bij “Aarhus-besluiten” die met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure tot stand zijn gekomen en die uit verschillende besluitonderdelen bestaan. De Afdeling concludeert dus dat wat in artikel 6:13 van de Awb is bepaald in zoverre voor belanghebbenden bij “Aarhus-besluiten” niet in overeenstemming is met artikel 9, tweede lid, van het verdrag en aanpassing behoeft door de wetgever.”

Hoewel de Afdeling aangeeft dat ten aanzien van art. 6:13 Awb actie van de (Awb-)wetgever noodzakelijk is,¹⁹ constateert zij tegelijkertijd dat het toepassingsbereik van art. 6 van het verdrag lastig is af te bakenen. De Afdeling overweegt (r.o. 4.7 en 4.8):

“De Afdeling stelt vast dat het toepassingsbereik van artikel 6 van het verdrag niet gemakkelijk op voorhand is af te bakenen. Om het toepasselijke procedurele regime vast te kunnen stellen en op basis daarvan te beoordelen of een beroep van een belanghebbende ontvankelijk is, moet eerst worden beoordeeld of het aangevochten besluit onder het bereik van artikel 6 van het verdrag valt. Dat zal soms bewerkelijk zijn, omdat tot in detail moet worden bekeken of dat besluit onder een van de vermelde categorieën valt. Dat kan onder omstandigheden ook het stellen van prejudiciële vragen noodzakelijk maken. Bovendien

kan het bij bepaalde typen besluiten, zoals besluiten tot vaststelling van ruimtelijke plannen, voorkomen dat bepaalde onderdelen wel en bepaalde onderdelen niet onder de werkingssfeer van artikel 6 van het verdrag vallen. Dit kan ook aan de orde zijn bij gecoördineerde besluitvorming, waarbij in dezelfde procedure zowel besluiten moeten worden getoetst die onder de werkingssfeer van voormeld artikel 6 van het verdrag vallen als besluiten waarbij dat niet het geval is. De Afdeling verwacht dat er in de praktijk zo veel situaties zullen zijn waarin zo'n inhoudelijke en soms zeer gecompliceerde beoordeling moet worden verricht om na te gaan of het besluit onder de werkingssfeer van artikel 6 van het verdrag valt, dat de Afdeling het afbakenen van situaties waarin artikel 6:13 van de Awb niet mag worden tegengeworpen aan belanghebbenden, voor de rechtspraak onwerkbaar acht.”

Vanwege de verwachte “onwerkbare” situatie voor de rechtspraak, kiest de Afdeling vervolgens – in afwachting van een door de wetgever bedachte oplossing – uit het oogpunt van rechtsbescherming voor een “ruimhartige uitleg” van het verdrag. Die uitleg komt erop neer dat in *alle* gevallen waarin een omgevingsrechtelijk besluit met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is voorbereid, art. 6:13 van de Awb niet mag worden tegengeworpen aan belanghebbenden. Anders gezegd: of een belanghebbende een zienswijze heeft ingediend, is niet langer relevant voor de ontvankelijkheid van het beroep. Daarbij beschouwt de Afdeling besluiten op grond van “wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening”, als omgevingsrechtelijke besluiten.²⁰ De Afdeling tekent hierbij wel aan dat deze ruimhartige uitleg alleen een rol speelt bij de beoordeling van de ontvankelijkheid, maar niet bij de inhoudelijke toetsing van een besluit (hetgeen met name relevant is in relatie tot het relativiteitsvereiste, wij gaan daar in par. 3.4.1 verder op in).

Wij plaatsen bij de als tijdelijk bedoelde ruimhartige uitleg enkele kritische kanttekeningen, mede met het oog op de door de wetgever te ondernemen actie. Vooropgesteld zij dat wij onderkennen dat de vaststelling of een besluit een ‘Aarhus-besluit’ is, bewerkelijk kan zijn. Met name in de kwalitatief omschreven gevallen als bedoeld in art. 6 lid 1, onder b van het verdrag (‘aanzienlijke effecten op het milieu’). Anders dan de Afdeling, zien wij echter geen aanleiding voor de verwachting dat er in de praktijk zoveel situaties zullen zijn waarin een dermate gecompliceerde beoordeling moet worden verricht om na te gaan of een besluit onder de werkingssfeer van art. 6 van het verdrag valt, dat het voor de rechtspraak “onwerkbaar” wordt. Als de door de Afdeling uitgesproken verwachting juist zou zijn, dan is iedere door de wetgever te ondernemen poging tot afbakening, gedoemd te mislukken en zal de ruimhartige uitleg de permanente standaard worden. De ruimhartige uitleg geldt

¹⁹ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.4-4.5.

²⁰ Als voorbeelden worden in de uitspraak o.a. genoemd besluiten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder en Wet natuurbescherming.

ook als evident géén Aarhus-besluit aan de orde is. Bijvoorbeeld de partiële herziening van een bestemmingsplan ten behoeve van een bouwvlak voor een tweede woning op een perceel met een woonbestemming of iedere wijziging van een inrichting waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder e Wabo is vereist.²¹ Dat verstrekende gevolg is volgens ons niet wenselijk en ook niet nodig. Op diverse plaatsen in het omgevingsrecht moet – vergelijkbaar met art. 6 lid 1, onder b van het verdrag – worden getoetst aan een kwalitatief omschreven criterium als ‘aanzienlijk effect op het milieu’, ‘belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu’, ‘significante gevolgen’ of een vergelijkbaar criterium. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij m.e.r.-beoordelingsbesluiten. De wijze waarop die toets plaatsvindt, kan naar ons idee als ijkpunt dienen bij de toets of sprake is van een geval als bedoeld in art. 6 lid 1, onder b van het verdrag. Met de toetsing van het m.e.r.-beoordelingsbesluit is de Afdeling ruimschoots bekend.²² Toegegeven, dat is géén ontvankelijkheidstoets, maar wij zien niet in waarom een inhoudelijk vergelijkbare toets ineens ‘onwerkbaar’ zou zijn enkel vanwege het feit dat die toets in de context van de ontvankelijkheid moet plaatsvinden.

Met het oog op de door de Afdeling gevraagde actie van de wetgever, merken wij bovendien op dat in het kader van de Omgevingswet voor de implementatie van art. 6 lid 1, onder b van het verdrag door de wetgever aansluiting is gezocht bij de aanwijzing van activiteiten waarvoor een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.²³ Het wordt de bestuursrechter in zoverre gemakkelijk gemaakt, dat het primair het bevoegde gezag is dat moet toetsen of bij de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag afd. 3.4 van de Awb moet worden toegepast.²⁴ Of de wetgever deze oplossingsrichting ook voor een afbakening van de reikwijdte van art. 6:13 Awb wenselijk vindt, is uiteindelijk aan de wetgever om te bepalen. Wij menen dat zo'n afbakening werkbaar is en aantrekkelijker dan de thans volgens de rechtspraak geldende ruimhartige uitleg op alle omgevingsrechtelijke besluiten die met afd. 3.4 Awb zijn voorbereid. Uiteraard zullen er gevallen blijven waarin discussie mogelijk is over de vraag of sprake is van ‘aanzienlijke effecten op het milieu’ als bedoeld in art. 6 lid 1, onder b van het verdrag, maar dat soort twijfelgevallen kan zich evengoed voordoen bij de inhoudelijke beoordeling van een beroepsgrond waarbij aan een kwalitatief geformuleerd criterium moet worden getoetst. In zo'n twijfelgeval zou het beroep dan zekerheidshalve door de bestuursrechter ontvankelijk kunnen worden verklaard.

Iets anders is als een besluit – bijvoorbeeld een bestemmingsplan – bestaat uit meerdere besluitonderdelen terwijl niet alle besluitonderdelen onder de reikwijdte van art. 6 van het verdrag vallen. Wij zijn met de Afdeling van mening dat het niet wenselijk is dat een belanghebbende

in een beroep tegen één besluit, deels art. 6:13 Awb krijgt tegengeworpen en deels niet. Dát lijkt ons inderdaad onwerkbaar, al was het maar omdat de besluitonderdelen lang niet altijd los van elkaar kunnen worden gezien.²⁵ Aan de andere kant: bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan iemand bij een deel van dat plan belanghebbende zijn, en bij een ander deel niet, bijvoorbeeld vanwege de geografische ligging van zijn woonlocatie gerelateerd aan de omvang van het plangebied. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden gedifferentieerd naar kringen van belanghebbenden. Het Varkens in Nood-arrest noopt op dat punt niet tot wijzigingen in de rechtspraak. Wij bepleiten de volgende benadering: zodra een rechtzoekende op grond van art. 1:2 Awb als belanghebbende kwalificeert bij het door hem bestreden plan of plandeel, kan naar ons idee aan hem art. 6:13 Awb in het geheel niet worden tegengeworpen als het desbetreffende bestreden plan(onderdeel) één of meer elementen bevat die onder de reikwijdte van art. 6 van het verdrag vallen. Stel bijvoorbeeld dat een bestemmingsplan voorziet in de aanleg van een ontsluitingsweg voor een nieuw te bouwen inrichting die onder de reikwijdte van bijlage I van de RIE valt en de bouw van die inrichting tevens in dat bestemmingsplan is voorzien. Op zichzelf beschouwd, valt de weg niet onder de reikwijdte van art. 6 van het verdrag, de bouw van de inrichting wél (art. 6 lid 1, onder a van het verdrag). In onze benadering kan een belanghebbende noch wat betreft de weg noch wat betreft de bouw van de inrichting worden tegengeworpen dat hij conform art. 6:13 Awb tijdig een zienswijze moet hebben ingediend (of dat verschoonbaar heeft nagelaten) om toegang te krijgen tot de bestuursrechter. Onze benadering is nog steeds een ruimhartige uitleg, maar veel minder ruimhartig dan de Afdeling in haar uitspraak van 14 april 2021 hanteert. Onze benadering heeft niet tot gevolg dat bij *alle* omgevingsrechtelijke besluiten die met afd. 3.4 Awb zijn voorbereid, de voorwaarde dat middels een zienswijze wordt deelgenomen aan de besluitvormingsfase alvorens beroep kan worden ingesteld, vervalt. Dat vinden wij onwenselijk, in het bijzonder vanwege de toegevoegde waarde die het inbrengen van een zienswijze onzes inziens heeft voor de kwaliteit van de besluitvorming en de procedurele nadelen als een rechtzoekende (doelbewust) afziet van het inbrengen van een zienswijze alvorens hij beroep instelt. Wij lichten beide punten in par. 3.3 en par. 3.4 toe.

3.2.2 Niet-belanghebbende heeft toegang tot de bestuursrechter

Verskil tussen art. 9 lid 2 en art. 9 lid 3 van het verdrag

Het Verdrag van Aarhus rust als gezegd op drie pijlers: (1) toegang tot informatie, (2) inspraak bij besluitvorming en (3) toegang tot de rechter. De derde pijler versterkt de eerste twee pijlers. Art. 9 van het verdrag regelt de toegang tot de

21 Want op deze omgevingsrechtelijke besluiten is afd. 3.4 Awb van toepassing; zie art. 3.8 lid 1 Wro resp. art. 3.10 lid 2 Wabo.

22 Zie bijv. ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:855 met name r.o. 6.2, ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2463 met name r.o. 4.2, ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3141 met name r.o. 12 en ABRvS 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298. In gelijkkluidende zin, zie de noot van Nijmeijer en Tolsma in AB 2021/202 bij ABRvS 4 mei 2021.

23 NvT Omgevingsbesluit, *Stb.* 2018, 290, p. 179 en 342.

24 ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702 en *Stb.* 2018, 290, p. 179.

25 Voor het onderscheiden van besluitonderdelen in een bestemmingsplan zie bijv. ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2820 met name r.o. 19 en ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1722 met name r.o. 5.1.

rechter. Art. 9 lid 2 verwijst naar het in paragraaf 2.2 besproken art. 6 van het verdrag waarin de 'Aarhus-besluiten' worden afgebakend. Los daarvan verplicht art. 9 lid 3 van het verdrag tot een recht op toegang tot de rechter bij schending van *nationaal milieurecht*.²⁶ Het tweede lid en het derde lid van art. 9 van het verdrag gaan dus over verschillende objecten van rechterlijke toetsing.

De lidstaten mogen, blijkens de tekst van art. 9 lid 2, in hun nationale recht, het recht op toegang tot de rechter alleen afhankelijk stellen van het hebben van voldoende belang of van de voorwaarde dat inbreuk is gemaakt op een recht. Daarbij moet het doel zijn om ruim toegang te verschaffen tot de rechter, ook dit staat in art. 9 lid 2 van het verdrag. Naast de toegangsbeperkingen die in het nationale recht kunnen worden gesteld, geldt er een verdragsrechtelijke beperking. De toegang tot de rechter wordt in lid 2 – dat als gezegd alleen betrekking heeft op de ingevolge art. 6 aangewezen 'Aarhus-besluiten' – niet toegekend aan eenieder (het publiek), maar alleen aan belanghebbenden (het betrokken publiek).

De beperkingen die in het nationale recht mogen worden gesteld aan de toegang tot de rechter in lid 3-situaties, worden in de verdragstekst niet ingekaderd. Art. 9 lid 3 van het verdrag waarborgt (slechts) een recht op toegang tot de rechter voor leden van het publiek 'wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria'. In die zin is het recht op toegang tot de rechter dat wordt gewaarborgd in het derde lid dus minder ruim dan in het tweede lid. Wij menen dat de nationaalrechtelijke criteria ook mogen inhouden dat toegang tot de rechter als bedoeld in art. 9 lid 3 van het verdrag, alleen open staat voor belanghebbenden. Wij zien althans in de tekst van het verdrag noch in de toelichtende tekst een aanknopingspunt voor de stelling dat de rechtsbescherming ten aanzien van nationaal milieurecht voor een bredere kring van rechtzoekenden open moet staan dan rechtsbescherming ten aanzien van Aarhus-besluiten. Het zou onzes inziens niet logisch zijn als ten aanzien van nationaal milieurecht door het verdrag een zwaarder rechtsbeschermingsregime zou worden voorgeschreven dan ten aanzien van besluiten die in art. 6 van het verdrag zélf zijn genoemd.

Benadering van het Hof in het Varkens in Nood-arrest

In het Varkens in Nood-arrest besteedt het Hof veel aandacht aan de verhouding tussen het tweede lid en het derde lid van art. 9 van het verdrag. Het valt ons op dat het Hof het verschil tussen lid 2 en lid 3 vooral benadert vanuit het subject (belanghebbende of eenieder) en minder nadruk legt op

het verschil van object (schending van art. 6 van het verdrag respectievelijk schending van nationaal milieurecht).

De prejudiciële vragen die de rechtbank Limburg had gesteld, gingen over strijd met art. 9 lid 2 van het verdrag, omdat de verwijzende rechter ervan uitging dat niet-belanghebbenden op grond van art. 6 recht op inspraak hebben. Het Hof overweegt echter dat art. 6 van het verdrag alleen het recht op inspraak toekent aan belanghebbenden. Om die reden is het niet-ontvankelijk verklaren van niet-belanghebbenden, niet in strijd met art. 9 lid 2 van het verdrag, aldus het Hof.

Van andere orde is de vraag of het niet-ontvankelijk verklaren van niet-belanghebbenden in strijd is met art. 9 lid 3 van het verdrag. Het Hof oordeelt (punten 47 tot en met 52):

“Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er wel tegen dat deze personen [leden van het publiek] geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend.”

Dit oordeel roept twee vragen op.

De eerste vraag is: wat voegt het oordeel van het Hof toe aan de tekst van art. 9 lid 3? Voor een antwoord is punt 50 van het arrest relevant. Hierin overweegt het Hof dat het recht van art. 9 lid 3 “elke nuttige werking zou worden ontnomen indien door het opleggen van dergelijke criteria (d.w.z. de criteria die in het nationale recht zijn neergelegd en die het recht op toegang tot de rechter beperken; RF, SH, TL, TN) in het nationale recht *bepaalde categorieën* (curs. RF, SH, TL, TN) 'leden van het publiek' elk recht van beroep wordt ontnomen”. Verder is relevant dat punten 47 tot en met 52 betrekking hebben op de eerste prejudiciële vraag, waarin het gaat om het 'recht op toegang tot de rechter voor het publiek (*public*) (eenieder), voor zover dit niet het betrokken publiek (*public concerned*) (belanghebbenden) is' en dat het Hof begint met de constatering dat 'dergelijke personen' [dit verwijst naar personen die geen deel zijn van het 'betrokken publiek'] onder de reikwijdte van art. 9 lid 3 vallen (zie punten 47 en 48). Kortom, niet-belanghebbenden hebben in beginsel volgens het Hof toegang tot de rechter als bedoeld in art. 9 lid 3 van het verdrag.

Het Hof onderbouwt zijn oordeel echter slechts met een verwijzing naar eerdere arresten.²⁷ Dit vinden wij verwarrend. In de desbetreffende arresten gaat het namelijk niet om het uitsluiten van beroep van niet-belanghebbenden, maar om het uitsluiten van beroep van “leden van het betrokken publiek”, zoals milieuorganisaties. Het uitsluiten van milieuorganisaties is iets anders dan het uitzonderen van niet-belanghebbenden. Dat laatste is volgens ons in het licht van het verdrag als gezegd niet problematisch: ook in art. 9 lid 2 worden niet-belanghebbenden immers uitgezonderd van toegang tot de rechter.

26 Zie de tekst van het verdrag en ook p. 19 van United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Second Edition 2014: *The third pillar of the Aarhus Convention is the access to justice pillar, contained in article 9. It helps to enforce both the information pillar (specifically, article 4 concerning information requests) and the public participation pillar (specifically, article 6 on public participation in decisions on specific activities) in domestic legal systems, as well as any other provisions of the Convention that Parties specify in their domestic law to be enforced in this manner. The access to justice pillar also provides a mechanism for the public to enforce environmental law directly.*

27 HvJ EU 20 december 2017, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, punten 46 en 48 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation), en HvJ EU 3 oktober 2019, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, punt 34 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a.).

Ook de Implementation Guide is in dit kader het vermelden waard. Hierin wordt een ander beeld geschetst van toegangs criteria die in het nationale recht kunnen worden gesteld in de context van art. 9 lid 3 dan in het Varkens in Nood-arrest wordt geoordeeld. De Guide stelt:

“The Convention is intended to allow a great deal of flexibility in defining which environmental organizations have access to justice. On the one hand, the Parties are not obliged to establish a system of popular action (*actio popularis*) in their national laws with the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment. On the other hand, the Parties may not take the clause “where they meet the criteria, if any, laid down in its national law” as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging acts or omissions that contravene national law relating to the environment.”²⁸

In deze passage vinden wij steun voor ons standpunt dat het – anders dan het Hof in het Varkens in Nood-arrest oordeelt – *niet* in strijd is met art. 9 lid 3 van het verdrag als niet-belanghebbenden worden uitgesloten van toegang tot de rechter. De lidstaten zijn volgens de Guide niet verplicht om eenieder toegang te geven tot de rechter en met het uitsluiten van niet-belanghebbenden overschrijdt Nederland onzes inziens niet de grens die wordt geformuleerd in de Implementation Guide. Zo'n uitsluiting betekent immers geenszins dat er in ons bestuursprocesrecht niet of nauwelijks toegang tot de rechter is voor milieuorganisaties.

Wij laten ons eigen standpunt nu rusten en gaan verder uit van het oordeel van het Hof dat niet-belanghebbenden niet zonder meer kunnen worden uitgesloten van toegang tot de rechter als bedoeld in art. 9 lid 3 van het verdrag. Een volgende vraag is dan welke niet-belanghebbenden recht op toegang tot de rechter moeten hebben. Art. 9 lid 3 waarborgt blijkens de tekst niet specifiek het recht op toegang tot de rechter over inspraakvragen, maar heeft betrekking op schendingen van het nationale milieurecht 'in het algemeen'. Bovendien wordt het recht op toegang tot de rechter dat wordt gewaarborgd in het verdrag, in de Implementation guide niet alleen gezien als een versterking van het recht op informatie en het recht op inspraak, maar ook als een zelfstandige pijler.²⁹ Toch verklaart het Hof voor recht

dat art. 9 lid 3 van het verdrag zich ertegen verzet dat leden van het publiek geen toegang tot de rechter hebben “om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend”. Het is ons niet duidelijk waarom – als het Hof wordt gevolgd in het oordeel dat het uitsluiten van niet-belanghebbenden strijd op kan leveren met art. 9 lid 3 – alleen niet-belanghebbenden die zich beroepen op schending van hun *inspraakrechten* toegang tot de rechter hebben en niet de niet-belanghebbende die een beroep doet op andere schendingen van het nationale milieurecht. Is dit een principiële keuze van het Hof? Of wordt het hiervoor gecursiveerde deel uit de verklaring voor recht verklaard door de feiten in de casus uit de Limburgse verwijzingsuitspraak en de daarop toegespitste prejudiciële vragen (en antwoorden)? Wellicht een mooi onderwerp voor toekomstige prejudiciële vragen.

Vooralsnog oordeelt de Afdeling in haar uitspraak van 4 mei 2021 in navolging van het Varkens in Nood-arrest dat alleen beroepen van niet-belanghebbenden die zienswijzen naar voren hebben gebracht (of die verschoonbaar geen of te laat zienswijzen hebben ingebracht) in afwijking van art. 8:1 Awb ontvankelijk zijn.³⁰ Kortom, alleen zij die gebruik hebben gemaakt van hun inspraakrechten. Toch hoeven zij hun beroepsgronden daar niet toe te beperken, omdat de Afdeling tegelijkertijd van oordeel is dat zo'n beperking niet zou stroken met 'de bevordering van de inspraakrechten'.³¹ Wij begrijpen dit argument niet goed. Een valide argument zou onzes inziens zijn dat art. 9 lid 3 van het verdrag spreekt over 'nationaal milieurecht' en niet alleen over inspraakrechten – zoals wij al uiteenzetten – maar dát argument noemt de Afdeling niet. De Afdeling noemt wel een praktisch argument, namelijk dat beroepsgronden over inspraak niet makkelijk te onderscheiden zouden zijn van in het verlengde daarvan liggende materiële gronden. In ander verband heeft de Afdeling daar minder moeite mee. Zo werd in een uitspraak van 27 september 2019 nog geoordeeld dat beroepsgronden die betrekking hebben op de fase van inspraak, over de band van de zorgvuldigheid een rol kunnen spelen bij de rechtmatigheidstoets van het bestreden besluit.³² Dat vooronderstelt een in rechte te maken onderscheid tussen beroepsgronden die op de inspraakfase zien en beroepsgronden die betrekking hebben op het definitieve besluit. Dat onderscheid zouden wij ook ten aanzien van de niet-belanghebbende die in beroep wordt ontvangen, willen hanteren. Het voorkomt (onder meer) dat een getrapte *actio popularis* wordt (her)geïntroduceerd die in veel gevallen toch niet tot vernietiging van het door de niet-belanghebbende bestreden besluit kan leiden vanwege de werking van het relativiteitsvereiste (zie par. 3.4.1).

Onze laatste opmerking betreft de niet-belanghebbende die niet-verschoonbaar geen gebruik maakt van zijn

28 United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Second Edition 2014, p. 427.

29 Zie p. 19 van United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Second Edition 2014: *The third pillar of the Aarhus Convention is the access to justice pillar, contained in article 9. It helps to enforce both the information pillar (specifically, article 4 concerning information requests) and the public participation pillar (specifically, article 6 on public participation in decisions on specific activities) in domestic legal systems, as well as any other provisions of the Convention that Parties specify in their domestic law to be enforced in this manner. The access to justice pillar also provides a mechanism for the public to enforce environmental law directly.* Daarover ook: J. Wates, 'The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy', *JEEPL* 2005, p. 6. Vgl. ook S. Kingston, V. Heyvaert & A. Cavoski, *European Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 175.

30 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.6 en 4.7.

31 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.8.

32 ABRvS 27 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3292 met name r.o. 10. Een onderscheid tussen de fase van inspraak en het bestreden besluit is ook te zien in uitspraken die gaan over de inspraakprocedure ex art. 150 Gemeentewet (sinds het schrappen van art. 6a WRO): o.a. ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5753.

nationaalrechtelijke inspraakrechten. Hem mag, volgens het Hof, art. 6:13 Awb³³ worden tegengeworpen. Daar komt de bestuursrechter echter niet aan toe omdat niet-ontvankelijk verklaring in dat geval al volgt uit een reguliere toepassing van art. 8:1 juncto art. 1:2 Awb.

3.2.3 Informele vormen van inspraak

De ruimhartige uitleg die de Afdeling kiest, geldt voor besluiten die zijn voorbereid met afd. 3.4 Awb. Er bestaan ook andere vormen van inspraak, zonder dat afd. 3.4 Awb wordt toegepast (ook wel informele inspraak genoemd). Met het oog op de Omgevingswet kan bijvoorbeeld worden gedacht aan allerlei vormen van buitenwettelijke participatie. Een interessante vraag is of de ruimhartige uitleg en dan met name de toegang tot de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden, ook zou moeten gelden in situaties waarin inspraak is verleend, maar niet op basis van afd. 3.4 Awb. Denkbaar is ook dat een besluit dat wordt voorbereid met toepassing van afd. 3.4 Awb, vooraf wordt gegaan door een 'informele' vorm van inspraak. Bijvoorbeeld op basis van de gemeentelijke inspraakverordening als bedoeld in art. 150 Gemeentewet. In die fase ligt meestal een voorontwerp van het latere ontwerpbesluit voor. Stel bijvoorbeeld dat het een bestemmingsplan betreft waarin een aantal ontwikkelingen is voorzien waarvoor een m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Stel dat een geïnteresseerde burger (niet-belanghebbende) wel mee heeft gedaan aan de inspraak omtrent het voorontwerpbestemmingsplan, maar geen zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerp. Heeft die burger dan toegang tot de bestuursrechter? Redenerend vanuit de uitleg die de Afdeling in haar uitspraak van 4 mei 2021 aan art. 9 lid 3 van het verdrag geeft, zou de conclusie kunnen zijn dat ook de burger in ons voorbeeld toegang heeft tot de bestuursrechter.

3.3 Gevolgen voor de besluitvorming

In de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (hierna: de memorie van toelichting) wordt opgemerkt dat art. 6:13 Awb uitdrukking geeft aan de basisgedachte dat de burger een wettelijk gewaarborgde mogelijkheid moet hebben zijn probleem met een overheidsbesluit bij het bestuur uiteen te zetten en daarvoor gehoor te vinden. Hierbij wordt erop gewezen dat de zienswijzenprocedure zowel de overheid als de burger in de gelegenheid stelt om eerder gemaakte fouten op relatief eenvoudige wijze te herstellen. Bovendien heeft de zienswijzenprocedure als voordeel dat een geschil duidelijker omlind aan de bestuursrechter wordt voorgelegd, als een partij niet tevreden is met de uitkomst van de zienswijzenprocedure en het betreffende besluit ter toetsing voorlegt aan de bestuursrechter. Deze 'voorstructurering' draagt derhalve bij aan een tijdige en effectieve geschilbeslechting, aldus de memorie van toelichting.³⁴

Ter ondersteuning van bovenstaand betoog wordt in de memorie van toelichting verwezen naar een door het Centrum voor omgevingsrecht en -beleid van de Universiteit Utrecht uitgevoerd onderzoek naar de actio popularis in het ruimtelijke ordenings- en het milieurecht. In dat onderzoek werd destijds geconcludeerd dat zienswijzen die door belangengroepen als bedoeld in art. 1:2 lid 3 Awb naar voren worden gebracht in een niet onaanzienlijk aantal gevallen tot wijzigingen van het besluit leiden. Verder volgt uit dit onderzoek dat de door niet-belanghebbenden aangevoerde argumenten in de meeste gevallen overeenstemmen met zienswijzen die ook door belanghebbenden naar voren worden gebracht. Voor zover al afwijkende argumenten naar voren worden gebracht, is de conclusie gerechtvaardigd dat deze zelden aanleiding geven tot aanpassing van het (definitieve) besluit, aldus de onderzoekers.³⁵ Daarnaast noemen de onderzoekers het een verantwoord en nuttig systeem, dat een appellant in beginsel een zienswijze moet hebben ingediend voordat deze beroep kan instellen bij de bestuursrechter.³⁶

Het Utrechtse onderzoek is ruim twintig jaar oud. De vraag is of de Utrechtse conclusies vandaag de dag nog zijn vol te houden. Gierveld vindt van niet, althans voor wat betreft besluitvormingsprocedures op basis van de Tracéwet. Zo schrijft hij dat er *grosso modo* een inhoudelijk verschil te zien is tussen de zienswijzen van individuele insprekers/bewoners en die van milieu- of bewonersverenigingen. De verenigingen spreken zich volgens hem uit tegen het besluit in den brede, terwijl uit de opmerkingen van bewoners of bedrijven vooral zorgen spreken over de gevolgen van het voorgenomen besluit voor het eigen leef- of werkmilieu. Het zijn vooral deze zienswijzen die kunnen leiden tot het oplossen van het naar voren gebrachte probleem en – als dat nodig is – tot aanpassing van het besluit, aldus Gierveld.³⁷ Kortom: volgens Gierveld leiden vooral zienswijzen van bewoners of bedrijven tot wijzigingen van het besluit, terwijl uit het Utrechtse onderzoek volgt dat juist door belangengroepen naar voren gebrachte zienswijzen tot wijzigingen leiden. Verder wijst Gierveld erop dat in vrijwel alle gevallen in het definitieve besluit wijzigingen worden doorgevoerd ten opzichte van het ontwerpbesluit. Veelal als gevolg van naar voren gebrachte zienswijzen, maar ook wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het besluit ambtshalve te wijzigen, waarbij het in de meeste gevallen gaat om wijzigingen als gevolg van optimalisatie van het ontwerp.³⁸

Wij sluiten niet uit dat het specifieke karakter van een tracébesluit een verklaring vormt voor hetgeen Gierveld constateert. Onze eigen praktijkervaringen sluiten namelijk meer aan bij de conclusies van het Utrechtse onderzoek. Zo is onze ervaring dat vooral zienswijzen van belangengroepen

33 Terzijde: de tekst van art. 6:13 Awb ziet slechts op belanghebbenden.

34 Kamerstukken II 2003/04, 29421, 3, p. 6. Zie ook R.S. Wertheim, 'Functies van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in het licht van recente ontwikkelingen in de rechtspraak', *JBplus* 2019, afl. 4.

35 A.A.J. de Gier & J. Robbe, 'De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (I)', *Gst.* 1999, 7109, 1, p. 610-611.

36 A.A.J. de Gier & J. Robbe, 'De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (slot)', *Gst.* 1999, 7110, 2, p. 642.

37 H.A.J. Gierveld, 'Arrest Varkens in Nood: much ado about nothing', *NTB* 2021/137, p. 313.

38 H.A.J. Gierveld, 'Arrest Varkens in Nood: much ado about nothing', *NTB* 2021/137, p. 314.

tot wijzigingen leiden, hetgeen zich ten dele laat verklaren doordat deze in het algemeen omvangrijker én beter onderbouwd zijn dan zienswijzen die door individuele burgers worden ingediend.

Als het een belanghebbende daadwerkelijk te doen is om inhoudelijke input te geven aan de besluitvorming, dan heeft het niet inbrengen van een zienswijze maar het in plaats daarvan pas in de fase van beroep met inhoudelijke argumenten komen, geen enkel nut. De in beroep ingebrachte argumenten kunnen immers niet door het bestuursorgaan bij het nemen van het besluit worden meegenomen. De enige reden om bewust af te zien van het indienen van een zienswijze, is dat het leveren van inhoudelijke input niet het eigenlijke doel is, maar het traineren van de besluitvorming. Daarvoor zou de bestuursrechter zich sowieso niet moeten lenen. Los daarvan is de ratio achter de 'drie pijlers' onder het verdrag gelegen in het inhoudelijk kunnen bijdragen aan besluiten die (aanzienlijke) gevolgen kunnen hebben voor het milieu, niet in het enkele vertragen van die besluiten. Vanwege de inhoudelijke bijdrage aan de besluitvorming die een zienswijze kan hebben, zijn wij ook geen voorstander van het – als mogelijke reactie op de toegang tot de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden – afschaffen van de mogelijkheid voor eenieder om een zienswijze in te brengen.³⁹ Dat zou naar ons idee bezien vanuit het streven naar een optimale kwaliteit van besluitvorming, een averechts effect hebben. Bovendien is in de Omgevingswet de toepassing van afd. 3.4 Awb met de mogelijkheid van zienswijzen door eenieder, al zoveel mogelijk beperkt tot de gevallen waarin het bieden van inspraak aan eenieder door Europeesrechtelijke regels wordt voorgeschreven (SMB-richtlijn, MER-richtlijn, RIE).⁴⁰ Het schrappen van de inspraakmogelijkheid voor eenieder zou in die gevallen resulteren in strijd met het Unierecht.

De vraag of het gelegenheid bieden tot het inbrengen van een zienswijze een goede vorm van inspraak is, beantwoordt de Afdeling ook na het Varkens in Nood-arrest stellig bevestigend.⁴¹ Wij zijn het daarmee eens. Daarbij gaan wij uit van de vooronderstelling dat het beschikbaar zijn van een ontwerpbesluit niet impliceert dat bestuurlijke keuzes in beton zijn gegoten of – in de woorden van de Afdeling – tijdens de inspraak niet 'alle opties open' zijn.⁴² Wij hebben al aangegeven dat onze ervaring in de (rechts)praktijk is dat een zienswijze wel degelijk tot wijzigingen ten opzichte van het ontwerp kan leiden. Maar bij het ene ontwerpbesluit is de ruimte daarvoor groter dan bij het andere, bijvoorbeeld vanwege financiële aspecten of omdat de publiekrechtelijk gemaakte keuzes direct voortvloeien uit privaatrechtelijk gemaakte afspraken tussen de gemeente en ontwikkelaars. Dat wil echter niet zeggen dat de mogelijkheid van het kenbaar maken van zienswijzen op een ontwerpbesluit, ten

principale geen deugdelijke vorm van inspraak is. Ook bij het verlenen van inspraak op een schetsplan, een 'praatplan' of een voorontwerpbesluit, kunnen bepaalde keuzes vastliggen terwijl het bestuursorgaan daar legitieme redenen voor heeft. Het verlenen van inspraak betekent sowieso niet dat het bestuursorgaan zich in zijn besluitvorming per definitie moet laten leiden door de inspraakreacties. De wijze waarop in de besluitvorming is omgegaan met de inspraakreacties, moet wel uit de belangenafweging of de motivering van het besluit blijken.⁴³

3.4 Gevolgen voor de beroepsprocedure

3.4.1 Relativiteit

Relativiteit in relatie tot het Verdrag van Aarhus

Zowel in de uitspraak van 14 april 2021 als in de uitspraak van 4 mei 2021 onderstreept de Afdeling dat haar ruimhartige uitleg van het verdrag alleen betrekking heeft op de ontvankelijkheid van een beroep. Met name ten aanzien van niet-belanghebbenden, wordt in de uitspraak van 4 mei 2021 uitdrukkelijk gewezen op de werking van het relativiteitsvereiste om wellicht te hoog gespannen verwachtingen over de slagingskansen in beroep bij voorbaat te temperen. In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre de bestuursrechter de huidige rechtspraak over (de toepassing van) het relativiteitsvereiste (art. 8:69a Awb) gelet op het Varkens in Nood-arrest kan voortzetten.

Het relativiteitsvereiste heeft in relatief korte tijd tot veel rechtspraak geleid. Eind vorig jaar heeft de Afdeling een overzichtsuitpraak gepubliceerd waarin de hoofdlijnen uit de bestaande rechtspraak zijn weergegeven.⁴⁴ In rechtsoverweging 5.5 van de overzichtsuitpraak wijdt de Afdeling welgeteld zeven regels aan het Verdrag van Aarhus. De Afdeling oordeelt zonder enig voorbehoud dat het relativiteitsvereiste niet in strijd komt met 'de Unierechtelijke implementatie van het Verdrag van Aarhus'. Met de verwijzing naar de Unierechtelijke implementatie van het verdrag, doelt de Afdeling op art. 11 van de MER-richtlijn.

Het is opvallend dat in de overzichtsuitpraak zo stellig wordt geoordeeld dat het relativiteitsvereiste niet in strijd is met de MER-richtlijn. Uit oudere rechtspraak van het Hof blijkt namelijk dat die conclusie alleen op gaat voor 'individuele personen'. Over milieuorganisaties die voldoen aan de definitie van art. 1 lid 2 van de MER-richtlijn (niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van het nationale recht) overwoog het Hof in het Trianel-arrest.⁴⁵

"Ofschoon immers volgens die bepaling [art. 11 van de MER-richtlijn, toen nog artikel 10 bis van Richtlijn 85/337] die organisaties op dezelfde rechten als individuele personen een beroep moeten kunnen doen, zou het in strijd zijn, enerzijds, met de doelstelling om het

39 Zie bijv. art. 3.8 lid 1 Wro en art. 3.12 Wabo.

40 NvT Omgevingsbesluit, *Stb.* 2018, 290, p. 171 en 342.

41 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 6.1; in gelijklopende zin o.a. ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301 met name r.o. 17.2 en ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616.

42 Daarover uitgebreider R.S. Wertheim, 'Functies van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in het licht van recente ontwikkelingen in de rechtspraak', *JBplus* 2019, afl. 4.

43 O.a. ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210 (Etriplus), met name r.o. 10 en 10.7.

44 ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706.

45 HvJ 12 mei 2011, ECLI:EU:C:2011:289 en AB 2011/212, m.nt. Backes.

publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, en, anderzijds, met het doeltreffendheidsbeginsel, indien de organisaties niet ook schending van voorschriften van het milieurecht van de Unie konden aanvoeren om de enkele reden dat die voorschriften collectieve belangen beschermen. Het geschil dat in het hoofdgeding aan de orde is toont namelijk aan dat de milieuorganisaties hierdoor in ruime mate de mogelijkheid zou worden ontnomen te doen toezien op naleving van de voorschriften van het recht van de Unie, die meestal zijn gericht op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.”

Uit dit citaat blijkt dat het in het Trianel-arrest gaat over de toegang tot de bestuursrechter, dus over de ontvankelijkheid, en niet over de omvang van de rechterlijke toets (waar het relativiteitsvereiste betrekking op heeft). Over de omvang van de rechterlijke toets gaat het arrest Commissie/Duitsland.⁴⁶ In dat arrest trekt het Hof de lijn uit het Trianel-arrest door:

“In die omstandigheden moet, wat de onderhavige grief betreft, worden beklemtoond dat, indien de betrokken lidstaat bevoegd is om krachtens bovengenoemde bepalingen van de richtlijnen 2011/92 en 2010/75 voor de ontvankelijkheid van beroepen die door particulieren worden ingesteld tegen enig binnen de werkingssfeer daarvan vallende besluit, handelen of nalaten, voorwaarden te stellen, zoals het vereiste dat inbreuk is gemaakt op een subjectief recht, hij tevens mag bepalen dat de voor de nietigverklaring van een overheidsbesluit door de bevoegde rechter vereist is dat jegens de verzoeker een subjectief recht is geschonden.

Het Hof heeft in punt 45 van het arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)* immers reeds geoordeeld dat het de nationale wetgever vrijstaat, de rechten waarvan schending door een particulier kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte tegen enig besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10 bis van richtlijn 85/337, thans artikel 11 van richtlijn 2011/92, te beperken tot enkel subjectieve rechten, doch dat die beperking niet als zodanig kan worden toegepast op milieuorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337.”

Het komt er dus op neer dat op grond van de MER-richtlijn het relativiteitsvereiste in ieder geval niet aan milieuorganisaties mag worden tegengeworpen voor zover het gaat om een beroep op het Europese milieurecht. Deze beperking met betrekking tot de toepassing van het relativiteitsvereiste, wordt in haar overzichtsuitpraak door de Afdeling niet genoemd.

In een uitspraak van 12 augustus 2015 heeft de Afdeling een expliciete overweging gewijd aan de toepassing van

het relativiteitsvereiste ten aanzien van een milieuorganisatie.⁴⁷ De Afdeling overweegt:

“De bepalingen van de Nbw 1998 die thans aan de orde zijn hebben met name ten doel om het algemene belang van natuur en landschap ter plaatse van Natura 2000-gebieden te beschermen. Blijkens de statuten beperkt de doelstelling van de stichting zich tot behartiging van de belangen van landschap, waardevolle cultuurhistorische elementen, natuur en milieu in de gemeente Haaren. In beroep komt de stichting op voor de bescherming van de vogelsoorten waarvoor het Vogelrichtlijngebied Kampina is aangewezen. Het Vogelrichtlijngebied Kampina ligt echter niet in de gemeente Haaren, zodat de doelstelling van de stichting zich niet uitstrekt tot dat gebied. Aldus strekken de door de stichting in het betoog ingeroepen normen van de Nbw 1998 kennelijk niet tot de bescherming van de belangen van de stichting, zodat het betoogde niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van het betoog.”

De Afdeling ziet dus ruimte voor de toepassing van het relativiteitsvereiste ten aanzien van milieuorganisaties bij beroepsgronden over Europese milieuregels. In het bovenstaande geval kwam de Afdeling aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond van de stichting niet toe, omdat het Natura 2000-gebied niet was gelegen in het statutair omschreven werkgebied van de Stichting. Dit oordeel strookt volgens ons niet met de uitleg die het Hof aan de MER-richtlijn heeft gegeven. Wij tekenen hierbij aan dat dit alleen geldt voor milieuorganisaties die als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Om die drempel te nemen zal de betreffende milieuorganisatie moeten voldoen aan de vereisten van art. 1:2 lid 3 van de Awb. Deze eisen behoren tot ‘de eisen van het nationale recht’ als bedoeld in art. 1 lid 2 van de MER-richtlijn waaraan een milieuorganisatie moet voldoen.

Relativiteitsvereiste na het Varkens in Nood-arrest

In de uitspraak van 4 mei 2021⁴⁸ overweegt de Afdeling dat valt te voorzien dat de beroepsgronden van degene die als niet-belanghebbende toegang tot de bestuursrechter heeft, vaak vanwege het relativiteitsvereiste niet tot vernietiging van het bestreden besluit zullen leiden.⁴⁹ Dat het relativiteitsvereiste in het algemeen niet in strijd is met het verdrag, blijkt uit het zojuist aangehaalde arrest Commissie/Duitsland. Wat ons betreft geldt dat op grond van dit arrest niet alleen voor niet-belanghebbenden, maar ook voor belanghebbenden. Maar uit laatstgenoemd arrest blijkt dat het relativiteitsvereiste niet toegepast mag worden jegens milieuorganisaties. De Afdeling heeft dat in de uitspraak van 4 mei 2021 naar ons idee niet onderkend.

Voor milieuorganisaties geldt, zoals wij in de vorige paragraaf opmerkten, dat zij tot het betrokken publiek behoren

46 HvJ EU 15 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:683 en AB 2015/447, m.nt. Backes.

47 ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2570.

48 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953. Zie ook ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1025, r.o. 4.2.

49 Zie r.o. 4.9.

als zij voldoen aan de eisen van het nationale recht. Dat betekent dat een milieuorganisatie moet voldoen aan de eisen van art. 1:2 lid 3 van de Awb. Voldoet zij aan deze eisen, dan is zij belanghebbende. Als het relativiteitsvereiste niet geldt, betekent dit dan dat de desbetreffende milieuorganisatie die de ontvankelijkheidsdrempel genomen heeft, in beroep alle argumenten naar voren mag brengen?

In zijn noot onder het arrest Commissie/Duitsland betoogt Backes onder verwijzing naar art. 9 lid 2 van het verdrag dat het daar verwoorde recht op toetsing van 'de materiële en procedurele rechtmatigheid' niet beperkt is tot de regels van milieurecht. Backes duidt niet nader wat hij onder 'milieurecht' verstaat. Wij gaan ervan uit dat wordt bedoeld op het toepassingsbereik van het Verdrag van Aarhus dat wij in paragraaf 2.2 kort voor het voetlicht hebben gebracht. In het Varkens in Nood-arrest bevestigt het Hof in algemene zin dat art. 9 lid 2 van het verdrag ruim moet worden uitgelegd. Wij zijn het met Backes eens dat deze ruime uitleg ervoor pleit dat aan het beroepsrecht van milieuorganisaties voor besluiten die vallen onder art. 6 van het verdrag, geen beperkingen gesteld mogen worden en dat milieuorganisaties die als belanghebbende kwalificeren, in beroep alle argumenten naar voren mogen brengen.

3.4.2 Strategisch procederen

Het Varkens in Nood-arrest heeft tot gevolg dat bestuursorganen in beroep met beroepsgronden geconfronteerd kunnen worden waarvan zij bij de voorbereiding van het besluit geen weet hadden, omdat de betreffende appellante (tegen het desbetreffende besluitonderdeel) geen zienswijze had ingediend. Naar ons idee kan de uit art. 9 lid 2 van het verdrag voortvloeiende eis dat de toegang tot de rechter niet afhankelijk mag worden gesteld van een tijdens de besluitvorming ingebrachte zienswijze, niets afdoen aan de tezelfdertijd geldende eis van een goede procesorde. Een deugdelijke en eerlijke bestuursrechtelijke toets vergt dat het bestuursorgaan genoeg tijd heeft om op argumenten tegen het door hem genomen besluit te reageren.⁵⁰ Wij kunnen ons voorstellen dat de bewaking van een goede procesorde ertoe leidt dat vaker dan nu, argumenten die niet in een zienswijze maar pas in beroep naar voren worden gebracht, door de bestuursrechter buiten beschouwing worden gelaten. Zeker als die argumenten niet in het beroepschrift zélf, maar pas in de loop van de beroepsprocedure – bijvoorbeeld in een aanvullend beroepschrift – kenbaar worden gemaakt. Natuurlijk constateren wij op dat punt een spanningsveld, omdat over de band van een goede procesorde de facto niet de voorwaarde van

een voorafgaand aan het instellen van beroep ingebrachte zienswijze mag herleven. Aan de andere kant: de rechtzoekende riskeert zélf het buiten behandeling laten van argumenten, als hij deze niet al in de fase van de besluitvorming bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Gelet op het beginsel van de goede procesorde, mag onzes inziens wel van een appellant verlangd worden dat hij zijn beroepsgronden in het inleidende beroepschrift naar voren brengt, en niet pas in de loop van het bestuursrechtelijk geding. Wij geven de wetgever in overweging hiervoor een wettelijke regeling te treffen naar voorbeeld van art. 1.6a van de Crisis- en herstelwet.⁵¹

Wij stippen nog twee mogelijkheden aan waarmee naar ons idee de negatieve effecten van het niet indienen van een zienswijze in de besluitvormingsfase, door de bestuursrechter kunnen worden afgezwakt. In de eerste plaats kunnen wij ons voorstellen dat de bestuursrechter kort na de ontvangst van een beroep van een appellant die niet eerder een zienswijze indiende, aan het bestuursorgaan een termijn stelt om een aanvullende motivering in te dienen of om een herstelbesluit te nemen. Gelet op de huidige doorlooptijden van beroepen, wordt het bestuursorgaan op deze manier de gelegenheid geboden om via een informele route gebreken die als gevolg van het beroep aan het licht komen, te herstellen. Ook kan zo worden voorkomen dat een tussenuitspraak moet worden gedaan, met alle vertraging van dien. Ook zonder een daartoe strekkende uitnodiging van de bestuursrechter kan een bestuursorgaan een aanvullende motivering indienen of op grond van art. 6:19 Awb een herstel- of wijzigingsbesluit nemen. Onze ervaring is echter dat van deze herstelkans vanwege onbekendheid en/of de politiek-bestuurlijke context betrekkelijk weinig gebruik wordt gemaakt. De expliciete uitnodiging van de bestuursrechter zou een extra stimulans voor het bestuursorgaan kunnen zijn om vlot met het herstel aan de slag te gaan. Uiteraard is het afhankelijk van het geconstateerde gebrek, hoeveel tijd het bestuursorgaan moet worden gegund. Maar dat is bij het herstellen van een gebrek na tussenuitspraak niet anders. Ook moet een mogelijkheid worden ingebouwd voor de andere procespartijen om op de aanvullende motivering of het herstelbesluit te reageren. Nadeel is dat anders dan bij een tussenuitspraak, gedurende de gegunde hersteltermijn geen uitspraak wordt gedaan. De doorlooptijd van een ingesteld beroep wordt daardoor in zeker opzicht langer. De beslechting van het geschil zal echter spoediger plaatsvinden dan bij herstel na tussenuitspraak, verwachten wij. Een andere mogelijkheid is dat de bestuursrechter bij grondverklaring van een beroep van een belanghebbende die niet eerder een zienswijze heeft ingediend, afziet van een proceskostenveroordeling. De rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep biedt ruimte om van een proceskostenveroordeling af te zien als een appellant verwijtbaar niet (tijdig) of onjuiste informatie heeft verstrekt.⁵² De Hoge Raad spreekt geen proceskostenveroordeling uit als de noodzaak

50 Bijv. ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1104: De Afdeling stelt vast dat [appellante] en anderen op 8 april 2021 [de mondelinge behandeling vond plaats op 19 april 2021] zeer omvangrijke nadere informatie hebben ingediend, met daarin verschillende nieuwe beroepsgronden alsmede nieuwe stukken ter onderbouwing van eerder aangevoerde beroepsgronden. De Afdeling ziet, zoals zij ter zitting al aankondigde, aanleiding het aldus aangevoerde bij de beoordeling van het bestreden besluit buiten beschouwing te laten. Hierbij is van belang dat niet is gebleken dat deze beroepsgronden en stukken niet eerder naar voren gebracht hadden kunnen worden, zodat sprake is van verwijtbaar laat ingediende stukken. Voorts is hierbij van belang dat de raad, zoals hij ter zitting aangaf, is belemmerd om hierop adequaat te reageren. In vergelijkbare zin o.a. ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4038.

51 Art. 1.6a Chw luidt: 'Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.'

52 Zie art. 8:75 lid 1 Awb.

van het instellen van beroep uitsluitend voortvloeide uit de handelwijze van de belanghebbende. Bij het niet indienen van een zienswijze zal in beginsel niet snel sprake zijn van een situatie waarin het uitsluitend aan de appellant te wijten is dat er beroep moest worden ingesteld. Het ligt immers op de weg van het bestuursorgaan om zijn besluit zorgvuldig voor te bereiden en al het daarvoor vereiste onderzoek te doen. Dat een appellant in beroep op (motiverings)gebreken wijst, is daardoor niet uitsluitend aan hem te wijten. Aan de andere kant: als die gebreken reeds in de fase van de besluitvorming ter kennis van het bestuursorgaan waren gebracht, had het bestuursorgaan de gebreken – en daarmee de vernietiging in rechte – kunnen voorkomen. Art. 8:75 Awb biedt de bestuursrechter de ruimte om van een proceskostenveroordeling af te zien. Dat is niet in strijd met art. 9 van het verdrag denken wij, omdat het op zichzelf niets afdoet aan de toegang tot de bestuursrechter.

4. Conclusie en aanbevelingen

Onze conclusie is dat het Varkens in Nood-arrest niet dwingt tot de ruimhartige uitleg zoals de Afdeling die bij wijze van tijdelijke oplossing aan het Verdrag van Aarhus heeft gegeven. Als gevolg van die uitleg heeft het arrest verstrekkende gevolgen voor de toegang tot en de toetsing door de bestuursrechter in omgevingsrechtelijke zaken. Wij bevelen aan om de ruimhartige uitleg te beperken, niet omdat wij halsstarrig vast willen houden aan de vertrouwde werking van art. 6:13 Awb, maar omdat wij ervan overtuigd zijn dat het inbrengen van een zienswijze in de besluitvormingsfase, een toegevoegde waarde heeft voor de bevordering van inspraak, de kwaliteit van de besluitvorming én een effectief en ordentelijk verloop van het bestuursrechtelijke geding bevordert. Daarnaast concluderen wij dat het in beroep ontvangen van niet-belanghebbenden die materiële beroepsgronden veelal zullen zien stranden op het relativiteitsvereiste, niet zinvol is uit het oogpunt van het bieden van rechtsbescherming.

Wij bepleiten daarom dat anders wordt omgegaan met het Varkens in Nood-arrest. Wij doen daarvoor de volgende aanbevelingen:

Aan de wetgever

- a) Beperk de werking van art. 6:13 Awb alleen voor belanghebbenden en alleen in relatie tot de Aarhus-besluiten die genoemd worden in art. 6 lid 1 van het verdrag. Dat kan slagvaardig door bijlage I van de Awb (Rechtstreeks beroep) aan te vullen met een bepaling die inhoudt dat art. 6:13 Awb niet geldt in gevallen als bedoeld in art. 6 van het verdrag of door art. 6 lid 1 onder a en onder b van het verdrag één op één in de genoemde Awb-bijlage over te nemen.
- b) Voorzie de onder a) bedoelde regeling naar het voorbeeld van art. 1.6a van de Crisis- en herstelwet van een bepaling waardoor appellanten worden verplicht om hun beroepsgronden binnen de beroepstermijn in het geding te brengen.
- c) Geef in de onder a) bedoelde regeling tevens aan dat in afwijking van art. 8:1 Awb, beroep kan worden

ingesteld door eenieder die ten aanzien van een omgevingsrechtelijk besluit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op inspraak én dat de beroepsgronden alleen betrekking kunnen hebben op de wijze waarop door het bestuursorgaan met de inspraak(reacties) is omgegaan.

- d) Spreek met het oog op aanbeveling c) in art. 6:13 Awb over 'degene' in plaats van 'een belanghebbende'.

Aan de bestuursrechter

- e) Laat ten aanzien van niet-belanghebbenden die toegang tot de bestuursrechter hebben omdat zij hebben deelgenomen aan inspraak of dit verschoonbaar hebben nagelaten, met toepassing van art. 6:13 Awb, alleen beroepsgronden toe die betrekking hebben op de wijze waarop met de inspraakreactie is omgegaan door het bestuursorgaan.
- f) Bezie de mogelijkheid van een informele lus opdat het bestuursorgaan, voordat (tussen)uitspraak wordt gedaan, de mogelijkheid krijgt om het bestreden besluit te repareren naar aanleiding van argumenten die pas in de fase van beroep naar voren worden gebracht.
- g) Stimuleer het inbrengen van zienswijzen door strenger toe te zien op een goede procesorde en maak gebruik van de uitspraakbevoegdheid om géén proceskostenveroordeling uit te spreken als pas in het beroepschrift argumenten naar voren worden gebracht die evengoed in een zienswijze kenbaar konden worden gemaakt.

Aan de rechtzoekende

- h) Maak een zienswijze kenbaar als het de bedoeling is om bij te dragen aan de kwaliteit van besluitvorming.