

# De Trianel-uitspraak ontrafeld

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar het beroepsrecht van milieuorganisaties in Nederland en Duitsland



Radboud Universiteit Nijmegen  
Master Nederlands Recht – vrije afstudeerrichting

Scriptie milieurecht  
Jola van Dijk  
s0302171  
Begeleider: A.G.A. Nijmeijer

16 augustus 2012

### Foto voorkant

Trianel Kolenkraftwerk, Lünen.

In Lünen is door Trianel een 1,4 miljard euro kostende kolencentrale gebouwd die genoeg energie kan leveren voor ruim 1,6 miljoen huishoudens.<sup>1</sup> Een Duitse bestuursrechter heeft na beantwoording van prejudiciële vragen door het Europese Hof van Justitie de bestreden vergunningen van de Trianel-kolencentrale vernietigd.<sup>2</sup> De uitspraak van het Europese Hof van Justitie<sup>3</sup> staat centraal in deze scriptie.

De foto is genomen door Eric van Dijk, mei 2012.

---

1 Volgens de informatie die Trianel verschaft op de bedrijfswebsite <http://www.trianel-luenen.de/de/kraftwerk/daten-und-fakten.html>.

2 Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen 1 december 2011, zaaknr. 8 D 58/08.AK (Einduitspraak Trianel).

3 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), nr. C-115/09, LJN: BQ5451, AB 2011/212, m.nt. Ch. W. Backes.

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Opzet.....	6
2. De Trianel-uitspraak.....	8
2.1 Inleiding.....	8
2.2 De voorgeschiedenis van het geding.....	8
2.3 De beantwoording van de prejudiciële vragen.....	11
3. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.....	15
3.1 Inleiding.....	15
3.2 §42 en 113 VwGO en het UmwRG.....	15
3.3 De erkenning van milieuorganisaties.....	17
3.4 Het Schutznorm-vereiste.....	17
3.5 §2 UmwRG en §61 BNatSchG '02.....	19
3.6 Conclusie.....	20
4. §61 Bundesnaturschutzgesetz 2002.....	22
4.1 Inleiding.....	22
4.2 Het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02.....	22
4.3 'Plangenehmigungen'.....	23
4.4 Conclusie.....	24
5. §64 Bundesnaturschutzgesetz 2009.....	25
5.1 Inleiding.....	25
5.2 Het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09.....	25
5.3 'Befreiungen' en 'Planfeststellungsverfahren'.....	28
5.4 De bestreden besluiten uit de Trianel-uitspraak.....	30
5.5 Conclusie.....	31
6. Vergelijking Nederland – Duitsland.....	33
6.1 Inleiding.....	33
6.2 Het ontvankelijkheidscriterium.....	33
6.3 Het relativiteitsvereiste.....	36
6.4 Conclusie.....	39
7. Conclusie.....	41
7.1 Inleiding.....	41
7.2 Implicaties voor het Nederlandse relativiteitsvereiste.....	42
7.3 Toetsing van 'voldoende belang' bij milieuorganisaties.....	44
7.4 Aanbevelingen.....	46
Geraadpleegde bronnen.....	49
Jurisprudentie.....	49
Literatuur.....	49
Regelgeving.....	50
Websites.....	52

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Oorspronkelijk had dit een scriptie over de implementatie van artikel 6, lid 3 en 4 Habitatrictlijn in Nederland en Duitsland zullen worden. Zo ver is het echter nooit gekomen doordat één deelaspect van die rechtsvergelijking al zo interessant en ingewikkeld bleek te zijn, dat ik uiteindelijk besloten heb mijn hele scriptieonderzoek te wijden aan dat ene deelaspect: het beroepsrecht van milieuorganisaties. De afgelopen jaren is in Nederland de *actio popularis* in het milieurecht afgeschaft<sup>4</sup>. In de jurisprudentie worden steeds strengere criteria gehanteerd bij de toets of een milieuorganisatie voldoende belang heeft bij een besluit om ontvankelijk te zijn in beroep op grond van artikel 1:2 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: "*Awb*")<sup>5</sup>. En recent is daar de introductie van een relativiteitsvereiste in artikel 1.9 Crisis- en herstelwet (hierna: "*Chw*") bijgekomen. Het wordt in Nederland steeds moeilijker voor milieuorganisaties om via de bestuursrechter te bereiken dat een besluit vernietigd wordt. Los van de rechtspolitieke vraag in hoeverre deze ontwikkeling wenselijk is – daarover doe ik geen uitspraken in deze scriptie – is het de vraag of deze ontwikkeling in overeenstemming is met Europees recht.

Bij de bestudering van het Duitse stelsel van rechtsbescherming in het kader van mijn oorspronkelijke rechtsvergelijkende onderzoek naar de implementatie van artikel 6, lid 3 en 4 Habitatrictlijn, stuitte ik op de Trianel-uitspraak<sup>6</sup> van 12 mei 2011 van de Vierde Kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: "*het Hof*"). In deze uitspraak beantwoordt het Hof prejudiciële vragen over artikel 10bis m.e.r.-richtlijn ten aanzien van het beroepsrecht van milieuorganisaties. Het is in Duitsland op grond van het systeem van 'Individualrechtsschutz' alleen mogelijk om beroep in te stellen tegen een besluit wanneer 'subjektives öffentliches Rechte' geschonden zijn (uitzonderingen zoals in het Bundesnaturschutzgesetz<sup>7</sup> daargelaten). Veel wetsbepalingen in het milieurecht zien op de bescherming van het algemeen belang, waardoor zij geen 'subjektives öffentliches Rechte' creëren. Ten aanzien van besluiten die in strijd met dergelijke milieubepalingen zijn vastgesteld, kunnen milieuverenigingen alleen ontvankelijk verklaard worden in hun beroep op grond van een uitzonderingsbepaling. Die uitzonderingsbepalingen boden volgens het Hof in de Trianel-uitspraak te weinig mogelijkheden aan milieuorganisaties om beroep in te stellen bij de rechter, waardoor het Duitse bestuursprocesrecht in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.

In Duitsland heeft de Trianel-uitspraak zeer veel stof doen opwaaien<sup>8</sup> omdat één van de kernelementen van het Duitse bestuursprocesrecht in feite ten aanzien van milieuorganisaties op losse schroeven is gezet. Ook in Nederland is gepubliceerd over deze uitspraak. Maar zowel de analyse van het Duitse recht, als de conclusies ten aanzien van de relevantie van de Trianel-uitspraak voor het Nederlandse bestuursprocesrecht uit deze artikelen leverde vooral veel onduidelijkheid bij mij op. Zoals uit met name paragraaf 3.5 zal blijken, bevat een aantal artikelen mijns inziens zelfs feitelijk onjuiste beschrijvingen van het Duitse recht.

4 Zie hierover Kamerstukken II, 2003-2004, 29 421, nr. 3, p. 3-8 (Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb).

5 Zie hierover paragraaf 6.2 en 7.3.

6 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), nr. C-115/09, LJN: BQ5451, AB 2011/212, m.nt. Ch. W. Backes, *M en R* 2011/140, m.nt. Jans en *NVwZ* 2011/801, m.nt. S. Schlacke. Aangezien het hier om de beantwoording van prejudiciële vragen door het Hof van Justitie van de Europese Unie, is er ook sprake van een Trianel-uitspraak naar nationaal recht. Om verwarring te voorkomen zal met 'de Trianel-uitspraak' uitsluitend de beantwoording van de prejudiciële vragen bedoeld worden, en niet de uitspraken van de nationale rechter ten aanzien van dezelfde zaak.

7 Het 'Bundesnaturschutzgesetz' is de Duitse natuurbeschermingswet.

8 Zie voor Duitse juridische artikelen over de Trianel-zaak onder meer D. Murswiek, 'Klagefugnis in Bezug auf nicht drittschützende Normen', in: *JuS* 2011/1147; B. Henning, 'Erweiterung der Klagerecht anerkannter Umwelverbände – Chance auf mehr Umweltschutz oder Investitionshindernis?', in: *NJW* 2011/2765; M. Hellriegel, noot bij HvJ 12 mei 2011, in: *EuZW* 2011/510; S. Schlacke, 'Recht von Umwelverbänden auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren', noot bij HvJ 12 mei 2011, in: *NVwZ* 2011/801.

De Trianel-uitspraak was te interessant om deze niet op te nemen in mijn oorspronkelijke onderzoek. Maar door alle onduidelijkheden kon ik niet afgaan op de Nederlandse literatuur voor de beoordeling van deze uitspraak. Het onderzoek naar het Duitse recht en de implicaties van deze uitspraak voor het Nederlandse bestuursprocesrecht zou hierdoor te veel tijd in beslag nemen om nog in verhouding te staan tot de rest van mijn rechtsvergelijkende onderzoek. Daarom heb ik uiteindelijk besloten om me volledig te richten op het ontrafelen van deze ene uitspraak van het Hof. Een keuze die grote consequenties had voor de opbouw en de planning van dit onderzoek, maar naar mijn idee wel een interessantere scriptie opgeleverd heeft. Anders was ik waarschijnlijk nooit tot de ontdekking gekomen dat de toetsing door de bestuursrechter op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb voor een deel daadwerkelijk vanwege de uitleg in de Trianel-uitspraak in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.<sup>9</sup>

## 1.2 Probleemstelling

In de Trianel-uitspraak beantwoordt het Hof prejudiciële vragen van het Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in Münster (hierna: "*het Oberverwaltungsgericht*")<sup>10</sup> ten aanzien van de ontvankelijkheid van milieuorganisaties. Deze vragen waren gesteld door het Oberverwaltungsgericht vanwege een geding van de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (hierna: "*de BUND*") tegen de Bezirksregierung Arnsberg (hierna: "*de Bezirksregierung*") over besluiten ten aanzien van de bouw en de exploitatie van een op steenkolen gestookte elektriciteitscentrale van Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG (hierna: "*Trianel*").<sup>11</sup>

Het Hof verklaarde bij de beantwoording van de prejudiciële vragen voor recht dat milieuverenigingen in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn zich op schending van uit het Unierecht voortvloeiende voorschriften van milieubescherming kunnen beroepen op grond van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Dit is ook het geval wanneer dit naar nationaal procesrecht niet mogelijk is, omdat het betreffende voorschrift de belangen van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen. Die milieuverenigingen kunnen bovendien volgens het Hof aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn het recht ontlenen om zich voor de rechter te beroepen op nationale voorschriften die op grond van artikel 6 Habitatrictlijn zijn vastgesteld, ook als dit niet mogelijk is binnen het nationale procesrecht.

Dit betekent dat de beperking van de mogelijkheden van milieuverenigingen om beroep in te stellen tegen besluiten op grond van het Duitse bestuursprocesrecht in strijd is met het Europees recht, en hetzelfde mogelijk ook geldt voor Nederland. Zo stelt Jans in zijn noot bij de Trianel-uitspraak: "Ik blijf dan ook van mening dat het inlezen van al te zware ontvankelijkheidseisen in art. 1:2 lid 3 Awb op gespannen voet staat met zowel het Europese recht en het Verdrag van Aarhus. Zeker, het Nederlandse recht mag eisen stellen aan statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden van milieuorganisaties. Maar de grenzen die het Europees recht en het Verdrag van Aarhus hierbij stellen zouden wel eens dichterbij kunnen liggen dan de Afdeling denkt."<sup>12</sup>

Op basis van de Nederlandse literatuur is alleen duidelijk dat er een natuurbeschermingsrechtelijke uitzondering is op het algemene bestuursprocesrechtelijke systeem van 'Individualrechtsschutz'. Of dat hier in ieder geval in het verleden sprake van was. En het is duidelijk dat die uitzondering niet altijd van toepassing is. Hoe die uitzondering precies in elkaar zit, en waarom deze in strijd is met

<sup>9</sup> Zie paragraaf 7.3 en 7.4 voor een bespreking van deze strijdigheid van het Nederlandse bestuursprocesrecht met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.

<sup>10</sup> Het 'Oberverwaltungsgericht' is de hogerberoepsrechter in het Duitse bestuursrecht, zie voor een beschrijving van het Duitse staatsrecht, waaronder ook de rechterlijke organisatie: M.C. Burkens & P.P.T. Bovend'eert, 'De Bondsrepubliek Duitsland', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 127-189.

<sup>11</sup> In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op de aard van de bestreden besluiten uit de Trianel-uitspraak.

<sup>12</sup> Jans in een noot bij HvJ 12 mei 2011 (*M en R* 2011/140).

het Europees recht werd mij niet duidelijk na lezing van de Nederlandse literatuur. Door het ontbreken van deze kennis is voor mij ook niet inzichtelijk in hoeverre het Duitse natuurbeschermingsrechtelijke bestuursprocesrecht vergelijkbaar is met het Nederlandse stelsel. Zonder die achtergrondkennis kan ik niet direct inschatten of het Nederlandse stelsel ook in strijd is met het Europees recht. Dit onderzoek is er daarom op gericht meer kennis te vergaren over het Duitse natuurbeschermingsrechtelijke bestuursprocesrecht en dit systeem te vergelijken met het Nederlandse rechtstelsel, teneinde onderstaande hoofdvraag te kunnen beantwoorden:

*Wat zijn de mogelijke implicaties van de Trianel-uitspraak voor het Nederlandse bestuursprocesrecht?*

In de Trianel-zaak gaat het niet alleen om natuurbeschermingsrechtelijke bepalingen waar de BUND zich op beroept. Dit onderzoek is echter zoveel mogelijk beperkt tot de specifieke natuurbeschermingsrechtelijke regeling. Daar waar het natuurbeschermingsrecht ten aanzien van het bestuursprocesrecht afwijkt van de rest van het milieurecht zal dit benoemd worden. Deze focus op het natuurbeschermingsrecht komt voort uit de oorspronkelijke ambitie om de implementatie van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn in Nederland en Duitsland te vergelijken.

### 1.3 Opzet

Om uiteindelijk de hoofdvraag te kunnen beantwoorden wat de mogelijke implicaties van de Trianel-uitspraak zijn voor het Nederlandse bestuursprocesrecht, zullen achtereenvolgens onderstaande vragen beantwoord worden.

1. Wat houdt de Trianel-uitspraak precies in? Oftewel: om wat voor zaak ging het, welke bepalingen zijn door het Hof uitgelegd en wat waren daarbij de belangrijkste overwegingen?
2. Het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (hierna: "*UmwRG*") bevat een uitzondering op het systeem van 'Individualrechtsschutz' ten gunste van milieuorganisaties. Dit beroepsrecht van milieuorganisaties voldoet volgens het Hof in de Trianel-uitspraak niet aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Hoe zit het UmwRG in elkaar en waarom voldoet die regeling niet aan de m.e.r.-richtlijn?
3. §61 Bundesnaturschutzgesetz 2002 (hierna: "*BNatSchG '02*") bevatte op het moment dat beroep werd ingesteld in de Trianel-zaak, een uitzondering op de 'Individualrechtsschutz' ten gunste van natuurverenigingen. Waarom kon de BUND in de Trianel-zaak geen gebruik maken van die specifieke uitzondering ten behoeve van het natuurbeschermingsrecht?
4. Het nieuwe Bundesnaturschutzgesetz 2009 (hierna: "*BNatSchG '09*") is op 1 maart 2010 in werking getreden en bevat eveneens een uitzondering op de 'Individualrechtsschutz' ten gunste van natuurverenigingen. Zou de BUND op grond van §64 BNatSchG '09 ontvankelijk geweest zijn in de Trianel-zaak? En daarmee samenhangend: voldoet het huidige beroepsrecht van milieuorganisatie in Duitsland wat betreft het natuurbeschermingsrecht wel aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn?
5. In hoeverre komt het Duitse beroepsrecht van milieuorganisaties overeen met het Nederlandse bestuursprocesrecht ten aanzien van de voor de Trianel-uitspraak relevante elementen? Oftewel: in hoeverre spelen de twee vraagstukken die de strijdigheid met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn in Duitsland bepalen - de beperking van het beroepsrecht van natuurorganisaties tot zeer specifieke categorieën van besluiten en de beperking van het beroepsrecht van milieuorganisaties tot 'Schutznormen' – ook in Nederland?

Aan de hand van deze deelvragen onderzoek ik eerst wat het Hof precies overwogen heeft in de Trianel-uitspraak. Vervolgens ontrafel ik stap voor stap het Duitse beroepsrecht voor milieuorganisaties. Op basis van die informatie bepaal ik in hoeverre het Nederlandse recht op basis van de Trianel-uitspraak in strijd is met Europees recht, omdat dit recht overeenkomt met het Duitse

recht. Uiteraard zijn de overeenkomsten met het Duitse recht niet de enige mogelijke oorzaak voor implicaties van de Trianel-uitspraak. Dus wordt in het laatste hoofdstuk ook gekeken naar elementen van het bestuursprocesrecht die specifiek zijn voor Nederland, en op basis van de Trianel-uitspraak in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. De focus hierbij ligt op het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 lid 3 Awb als ontvankelijkheidscriterium voor milieuorganisaties en het relativiteitsvereiste.

Aangezien ik Nederlands recht gestudeerd heb, en geen Duits recht, heb ik voor dit onderzoek de hulp ingeroepen van twee experts op het gebied van Duits natuurbeschermingsrecht. Backes van de Universiteit Maastricht, en Teßmer, de Duitse advocaat die de BUND bijstond in de Trianel-zaak. Ik ben bij beide op bezoek geweest om de Trianel-uitspraak en mijn bevindingen over het Duitse recht te bespreken en te checken of ik niets over het hoofd gezien heb. Ik dank hen zeer voor de tijd die zij daarvoor vrijgemaakt hebben. Door die gesprekken heb ik kunnen verifiëren of mijn interpretatie van Duitse bronnen correct is, en mijn visie op de implicaties van de Trianel-uitspraak kunnen aanscherpen. Daar waar nodig is in de tekst naar de inhoud van die gesprekken verwezen. Ik heb geprobeerd deze gespreksverwijzingen tot een minimum te beperken en mijn bevindingen zoveel mogelijk op algemeen beschikbaar bronmateriaal gebaseerd.

## 2. De Trianel-uitspraak

### 2.1 Inleiding

Om de implicaties van een uitspraak van het Hof voor het Nederlandse recht goed in te kunnen schatten, zullen mijns inziens in ieder geval drie dingen duidelijk moeten zijn: om wat voor zaak gaat het, welke Europeesrechtelijke bepalingen heeft het Hof uitgelegd, en wat waren daarbij de belangrijkste overwegingen? Deze drie vragen beantwoord ik in dit hoofdstuk, zodat vervolgens het relevante Duitse recht geanalyseerd en met het Nederlandse recht vergeleken kan worden. Daarbij zal ik dezelfde indeling aanhouden als het Hof: eerst de voorgeschiedenis van het geding, en vervolgens de beantwoording van de prejudiciële vragen. Bij de bespreking van de voorgeschiedenis van het geding zal speciale aandacht besteed worden aan de specifieke aard van de bestreden besluiten in de Trianel-zaak, aangezien dit van belang is voor de analyse van het Duitse recht in paragraaf 4.4 en 5.4.

### 2.2 De voorgeschiedenis van het geding

De Bezirksregierung heeft op 6 mei 2008 een voorlopige beschikking en een eerste deelvergunning verleend voor de bouw en exploitatie van een op steenkolen gestookte elektriciteitscentrale met een netto warmtevermogen van 1.705 megawatt en een netto elektriciteitsrendement van 750 megawatt (hierna: "*de bestreden besluiten*").<sup>13</sup> Uit de Trianel-uitspraak blijkt niet op grond van welke wettelijke bepalingen de Bezirksregierung deze besluiten genomen heeft. Hierdoor is het moeilijk om in te schatten om wat voor Duitse ruimtelijke ordeningsbesluiten het exact gaat. In de einduitspraak van het Oberverwaltungsgericht is hier wel de nodige informatie over te vinden.<sup>14</sup>

Uit deze einduitspraak blijkt dat de Bezirksregierung met een voorlopige beslissing onder toevoeging van aanvullende voorwaarden ten aanzien van een specifieke locatie heeft vastgesteld in hoeverre vergunningen verleend kunnen worden ten behoeve van de kolencentrale. Hierbij heeft de Bezirksregierung met name gelet op de 'emissions- und immisionsschutzrechtlicher Hinsicht, aus naturschutzrechtlicher Sicht'. Het gaat dus om een beoordeling van de mogelijke gevolgen van dit project voor het milieu. Daarnaast is met een eerste deelvergunning de bouwvergunning voor het bouwrijp maken van die locatie en het oprichten van de erfafscheiding ('Geländeumzäunung') verleend, evenals vrijstellingen van het bestemmingsplan ('Bebauungsplan'). Een aantal aspecten van de bouw en exploitatie van de kolencentrale maken volgens het Oberverwaltungsgericht nadrukkelijk geen onderdeel uit van de bestreden besluiten aangezien die projectonderdelen het onderwerp zijn van aparte besluitvormingsprocedures op grond van sectorale wetten. Wat betreft de mogelijke gevolgen voor het milieu van deze projectonderdelen is echter wel rekening gehouden met een 'umhüllenden Umweltverträglichkeitsprüfung' in de procedure op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz (hierna: "*BImSchG*").<sup>15</sup>

De BUND richt zich in het beroep tegen de bestreden besluiten met name op de uitkomsten van de milieueffectrapportage ('Umweltverträglichkeitsprüfung') die onderdeel uitmaakte van de besluitvormingsprocedure op grond van het BImSchG. De vergunningplicht voor installaties met schadelijke gevolgen voor het milieu is geregeld in §4 BImSchG. In dit artikel wordt verwezen naar een 'Rechtsverordnung' behorende bij het BImSchG.<sup>16</sup> Uit categorie 1.1 van de bijlage juncto §2, lid 1, ten eerste, onder a van de 'Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen'<sup>17</sup> volgt voor zover

13 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 24 en 25.

14 Oberverwaltungsgericht NRW, Urteil vom 01. 12. 2011 (einduitspraak Trianel), 8 D 58/08.AK, r.o. 3.

15 Oberverwaltungsgericht NRW, Urteil vom 01. 12. 2011 (einduitspraak Trianel), 8 D 58/08.AK, r.o. 3.

16 Een algemeen verbindend voorschrift dat vergelijkbaar is qua werking met het Besluit omgevingsrecht en de bijbehorende bijlage I ten aanzien van de omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder e Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

17 De 'Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes'. De beschrijving van de genoemde categorie vergunningsplichtige installaties uit deze 'Verordnung' luidt: "Anlagen zur Erzeugung von Strom, Dampf,



ik na heb kunnen gaan, dat de kolencentrale van Trianel een m.e.r.-plichtige installatie is waarop de vergunningsprocedure van §10 BImSchG van toepassing is, en niet de vereenvoudigde procedure van §19 BImSchG. Dit valt jammer genoeg niet af te leiden uit uitspraken van het Oberverwaltungsgericht, of de uitspraak van het Hof, waardoor niet met zekerheid vast te stellen is of deze analyse van het recht op basis waarvan de bestreden besluiten genomen werden, juist is.

Wel blijkt uit overweging 24 en 25 van het schorsingsbesluit van het Oberverwaltungsgericht<sup>18</sup> dat de door de Bezirksregierung verleende besluiten een deelvergunning in de zin van §8 BImSchG en een voorlopige beschikking in de zin van §9 BImSchG zijn. In vergelijking met het Nederlandse bestuursprocesrecht is het interessant dat het blijkbaar in Duitsland mogelijk is om beroep in te stellen tegen voorbereidende of deelbeslissingen van een bestuursorgaan. Aangezien dit verschil niet relevant is voor de beoordeling van de implicaties van de Trianel-uitspraak, is hier niet nader onderzoek naar gedaan. Mijns inziens is dit overigens wel het onderzoeken waard, aangezien onder meer uit een recente uitspraak van de Afdeling valt af te leiden dat er in bepaalde gevallen wel behoefte bestaat aan een beroepsmogelijkheid ten aanzien van voorbereidende of deelbeslissingen.<sup>19</sup>

Tegen de besluiten van de Bezirksregierung heeft de BUND een 'Klage auf Aufhebung', een beroep tot nietigverklaring, ingesteld.<sup>20</sup> Het Hof overweegt ten aanzien van dit beroep: "De verwijzende rechter is van oordeel dat deze beschikkingen in strijd met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn zijn vastgesteld, daar aan de hand van de milieu-effectbeoordeling betreffende het betrokken project niet is aangetoond dat dit project geen significant effect kan hebben op de nabij gelegen specialebeschermingszones."<sup>21</sup> Binnen een cirkel van 8 kilometer rondom de steenkolencentrale liggen vijf Natura 2000-gebieden.<sup>22</sup>

Beroepen tegen bestuurshandelingen zijn in Duitsland alleen ontvankelijk voor zover inbreuk gemaakt is op 'subjektives öffentliches Rechte' van de verzoeker. Dit is ook vereist wanneer het beroep is ingesteld door een milieuorganisatie op grond van §2, lid 1, onder 1, en lid 5, eerste zin, onder 1, UmwRG.<sup>23</sup> Het aan niet-gouvernementele organisaties toegekende beroepsrecht in het UmwRG is volgens het Oberverwaltungsgericht namelijk in overeenstemming met de algemene regeling in §42, lid 2, en §113, lid 1, eerste zin van de Verwaltungsgerichtsordnung (hierna: "VwGO").<sup>24</sup> Dit betekent dat er alleen sprake is van een schending van 'subjektives öffentliches Rechte' als een 'Schutznorm'<sup>25</sup> geschonden is, een bepaling van nationaal recht die subjectieve rechten van particulieren beschermt. Of het in een concreet geval om de schending van een 'Schutznorm' gaat, wordt door de rechter bepaald aan de hand van een beoordeling "in hoeverre het beschermde belang of recht, de aard van de schending van het recht en de kring van beschermde personen in de betrokken bepaling toereikend zijn bepaald en afgebakend".<sup>26</sup> In het volgende hoofdstuk bespreek ik deze regeling van het beroepsrecht van milieuorganisaties, met specifieke aandacht voor het Schutznorm-vereiste in het milieurecht.

---

Warmwasser, Prozesswärme oder erhitztem Abgas durch den Einsatz von Brennstoffen in einer Verbrennungseinrichtung (wie Kraftwerk, Heizkraftwerk, Heizwerk, Gasturbinenanlage, Verbrennungsmotoranlage, sonstige Feuerungsanlage), einschließlich zugehöriger Dampfkessel, mit einer Feuerungswärmeleistung von 50 Megawatt oder mehr".

18 Oberverwaltungsgericht NRW, Beschluß van 05. 03. 2009 (schorsingsbesluit Trianel), 8 D 58/08.AK

19 In AbRS 13 juni 2012 (Rechtsbescherming tegen ontheffing), 201108650/1/R1, LJN: BW8172, overweegt de Afdeling ten aanzien van een bestemmingsplanprocedure in rechtsoverweging 2.3 dat, ondanks het feit dat dit wettelijk op dit moment niet geregeld is, behoefte bestaat aan zelfstandige rechtsbescherming bij de weigering een ontheffing te verlenen. Anders dan tegen een besluit tot het verlenen van een dergelijke ontheffing, kunnen er bij een weigering geen rechtsmiddelen worden aangewend tegen het besluit waarop die ontheffing betrekking heeft. Volgens de Afdeling ligt het namelijk niet in de rede te verwachten dat een gemeenteraad die geconfronteerd wordt met een weigering van een ontheffing, alsnog een bestemmingsplan vaststelt dat voorziet in de ontwikkeling waarop die ontheffingsaanvraag betrekking had.

20 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 26.

21 Idem, r.o. 27.

22 Idem, r.o. 24.

23 Idem, r.o. 28.

24 Idem, r.o. 29.

25 Wat een 'Schutznorm' is en hoe het systeem van 'Individualrechtsschutz' werkt, wordt besproken in hoofdstuk 3.

26 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 30.

Aangezien natuurbeschermingsrechtelijke bepalingen in de eerste plaats het algemeen belang beschermen, en niet de rechten van particulieren<sup>27</sup>, is er in casu geen sprake van een 'Schutznorm' volgens het Oberverwaltungsgericht. Er zijn dus geen 'subjektives öffentliches Rechte' van de BUND geschonden waardoor het beroep niet ontvankelijk is op grond van het Duitse bestuursprocesrecht, en dus niet tot vernietiging van de bestreden besluiten kan leiden. Dat de rechter heeft vastgesteld dat deze besluiten in strijd met Duitse en Europese regelgeving zijn vastgesteld doet hier niets aan af.<sup>28</sup> Op deze algemene regel is wel een uitzondering gemaakt in §61 BNatSchG '02 voor het natuurbeschermingsrecht, maar het Oberverwaltungsgericht heeft vastgesteld dat het betrokken project buiten de werkingssfeer van dit artikel valt.<sup>29</sup>

In de Trianel-uitspraak zelf is niet meer informatie gegeven over het specifieke beroepsrecht voor milieuorganisaties ten aanzien van het natuurbeschermingsrecht. Aangezien het in de Trianel-zaak om strijdigheid van de bestreden besluiten artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn gaat, vraag ik me af hoe het kan dat de BUND geen gebruik kan maken van het natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrecht van §61 BNatSchG '02. Hoe kan het dat een milieuorganisatie ondanks een specifiek natuurbeschermingsrechtelijk beroepsrecht, geen beroep in kan stellen tegen besluiten die een kolencentrale mogelijk maken in de buurt van Natura 2000-gebieden, terwijl de verplichte voorafgaande afweging van de gevolgen voor die natuur niet plaats heeft gevonden? Om die vraag te kunnen beantwoorden, onderzoek ik in hoofdstuk vier §61 BNatSchG '02. Omdat dit wetsartikel inmiddels niet meer in werking is vanwege de vernieuwing van het Bundesnaturschutzgesetz, onderzoek ik in hoofdstuk vijf vervolgens ook het huidige beroepsrecht van natuurorganisaties op grond van §64 BNatSchG '09.

Het Oberverwaltungsgericht heeft de behandeling van de Trianel-zaak geschorst om het Hof prejudiciële vragen te stellen, aangezien "deze beperking van de toegang tot de rechter de nuttige werking van [de m.e.r.-richtlijn] zou kunnen aantasten".<sup>30</sup> Uit rechtsoverweging 26 en 27 van de Trianel-uitspraak blijkt dat het beroep van de BUND volgens het Oberverwaltungsgericht gegrond verklaard zou moeten worden.<sup>31</sup> Het Oberverwaltungsgericht moet het beroep van de BUND echter niet-ontvankelijkheid verklaren omdat het niet binnen het toepassingsbereik van §42 en §113 VwGO, §2 UmwRG of §61 BNatSchG '02 valt.<sup>32</sup>

Zowel naar Nederlands als naar Duits bestuursprocesrecht is het niet gebruikelijk dat een rechter zich uitsprekt over de gegrondheid van een niet-ontvankelijk beroep. Volgens de advocaat die de BUND bijstond in de Trianel-zaak, Teßmer, heeft het Oberverwaltungsgericht voor deze ongebruikelijke weg gekozen omdat er al geruime tijd discussie bestond over de mogelijke strijdigheid van §2 UmwRG en §61 BNatSchG '02 met het Europese recht. Aangezien het beroep van de BUND op grond van §2 UmwRG ten aanzien van bepaalde, maar niet alle onderdelen ontvankelijk was, heeft het Oberverwaltungsgericht de zaak in behandeling genomen. Normaliter strekt de beoordeling van dit soort besluiten zich alleen tot de beroepsgronden ten aanzien waarvan de appelland ontvankelijk is.<sup>33</sup> In de Trianel-zaak zou dit betekenen dat het Oberverwaltungsgericht zich niet uitgesproken zou hebben over de natuurbeschermingsrechtelijke gronden van de BUND. Omdat deze casus zich goed leende voor prejudiciële vragen heeft het Oberverwaltungsgericht volgens Teßmer echter besloten de Trianel-zaak als testcase te gebruiken.

In plaats van de ontvankelijke beroepsgronden inhoudelijk te behandelen, heeft het

---

27 Idem, r.o. 31.

28 Idem, r.o. 28.

29 Idem, r.o. 32. Op het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02 wordt nader ingegaan in paragraaf 4.2.

30 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 33 en 34.

31 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212.

32 Idem, r.o. 28, 29 en 32.

33 Volgens Teßmer geldt deze beperking van het onderzoek door de rechter tot de aangebrachte beroepsgronden niet in bestemmingsplanprocedures. Dit is een interessant verschil tussen het Duitse en het Nederlandse bestuursprocesrecht dat het onderzoeken waard is, aangezien Nederland niet een dergelijke volledige rechtmatigheidstoets kent. Aangezien dit verschil niet relevant is voor de beoordeling van de implicaties van de Trianel-uitspraak voor het Nederlandse bestuursprocesrecht, heb ik hier niet nader onderzoek naar gedaan.

Oberverwaltungsgericht vastgesteld dat het besluit in strijd met artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn genomen is. Deze beroepsgronden van de BUND konden echter niet gegrond worden verklaard, omdat deze strijdigheid met Europees recht op basis van het Duitse bestuursprocesrecht niet door milieuorganisaties ter toetsing aan de rechter voorgelegd kon worden.<sup>34</sup> Het Oberverwaltungsgericht heeft het onderzoek vervolgens geschorst om de beantwoording van de prejudiciële vragen hierover door het Hof af te wachten.

### 2.3 De beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag van het Oberverwaltungsgericht wordt door het Hof geïnterpreteerd als de vraag of artikel 10bis m.e.r.-richtlijn zich verzet tegen een regeling die milieuorganisaties<sup>35</sup> de mogelijkheid ontzegt zich voor de rechter<sup>36</sup> te beroepen op schending van een regel die alleen de belangen van het algemene publiek beschermt, en niet die van individuele personen.<sup>37</sup> Het Hof beantwoordt deze vraag tegelijkertijd met de tweede vraag of artikel 10bis m.e.r.-richtlijn zich in het algemeen tegen zulk een regeling verzet, of alleen voor zover milieuorganisaties niet de mogelijkheid krijgen zich voor de rechter te beroepen op bijzondere bepalingen van het communautaire of het zuiver nationale milieurecht.<sup>38</sup> Met andere woorden: verzet artikel 10bis m.e.r.-richtlijn zich in zijn algemeenheid tegen een stelsel van 'Individualrechtsschutz', of alleen wanneer dit ertoe leidt dat milieuorganisaties geen mogelijke strijdigheden met milieuvoorschriften aan de rechter voor kunnen leggen? En bestaat er wat dat betreft een onderscheid tussen milieuvoorschriften die gebaseerd zijn op communautaire bepalingen, en zuiver nationale milieuvoorschriften?

Het Hof beantwoordt deze prejudiciële vragen door ten eerste duidelijk te maken dat het lidstaten op grond van artikel 10bis, derde alinea, tweede en derde zin m.e.r.-richtlijn vrij staat om te kiezen tussen 'voldoende belang' of 'inbreuk op een recht' als ontvankelijkheidsvoorwaarde.<sup>39</sup> De wijze waarop een lidstaat de ontvankelijkheidsvoorwaarde nader preciseert in het nationale bestuursprocesrecht is ook vrij, mits voldaan wordt aan twee voorwaarden. Ten eerste moet voldaan worden aan de criteria zoals eerder door het Hof geformuleerd in de Rewe-uitspraak, de zogenaamde Rewe-riedel. De procesregels mogen niet "ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk" maken.<sup>40</sup> Het Hof verwijst in rechtsoverweging 43 niet expliciet naar HvJ EU 16 december 1976, nr. 33/76 (Rewe), maar het is wel zeer duidelijk dat het om de bekende criteria gaat zoals die in de Rewe-uitspraak zijn overwogen door het Hof (r.o. 5): Dat het [...] een aangelegenheid is van de nationale rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontnemen, met dien verstande dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale

---

34 Hetzelfde geldt overigens voor individuele burgers, aangezien het om strijdigheid met een natuurbeschermingsrechtelijke regeling gaat. Een dergelijke regeling beoogt het algemeen belang te beschermen, en niet 'subjektives-öffentliches Rechte' in het leven te roepen. Op grond van het systeem van 'Individualrechtsschutz' van §42 en 113 VwGO kunnen burgers geen schendingen van natuurbeschermingsrechtelijke regelingen voorleggen aan de rechter, aangezien er geen sprake is van schending van hun subjectieve rechten. In de rest van dit onderzoek wordt geen aandacht besteedt aan deze mogelijke strijdigheid van het Duitse recht met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn en artikel 9 Verdrag van Aarhus, aangezien de implicaties van de Trianel-uitspraak zich beperken tot het beroepsrecht van milieuorganisaties.

35 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 35 spreekt overigens niet van milieuorganisaties, maar van niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten zoals bedoeld in artikel 1, lid 2 m.e.r.-richtlijn.

36 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 35 voegt hier nog aan toe dat het gaat om de beoordeling door een rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing inzake verlening van een vergunning voor projecten die 'aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben' in de zin van artikel 1, lid 1 m.e.r.-richtlijn.

37 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 35.

38 Idem, r.o. 35.

39 Idem, r.o. 40.

40 Idem, r.o. 43

vorderingen [...] dat dit slechts anders zou zijn, indien deze vereisten en termijnen het in de praktijk onmogelijk zouden maken rechten uit te oefenen die de nationale rechter verplicht is te handhaven".

Behalve dat voldaan moet worden aan de Rewe-riedel, moet de specifieke bestuursprocesrechtelijke regeling voor milieuorganisaties – gelet op de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus en artikel 10bis m.e.r.-richtlijn – een ruime toegang tot de rechter verlenen.<sup>41</sup> Het Duitse bestuursprocesrecht voldoet volgens het Hof zowel niet aan het doeltreffendheidsvereiste, als aan de doelstelling van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn:

*"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."*<sup>42</sup>

Artikel 10bis m.e.r.-richtlijn moet volgens het Hof zo gelezen worden dat hieruit voortvloeit dat milieuorganisaties dwingend geacht worden rechten te hebben waar inbreuk op kan worden gemaakt op grond van de "voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen alsook de voorschriften van Unierecht op milieugebied die rechtstreekse werking hebben".<sup>43</sup> Het Hof maakt hiermee niet expliciet duidelijk of er ten aanzien van de werking van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn onderscheid gemaakt moet worden tussen zuiver nationale milieuvoorschriften en voorschriften ter implementatie van Europeesrechtelijke bepalingen. Het is wel duidelijk dat artikel 10bis m.e.r.-richtlijn in ieder geval van toepassing is op de tweede categorie milieuvoorschriften.

De derde prejudiciële vraag van het Oberverwaltungsgericht is er op gericht vast te stellen of artikel 6 Habitatrictlijn en 10bis m.e.r.-richtlijn rechtstreekse werking hebben. Het Hof gebruikt in rechtsoverweging 51 en 54 niet expliciet het begrip 'rechtstreekse werking', maar uit de toegepaste criteria en de verwijzing naar rechtsoverweging 58 van HvJ EG 12 februari 2009 (Cobelfret), C-138/07, blijkt wel duidelijk dat het om die vraag gaat. Rechtsoverweging 58 van de Cobelfret-uitspraak heeft namelijk het kopje 'rechtstreekse werking'.

Aangezien artikel 10bis m.e.r.-richtlijn volgens het Hof nauwkeurige regels vaststelt die niet aan andere voorwaarden kunnen worden onderworpen, heeft dit artikel rechtstreekse werking. Dit geldt ten aanzien van de zinsnede dat het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2 m.e.r.-richtlijn geacht wordt voldoende te zijn, of die organisaties geacht worden rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt.<sup>44</sup> Voor zover het Duitse bestuursprocesrecht milieuorganisaties ervan weerhoudt om mogelijke schendingen van voorschriften die 'het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen' door een rechter te laten toetsen, is dit recht dus in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Op grond van artikel 6 Habitatrictlijn vastgestelde voorschriften van nationaal recht behoren tot de rechten waarop een milieuorganisatie zich op grond van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn moet kunnen beroepen. Dit is volgens het Hof nadrukkelijk ook het geval wanneer 'dat naar nationaal procesrecht niet mogelijk is omdat de aangevoerde regels alleen de belangen van het algemene publiek beschermen, en niet die van individuele personen'.<sup>45</sup> Ondanks een eventuele beperking in het nationale procesrecht, zoals het Duitse Schutznorm-vereiste, moeten milieuorganisaties dus door de rechter ontvankelijk verklaard worden in hun beroep wanneer voldaan is aan de vereisten van artikel 1, lid 2 en 10bis m.e.r.-richtlijn.

---

41 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 39-42.

42 Idem, r.o. 46.

43 Idem, r.o. 48, 50 en de verklaring voor recht, onder 1.

44 Idem, r.o. 57.

45 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 58, 59 en de verklaring voor recht, onder 2.

Uit de Trianel-uitspraak valt niet zwart op wit af te leiden of de uitleg van het Hof van de rechtstreekse werking van een deel van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn alleen van toepassing is op milieuvorschriften ter implementatie van Europees recht, of ook op zuiver nationale voorschriften. Ook niet geheel duidelijk is op welke Europese en internationale bepalingen deze uitleg van het Hof van toepassing is, en op welke besluiten. Gaat het alleen om de beoordeling door de rechter van besluiten waar de m.e.r.-richtlijn op van toepassing is, of heeft de Trianel-uitspraak een toepassingsbereik dat breder is dan alleen artikel 10bis m.e.r.-richtlijn? Dat de meningen hierover verdeeld zijn, blijkt wel uit de bespreking van het toepassingsbereik door Bodelier:

*“Het is dan ook de vraag wat de gevolgen van dit arrest voor de Nederlandse praktijk zijn. Ik heb wel eens horen beweren dat deze zouden zijn beperkt tot casus die zich voordoen onder de M.e.r.-richtlijn (en de IPPC-richtlijn). De betekenis van dit arrest lijkt mij echter, evenals Backes, breder dan gevallen die onder de werking van de M.e.r.-richtlijn en de IPPC-richtlijn vallen. De reikwijdte van het Verdrag van Aarhus is immers breder.”<sup>46</sup>*

Backes<sup>47</sup> stelt dat het Verdrag van Aarhus ook van belang is in gevallen die niet vallen onder de m.e.r.-richtlijn of de IPPC-richtlijn omdat het Verdrag door de EU geratificeerd is en daarmee ‘gewoon geldend EU-recht’ is. Daardoor bestaat er volgens Backes niet alleen een internationaalrechtelijke, maar ook een Europeesrechtelijke verplichting om te voldoen aan het verdrag. Dit betekent echter mijns inziens niet dat de betekenis van de Trianel-uitspraak automatisch ook breder is dan de gevallen die onder de werking van de m.e.r.-richtlijn vallen. Dit laatste wordt wel door Backes gesteld in zijn noot bij Vz. AbRS 9 december 2011.<sup>48</sup>

Met de stelling van Backes en Bodelier dat de Trianel-uitspraak van toepassing is op alle onder het Verdrag van Aarhus vallende besluiten, ben ik het niet eens. Er is namelijk een onderscheid in het toepassingsbereik van artikel 9 lid 2 en 3 Verdrag van Aarhus, dat mijns inziens van belang is bij het bepalen van het toepassingsbereik van de Trianel-uitspraak. Artikel 10bis m.e.r.-richtlijn is op grond van artikel 3 lid 7 van Richtlijn 2003/35/EG toegevoegd aan de m.e.r.-richtlijn ter implementatie van artikel 9 lid 2 en 4 Verdrag van Aarhus. Hetzelfde geldt voor artikel 15bis IPPC-richtlijn op grond van artikel 4 lid 4 Richtlijn 2003/35/EG. Dat artikel heeft eenzelfde strekking als artikel 10bis m.e.r.-richtlijn en artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Zoals door Backes zelf uitgebreid uitgelegd is in zijn noot bij de Bruine beer-uitspraak<sup>49</sup>, strekt richtlijn 2003/35/EG niet tot implementatie van artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus.<sup>50</sup> Dit geeft een eerste aanwijzing dat een uitspraak waarin artikel 10bis m.e.r.-richtlijn uitgelegd wordt, niet automatisch van toepassing is op alle besluiten waar het Verdrag van Aarhus op van toepassing is.

Uit de tekst van artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus blijkt dat het beroepsrecht op grond van dit artikel gericht is tegen een specifieke lijst van besluiten in Bijlage I bij het Verdrag van Aarhus. De

---

46 M.H.W. Bodelier, ‘Het Europees Hof zet de deur voor milieuorganisaties verder open’, in: *Gst.* 2012/31, onder verwijzing naar Ch.W. Backes, *AB* 2011/212.

47 Ch. W. Backes, ‘Ongeacht het door de lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid hebben milieuorganisaties het recht om beroep in te stellen om de materiële of formele rechtmatigheid van enig milieubesluit, handelen of nalaten aan te vechten’, noot bij *HvJ EG* 12 mei 2011, in: *AB* 2011/212.

48 Ch.W. Backes, ‘Geen oordeel of art. 1.9 Chw in strijd is met de M.e.r.-richtlijn en het Verdrag van Aarhus, noot bij Vz. AbRS 9 december 2011, in: *AB* 2012/113. Backes stelt in deze tekst: “Mede hieruit leidt het Hof af dat milieuorganisaties het recht moeten hebben beroep in te stellen bij de rechter, om de materiële en formele rechtmatigheid van een onder het Verdrag van Aarhus vallend besluit, aan te vechten.”

49 *HvJ EG* 8 maart 2011, C-240/09, LJN: BP9131, m.nt. Ch. W. Backes, *AB* 2011/213. Deze bespreking van het verschil in toepassingsbereik van artikel 9 lid 2 en 3 Verdrag van Aarhus, en de rol van Richtlijn 2003/35/EG bevindt zich nota bene het artikel direct volgend op zijn bespreking van de Trianel-uitspraak.

50 Backes stelt ter onderbouwing hiervan dat ‘in de preambule van de richtlijn [...] zelfs uitdrukkelijk opgemerkt [wordt] dat art. 9 lid 3 Verdrag van Aarhus niet onderwerp van de richtlijn is’. Dit is niet het geval aangezien in de preambule van richtlijn 2003/35/EG alleen wordt opgemerkt dat de m.e.r.-richtlijn en de IPPC-richtlijn gewijzigd worden zodat zij stroken met artikel 9 lid 2 en 4 Verdrag van Aarhus. Impliciet valt hier uiteraard wel uit af te leiden dat richtlijn 2003/35/EG blijkaar niet strekt tot implementatie van artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus.

reikwijdte van die bijlage komt overeen met de reikwijdte van de m.e.r.-richtlijn en de IPPC-richtlijn. Voor al het andere ‘handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu’, geldt een aanvullend beroepsrecht op grond van artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus. Dat het gaat om een aanvullend beroepsrecht, doet vermoeden dat dit beroepsrecht anders geregeld is dan het beroepsrecht van artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Anders had er immers geen onderscheid gemaakt hoeven te worden tussen besluiten die wel en besluiten die niet onder artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus vallen.

In rechtsoverweging 54 tot en met 57 overweegt het Hof dat de laatste twee zinnen van de derde alinea van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn rechtstreekse werking hebben omdat deze bepalingen nauwkeurige regels vaststellen ‘die niet aan andere voorwaarden kunnen worden onderworpen’. Het betreft de bepaling dat elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2 m.e.r.-richtlijn geacht wordt voldoende belang te hebben of rechten te hebben waarop inbreuk gemaakt kan worden. Ten aanzien van de Trianel-zaak was het Duitse bestuursprocesrecht in strijd met deze rechtstreeks werkende bepaling, omdat de BUND in deze casus naar nationaal recht geen rechten had waar inbreuk op gemaakt kon worden ten aanzien van het natuurbeschermingsrecht.

De laatste twee zinnen van de derde alinea van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn komen vrijwel woordelijk overeen met de laatste twee zinnen van de derde alinea van artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Artikel 9 lid 3 van het verdrag bevat echter geen soortgelijke bepaling op grond waarvan milieuorganisaties in de zin van artikel 2 lid 5 Verdrag van Aarhus geacht worden voldoende belang te hebben, of rechten die geschonden kunnen worden. Sterker nog, in artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus is bepaald dat leden van het publiek aan de ‘in haar nationale recht neergelegde criteria’ moeten voldoen om toegang te hebben tot de rechter. Niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming in de zin van artikel 2 lid 5 Verdrag van Aarhus, worden dus niet geacht voldoende belang te hebben ten aanzien van al het handelen en nalaten dat buiten de reikwijdte van Bijlage I valt. Dit betekent dat precies het belangrijkste element van de Trianel-uitspraak, de rechtstreekse werking van de laatste twee zinnen van de derde alinea van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn, niet van toepassing is op het aanvullende beroepsrecht van artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus.<sup>51</sup> De Trianel-uitspraak is mijns inziens dan ook alleen van toepassing op besluiten waarop de m.e.r.-richtlijn of de IPPC-richtlijn van toepassing zijn, en niet op al het andere handelen of nalaten van privé-personen en overheidsinstanties.

---

51 Dat artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus géén rechtstreekse werking heeft, blijkt ook uit HvJ EG 8 maart 2011 (Bruine beer), C-240/09, LJN: BP9131, m.nt. van Ch. W. Backes, AB 2011/213, rechtsoverweging 52: “In die omstandigheden moet op de als eerste en tweede gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus naar het recht van de Unie geen rechtstreekse werking heeft.”

### 3. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

#### 3.1 Inleiding

Het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bevat een uitzondering op het systeem van 'Individualrechtsschutz' ten gunste van milieuorganisaties. Zoals in het vorige hoofdstuk besproken is, voldoet dit beroepsrecht van milieuorganisaties volgens het Hof niet aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. De Trianel-uitspraak bevat wel informatie over het systeem van 'Individualrechtsschutz' en de uitzondering daarop voor milieuorganisaties, maar mijns inziens niet genoeg om daadwerkelijk te doorgronden hoe het beroepsrecht van Duitse milieuorganisaties in elkaar zit. In dit hoofdstuk zoek ik daarom uit hoe het UmwRG in elkaar zit en waarom die regeling niet aan de m.e.r.-richtlijn voldoet. Ter beantwoording van die vragen plaats ik eerst het UmwRG binnen het systeem van 'Individualrechtsschutz' van §42 en 113 VwGO. Na een uiteenzetting van het UmwRG, zal ik de verhouding tussen deze wet en het natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrecht van §61 BNatSchG '02 bespreken omdat hierover in de Nederlandse literatuur veel onduidelijkheid bestaat. In hoofdstuk vier en vijf onderzoek ik vervolgens het toepassingsbereik van dit natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrecht.

#### 3.2 §42 en 113 VwGO en het UmwRG

In Duitsland is het algemene ontvankelijkheidscriterium voor het in kunnen stellen van beroep bij de bestuursrechter vastgelegd in §42 lid 2 VwGO<sup>52</sup>. Doorslaggevend voor de ontvankelijkheid van een beroep is de vraag of de appellant aannemelijk kan maken dat zijn subjectieve rechten ('subjektives-öffentliches Rechte') geschonden zijn door een besluit. Dit betekent dat alleen (rechts)personen aan wie een subjectief recht toegekend is op grond van een wettelijke bepaling<sup>53</sup>, beroep in kunnen stellen bij de bestuursrechter. De geadresseerde van een besluit kan per definitie door dat besluit in zijn rechten worden geschaad. Ten aanzien van derden zal telkens door de rechter beoordeeld moeten worden of diegene op grond van een wettelijke bepaling rechten heeft die geschonden zouden kunnen zijn.<sup>54</sup>

Aangezien het hebben van een 'subjektives-öffentliches Recht' doorslaggevend is voor de ontvankelijkheid, is het van belang om vast te stellen wanneer iemand een subjectief recht toegekend heeft gekregen. Dit is, uitzonderingen daargelaten, alleen het geval wanneer een wettelijke bepaling beoogt individuele belangen te beschermen ('schützen'). Dergelijke wettelijke bepalingen die de individuele belangen beogen te beschermen, worden 'Schutznormen' genoemd. Dit is een cruciaal verschil met het Nederlandse ontvankelijkheidscriterium, aangezien artikel 8:1 en 1:2 Awb niet vereisen dat een belanghebbende zich beroept op een subjectief recht. Zijn belang moet rechtstreeks bij een besluit betrokken zijn, maar hoeft niet op grond van een wettelijke bepaling bescherming te genieten door de toekenning van een subjectief recht.<sup>55</sup> De Poorter beschrijft de werking van §42 lid 2 VwGO als volgt:

*"Hiermee wordt bedoeld dat de door het bestreden besluit beweerdelijk geschonden norm van*

---

52 §42 lid 2 VwGO luidt: 'Soweit gesetzlich nichts anders bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.'

53 Het gaat het kader van dit onderzoek te buiten om in te gaan op de constitutionele context waarbinnen de Schutznormleer in Duitsland ingebed is en de specifieke uitwerking van deze leer in de rechtspraak. Voor meer informatie hierover zie onder meer R.J.N. Schlössels, 'Een Schutznorm in het bestuursproces: selectief winkelen bij de burens?' in 'Bijdragen aan het relativiteitsdebat', *NTB* 2007, 7, p. 245-248 en J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende; Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 13-35.

54 B. Marseille, 'Toegang tot de bestuursrechter in Nederland en Duitsland', in: *AA* 2011, p. 238-241.

55 Zie voor een bespreking van de verschillen en het verband tussen 'belang', 'recht' en 'subjectieve rechten': L.F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht; Eenheid en verschil, in het bijzonder bij milieubelangen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 37-39.

*objectief publiekrecht naast het algemeen belang tevens het belang van de appellant moet beogen te beschermen. Het enkel feitelijk door het besluit getroffen belang is in Duitsland, anders dan in Nederland, derhalve niet voldoende om als beroepsgerechtigde te worden beschouwd.*"<sup>56</sup>

Of een derde beroep in kan stellen tegen een besluit hangt zoals gezegd af van de vraag of hij een 'subjektives-öffentliches Recht' heeft. Dit is alleen het geval als een wettelijke bepaling specifiek beoogd heeft zijn eigen belang te beschermen. Een derde kan zich daardoor op grond van §42 VwGO per definitie niet beroepen op bepalingen die alleen het algemeen belang beogen te beschermen. Er is namelijk alleen sprake van een eigen belang, als een bepaald belang zich van het algemeen belang onderscheidt.

*"Im Bereich des Drittschutzes muss sich, um den Drittschutzcharakter der Norm zu bejahen, 'aus individualisierenden Tatbestandsmerkmalen der Norm ein Personenkreis entnehmen (lassen), der sich von der Allgemeinheit unterscheidet' (BVerwGE 50, 282, 286; DÖV 1987, 296 297; VG Frankfurt ZIP 2002, 1446, 1447).*"<sup>57</sup>

In de Trianel-uitspraak wordt §113 VwGO door het Hof samen behandeld met §42 VwGO. Ten aanzien van beide bepalingen overweegt het Hof dat volgens deze bepalingen een beroep tegen een bestuurshandeling alleen ontvankelijk is voor zover de bestuurshandeling inbreuk maakt op de subjectieve rechten van de verzoeker.<sup>58</sup> Hiermee worden §42 en 113 VwGO beiden als de codificatie van het ontvankelijkheidscriterium in het Duitse bestuursprocesrecht behandeld, terwijl dit mijns inziens niet het geval is. §113 VwGO<sup>59</sup> ziet niet op de ontvankelijkheid van het beroep, maar op de omvang van het geschil, en de daarmee samenhangende vraag wanneer een bestuursrechter een besluit kan vernietigen. De rechter zal hier alleen toe overgaan als dat besluit in strijd is met de wet en de rechten van de verzoekende partij daardoor geschonden zijn.<sup>60</sup> Hierbij speelt het Schutznorm-vereiste een rol, maar niet op dezelfde manier als in §42 VwGO. Op dit verschil zal in paragraaf 6.3 nader ingegaan worden bij de vergelijking van het Nederlandse en het Duitse relativiteitsvereiste.

Uitgangspunt van §42 VwGO is dat er, tenzij bij wet anders bepaald, geen beroepsrecht bestaat voor belangenorganisaties om in rechte op te komen ter bescherming van een algemeen of collectief belang.<sup>61</sup> Ten behoeve van erkende milieuorganisaties is met de inwerkingtreding van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz een beroepsmogelijkheid gecreëerd als aanvulling op het algemene ontvankelijkheidscriterium van §42 VwGO. Deze beroepsmogelijkheid is op grond van §1 UmwRG van toepassing op besluiten waarvoor een milieueffectrapportage ('Umweltverträglichkeitsprüfung', of 'UVP') voorgeschreven is, en bepaalde vergunningen op het gebied van immissie, afval en water. Het toepassingsbereik van het UmwRG komt dus overeen met de reikwijdte van de m.e.r.-richtlijn

---

56 J.C.A de Poorter, *De belanghebbende; Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 22

57 Kötters, 'VwGO §42; 2. Schutznormlehre', in: *Schmidt-Beck'scher Online-Kommentar VwGO*, Stand: 01.04.2012, Edition: 21, Rn. 154, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-Online.

58 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in *AB* 2011/212, r.o. 29.

59 §113 lid 1 eerste volzin VwGO luidt: 'Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf'.

60 B. Marseille, 'Toegang tot de bestuursrechter in Nederland en Duitsland', in: *AA* 2011, p. 239. Zie voor een uitgebreidere bespreking van §113 VwGO, waarbij ook ingegaan wordt op de verhouding tussen 'Rechtswidrigkeit' en 'Rechtsverletzung': Decker, 'VwGO §113', in: *Beck'scher Online-Kommentar VwGO*, Stand: 01.04.2012, Edition: 21, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-Online.

61 Zie voor meer informatie hierover J.C.A de Poorter, *De belanghebbende; Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 32-35. NB: deze tekst is vlak na de inwerkingtreding van §61 BNatSchG '02 gepubliceerd, en drie jaar voor de inwerkingtreding van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Aan beide ontwikkelingen ten aanzien van het beroepsrecht van Duitse milieuorganisaties is door De Poorter aandacht besteed in deze tekst.



en de IPPC-richtlijn.<sup>62</sup> De beroepsmogelijkheid van §2 UmwRG is alleen opengesteld voor milieuorganisaties die op grond van §3 UmwRG zijn erkend, daarom zal eerst kort ingegaan worden op de voorwaarden waaraan milieuorganisaties moeten voldoen om erkend te kunnen worden.

### 3.3 De erkenning van milieuorganisaties

Voordat het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in werking trad, kende Duitsland al een beroepsrecht voor erkende natuurorganisaties op grond van het Bundesnaturschutzgesetz. De criteria uit §59 en 60 BNatSchG '02 om als natuurorganisatie erkend te worden, vormden de basis voor de nieuwe toetsingscriteria van §3 UmwRG om als milieuorganisaties erkend te worden. Een natuurorganisatie is een specialis, binnen de bredere klasse van erkende milieuorganisaties op grond van §3 UmwRG.<sup>63</sup> Een natuurorganisatie die voldoet aan de vereisten van het Bundesnaturschutzgesetz, kan daarom over het algemeen ook gebruik maken van het beroepsrecht op grond van §2 UmwRG. In het nieuwe §63 en 64 BNatSchG '09 is geen aparte erkenningsprocedure meer opgenomen ten behoeve van natuurorganisaties. Om gebruik te kunnen maken van de natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrechten moeten milieuorganisaties erkend zijn op grond van §3 UmwRG, die "nach ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich in Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert" (§63, lid 1, eerste zin BNatSchG '09).

Verenigingen moeten op grond van §3, lid 1 UmwRG aan vijf criteria voldoen om als milieuorganisaties erkend te worden. Ten eerste moeten de organisaties zich bezig houden met milieubescherming, niet commercieel en niet overwegend tijdelijk zijn. Zij moeten bovendien op het moment van erkenning minstens drie jaar bestaan en zich in die tijd bezig gehouden hebben met milieubescherming. Er moet de garantie zijn van een correcte uitvoering van de werkzaamheden, waarbij onder meer naar de aard en de omvang van de bezigheden, de leden en de doeltreffendheid ('Leistungsfähigkeit') van de vereniging gekeken wordt. Het moet gaan om een op grond van de belastingwetgeving erkende algemeen nut beogende instelling. En iedereen die de doelstellingen van de vereniging ondersteunt, moet de mogelijkheid hebben om lid te worden. De leden moeten bovendien, uitzonderingen daargelaten, vol stemrecht hebben binnen de vereniging. Stichtingen kunnen dus per definitie geen gebruik maken van het beroepsrecht van §2 UmwRG, aangezien dit recht alleen voorbehouden is aan verenigingen. In tegenstelling tot de oude criteria van §59 BNatSchG '02 wordt niet meer vereist dat een milieuorganisatie zich met de milieubescherming in een gehele deelstaat bezig houdt. Behalve milieuorganisaties op federaal- en deelstaatniveau, worden inmiddels ook lokale verenigingen erkend.<sup>64</sup>

### 3.4 Het Schutznorm-vereiste

Het Bundesnaturschutzgesetz en het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz maken het beide mogelijk voor milieuorganisaties om beroep in te stellen "ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen".<sup>65</sup> Op grond van beide artikelen hoeft een milieuorganisatie dus niet aan te

---

62 G.A. Balensiefen, 'Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG; 'Zu §1 Anwendungsbereich', in: *Nomos, Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht*, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online.

63 Wanneer het in dit onderzoek over het natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrecht gaat, wordt zoveel mogelijk over 'natuurorganisaties' gesproken, als het gaat om het beroepsrecht op grond van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz om 'milieuorganisaties'. Als beide wettelijke regelingen onder één noemer besproken worden, wordt de term 'milieuorganisaties' gebruikt.

64 G.A. Balensiefen, 'Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG; 'Zu §3 Anerkennung von Vereinigungen', in: *Nomos, Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht*, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online. Overigens is het de vraag of de vereisten van §3 UmwRG, gelet op de Djurgarden-uitspraak van het Hof (HvJ EG 15 oktober 2009) en de Implementation Guide bij het Verdrag van Aarhus niet strijdig zijn met artikel 2 lid 5 Verdrag van Aarhus en artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn. Die beoordeling gaat echter de reikwijdte van dit onderzoek te buiten.

65 §2, lid 1, eerste volzin UmwRG. In §61, lid 1, eerste volzin BNatSchG '02 heeft de wetgever een iets andere formulering gebruikt. Deze formulering lijkt echter dezelfde strekking te hebben: "ohne in seinen Rechten verletzt zu sein".

voeren dat eigen 'subjektives öffentliches Rechte' geschonden zijn. §2 UmwRG vereist wel dat er sprake is van een schending van 'subjektiv-öffentliches Rechte'. Het beroep van milieuorganisaties moet op een 'Schutznormen' gericht zijn, normen die 'Rechte Einzelner begründen'. In het schorsingsbesluit van het Oberverwaltungsgericht, waarna de prejudiciële vragen gesteld werden aan het Hof, benadrukt het Oberverwaltungsgericht deze beperking van de beroepsmogelijkheden voor milieuorganisaties op grond van §2 UmwRG:

*"Das Kriterium 'Rechte Einzelner begründen' in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG begrenzt nach dem ausdrücklichen Willen des deutschen Gesetzgebers die Rügebefugnis der Nichtregierungsorganisationen auf solche Rechtsvorschriften, die sogenannte subjektiv-öffentliche Rechte begründen."*<sup>66</sup>

Deze beperking van het beroepsrecht van milieuorganisaties op grond van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz tot 'Schutznormen' blijkt ook uit de bespreking van §2 UmwRG door G.A. Balensiefen:

*"Die Begrenzung der Rüge auf solche Rechtsvorschriften, die als subjektiv-öffentliche Rechte anerkannt sind, soll konform zur Theorie subjektiv-öffentlicher Rechte im deutschen öffentlichen Recht sicherstellen, dass die Verletzung sämtlicher objektiver Rechtsvorschriften des Umweltrechts, insbesondere des gesamten Naturschutzrechts, der Vorschriften zur Vorsorge und des Verfahrensrechts wie insbesondere des UVP-Rechts mit Ausnahme der gesondert geregelten verfahrensvorschrift nach §4 UVPG nicht mit der umweltrechtlichen Vereinsklage angegriffen werden kann."*<sup>67</sup>

Uit dit citaat blijkt in welke gevallen er in ieder geval geen sprake is van een 'Schutznorm' in het milieurecht. Het gaat dan om het natuurbeschermingsrecht, 'Vorschriften zur Vorsorge' en procedurele voorschriften. Met 'Vorschriften zur Vorsorge' worden, als ik Teßmer (de advocaat die de BUND bijstond in de Trianel-procedure) goed begrepen heb, milieuvoorschriften bedoeld die verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is ter bescherming van de volksgezondheid. Zo zou er onderscheid gemaakt worden tussen 'Schutznormen' en 'Vorschriften zur Vorsorge' in het milieurecht. Ten aanzien van geluid is bijvoorbeeld een 'Schutznorm' vastgesteld die een bepaald aantal decibel als maximum stelt omdat anders mensen ziek worden. Daarnaast geldt een 'Vorschrift zur Vorsorge' met een lager aantal decibel. Een norm die waarschijnlijk bepaalt waaraan voldaan moet worden om van een goed woon- en leefklimaat te kunnen spreken. Schending van deze norm voor een goed woon- en leefklimaat kan niet door omwonenden of milieuorganisaties aan de rechter voorgelegd. Schending van de 'Schutznorm' ten aanzien van geluid wel.

De grens wat betreft de strijdigheid van §2 UmwRG met het Europees recht ligt bij de beoordeling of een bepaalde geschonden milieunorm een 'Schutznorm' is of niet. Ten aanzien van geschonden 'Schutznormen' hebben milieuverenigingen op grond van §2 UmwRG een beroepsrecht en is het Duitse bestuursprocesrecht dus niet in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Wanneer een bepaalde milieunorm voortvloeit uit Europees recht en geschonden wordt, maar geen 'Rechte Einzelner begründet', is er wel sprake van strijd met het Europees recht. In dat geval is een Duitse milieuorganisatie immers volgens de wet niet-ontvankelijk omdat er geen 'subjektives-öffentliches Recht' geschonden is, terwijl artikel 10bis m.e.r.-richtlijn voorschrijft dat een dergelijke organisatie geacht wordt rechten te hebben waar inbreuk op gemaakt kan worden. Zolang het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz op dit punt niet gewijzigd is, zijn milieuorganisaties ontvankelijk op grond van het Bundesnaturschutzgesetz of de rechtstreekse werking van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Van de

66 Oberverwaltungsgericht NRW, Beschluß van 05. 03. 2009 (schorsingsbesluit Trianel), 8 D 58/08.AK, r.o. 30.

67 G.A. Balensiefen, 'Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG; Zu §2 Rechtsbehelfe von Vereinigungen', in: *Nomos, Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht*, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online.

advocaat van de BUND, Teßmer, heb ik begrepen dat de Duitse wetgever voornemens is deze strijdigheid met het Europees recht op te lossen door middel van een wetswijziging. Tot op heden is er echter nog geen overeenstemming bereikt over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren. Het wetgevingsproces bevindt zich in de voorbereidende fase waardoor er nog geen openbare stukken beschikbaar zijn.

### 3.5 §2 UmwRG en §61 BNatSchG '02

Wat is de verhouding tussen de beroepsmogelijkheden van §2 UmwRG en §61 BNatSchG '02? Backes stelt in zijn noot bij de uitspraak van het Hof van 12 mei 2011 dat de inwerkingtreding van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz "tot gevolg had dat de regelingen over toegang tot de rechter in de natuurbeschermingswetten niet meer toepasbaar waren".<sup>68</sup> Maar uit de analyse van de Trianel-uitspraak in hoofdstuk twee blijkt dat er nog wel na de inwerkingtreding van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz over een natuurbeschermingsrechtelijke uitzondering op het systeem van 'Individualrechtsschutz' op grond van het Bundesnaturschutzgesetz gesproken wordt. Wat is er nu aan de hand? Is het natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrecht voor milieuorganisaties wel of niet toepasbaar naast het beroepsrecht op grond van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz?

Het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz is op 7 december 2006 gepubliceerd en op grond van §6 UmwRG diezelfde maand nog in werking getreden. Deze wet bevat een overgangsrechtelijke regeling in §5, waarin onder meer bepaald is dat de erkenning als natuurorganisatie op grond van het Bundesnaturschutzgesetz eveneens heeft te gelden als een erkenning als milieuorganisatie in de zin van §3 UmwRG. Het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bevat echter géén bepaling waardoor het beroepsrecht voor natuurorganisaties op grond van het oude §61 BNatSchG '02 is komen te vervallen. Het Bundesnaturschutzgesetz 2002 is naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz evenmin op een dergelijke wijze aangepast. En sinds de inwerkingtreding van die wet in 2006, is de natuurbeschermingsrechtelijke wetgeving grondig herzien met als resultaat het nieuwe Bundesnaturschutzgesetz 2009. Deze nieuwe regeling bevat in §63 en 64 opnieuw een beroepsrecht voor natuurorganisaties. In hoofdstuk ga ik hier nader op ingaan. In de onderbouwing bij het wetsontwerp van het nieuwe Bundesnaturschutzgesetz staat:

*"Mitwirkung und Klage von anerkannten Vereinigungen, die nach ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern (anerkannte Naturschutzvereinigungen), sind nach wie vor im Naturschutzrecht geregelt. Diese Regelungen treten wie bislang neben die Bestimmungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes."*<sup>69</sup>

Dat het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz niet in plaats van het specifieke beroepsrecht ten aanzien van het natuurbeschermingsrecht geldt, maar als een tweede mogelijkheid geïntroduceerd is, blijkt ook uit de formulering van §64 lid 1 BNatSchG '09:

*"Eine anerkannte Naturschutzvereinigung kann neben den Rechtsbehelfen nach § 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen [...]"*.

Het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz is een aanvulling op het beroepsrecht uit het Bundesnaturschutzgesetz, en had nadrukkelijk niet zoals door Backes gesteld wordt<sup>70</sup> tot gevolg 'dat

<sup>68</sup> Ch. W. Backes, 'Ongeacht het door de lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid hebben milieuorganisaties het recht om beroep in te stellen om de materiële of formele rechtmatigheid van enig milieubesluit, handelen of nalaten aan te vechten', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: AB 2011/212.

<sup>69</sup> Bundesrat 3 april 2009, Gezetsentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Drucksache 278/09 (zoals digitaal geraadpleegd op <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2009/0278-09.pdf>).

<sup>70</sup> Ch. W. Backes, 'Ongeacht het door de lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid hebben milieuorganisaties het

de regelingen over toegang tot de rechter in de natuurbeschermingswetten niet meer toepasbaar waren'. Dit is inmiddels ook tijdens een gesprek van mij met Backes door hemzelf bevestigd. In een aantal andere Nederlandse teksten over de Trianel-uitspraak wordt het Duitse beroepsrecht ten aanzien van het natuurbeschermingsrecht mijns inziens ook niet op een volledig juiste manier besproken. Jans<sup>71</sup>, De Poorter<sup>72</sup> en Bodelier<sup>73</sup> bespreken geen van allen het beroepsrecht op grond van het Bundesnaturschutzgesetz, maar suggereren wel dat zij de gehele Duitse regeling van de ontvankelijkheid van milieuorganisaties besproken hebben. Het beroepsrecht van Duitse milieuorganisaties is niet alleen op het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gebaseerd, maar ook op het Bundesnaturschutzgesetz. Doordat De Poorter en Bodelier nadrukkelijk het natuurbeschermingsrecht noemen als voorbeeld van milieuvoorschriften die alleen het algemeen belang beogen te beschermen en dus buiten het beroepsrecht vallen, is hun beschrijving van het Duitse bestuursprocesrecht mijns inziens feitelijk onjuist. Zo stelt Bodelier:

*"Naar Duits recht kan een milieuorganisatie volgens de verwijzende rechter geen beroep doen op de schending van vereisten van water- en natuurbeschermingsrecht, omdat deze geen rechten aan particulieren toekennen."*<sup>74</sup>

Bodelier beschrijft hier op correcte wijze de werking van §2 UmwRG, maar vat op een onvolledige en feitelijk onjuiste wijze de conclusie van de verwijzende rechter samen. Hetzelfde gaat op voor de samenvatting van de Trianel-uitspraak door De Poorter.<sup>75</sup> Het Oberverwaltungsgericht stelt niet dat het naar Duits recht onmogelijk is om beroep te doen op de schending van het natuurbeschermingsrecht, aangezien dit ook niet het geval is. Het is wel degelijk mogelijk om op grond van §61 BNatSchG '02/§64 BNatSchG '09 een beroep te doen op het natuurbeschermingsrecht, alleen is dit beroepsrecht beperkt tot bepaalde categorieën van besluiten. §61 BNatSchG '02 was van toepassing op de Trianel-zaak, maar de bestreden besluiten uit die zaak vielen niet binnen de categorieën van besluiten uit dat artikel, zoals in het volgende hoofdstuk onderzocht wordt. Jans beschrijft bij zijn bespreking van het Duitse bestuursprocesrecht<sup>76</sup> ook alleen de werking van §2 UmwRG. Omdat hij echter niet het natuurbeschermingsrecht als voorbeeld noemt van een norm waarop op grond van het Duitse recht geen beroep gedaan kan worden, is zijn bespreking van het Duitse beroepsrecht van milieuorganisaties mijns inziens wel onvolledig, maar niet onjuist.

### 3.6 Conclusie

Het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bevat een uitzondering op het systeem van 'Individualrechtsschutz' ten gunste van erkende milieuorganisaties. Alleen verenigingen die zich bezig houden met milieubescherming en voldoen aan de voorwaarden van §3 UmwRG kunnen op grond van deze wet beroep instellen tegen besluiten die vallen binnen het toepassingsbereik van de m.e.r.-richtlijn of de IPPC-richtlijn. Erkende milieuorganisaties kunnen echter niet alle mogelijke schendingen van milieunormen door besluiten aan de bestuursrechter voorleggen, aangezien het

---

recht om beroep in te stellen om de materiële of formele rechtmatigheid van enig milieubesluit, handelen of nalaten aan te vechten', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: AB 2011/212.

71 Jans, 'Duits relativiteitsvereiste uit het UmweltRechtsbehelfsgesetz in strijd met EU-recht', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: *M en R* 2011/140.

72 J.C.A. de Poorter, 'Kroniek Bestuursprocesrecht', in: *NTB* 2012/4.

73 M.H.W. Bodelier, 'Het Europees Hof zet de deur voor milieuorganisaties verder open', in: *Gst.* 2012/31.

74 Idem.

75 De Poorter voegt hier nog aan toe dat een natuurbeschermingsrechtelijke norm 'niet in een rechterlijke procedure kan worden ingeroepen, ook niet door een milieuorganisatie die zich het belang van natuurbescherming aantrekt'. Dit is feitelijk onjuist, het beroepsrecht in het Bundesnaturschutzgesetz bestaat juist om dat probleem op te lossen. J.C.A. de Poorter, 'Kroniek Bestuursprocesrecht', in: *NTB* 2012/4.

76 Jans, 'Duits relativiteitsvereiste uit het UmweltRechtsbehelfsgesetz in strijd met EU-recht', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: *M en R* 2011/140.

beroep gericht moet zijn op de schending van 'Schutznormen'.

Het Schutznorm-vereiste is de oorzaak van de strijdigheid van het beroepsrecht van §2 UmwRG met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn, zoals blijkt uit de bespreking van de Trianel-uitspraak in paragraaf 2.3. Door die beperking van het beroepsrecht wordt milieuorganisaties in ruime mate de mogelijkheid ontnomen om toe te zien op naleving van de voorschriften van het recht van de Unie, aangezien die meestal zijn gericht op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.<sup>77</sup>

§61 BNatSchG '02 kent geen beperking van het beroepsrecht van milieuorganisaties tot 'subjektiv-öffentliches Rechte'. Het Schutznorm-vereiste geldt dus niet voor de natuurbeschermingsrechtelijke beroepsmogelijkheid. Dit is ook logisch aangezien natuurbeschermingsrechtelijke bepalingen per definitie het algemeen belang van natuurbescherming beogen te beschermen, en niet een recht van enkelen. Op grond van §61, lid 2, eerste volzin en onder 1 BNatSchG '02 zijn beroepen ontvankelijk ten aanzien van strijdigheden met bepalingen van het Bundesnaturschutzgesetz, bepalingen die op grond van of in het kader van die wet zijn vastgesteld of van kracht blijven. De beroepsmogelijkheden strekken zich zelfs uit tot "andere bepalingen die bij de vaststelling van bestuurshandeling in acht moeten worden genomen en althans mede bedoeld zijn om de belangen van de natuurbescherming en de landschapszorg te dienen".<sup>78</sup>

Zolang natuurverenigingen gebruik kunnen maken van de uitzondering van §61 BNatSchG '02 lijkt er dus geen sprake te zijn van schending van het Europees recht. Zij krijgen dan immers wel in ruime mate de mogelijkheid om toe te zien op de naleving van Europeesrechtelijke normen ter bescherming van het algemeen belang. Als een besluit buiten de reikwijdte van §61 BNatSchG '02 valt, kan een natuurvereniging zich alleen op §2 UmwRG beroepen. In die gevallen is het Duitse bestuursprocesrecht blijkens de Trianel-uitspraak in strijd met het Europees recht, aangezien het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz die mogelijkheid niet biedt. De crux van de beoordeling in hoeverre het Duitse bestuursprocesrecht ten aanzien van de Trianel-zaak in strijd is met het Europees recht, zit hem dus in het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02. Voor zover besluiten onder het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02 vallen, is er geen sprake van strijdigheid met het Europees recht. Voor zover zij daarbuiten vallen wel. In het volgende hoofdstuk wordt dat toepassingsbereik onderzocht, en daarmee samenhangend de vraag: waarom vielen de bestreden besluiten uit de Trianel-uitspraak buiten dat toepassingsbereik?

---

<sup>77</sup> HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 46.

<sup>78</sup> Deze Nederlandse vertaling van §61 BNatSchG '02 is overgenomen uit rechtsoverweging 23 van HvJ 12 mei 2011 (Trianel).

## 4. §61 Bundesnaturschutzgesetz 2002

### 4.1 Inleiding

In een proefschrift over de werking van milieurichtlijnen §61 BNatSchG '02 als volgt beschreven door Beijen: "Op grond van §61 BNatSchG hebben belangenorganisaties wel toegang tot de rechter zonder dat zij daarvoor in hun eigen belang geschaad hoeven te zijn. Hierbij kunnen zij zich dus wel op bepalingen ter bescherming van het algemeen belang beroepen".<sup>79</sup> Er bestaat dus een natuurbeschermingsrechtelijke uitzondering op het systeem van 'Individualrechtsschutz', maar het blijft onduidelijk waarom de BUND ten aanzien van de bestreden besluiten in de Trianel-uitspraak geen gebruik kon maken van die uitzondering op grond van §61 BNatSchG '02. Het Hof is hier in de Trianel-uitspraak niet nader op ingegaan. Alleen de conclusie van het Oberverwaltungsgericht is opgenomen: de kolencentrale van Trianel valt als project buiten de werkingssfeer van dat artikel.<sup>80</sup>

Dit roept de vraag op hoe omvangrijk het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02 was. Was het een uitzondering dat de kolencentrale van Trianel een van de weinige projecten met mogelijk significante effecten voor Natura 2000-gebieden die niet onder de reikwijdte van dit inmiddels vervallen artikel viel? Of was het toepassingsbereik van het artikel zo beperkt dat milieuorganisaties in de praktijk bijna niets hadden aan deze uitzondering op de 'Individualrechtsschutz'? Voor deze beoordeling onderzoek ik het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02. Het begrip 'Plangenehmigung' speelt hierbij een belangrijke rol. Aangezien niet direct duidelijk is waarom de bestreden besluiten in de Trianel-zaak<sup>81</sup> niet onder dit begrip vallen, ga ik nader in op deze categorie van besluiten.

### 4.2 Het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02

Het toepassingsbereik van de uitzondering op de 'Individualrechtsschutz' is geregeld in §61, lid 1 BNatSchG '02. De beroepen van milieuverenigingen zijn alleen ontvankelijk voor zover zij gericht zijn tegen "vrijstellingen van verboden en vereisten ter bescherming van natuurbeschermingsgebieden, nationale parken en overige beschermde gebieden in het kader van §33, lid 2, [BNatSchG '02]". Dit zijn de 'Befreiungen'.<sup>82</sup> Of het moet gaan om "planologische besluiten betreffende voornemens die verbonden zijn met ingrepen in de natuur en het landschap, alsmede aanlegvergunningen, voor zover er wordt voorzien in een publieke deelneming".<sup>83</sup> Met 'besluiten betreffende voornemens die verbonden zijn met ingrepen in de natuur en het landschap' worden 'Planfeststellungsbeschlüsse'<sup>84</sup> bedoeld. 'Aanlegvergunningen' is een vertaling van het begrip 'Plangenehmigungen' uit §61 BNatSchG '02.<sup>85</sup>

De bestreden besluiten ten aanzien van de kolencentrale van Trianel vallen volgens het Oberverwaltungsgericht niet binnen deze categorieën.<sup>86</sup> De voorlopige beschikking en een eerste deelvergunning voor de bouw en exploitatie van een op steenkolen gestookte elektriciteitscentrale zijn geen vrijstelling van verboden en vereisten ter bescherming van natuurgebieden. De bestreden

79 B.A. Beijen, *De kwaliteit van milieurichtlijnen: Europese wetgeving als oorzaak van implementatieproblemen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 240-241.

80 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 32.

81 Zie voor een analyse van de bestreden besluiten uit de Trianel-zaak paragraaf 2.2.

82 Zie voor een analyse van deze categorie van besluiten paragraaf 5.3.

83 Deze Nederlandse vertaling van §61 BNatSchG '02 is overgenomen uit rechtsoverweging 23 van HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel).

84 Zie voor een analyse van deze categorie van besluiten paragraaf 5.3.

85 Het begrip 'Planfeststellungsbeschlüsse' is nader onderzocht in paragraaf 5.3. Het begrip 'Plangenehmigungen' wordt hierna besproken paragraaf 4.3. Uit beide analyses blijkt dat de Nederlandse vertaling van het Duitse §61 BNatSchG '02 een beeld schetst dat niet geheel overeen lijkt te komen met de praktijk.

86 HvJ 12 mei 2011 (Trianel), r.o. 32 en Oberverwaltungsgericht NRW, Beschluß van 05. 03. 2009 (schorsingsbesluit Trianel), 8 D 58/08.AK, r.o. 36.

besluiten uit de Trianel-zaak vallen ogenschijnlijk niet onder de eerste categorie van §61, lid 1 BNatSchG '02, de 'Befreiungen'<sup>87</sup>. Dat die besluiten ook niet onder de tweede categorie vallen is minder evident. Het Oberverwaltungsgericht overweegt ten aanzien van de vraag of de bestreden besluiten binnen de reikwijdte van §61, lid 1, onder 2 BNatSchG '02 vallen als volgt:

*"Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die - wie hier - auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen, sind nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zwar genehmigungsbedürftig, aber nicht planfeststellungsbedürftig."*<sup>88</sup>

Doorslaggevend is volgens het Oberverwaltungsgericht dat de bouw en exploitatie van de installatie op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz (hierna: "*BImSchG*") wel vergunningplichtig is, maar dat er geen 'Planfeststellungsbeschluss' vereist is. Een overweging die op het eerste gezicht de wenkbrauwen doet fronsen, aangezien §61, lid 1, onder 2 BNatSchG '02 nadrukkelijk 'Planfeststellungsbeschlüsse' én 'Plangenehmigen' noemt. Het feit dat het in deze casus om vergunningen gaat, lijkt dus niet relevant te zijn. Waarom vallen de bestreden besluiten dan toch buiten het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02? Om die vraag te kunnen beantwoorden zal eerst nader ingegaan worden op het begrip 'Plangenehmigungen'.

### 4.3 'Plangenehmigungen'

Het begrip 'Plangenehmigungen' uit §61, lid 1, onder 2 BNatSchG '02 is in de Nederlandse vertaling van de Trianel-uitspraak<sup>89</sup> vertaald met de term 'aanlegvergunningen'. Een vertaling die, gelet op de betekenis van deze term in het Nederlandse omgevingsrecht, mijns inziens ongelukkig gekozen is. Het gaat namelijk niet om een besluit dat vergelijkbaar is met de aanlegvergunning die in Nederland vereist is voor het uitvoeren van bepaalde werken, niet zijnde bouwwerken.<sup>90</sup> Volgens het Kenniscentrum Leefomgeving, Gebiedsontwikkeling en Recht is een 'Plangenehmigung' een "vergunning voor een ruimtelijk project".<sup>91</sup> Deze omschrijving van het begrip is veel ruimer dan de term 'aanlegvergunning' uit de Nederlandse vertaling van de Trianel-uitspraak doet vermoeden, maar mijns inziens ook niet volledig juist aangezien het zo een verzamelterm voor alle mogelijke omgevingsrechtelijke vergunningen lijkt te zijn.

Een 'Plangenehmigung' is een vergunning die op grond van §74 Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>92</sup> (hierna: "*VwVfG*") in de plaats van een 'Planfeststellungsbeschluss'<sup>93</sup> verleend kan worden, mits voldaan wordt aan de voorwaarden van §74 lid 6 VwVfG.<sup>94</sup> Deze voorwaarden zijn er met name op gericht om te waarborgen dat de rechten van derden niet geschonden worden, aangezien de

87 In geen enkele van de rechtelijke uitspraken over de Trianel-zaak is deze optie onderzocht. Vermoedelijk omdat de bestreden besluiten in de Trianel-zaak geen 'Befreiungsentscheidung' zijn en daardoor volgens vaste jurisprudentie niet onder de eerste categorie van §61, lid 1 BNatSchG '02 konden vallen. Zie paragraaf 5.3 voor een bespreking van het begrip 'Befreiung', deze vaste lijn in de Duitse jurisprudentie ten aanzien van dit begrip, en de invloed die het nieuwe Bundesnaturschutzgesetz 2009 gehad heeft op die jurisprudentie.

88 Oberverwaltungsgericht NRW, Beschluß van 05. 03. 2009 (schorsingsbesluit Trianel), 8 D 58/08.AK, r.o. 36.

89 Dit is zowel het geval in de tekst van HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel) zoals gepubliceerd in AB 2011/212, als de tekst zoals digitaal te raadplegen via Eur-lex (<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=572177:cs&lang=nl&list=652633:cs,647283:cs,576596:cs,572177:cs,548465:cs,496962:cs,495415:cs,&pos=4&page=1&nbl=7&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>).

90 Zie artikel 2.1, lid 1, onder b Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (voorheen artikel 3.16 Wet ruimtelijke ordening).

91 Kenniscentrum Leefomgeving, Gebiedsontwikkeling en Recht, *Recht zonder grenzen. Een praktijkgids over besluitvorming bij ruimtelijke plannen en projecten in Nederland en Duitsland*. Amsterdam: Berghaus Pont Publishing 2011, p. 110.

92 Het Verwaltungsverfahrensgesetz is het wetboek dat ziet op bestuursrechtelijke procedures, vergelijkbaar met een deel van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht.

93 Zie voor een analyse van deze categorie van besluiten paragraaf 5.3.

94 Op de precieze verhouding tussen de 'Plangenehmigung' en het 'Planfeststellungsbeschluss' wordt niet nader ingegaan omdat dit de reikwijdte van dit onderzoek te buiten gaat.

procedurevoorschriften voor 'Planfeststellungsbeschlüsse' niet van toepassing zijn op het verlenen van 'Plangenehmigungen'.<sup>95</sup> Een voorbeeld van een bijzondere bestuursrechtelijke wet waarin de mogelijkheid tot het nemen van een 'Plangenehmigung' expliciet geregeld is (en aan specifieke voorwaarden verbonden is), is de regeling van §17b Bundesfernstraßengesetz ten aanzien van het bovengemeentelijke wegennet.<sup>96</sup>

Het ziet er dus naar uit dat een 'Plangenehmigung' een zeer specifiek soort vergunning is. Het gaat niet om een aanlegvergunning zoals dat begrip gebruikt wordt in Nederland, en het is evenmin een paraplubegrip voor iedere omgevingsrechtelijke vergunning. Dit betekent dat het toepassingsbereik van §61, lid 1, onder 2 BNatSchG '02 veel beperkter is dan op het eerste gezicht het geval leek te zijn. Hier komt nog bij dat op grond van deze bepaling natuurverenigingen alleen beroep in kunnen stellen tegen een 'Plangenehmigung', "soweit einen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist". Het publiek moet dus de mogelijkheid gehad hebben om in een soort inzageprocedure inspraak te hebben op de besluitvorming. Volgens Landmann/Rohmer wordt in de praktijk nooit aan deze voorwaarde voldaan.<sup>97</sup>

Op basis van deze informatie ligt het al een stuk meer voor de hand dat de bestreden besluiten uit de Trianel-uitspraak niet onder het toepassingsbereik van dit artikel vallen. Dit is immers alleen het geval als de bestreden besluiten uit de Trianel-zaak 'Plangenehmigungen' zijn. Zoals al uit de analyse van die besluiten in paragraaf 2.2 bleek, gaat het om vergunningen op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz. In deze hele wet is geen bevoegdheid tot het nemen van 'Planfeststellungsbeschlüsse' opgenomen, of een mogelijkheid tot het verlenen van een 'Plangenehmigung'. Dit betekent dat naar alle waarschijnlijkheid geen enkel besluit op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz paste binnen het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02.

#### 4.4 Conclusie

§61 BNatSchG bevatte op het moment dat de BUND ten aanzien van de Trianel-zaak beroep instelde een uitzondering op het algemene systeem van 'Individualrechtsschutz'. De bestreden besluiten vielen alleen niet binnen de reikwijdte van §61 BNatSchG '02 omdat het geen 'Befreiung', 'Plangenehmigung' of 'Planfeststellungsbeschluss' betroffen. Het ging om vergunningen op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz. Geen enkel besluit op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz viel binnen het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02, aangezien op grond van die wet geen 'Planfeststellungsbeschlüsse' genomen of 'Plangenehmigungen' verleend worden.

Het Bundes-Immissionsschutzgesetz regelt de vergunningplicht voor projecten met schadelijke gevolgen voor het milieu. De kans dat juist die besluiten projecten betreffen met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden is relatief groot. Aangezien precies deze vergunningen niet onder de uitzondering van §61 BNatSchG '02 vielen, had deze uitzondering op de 'Individualrechtsschutz' een zeer beperkt toepassingsbereik. Het is de vraag of de vervanger van dit artikel (het nieuwe §64 Bundesnaturschutzgesetz 2009) een significant ruimer toepassingsbereik heeft, en dus wel een rol van betekenis heeft ten aanzien van de ontvankelijkheid van milieuorganisaties.

---

95 §74, lid 6, laatste alinea VwVfG: "Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung."

96 Zie voor een nadere uiteenzetting over het recht ten aanzien van 'Bundesfernstraßen', inclusief de mogelijkheden tot het verlenen van een 'Plangenehmigung' B. Stürer, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*. München: Verlag C.H. Beck 2009, p. 1100-1138.

97 Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*; §63 Mitwirkungsrechte, Rn 16, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online: "Die Vorschrift verfügt über keinen Anwendungsbereich, weil es derzeit keine Plangenehmigungsverfahren gibt, die von Bundesbehörden unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt werden".



## 5. §64 Bundesnaturschutzgesetz 2009

### 5.1 Inleiding

Toen het Hof op 12 mei 2011 antwoord gaf op de prejudiciële vragen van het Oberverwaltungsgericht in de Trianel-uitspraak, was de relevante wetgeving ten aanzien van het beroepsrecht van natuurorganisaties reeds gewijzigd. Het nieuwe Bundesnaturschutzgesetz 2009 is op 1 maart 2010 in werking getreden en bevat een uitgebreider beroepsrecht dan §61 BNatSchG '02. Het is alleen niet direct duidelijk in hoeverre de reikwijdte van het nieuwe artikel is opgerekt ten opzichte van het oude artikel. Dit roept de vraag op of de BUND op grond dit nieuwe §64 BNatSchG '09 zonder meer – dus zonder een daartoe strekkend oordeel van het Europese Hof van Justitie – ontvankelijk geweest zou zijn in de Trianel-zaak. En daarmee samenhangend: voldoet het huidige beroepsrecht van milieuorganisaties in Duitsland wel aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn?

Het toepassingsbereik van de uitzondering op de 'Individualrechtsschutz' van §64 BNatSchG '09 is niet te interpreteren zonder ook §63 BNatSchG '09 te onderzoeken, aangezien deze twee artikelen aan elkaar gekoppeld zijn. In §63 BNatSchG '09 is geregeld bij de totstandkoming van welke besluiten erkende natuurverenigingen betrokken moeten worden. Het bevoegde gezag moet hen 'Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten geben'. Als een natuurvereniging gebruik gemaakt heeft van dat medewerkingsrecht, of daar onterecht geen gelegenheid toe gekregen heeft, kan vervolgens onder voorwaarden op grond van §64 BNatSchG '09 ook beroep ingesteld worden tegen een afgebakend deel van die besluiten.

Hierna onderzoek ik het toepassingsbereik van het nieuwe §64 BNatSchG '09 aan de hand van de wijzigingen ten opzichte van het oude §61 BNatSchG '02. Hierbij zal ik specifiek ingaan op de twee categorieën van besluiten die in het vorige hoofdstuk niet nader geanalyseerd zijn: 'Planfeststellungsbeschlüsse' en 'Befreiungen'. Op basis van deze informatie beoordeel ik vervolgens of de BUND naar alle waarschijnlijkheid ten aanzien van de Trianel-zaak op grond van het nieuwe §64 BNatSchG '09 wel ontvankelijk geweest zou zijn, zonder zich te hoeven beroepen op de directe werking van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Tot slot zal antwoord gegeven worden op de vraag of het huidige beroepsrecht van milieuorganisaties in Duitsland door het nieuwe §64 BNatSchG '09 wel aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn voldoet. Met de beantwoording van deze deelvragen is het onderzoek naar de Trianel-uitspraak zelf en het Duitse recht afgerond. In hoofdstuk zes vergelijk ik op basis van deze informatie het beroepsrecht van milieuorganisaties in Nederland en Duitsland.

### 5.2 Het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09

Bij de totstandkoming van het nieuwe Bundesnaturschutzgesetz 2009 heeft de wetgever<sup>98</sup> besloten de regeling van medewerkings- en beroepsmogelijkheden van natuurorganisaties te verduidelijken. Ook is het geografische toepassingsbereik van dit beroepsrecht ten aanzien van 'Planfeststellungsbeschlüsse' en 'Plangenehmigungen' iets uitgebreid. Als die besluiten betrekking hebben op 'der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels'<sup>99</sup>, de Duitse Exclusieve Economische Zone en het continentaal plat (samen het Duitse maritieme grondgebied),

98 Het Bundesnaturschutzgesetz 2009 is door de Bundestag vastgesteld op 29 juli 2009, besluitnummer 2542. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn in ieder geval ook de Bundesrat en de Bundesregierung betrokken geweest. Ten aanzien van §63 en 64 BNatSchG '09 is de tekst op één wijziging na ongewijzigd vastgesteld ten opzichte van het in deze paragraaf besproken wetsontwerp met memorie van toelichting (Bundesrat 3 april 2009, Gezetsentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Drucksache 278/09). Die wijziging betreft de toevoeging van de voorwaarde 'die nach ihrer Satzung landesweit tätig ist'. Een door een deelstaat erkende natuurvereniging moet daardoor volgens zijn statuten in de gehele deelstaat actief zijn om aanspraak te maken op het medewerkingsrecht van §63 lid 2 BNatSchG '09.

99 Bundesrat 3 april 2009, Gezetsentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Drucksache 278/09, p. 131-132.

vallen zij sinds de inwerkingtreding van het Bundesnaturschutzgesetz 2009 (in tegenstelling tot daarvoor) ook onder de reikwijdte van het beroepsrecht.

Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp Bundesnaturschutz 2009 blijkt dat de wetgever niet beoogd heeft naast de geografische uitbreiding van het toepassingsbereik nog meer veranderingen aan te brengen in de regeling van de beroepsmogelijkheden voor milieuorganisaties:

*"Das Kapitel überführt die Vorschriften des geltenden Bundesnaturschutzgesetzes über die Mitwirkung und die Rechtsbehelfe von anerkannten Vereinen inhaltlich im Wesentlichen unverändert in den Gesetzentwurf. Änderungen wurden vor allem zu Erhöhung der Übersichtlichkeit vorgenommen."<sup>100</sup>*

Doordat de wettelijke regeling van het medewerkingsrecht en het beroepsrecht van milieuorganisaties in §63 en 64 BNatSchG '09 een andere opbouw kent dan het oude §61 BNatSchG '02, is niet direct duidelijk of de geografische uitbreiding van het toepassingsbereik inderdaad de enige inhoudelijke wijziging is. Daarom zal de systematiek van Kapitel 8 Bundesnaturschutzgesetz 2009 hierna nader uitgewerkt worden, en het verschil met de eerdere wettelijke regeling uiteengezet worden. Pas wanneer inzichtelijk is hoe de beide regelingen vergeleken moeten worden, is duidelijk of de structuur alleen gewijzigd en verduidelijkt is, of dat er ook sprake is van een inhoudelijke aanpassing van het toepassingsbereik. Uit de analyse in paragraaf 5.2.2 en 5.3 zal blijken dat dit laatste inderdaad het geval is.

### **5.2.1 Opbouw wettelijke regeling**

Het medewerkings- en beroepsrecht van natuurverenigingen is geregeld in één hoofdstuk van het BNatSchG '09: Kapitel 8, 'Mitwirkung von anerkannten Naturschutzvereinigungen'.<sup>101</sup> Het oude BNatSchG '02 kende een zelfde hoofdstuk: Abschnitt 7, 'Mitwirkung von Vereinen'. Een essentieel verschil in de opbouw van beide regelingen is dat het medewerkingsrecht in het oude wetboek apart geregeld was van het beroepsrecht. §61 BNatSchG '02 bevatte daarom een eigen lijst van besluiten waarop het beroepsrecht van toepassing was. De beroepen van milieuverenigingen waren alleen ontvankelijk voor zover zij gericht waren tegen vrijstellingen van verboden en vereisten ter bescherming van natuurbeschermingsgebieden, nationale parken en overige beschermde gebieden. Of als het ging om 'Planfeststellungsbeschlüsse' en 'Plangenehmigungen' die zien op projecten met ingrepen in de natuur en het landschap.<sup>102</sup>

In de nieuwe wet is het beroepsrecht van erkende natuurverenigingen<sup>103</sup> expliciet gekoppeld aan de regeling van het medewerkingsrecht. De artikelen over het medewerkingsrecht bevatten categorieën van besluiten, en in §64 BNatSchG '09 is ten aanzien van een aantal van die besluiten bepaald dat natuurverenigingen bovendien beroep in kunnen stellen bij de bestuursrechter. Hierdoor lijkt de lijst met besluiten veel uitgebreider dan in het oude §61 BNatSchG '02. Op het eerste gezicht is dan ook niet duidelijk of de regeling inhoudelijk amper gewijzigd is, zoals door de wetgever in de Memorie van Toelichting gesteld wordt.<sup>104</sup>

In §64, lid 1, eerste volzin BNatSchG '09 is bepaald dat natuurverenigingen beroep in kunnen stellen tegen de besluiten zoals omschreven in §63, lid 1, nummer 2 t/m 4 en lid 2, nummer 5 t/m 7 BNatSchG '09. Om te kunnen bepalen of het toepassingsbereik van het beroepsrecht voor

---

100 Bundesrat 3 april 2009, Gezetsentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Drucksache 278/09, p. 235.

101 Zie paragraaf 3.3 voor een analyse van de procedure die natuurverenigingen en milieuorganisaties moeten doorlopen om als erkende vereniging beroep in te kunnen stellen op grond van respectievelijk het Bundesnaturschutzgesetz en het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

102 Zie voor een uitgebreidere bespreking van het toepassingsbereik van §61 BNatSchG '02 paragraaf 4.2.

103 Zie voor een bespreking van de erkenning van natuur en milieuorganisaties paragraaf 3.3.

104 Bundesrat 3 april 2009, Gezetsentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Drucksache 278/09, p. 235.

natuurverenigingen gewijzigd is of niet, bespreek ik deze categorieën besluiten hierna één voor één.

### 5.2.2 *Categorieën van besluiten*

De categorieën besluiten die genoemd zijn in het eerste lid van §63, BNatSchG '09 zien op de medewerkingsrechten van natuurverenigingen die door de federale staat erkend zijn. §63, lid 1, nummer 2 BNatSchG '09 betreft de vrijstellingen van verboden en vereisten ter bescherming van 'geschützten Meeresgebieten', oftewel de al eerder genoemde geografische uitbreiding van het beroepsrecht ten aanzien van maritieme gebieden. Ter verduidelijking heeft de wetgever hier nog aan toe gevoegd dat het ook om vrijstellingen gaat die in een ander besluit zijn opgenomen of door een ander besluit zijn vervangen. De wetgever stelt dat dit slechts een verduidelijking is ten opzichte van het oude §61 BNatSchG '02. Of dit inderdaad het geval is wordt in paragraaf 5.3.2 nader onderzocht.

§63, lid 1, nummer 3 BNatSchG '09 betreft de 'Planfeststellungsverfahren' met mogelijke gevolgen voor de natuur of het landschap zoals ook al geregeld was in het oude §61, lid 1, onder 2 BNatSchG '02. Het gaat echter voortaan ook om 'Planfeststellungsverfahren' ten aanzien van de Duitse Exclusieve Economische Zone en het continentaal plat. In paragraaf 5.3.1 zal nader ingegaan worden op het begrip 'Planfeststellungsverfahren' en het daarmee samenhangende 'Planfeststellungsbeschluss'.

Het beroepsrecht van natuurorganisaties ten aanzien van 'Plangenehmigungen' is geregeld in §63, lid 1, nummer 4 BNatSchG '09. In het oude §61, lid 1, onder 2 BNatSchG '02 was al het criterium vastgelegd dat 'eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist'.<sup>105</sup> Ditzelfde criterium is ook in de nieuwe regeling opgenomen. De categoriebeschrijving is overgenomen uit het oude medewerkingsrecht van §58, lid 1, onder 3 BNatSchG '02 waardoor de wetgever stelt dat er geen wijzigingen zijn opgetreden.<sup>106</sup> Dit is echter niet helemaal het geval aangezien er wel een wijziging is opgetreden ten opzichte van het beroepsrecht van §61, lid 1, onder 2 BNatSchG '02. Er is namelijk aan toegevoegd dat het om 'Plangenehmigungen' gaat die 'von Behörden des Bundes erlassen werden und an die Stelle einer Planfeststellung im Sinne der Nummer 3 treten'. Hierdoor wordt duidelijker dat het - zoals in de bespreking van het begrip 'Plangenehmigung' in paragraaf 4.3 al werd gesteld - niet om iedere omgevingsrechtelijke vergunning of om een aanlegvergunning gaat, maar om de specifieke 'Plangenehmigung' die op grond van §74 VwVfG onder voorwaarden in de plaats kan treden van een 'Planfeststellungsbeschluss'.

§63, lid 2 BNatSchG '09 bevat eenzelfde regeling als het hiervoor besproken lid 1, maar dan ten aanzien van door individuele Länder aangewezen natuurverenigingen, de 'von einem Land anerkannten Naturschutzvereinigungen'.<sup>107</sup> Op grond van §64 lid 1, aanhef BNatSchG '09 kunnen natuurverenigingen tegen drie van de acht categorieën besluiten waarbij zij een medewerkingsrecht hebben, ook beroep instellen bij de bestuursrechter. Dit is alleen anders wanneer Länder op grond van §64, lid 3 jo. §63 lid 2, onder 8 BNatSchG '09 uitgebreidere beroepsmogelijkheden in het leven geroepen hebben.

§63, lid 2, nummer 5 BNatSchG '09 ziet op de vrijstelling van de bescherming van bepaalde gebieden, zoals het vroegere §61, lid 1, onder 1 BNatSchG '02. Deze categorie besluiten is op twee manieren anders verwoord in het nieuwe wetsartikel, al is de strekking hetzelfde gebleven. Er is expliciet duidelijk gemaakt dat Natura 2000-gebieden onder het toepassingsbereik van dit artikel vallen, ook als de definitieve aanwijzing nog niet heeft plaatsgevonden. En er is duidelijk gemaakt dat het medewerkingsrecht en het beroepsrecht ook van toepassing zijn als de vrijstelling door een daartoe strekkende bepaling in een bijzondere wet onderdeel uitmaakt van een ander besluit (de

<sup>105</sup> Zie voor een uitgebreidere bespreking van het begrip 'Plangenehmigung' en de vereiste 'Öffentlichkeitsbeteiligung' paragraaf 4.3.

<sup>106</sup> Bundesrat 3 april 2009, Gezetsentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Drucksache 278/09, p. 235.

<sup>107</sup> Zie voor een bespreking van de erkenning van natuur en milieuorganisaties paragraaf 3.3.

'Konzentrationswirkung').<sup>108</sup> In paragraaf 5.3.2 wordt nader ingegaan op op dit begrip 'Konzentrationswirkung' en de betekenis van deze toevoeging voor het toepassingsbereik van het beroepsrecht voor natuurverenigingen.

§63, lid 2, nummer 6 BNatSchG ziet op de 'Planfeststellungsverfahren' binnen de grenzen van een deelstaat die 'mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind'. Dit is dezelfde formulering als voorheen in §61, lid 1, onder 2 BNatSchG '02, hier is inhoudelijk dus niets gewijzigd.

De formulering van de bepaling voor 'Plangenehmigungen', §63, lid 2, nummer 7 BNatSchG '09, is wel iets aangepast. Net zoals in §63, lid 1, onder 4 BNatSchG '09, is aan de oude formulering toegevoegd dat het om een 'Plangenehmigung' gaat die in de plaats treedt van een 'Planfeststellung'.

### 5.3 'Befreiungen' en 'Planfeststellungsverfahren'

In paragraaf 4.3 is reeds uitgebreid ingegaan op de categorie van 'Plangenehmigungen' waarop het beroepsrecht van natuurorganisaties van toepassing is. Aangezien 'Befreiungen von Verboten und Geboten' en 'Planfeststellungsverfahren' eveneens belangrijke begrippen zijn bij het bepalen van het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09, zullen deze begrippen nader geanalyseerd worden.

#### **5.3.1 'Planfeststellungsverfahren'**

De 'Planfeststellungsverfahren', de procedure op grond waarvan een 'Planfeststellungsbeschluss' genomen wordt, is geregeld in 'Abschnitt 2' van 'Teil V' van het Verwaltungsverfahrensgesetz (hierna: 'VwVfG'). Dit wetboek is vergelijkbaar met de regeling van besluitvormingsprocedures in de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht. Het vijfde deel van het VwVfG ziet op bijzondere besluitvormingsprocedures, waar het 'Planfeststellungsverfahren' er één van is. De term 'Planfeststellungsverfahren' klinkt op het eerste gezicht als een verzamelterm voor de besluitvormingsprocedures ten aanzien van alle ruimtelijke projectplannen, maar dit is absoluut niet het geval. Het is een zeer specifieke besluitvormingsprocedure die op grond van §72, lid 1 VwVfG alleen van toepassing is als dit nadrukkelijk in een sectorale wet geregeld is. Voorbeelden van ruimtelijke projecten waar de 'Planfeststellungsverfahren' op van toepassing is, zijn de bouw of verandering van de besturingssystemen van de federale spoorwegen en de nieuwbouw of uitbreiding van federale water- en autowegen.<sup>109</sup>

Als de 'Planfeststellungsverfahren' van toepassing is op een bepaald ruimtelijk project, heeft de initiatiefnemer genoeg aan een 'Planfeststellungsbeschluss' van het bevoegd gezag. Dit besluit bevat alle sectorale toestemmingen die vereist zijn voor het betreffende project. In §75, lid 1 VwVfG is namelijk vastgelegd dat:

*"[...] neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt."*

De gehele toetsing van het project aan alle sectorale normen vindt in het geval van een 'Planfeststellungsverfahren' dus plaats in één besluitvormingsprocedure, dit heet 'Konzentrationswirkung'. Wanneer het betreffende project (onder meer) betrekking heeft op ingrepen in de natuur en het landschap, valt het onder de reikwijdte van het medewerkings- en beroepsrecht van natuurorganisaties op grond van §63, lid 1, onder 3 en lid 2, nummer 6, jo. §64, lid

<sup>108</sup> §63, lid 2, onder 5 BNatSchG '09: "[...] die Befreiung auf Grund einer nach Fachrecht bestehenden Konzentrationswirkung durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt wird".

<sup>109</sup> Landmann/Rohmer, Umweltrecht; §64 Rechtsbehelfe von Vereinen, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online.

1 BNatSchG '09. Dat een natuurorganisatie zich terecht beroept op een tekortkoming in de 'Planfeststellungsverfahren', wil overigens nog niet betekenen dat de rechter het 'Planfeststellungsbeschluss' ook zal vernietigen. Op grond van §75, lid 1a VwVfG leiden tekortkomingen alleen tot vernietiging van het 'Planfeststellungsbeschluss' als er geen gebruik gemaakt kan worden van planaanpassingen of aanvullende besluitvormingsprocedures.<sup>110</sup>

### 5.3.2 'Befreiungen'

Het is niet geheel duidelijk welke besluiten precies wel en niet onder de categorie 'Befreiungen von Verboten und Geboten' ter bescherming van bepaalde natuurgebieden van §63, lid 1, nummer 2 en lid 2, nummer 5 BNatSchG '09 vallen. Het begrip 'Befreiung' moest op grond van het oude §61 BNatSchG '02 zeer strikt geïnterpreteerd worden. Alleen wanneer het uitdrukkelijk om een 'Befreiungsenstscheidung', een vrijstellingsbesluit ging, konden natuurorganisaties volgens de rechter gebruik maken van hun beroepsrecht. Zo overwoog het Bundesverwaltungsgericht (hierna: 'BVerwG')<sup>111</sup> in een uitspraak van 7 december 2002<sup>112</sup> dat natuurorganisaties geen recht hadden op medewerking of beroep op grond van het Bundesnaturschutzgesetz en soortgelijke regelingen op deelstaatsniveau als er sprake is van 'Konzentrationswirkung'. Dit houdt in dat wanneer een besluit inhoudelijk gezien een vrijstelling in zich had, maar niet het etiket 'Befreiung' had, natuurorganisaties er geen beroep tegen in konden stellen. De concentratiewerking van §13 BImSchG is hier het duidelijkste voorbeeld van, en in de uitspraak van het BVerwG ging het ook om dit specifieke artikel, dus zal de verdere bespreking van de 'Konzentrationswirkung' gericht zijn op de BImSchG-vergunning.

In paragraaf 2.2 is al kort stilgestaan bij het Bundes-Immisionsschutzgesetz bij de bespreking van de bestreden besluiten in de Trianel-uitspraak. In §13 BImSchG is nadrukkelijk vastgelegd dat er naast een vergunning op grond van het Bundes-Immisionsschutzgesetz, evenals het eerder besproken 'Planfeststellungsbeschluss', geen andere vergunningen meer vereist zijn voor een inrichting. De eerste zin van §13 BImSchG maakt direct duidelijk wat het effect is van de 'Konzentrationswirkung' van de BImSchG-vergunning: 'die Genehmigung schließt andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein'.

De strikte benadering waarbij natuurverenigingen alleen beroep in kunnen stellen tegen besluiten met het etiket 'Befreiung' - en dus niet vergunningen die op basis van 'Konzentrationswirkung' een vrijstellingsbesluit in zich hebben - was niet beoogd door de wetgever. Daarom is bij de totstandkoming van §63 en 64 BNatSchG '09 zeer duidelijk door de wetgever aangegeven dat het beroepsrecht ook geldt voor alle andere besluiten die een 'Befreiung' inhouden of vervangen. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp is vermeld:

*“Ebenfalls klarge stellt wird, dass das Mitwirkungsrecht nicht deshalb entfällt, weil die Befreiung auf Grund einer nach Fachrecht bestehenden Konzentrationswirkung durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt wird.”<sup>113</sup>*

Doordat de wetgever dit zo duidelijk gesteld heeft bij de totstandkoming van het Bundesnaturschutzgesetz 2009, is er een wijziging opgetreden ten opzichte van de bestaande lijn in

---

110 §75, lid 1 VwVfG stelt: “Erhebliche Mängel bei der Abwägung führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können”.

111 De hoogste Duitse bestuursrechter, zie voor een beschrijving van het Duitse staatsrecht, waaronder ook de rechterlijke organisatie: M.C. Burkens & P.P.T. Bovend'eert, 'De Bondsrepubliek Duitsland', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 127-189.

112 BVerwG, Beschluß vom 17. 12. 2002 – 7 B 119/02 (Greifswald).

113 Bundesrat 3 april 2009, Gesetzentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Drucksache 278/09, p. 236.

de jurisprudentie. Deze wijziging is ook in de literatuur over §63 BNatSchG '09 opgemerkt. Zo stelt Landmann/Rohmer:

*“Erwähnung verdient daneben [...] das Erfordernis der Vereinsmitwirkung an Entscheidungen hervorhebt, die kraft einer ihnen zukommenden Konzentrationswirkung gebietsbezogene Befreiungen einschließen. Der dies bislang in Abrede stellenden verwaltungsgerichtlichen Judikatur [...] ist damit die Grundlage entzogen.”*<sup>114</sup>

Dit betekent dat het nieuwe §64 BNatSchG '09 – ondanks de stelling van de wetgever dat dit niet het geval is – een veel breder toepassingsbereik heeft dan het oude §61 BNatSchG '02. De intentie van de wetgever en de letter van de wet zijn wellicht niet (veel) veranderd, maar de uitwerking in de rechtspraak wel degelijk. Zoals al in paragraaf 4.4 werd vastgesteld, is de BImSchG-vergunning specifiek bedoeld voor projecten met schadelijke gevolgen voor het milieu. Als een dergelijke vergunningen een ‘Befreiung’ in de zin van §63, lid 1, onder 2 en lid 2, onder 5 BNatSchG '09 omvat wegens ‘Konzentrationswirkung’, valt deze nu wel onder het beroepsrecht van natuurorganisaties van §64 BNatSchG '09. Op grond van §61 BNatSchG '02 was dit nog niet geval door de manier waarop dat artikel door de rechterlijke macht geïnterpreteerd was. Doordat de wetgever bij de totstandkoming van het Bundesnaturschutzgesetz 2009 brak met die lijn in de jurisprudentie, is het toepassingsbereik van het beroepsrecht van natuurorganisaties in ruime mate uitgebreid.

#### 5.4 De bestreden besluiten uit de Trianel-uitspraak

In de voorgaande paragrafen is vastgesteld dat het toepassingsbereik van het beroepsrecht voor natuurorganisaties op grond van het Bundesnaturschutzgesetz uitgebreid is bij de wetwijziging van 2009, ook al blijkt dit niet direct uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze wetwijziging. Hierdoor is het de vraag of het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09 dusdanig is toegenomen, dat de BUND op basis van dit nieuwe recht ten aanzien van de bestreden besluiten in de Trianel-zaak wel ontvankelijk geweest zou zijn. Deze vraag is van belang, omdat dit invloed heeft op de relevantie en reikwijdte van de uitspraak van het Europese Hof. Voor zover de BUND beroep in kan stellen op grond van het Duitse bestuursprocesrecht tegen besluiten die mogelijk in strijd zijn met het natuurbeschermingsrecht, is er geen sprake van strijdigheid met het Europees recht. Een uitbreiding van het toepassingsbereik van het beroepsrecht op grond van het Bundesnaturschutzgesetz heeft dus direct tot gevolg dat de mate van strijdigheid van het Duitse bestuursprocesrecht met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn afneemt, zoals in paragraaf 5.5 nader toegelicht zal worden. Voordat op deze algemene beoordeling van het beroepsrecht van het Duitse milieuorganisaties ingegaan zal worden, wordt in deze paragraaf eerst het beroepsrecht van natuurorganisaties ten aanzien van de bestreden besluiten in de Trianel-zaak onderzocht.

In paragraaf 2.2 is vastgesteld dat het in de Trianel-zaak om besluiten ging op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz, en daarmee per definitie niet om ‘Planfeststellungsbeschlüsse’ of ‘Plangenehmigungen’ in de zin van §63, lid 1, nummer 3 of 4 en lid 2, nummer 6 of 7 BNatSchG '09. Door de ‘Konzentrationswirkung’ van §13 BImSchG viel een vergunning op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz bovendien niet onder de categorie van de ‘Befreiungen’ van §61, lid 1 BNatSchG '02. Onder het huidige recht worden besluiten die niet het etiket ‘Befreiung’ dragen echter niet meer automatisch uitgesloten van het beroepsrecht van §64 BNatSchG '02. Nu zal per geval onderzocht moeten worden of een BImSchG-vergunning op grond van de ‘Konzentrationswirkung’ van §13 BImSchG een ‘Befreiung’ in de zin van §63 BNatSchG '09 bevat. Het betreft dan een ‘Befreiung [...] die] durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt [werd]’ in de zin van lid 1, nummer 2 of lid 2, nummer 5 van §63 BNatSchG '09.

---

<sup>114</sup> Landmann/Rohmer, *Umweltrecht ; Bundesnaturschutzgesetz; §63 Mitwirkungsrechte*, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online.

Uit de uitspraken van het Oberverwaltungsgericht valt niet af te leiden of de bestreden besluiten uit de Trianel-zaak een ‘Befreiung’ bevatten. Hierdoor is niet met zekerheid vast te stellen of deze besluiten onder het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09 zouden vallen. Uit de Trianel-uitspraak blijkt wel dat binnen een cirkel van 8 kilometer rondom de steenkolencentrale vijf Natura 2000-gebieden liggen.<sup>115</sup> Hierdoor is het zeker voorstelbaar dat er een uitzondering gemaakt zou moeten worden op het beschermingsregime van een van deze beschermde natuurgebieden om de bouw van een steenkolencentrale mogelijk te kunnen maken. Te meer omdat in de einduitspraak van het Oberverwaltungsgericht onder meer vermeld is dat water dat gebruikt is in de kolencentrale ‘im Bereich des FFH-Gebiets DE 4314-302 (Teilabschnitte Lippe-Unna, Soest, Warendorf) in die Lippe’<sup>116</sup> geloosd wordt.

Op basis van deze informatie ga ik er vanuit dat de bestreden besluiten uit de Trianel-uitspraak BImSchG-vergunningen zijn die op grond van de ‘Konzentrationswirkung’ van §13 BImSchG een ‘Befreiungsentscheidung’ in zich hebben. Gelet op het huidige recht – wetgeving én jurisprudentie – zou er voor het Oberverwaltungsgericht geen noodzaak geweest zijn tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof. De BUND zou dan op grond van het huidige §64 jo 63 lid 1, nummer 2 BNatSchG '09 ontvankelijk geweest zijn, waardoor er ten aanzien van deze specifieke casus geen sprake zou zijn van strijdigheid van het Duitse bestuursprocesrecht met het Europees recht. De rechter had dan immers al op basis van het Bundesnaturschutzgesetz, geheel in lijn met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn en het verdrag van Aarhus, kunnen toetsen of de bestreden besluiten voldoen aan de Duitse natuurbeschermingsrechtelijke voorschriften ter implementatie van artikel 6, lid 3 en 4 Habitatrichtlijn.

## 5.5 Conclusie

Voldoet het huidige beroepsrecht van milieuorganisaties in Duitsland door het nieuwe §64 BNatSchG '09 wel aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn? Op basis van de Trianel-zaak stelde het Europees Hof vast dat het Duitse bestuursprocesrecht in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn voor zover het milieuorganisaties de mogelijkheid ontnemt om toe te zien op de naleving van de (nationale) voorschriften (ter implementatie) van het recht van de Unie. Ten aanzien van de Trianel-zaak speelt dit vraagstuk onder het huidige recht echter niet meer, aangezien natuurorganisaties als de BUND reeds op grond van §64 BNatSchG '09 ten aanzien van deze specifieke casus toe kunnen zien op de naleving van artikel 6, lid 3 en 4 Habitatrichtlijn en andere natuurbeschermingsrechtelijke voorschriften van het recht van de Unie. De zaak die de strijdigheid van het Duitse bestuursprocesrecht met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn voor een ieder aan het licht bracht, is onder het huidige recht dus geen voorbeeld meer van die strijdigheid. Betekent dit dat door de wetwijziging in 2009 van het Bundesnaturschutzgesetz er in zijn geheel ten aanzien van het beroepsrecht van milieuorganisaties in Duitsland geen sprake meer is van strijdigheid met het Europees recht? Of valt deze specifieke casus toevallig binnen een kleine uitbreiding van het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09, en speelt de Trianel-uitspraak dus ook onder het huidige recht nog een belangrijke rol bij het bepalen van de ontvankelijkheid van Duitse milieuorganisaties?

Het onderscheid tussen het beroepsrecht van natuurorganisaties op grond van het Bundesnaturschutzgesetz en het beroepsrecht van de bredere groep van milieuorganisaties op grond van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz speelt een cruciale rol bij het beantwoorden van deze vraag.<sup>117</sup> Voor zover de schending van Europeesrechtelijke natuurbeschermingsrechtelijke voorschriften niet ziet op besluiten die vallen binnen de categorieën besluiten van §63 lid 1, nummer 2 t/m 4 of lid 2, nummer 5 t/m 7 BNatSchG '09 – en natuurorganisaties dus niet op basis van §64 BNatSchG '09 toe kunnen zien op de naleving van die voorschriften – is er ook onder het huidige recht nog sprake van strijd met het Europees recht. Wel moet hierbij gezegd worden dat de zogenaamde tekstuele

<sup>115</sup> HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in *AB* 2011/212, r.o. 24.

<sup>116</sup> Oberverwaltungsgericht NRW, Urteil vom 01. 12. 2011 (einduitspraak Trianel), 8 D 58/08.AK, r.o. 1.

<sup>117</sup> Zie voor een uitgebreide bespreking van deze verhouding hoofdstuk 3.

verduidelijking van de categorie ‘Befreiungen’ tot een significante beperking van de strijdigheid van §63 en 64 BNatSchG '09 met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn heeft geleid. Door deze wetswijziging kunnen natuurorganisaties immers (anders dan voorheen) beroep instellen op grond van het Bundesnaturschutzgesetz tegen BImSchG-vergunningen als in die vergunning vanwege de ‘Konzentrationswirkung’ van §13 BImSchG een ‘Befreiung eingeschlossen’ is.

Het is in Duitsland nog altijd mogelijk dat er besluiten met mogelijke milieugevolgen genomen worden, zonder dat een natuurorganisatie daar beroep tegen in kan stellen. Ten aanzien van die besluiten is het Duitse bestuursprocesrecht mijns inziens nog altijd in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Het gaat dan om besluiten die niet vallen binnen de categorieën van §63 lid 1, nummer 2 t/m 4 of lid 2, nummer 5 t/m 7 BNatSchG '09. De absolute aantallen besluiten ten aanzien waarvan natuurorganisaties niet toe kunnen zien op de naleving van Europese natuurbeschermingsrechtelijke voorschriften, zijn naar alle waarschijnlijkheid wel aanzienlijk kleiner geworden nu BImSchG-vergunningen niet meer per definitie uitgesloten zijn van het beroepsrecht. De vergunningplicht op grond van het Bundes-Immissionsschutzgesetz ziet immers specifiek op projecten met schadelijke gevolgen voor het milieu.

De omvang van de strijdigheid van het Duitse bestuursprocesrecht met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn wordt bepaald door het toepassingsbereik van zowel het beroepsrecht voor natuurorganisaties van §64 BNatSchG '09, als het algemene beroepsrecht van milieuorganisaties op grond van §2 UmwRG. Zie voor een uitgebreide bespreking van dit algemene milieurechtelijke beroepsrecht en waarom het in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn hoofdstuk drie en de overwegingen van het Hof uit de Trianel-uitspraak in paragraaf 2.3. Het nieuwe §64 BNatSchG '09 heeft niets veranderd aan die strijdigheid van het Duitse bestuursprocesrecht met het Europees recht.

Op bepaalde BImSchG-vergunningen na die door de gewijzigde interpretatie van het begrip ‘Befreiung’ nu wel onder het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09 vallen, is het Duitse bestuursprocesrecht mijns inziens onder het huidige recht nog net zo in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn als ten tijde van de Trianel-zaak. Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, wat de implicaties van de Trianel-uitspraak voor het Nederlandse bestuursprocesrecht zijn, zullen de bevindingen ten aanzien van het Duitse recht in het volgende hoofdstuk vergeleken worden met het Nederlandse beroepsrecht van milieuorganisaties. In hoeverre spelen de twee vraagstukken die de strijdigheid met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn in Duitsland bepaalden - de beperking van het beroepsrecht van natuurorganisaties tot zeer specifieke categorieën van besluiten en de beperking van het beroepsrecht van milieuorganisaties tot ‘Schutznormen’ – ook in Nederland?



## 6. Vergelijking Nederland – Duitsland

### 6.1 Inleiding

De toegang tot de bestuursrechter wordt in Duitsland beheerst door een systeem van 'Individualrechtsschutz', waardoor (uitzonderingen daargelaten) beroep instellen ter bescherming van een algemeen belang niet mogelijk is. Ten behoeve van milieuorganisaties is hierop een uitzondering gemaakt, zowel in het Bundesnaturschutzgesetz als in het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. In hoofdstuk drie, vier en vijf zijn deze beroepsmogelijkheden voor milieuorganisaties uitgebreid onderzocht. En uit de analyse van de Trianel-uitspraak van het Hof in hoofdstuk twee blijkt dat dit Duitse stelsel van rechtsbescherming in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Het weerhoudt milieuorganisaties ervan om mogelijke schendingen van voorschriften die 'het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen' door een rechter te laten toetsen. In dit hoofdstuk leg ik deze bevindingen ten aanzien van het Duitse recht ter vergelijking naast het Nederlandse bestuursprocesrecht. In hoeverre komen beide rechtstelsels overeen ten aanzien van voor de Trianel-uitspraak essentiële elementen? Dergelijke overeenkomsten zijn namelijk een belangrijke indicatie dat de Trianel-uitspraak ook implicaties heeft voor het Nederlandse bestuursprocesrecht.

In de vorige hoofdstukken is vastgesteld dat het Duitse in strijd is met Europees recht omdat het beroepsrecht van natuurorganisaties op grond van §61 BNatSchG '02/§64 BNatSchG '09 beperkt is tot zeer specifieke categorieën van besluiten, en het beroepsrecht van milieuorganisaties in §2 UmwRG beperkt is tot 'Schutznormen'. In dit hoofdstuk beantwoord ik de vraag in hoeverre de twee vraagstukken die de strijdigheid met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn in Duitsland bepalen - de beperking van het beroepsrecht van natuurorganisaties tot zeer specifieke categorieën van besluiten en de beperking van het beroepsrecht van milieuorganisaties tot 'Schutznormen' – ook een rol spelen in Nederland. Hiervoor worden twee onderdelen van het Nederlandse bestuursprocesrecht onderzocht: het ontvankelijkheidscriterium en het relativiteitsvereiste.

### 6.2 Het ontvankelijkheidscriterium

In hoofdstuk drie en vijf is uitgebreid ingegaan op de criteria van §42 VwGO, §1, 2 en 3 UmwRG en §63 en 64 BNatSchG '09 waaraan volgens het Duitse bestuursprocesrecht getoetst moet worden of een milieuorganisatie beroep in kan stellen tegen een besluit met mogelijke gevolgen voor het milieu. In Nederland wordt de ontvankelijkheid van een dergelijk beroep bij de bestuursrechter bepaald door de artikelen 8:1 en 1:2 Awb. Alleen belanghebbenden bij een besluit hebben toegang tot de bestuursrechter. In paragraaf 3.2 is reeds ingegaan op het verschil tussen het hebben van een belang in de zin van artikel 1:2 Awb, en het hebben van een recht in de zin van §42 VwGO. In Nederland is het hebben van een feitelijk bij een besluit betrokken belang voldoende, in Duitsland niet.<sup>118</sup> Daar moet men subjectief rechthebbende zijn om als beroepsgerechtigde aangemerkt te kunnen worden.<sup>119</sup>

Op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb wordt door de bestuursrechter beoordeeld of iemand een objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang bij een besluit heeft.<sup>120</sup> Of iemand in concreet geval zo'n objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang bij een besluit heeft, wordt met name aan de hand van de casuïstische jurisprudentie van de

---

118 Zie voor een uitgebreidere bespreking van de verschillen en het verband tussen 'belang', 'recht' en 'subjectieve rechten': L.F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht; Eenheid en verschil, in het bijzonder bij milieubelangen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 37-39.

119 J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende; Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 22.

120 Zie voor een uitgebreide bespreking van het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb onder meer R.J.N. Schlössels, *De belanghebbende; Monografieën Algemene wet bestuursrecht, deel A9*, Deventer: Kluwer 2004.

Afdeling bepaald. In vergelijking met Duitsland is van belang dat hiervoor geen specifieke wettelijke regeling is voor milieurechtelijke of natuurbeschermingsrechtelijke normen of belangen. De Natuurbeschermingswet 1998 bevat bijvoorbeeld geen eigen ontvankelijkheidscriteria, zoals wel het geval is in Duitsland met §63 en 64 BNatSchG '09.

Het Duitse bestuursprocesrecht is in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn door de beperking van het beroepsrecht van natuurorganisaties tot zeer specifieke categorieën van besluiten en de beperking van het beroepsrecht van milieuorganisaties tot normen die individuele belangen beschermen. Daarom wordt hierna specifiek ingegaan op de vraag of algemeen belanghebbenden ontvankelijk zijn in Nederland, en of hun beroepsrecht beperkt is tot specifieke categorieën van besluiten. In het volgende hoofdstuk wordt een specifiek Nederlands bestuursprocesrechtelijk element besproken dat mogelijk op grond van de Trianel-uitspraak in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.

### 6.2.1 Algemene belangen

In artikel 1:2 lid 3 Awb is geregeld dat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd "de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen".<sup>121</sup> Op dit punt wijkt het Nederlandse bestuursprocesrecht duidelijk af van het Duitse stelsel, aangezien de behartiging van algemene belangen ten aanzien van het gehele bestuursrecht mogelijk is, en niet alleen wanneer dit bij uitzondering wettelijk mogelijk gemaakt is.<sup>122</sup>

In Duitsland is het op grond van het Bundesnaturschutzgesetz en het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz eveneens mogelijk om ten aanzien van bepaalde milieunormen<sup>123</sup> beroep in te stellen als milieuorganisatie, maar alleen als de organisatie een erkende vereniging is op grond van §3 UmwRG. Het Nederlandse bestuursprocesrecht kent niet een dergelijk systeem van voorafgaande erkenning. Ook hoeft een ideële organisatie niet een vereniging te zijn om beroep in te kunnen stellen op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb. De ideële organisatie moet overigens wel over rechtspersoonlijkheid beschikken, wanneer een beroep gebaseerd is op een eigen belang zoals bedoeld in artikel 1:2 lid 1 Awb wordt dit vereiste niet gesteld.<sup>124</sup>

In de uitspraak 'Stichting openbare Ruimte' van 1 oktober 2008 is door de Afdeling een nadere invulling gegeven aan de eisen waaraan rechtspersonen die procederen ter bescherming van het algemeen belang op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb moeten voldoen. Uit de statutaire doelstelling en 'blijkens zijn feitelijke werkzaamheden' moet afgeleid kunnen worden dat een rechtspersoon een rechtstreeks bij het besluit betrokken algemeen of collectief belang 'in het bijzonder behartigt'.<sup>125</sup> De formulering van deze vereisten in de wet en de jurisprudentie lijkt cumulatief te zijn, maar volgens Konijnenbelt moeten deze criteria als communicerende vaten gezien worden. Een eventueel te ruim geformuleerd statutair doel kan wellicht gerepareerd worden als uit de feitelijke werkzaamheden valt af te leiden dat de betreffende rechtspersoon wel een voldoende specifiek en relevant belang heeft bij het bestreden besluit.<sup>126</sup> Één bepaalde soort werkzaamheden wordt in dezelfde uitspraak door de Afdeling categorisch uitgesloten als relevante feitelijke werkzaamheden.

---

121 Zie voor een bespreking van het beroepsrecht van belangenorganisaties in Nederland: J.C.A. De Poorter, *De belanghebbende, Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 169-183.

122 Zie paragraaf 3.2 voor een bespreking van dit gevolg van het systeem van "Individualrechtsschutz" op grond van §42 VwGO.

123 Zie voor een bespreking van om welke milieunormen het hier gaat, gelet op het Schutznormvereiste, paragraaf 3.4 en paragraaf 6.3.

124 R.J.N. Schlössels, *De belanghebbende; Monografieën Algemene wet bestuursrecht, deel A9*, Deventer: Kluwer 2004, p. 45-46 en 107-113.

125 AbRS 1 oktober 2008 (Stichting Openbare Ruimte), nr. 200801150/1, LJN: BF3911, AB 2008/348, m.nt. F.C.M.A Michiels, r.o. 2.3.

126 W. Konijnenbelt, 'Gemengde milieuorganisaties?', in: *NJB* 2009, 393.

*“De Afdeling overweegt dat het louter in rechte opkomen tegen besluiten als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. [...] De uitleg van de criteria van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, zou er dan op neerkomen dat het beroepsrecht in feite voor een ieder open zou staan (actio popularis).”<sup>127</sup>*

Dit betekent dat milieuorganisaties die trachten het milieu te beschermen door in rechte op te komen tegen besluiten in Nederland geen toegang zullen hebben tot de rechter. In Duitsland geldt dit vereiste niet. Wat dat betreft is het Nederlandse bestuursprocesrecht dus strikter dan het Duitse recht, uit de Trianel-uitspraak is echter niet af te leiden of dit strengere Nederlandse criterium in strijd is met artikel 1 lid 2 en artikel 10bis m.e.r-richtlijn. Nader onderzoek of nieuwe prejudiciële vragen aan het Hof zouden hier meer duidelijkheid over kunnen verschaffen.

Een ontwikkeling in het Nederlandse bestuursprocesrecht ten aanzien van het natuurbeschermingsrecht die terecht door Bodelier<sup>128</sup> wordt opgemerkt, is de interpretatie van artikel 1:2 lid 3 Awb door de Afdeling ten aanzien van natuurorganisaties. Door een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 31 maart 2011<sup>129</sup> leek het erop dat de criteria voor collectief belanghebbenden wel zeer strikt toegepast zouden gaan worden ten aanzien van natuurorganisaties. Het leek er even op dat rechtspersonen die op wilden komen voor het behoud van bepaalde planten- of diersoorten, alleen als belanghebbende erkend zouden worden wanneer hun statuten en feitelijke werkzaamheden ook specifiek op die soorten gericht zou zijn.<sup>130</sup> De Voorzitter van de Afdeling overwoog in deze uitspraak:

*“Uit de statuten blijkt niet dat zij zich het belang van de bescherming van in de bij voormeld besluit verleende ontheffing genoemde diersoorten heeft aangetrokken. De door haar gestelde feitelijke werkzaamheden, wat daar ook van zij, houden evenmin voldoende verband met deze diersoorten.”<sup>131</sup>*

Bodelier vraagt zich mijns inziens terecht af of deze uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling 'gelet op Europeesrechtelijke verplichtingen' niet te streng is.<sup>132</sup> Na de afronding van het artikel door Bodelier heeft de Afdeling in een uitspraak van 15 februari 2012<sup>133</sup> echter bepaald dat een dergelijk vereiste niet door de rechter kan worden gesteld omdat dit zou leiden tot verdergaande beperkingen dan de wetgever voor ogen gehad heeft. Deze potentiële strijdigheid van het Nederlandse bestuursprocesrecht ten aanzien van het natuurbeschermingsrecht is daarmee mijns inziens opgelost. Al overwoog de Afdeling in rechtsoverweging 2.7.1 van een uitspraak van 15 februari 2012 wel dat 'het gebied waarop de aanvraag voor de ontheffing betrekking heeft, [...] binnen de in de statuten genoemde territoriale begrenzing [ligt]'. Nog wel relevant is de vraag of deze territoriale toets ten aanzien van de statuten, en mogelijk ook de feitelijke werkzaamheden van rechtspersonen, niet te streng geïnterpreteerd wordt door de bestuursrechter. Het Nederlandse bestuursrecht komt op dit punt overigens in geen enkel opzicht in de buurt van het Duitse recht als het gaat om het beperken van het beroepsrecht van milieuorganisaties ten aanzien van het natuurbeschermingsrecht.

---

127 AbRS 1 oktober 2008 (Stichting Openbare Ruimte), nr. 200801150/1, LJN: BF3911, AB 2008/348, m.nt. F.C.M.A Michiels, r.o. 2.3.

128 M.H.W. Bodelier, 'Het Europees Hof zet de deur voor milieuorganisaties verder open', in: *Gst.* 2012/31.

129 Vz. AbRS 31 maart 2011 (Moordrechtse Milieuvereniging), nr. 201102308/1/H3 en 201102308/2/H3, LJN: BQ0258, AB 2011/160, m.nt. L.J.A. Damen.

130 Zie hierover onder meer Vz. AbRS 31 maart 2011 (Moordrechtse Milieuvereniging), nr. 201102308/1/H3 en 201102308/2/H3, LJN: BQ0258, AB 2011/160, m.nt. L.J.A. Damen en 'Gemangelde milieuorganisaties?' van W. Konijnenbelt in *NJB* 2009/393.

131 Vz. AbRS 31 maart 2011 (Moordrechtse Milieuvereniging), nr. 201102308/1/H3 en 201102308/2/H3, LJN: BQ0258, AB 2011/160, m.nt. L.J.A. Damen, r.o. 2.3.2.

132 M.H.W. Bodelier, 'Het Europees Hof zet de deur voor milieuorganisaties verder open', in: *Gst.* 2012/31.

133 AbRS 15 februari 2012 (Stichting de Woudreus), nr. 201104809/1/T1/A3, LJN: BV5108, AB 2012/81, m.nt. L.J.A. Damen

## 6.2.2 *Categorieën van besluiten*

Zoals in hoofdstuk 4 en 5 besproken is, is het beroepsrecht op grond van het Bundesnaturschutzgesetz beperkt tot een aantal zeer specifieke categorieën van besluiten. In Nederland is het tegenovergestelde het geval. De mogelijkheden voor milieuorganisaties om schendingen van het natuurbeschermingsrecht aan een bestuursrechter voor te leggen zijn veel ruimer. Het beroepsrecht is niet beperkt tot specifiek bepaalde besluiten, maar omvat alle besluiten tenzij deze nadrukkelijk uitgesloten zijn van beroep op grond van artikel 8:2 tot en met 8:5 Awb of een bijzondere wet.

Op grond van artikel 8:5 Awb en de bijlage, onder e, ten derde bij de Awb zijn ten aanzien van het natuurbeschermingsrecht alleen de artikelen 17 en 23 van de Natuurbeschermingswet 1998 uitgezonderd van beroep. Deze artikelen betreffen respectievelijk het vaststellen van een beheerplan voor een natuurmonument en het aanwijzen van een beschermd landschapsgezicht. Daarnaast geldt voor het natuurbeschermingsrecht de algemene uitzonderingen van artikel 8:2 en 8:3 Awb waardoor het niet mogelijk is om in beroep te gaan bij de bestuursrechter tegen algemeen verbindende voorschriften en besluiten ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Op grond van het Ambtenarenwet II/Changoe arrest van de Hoge Raad<sup>134</sup> kunnen milieuorganisaties in Nederland mogelijke schendingen van milieuvoorschriften wel altijd nog als onrechtmatige daad ter beoordeling voorgelegd worden aan de burgerlijk rechter als restrechter. In rechtsoverweging 3.2 van dit arrest overweegt de Hoge Raad:

*"Wanneer een administratieve rechter bevoegd is van een geschil kennis te nemen, doet zulks in het algemeen niet af aan de bevoegdheid van de burgerlijke rechter op grond van art. 2 RO, met name niet aan zijn bevoegdheid tot vorderingen uit onrechtmatige daad. Wel dient de eiser door de burgerlijke rechter niet ontvankelijk te worden verklaard, wanneer, kort gezegd, de administratieve rechter voldoende rechtsbescherming biedt."*

De bevoegdheid van de Duitse administratieve rechter is geregeld in §40 VwGO. In lid 1 van dit artikel is bepaald dat de bestuursrechter bevoegd is kennis te nemen van alle 'öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten', voor zover die niet door een 'Bundesgesetz' nadrukkelijk aan een andere rechter zijn toegewezen. In §19, lid 4 Grundgesetz is bepaald dat een ieder die door de overheid in zijn rechten is aangetast toegang tot een rechter heeft, als geen enkele andere rechter bevoegd is.<sup>135</sup> Dit betekent dat de Duitse burgerlijk rechter net zoals in Nederland een functie vervult als restrechter, maar wel op een andere manier. In Duitsland is de burgerlijk rechter alleen bevoegd wanneer geen enkele andere rechter bevoegd is. Dit betekent naar alle waarschijnlijkheid dat de burgerlijk rechter geen optie is als, zoals in de Trianel-zaak het geval was, de bestuursrechter wel bevoegd is, maar het beroep van de appellant niet-ontvankelijk is. Op grond van het Ambtenarenwet II/Changoe arrest is de Nederlandse burgerlijk rechter ook bevoegd wanneer de bestuursrechter eveneens bevoegd is.

## 6.3 Het relativiteitsvereiste

In algemene zin wordt een relativiteitsvereiste, waarvan het Schutznorm-vereiste een verbijzondering is, "vooral gezien als een mogelijkheid om te voorkomen dat de bestuursrechter moet overgaan tot vernietiging van een besluit dat de realisering van een project met grote maatschappelijke betekenis mogelijk maakt, wegens strijd met een wettelijk voorschrift dat niet is geschreven om de belangen van de eisende partij te behartigen en te beschermen".<sup>136</sup> De bestuursprocesrechtelijke regels in Duitsland en Nederland verschillen aanzienlijk als het gaat om

<sup>134</sup> HR 28 februari 1992 (Ambtenarenwet II/Changoe), AB 1992/301.

<sup>135</sup> L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 179.

<sup>136</sup> P.A. Willemsen, 'Een relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht: meer rechtsbescherming? Een vergelijking tussen het Nederlandse en het Duitse bestuursprocesrecht', in: *Trema* 2010, p. 346.

het soort normen waarvan schendingen voorgelegd kunnen worden aan de rechter. Het belanghebbendebegrip is in de jurisprudentie, afhankelijk van het soort besluit en het soort norm dat geschonden zou zijn, nader ingevuld. Maar het is in Nederland, in tegenstelling tot Duitsland, niet zo dat niemand ontvankelijk zou kunnen zijn ten aanzien van schendingen van bepaalde (milieu)normen. Ongeacht om welke geschonden (milieu)norm het gaat, er kunnen altijd (rechts)personen zijn die voldoen aan de vereisten van artikel 1:2 Awb. In Nederland speelt de vraag welke normen mogelijk geschonden worden dus een heel andere rol dan in Duitsland bij de vraag of een bepaalde (rechts)persoon ontvankelijk is. Sterker nog, in Nederland speelt het relativiteitsvereiste géén rol ten aanzien van de ontvankelijkheid, maar wel een rol die vergelijkbaar is met in paragraaf 3.2 besproken §113 VwGO. Deze verschillende interpretaties van het relativiteitsvereiste worden hierna verder uiteengezet, en langs de meetlat van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn gelegd op basis van de Trianel-uitspraak. Vervolgens wordt ook ingegaan op de inhoudelijke maatstaf van het relativiteitsvereiste in Duitsland en Nederland. Wanneer wordt een belang niet geacht te worden beschermd door een norm?

### **6.3.1 Fases van gerechtelijke toetsing**

De Poorter e.a. beschrijven in hun onderzoek naar het relativiteitsvereiste als mogelijke herijking van het Nederlandse belanghebbendebegrip drie mogelijke benaderingen die allen erop neer komen dat 'een appellant jegens zijn wederpartij slechts aanspraak kan maken op inachtneming van die rechtsnormen die mede zijn belang beogen te beschermen'.<sup>137</sup> Bij de ontvankelijkheidsvraag kan door de rechter direct in volle omvang onderzocht worden of er aan het relativiteitsvereiste voldaan wordt, of alleen marginaal waarbij de niet-ontvankelijkheid slechts uitgesproken wordt wanneer het evident is dat een norm niet beoogt het belang van de appellant te beschermen. Ook is het mogelijk dat pas bij de beoordeling ten gronde getoetst wordt aan het relativiteitsvereiste. §42 VwGO is een voorbeeld van de tweede interpretatie, maar op grond van §113 VwGO maakt ook de derde interpretatie van het relativiteitsvereiste onderdeel uit van het Duitse bestuursprocesrecht. De eerste zin van §113, lid 1 VwGO luidt:

*"Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf."*

Alleen wanneer er sprake is van een onrechtmatigheid die leidt tot een schending van een 'subjektives öffentliches Recht' van de appellant, kan het beroep leiden tot vernietiging van de 'Verwaltungsakt'. Zoals in de vorige paragraaf besproken is, kent Nederland geen relativiteitsvereiste ten aanzien van het ontvankelijkheidscriterium. Met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet is wel een relativiteitsvereiste ingevoerd voor de beoordeling van het beroep ten gronde. Het relativiteitsvereiste speelt dus geen rol bij de fase van de vaststelling van de ontvankelijkheid van het beroep, maar wel in de fase van de inhoudelijke beoordeling van het beroep. Artikel 1.9 Chw luidt:

*"De administratieve rechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."*

Het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw is op grond van artikel 1.1 lid 1 Chw alleen van toepassing op gebiedsontwikkelingsplannen, projectuitvoeringsbesluiten en specifiek in bijlage I en II Chw aangewezen ruimtelijke en infrastructurele projecten. Het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht voorziet met het beoogde artikel 8:69a Awb in een relativiteitsvereiste dat

---

<sup>137</sup> J.C.A. De Poorter e.a., *Herijking van het belanghebbendebegrip; Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*. Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2004, p. 26 en 30-32.

inhoudelijk vergelijkbaar is met artikel 1.9 Chw, maar dan van toepassing is op alle bestuursrechtelijke rechtszaken.<sup>138</sup> Het was nog even de vraag of deze invoering van het relativiteitsvereiste over de volle breedte van het bestuursprocesrecht onderdeel uit zou maken van de nieuwe wet doordat in de Tweede Kamer een amendement ingediend was dat beoogde deze bepaling uit het wetsvoorstel te schrappen. Dit amendement kon echter niet op de steun van een meerderheid van de Tweede Kamer rekenen. Wel is unaniem besloten tot een evaluatie van de invoering van het relativiteitsvereiste in de Awb na vijf jaar.<sup>139</sup>

Dit betekent dat Nederland zowel op grond van het huidige recht, als het vermoedelijk toekomstige recht, een §42 VwGO-achtige bepaling kent, maar geen §113 VwGO-achtige bepaling.<sup>140</sup> In het Nederlandse bestuursprocesrecht is dus gekozen voor de toetsing aan het relativiteitsvereiste als onderdeel van de toetsing ten gronde, en niet als ontvankelijkheidscriterium. Dit betekent volgens Marseille:

*"Tegen besluiten op grond van de Chw kan elke belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb opkomen, maar mocht de bestuursrechter constateren dat het besluit onrechtmatig is, dan blijft, zo is in artikel 1.9 Chw te lezen, desondanks vernietiging achterwege als het rechtsbeginsel of de rechtsregel waarmee het besluit in strijd is 'kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept'."*

Aangezien de tekst van het beoogde nieuwe artikel 8:69a Awb overeenkomt met de tekst van artikel 1.9 Chw, geldt deze mijns inziens terechte conclusie van Marseille ook voor dit toekomstige relativiteitsvereiste. Wat dat betreft ben ik het niet eens met auteurs die het relativiteitsvereiste koppelen aan het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb. Zo noemt Douma de hiervoor reeds besproken uitspraak van 31 maart 2011 over het specifiek noemen van diersoorten in statutaire bepalingen<sup>141</sup> 'een van de eerste zaken is waarin het relativiteitsvereiste aan de orde kwam'. De conclusie van de rechter dat de statutaire doelen van een vereniging te weinig onderscheidend zijn om te kunnen oordelen dat de vereniging 'rechtstreeks belang had bij een besluit'<sup>142</sup>, ziet op de ontvankelijkheid van het beroep in de zin van artikel 8:1 jo. 1:2 lid 3 Awb. De conclusie van de rechter ziet niet op de toetsing van het beroep ten gronde aan een relativiteitsvereiste in de zin van artikel 1.9 Chw en het beoogde artikel 8:69a Chw.<sup>143</sup>

### 6.3.2 Beschermde belangen

Het Nederlandse relativiteitsvereiste verschilt niet alleen van het Duitse Schutznorm-vereiste doordat het alleen van toepassing is verklaard op de beoordeling ten gronde. Ook inhoudelijk wordt er een andere maatstaf gehanteerd voor de vraag of een rechtsnorm strekt tot bescherming van het

138 Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht), Kamerstukken II 2009-2010, 32 450. Het voorgestelde artikel 8:69a Awb zal naar alle waarschijnlijkheid luiden: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

139 Zie voor het amendement dat strekte tot het schrappen van het relativiteitsvereiste Kamerstukken II 2011-2012, 32 450, nr. 15, voor het amendement dat strekte tot een evaluatie van het relativiteitsvereiste na vijf jaar Kamerstukken II 2011-2012, 32 450, nr. 16, en voor een overzicht van de stemmingen Kamerstukken II 2011-2012, 32 450, nr. 68, item 10.

140 B. Marseille, 'Toegang tot de bestuursrechter in Nederland en Duitsland', in: AA 2011, p. 241.

141 Vz. AbRS 31 maart 2011 (Moordrechtse Milieuvereniging), nr. 201102308/1/H3 en 201102308/2/H3, LJN: BQ0258, AB 2011/160, m.nt. L.J.A. Damen.

142 W. Th. Douma, 'Grenzen aan het beperken van de toegang tot de rechter in milieuzaken volgens het Europese Hof van Justitie', in: *NtEr* 2011/10, p. 340, onder verwijzing naar Vz. AbRS 31 maart 2011 (Moordrechtse Milieuvereniging), nr. 201102308/1/H3 en 201102308/2/H3, LJN: BQ0258.

143 Een ander voorbeeld: M.H.W. Bodelier stelt in 'Het Europees Hof zet de deur voor milieuorganisaties verder open' (*Gst.* 2012/31) bij een bespreking van het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb: "Er hoeven in de meeste gevallen bijvoorbeeld geen subjectieve rechten te zijn geschonden om als belanghebbende bij een besluit te kwalificeren". Ter verduidelijking staat in een noot: "Dit zogenoemde relativiteitsvereiste is wel in opkomst, zie bijv. art. 1.9 Chw en het waarschijnlijk toekomstige art. 8:69a Awb."

belang van de appellant. In Duitsland is er alleen sprake van relativiteit als de geschonden rechtsnorm specifiek beoogt het belang van de appellant te beschermen, en hem dus een 'subjektives öffentliches Recht' gegeven heeft dat geschonden is door het bestreden besluit. Er is alleen sprake van relativiteit, als dit uit een Schutznorm valt af te leiden. In Nederland is voor een andere benadering gekozen. In principe is er sprake van relativiteit, tenzij de geschonden norm 'kennelijk' niet strekt het belang van de appellant te beschermen.

Het Nederlandse relativiteitsvereiste verschilt ook van het Duitse Schutznormvereiste ten aanzien van de belangen die beschermd worden. De Nederlandse rechter heeft het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw namelijk zo geïnterpreteerd dat 'individuele belangen van burgers samen kunnen gaan met de algemene belangen van een publieke norm, zoals de Nbw 1998'.<sup>144</sup> Dit is een wezenlijk verschil met het Schutznorm-vereiste van §42 en §113 VwGO. Het Duitse relativiteitsvereiste leidt er immers juist toe dat rechtsnormen die het algemeen belang beogen te beschermen per definitie géén 'subjektives öffentliches Rechte' in het leven roepen en dus niet tot een ontvankelijk en gegrond verzoek kunnen leiden.

Sinds de invoering van het relativiteitsvereiste in artikel 1.9 Chw heeft de Afdeling al meerdere keren aanvaard dat burgers en collectief belanghebbende rechtspersonen belangen hebben die beschermd worden door de Natuurbeschermingswet 1998. Hiervoor beoordeelt de Afdeling telkens of een belanghebbende zich in dat specifieke geval al dan niet beroept op een bepaling die kennelijk niet strekt tot bescherming van zijn belangen. Ten aanzien van een collectief belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb overwoog de Afdeling:

*"De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemeen belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Nu de statutaire belangen van de vereniging mede betrekking hebben op de bescherming van bepaalde natuurwaarden, vallen deze belangen in dit geval samen met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen, zodat [niet kan] worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van haar belangen."*<sup>145</sup>

In deze zaak ging het om de Vereniging Visstandverbetering Maas, die als hoofddoelstelling heeft 'de optimale gelegenheid te bieden tot het beoefenen van de sportvisserij'. Nu zelfs ten aanzien van deze rechtspersoon door de Afdeling geoordeeld is dat de verwijzing in de statuten naar het beschermen van bepaalde natuurwaarden voldoende is om te voldoen aan het vereiste van artikel 1.9 Chw, zal het relativiteitsvereiste vermoedelijk natuurorganisaties niet ernstig beperken in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Het hangt in Nederland van de omstandigheden van het geval af of een belanghebbende zich kan beroepen op een norm die het algemene belang beoogt te beschermen, zonder op de barrière van het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw te stuiten. In Duitsland is een dergelijke beoordeling op grond van de omstandigheden van het geval vrijwel niet nodig ten aanzien van het algemeen belang beschermende bepalingen. Daar kan een milieuorganisatie zich alleen op dergelijke bepalingen beroepen als voldaan wordt aan de criteria om als natuurorganisatie erkend te worden, en het bestreden besluit binnen het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09 past.

## 6.4 Conclusie

In hoeverre spelen de twee vraagstukken die op basis van de Trianel-uitspraak de strijdigheid met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn in Duitsland bepalen – de beperking van het beroepsrecht van natuurorganisaties tot zeer specifieke categorieën van besluiten en de beperking van het beroepsrecht van milieuorganisaties tot 'Schutznormen' – ook een rol in Nederland? Na de

<sup>144</sup> A.C.A. Wit, 'Het relativiteitsvereiste: een helder begrip', in: *PB* 2012/2, p. 13.

<sup>145</sup> AbRS 14 september 2011 (Vereniging Visstandverbetering Maas), nr. 201011817/1/R2, LJN: BS8857, r.o. 2.7.4, *BR* 2011/191, m.nt. H.E. Woldendorp.

bestudering van het ontvankelijkheidscriterium en het relativiteitsvereiste in Nederland is er mijns inziens maar één antwoord mogelijk op die vraag: niet. Zowel ten aanzien van het ontvankelijkheidscriterium, als ten aanzien van het relativiteitsvereiste zijn er grote verschillen tussen het bestuursprocesrecht in Duitsland en Nederland. En die verschillen zijn zo groot dat het Nederlandse recht in ieder geval niet op dezelfde manier als het Duitse bestuursprocesrecht op basis van de Trianel-uitspraak in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.

Milieuorganisaties worden in Nederland niet belemmerd bij het ter toetsing aan de rechter voorleggen van mogelijke schendingen van milieuvoorschriften doordat hun beroepsrecht beperkt is tot specifieke categorieën van besluiten, of normen die individuele belangen beogen te beschermen. Integendeel zelfs. Milieuorganisaties kunnen in Nederland niet alleen naar de bestuursrechter stappen om schendingen van milieuvoorschriften door overheidsbesluiten te laten toetsen, maar ook naar de burgerlijk rechter. Ook worden milieuorganisaties niet belemmerd in het toezien op de naleving van het algemeen belang beschermende normen. Artikel 1:2 lid 3 Awb voorziet op dit punt juist in een ruime regeling voor rechtspersonen die gezien hun statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden aantoonbaar algemene belangen behartigen.

Nederland kent sinds kort wel een relativiteitsvereiste, maar dit is van een geheel andere aard dan het Duitse Schutznorm-vereiste, waardoor ook op dit punt mijns inziens geen strijdigheid van het Nederlandse bestuursprocesrecht uit de Trianel-uitspraak valt af te leiden. De Trianel-uitspraak is helemaal toegespitst op de ontvankelijkheid van milieuorganisaties. Het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw en het beoogde artikel 8:69a Awb, ziet helemaal niet op de ontvankelijkheid maar op de beoordeling ten gronde door de rechter. Bovendien sluit dit relativiteitsvereiste, net zoals het Nederlandse ontvankelijkheidscriterium, beroepsgronden ten aanzien van het algemeen belang beschermende normen niet uit. Zowel omwonenden, als milieuorganisaties kunnen zich beroepen op dergelijke normen, mits zij als belanghebbende worden aangemerkt op grond van respectievelijk artikel 1:2 lid 1 of lid 3 Awb.

Er is mijns inziens dus geen enkele reden om aan te nemen dat het Nederlandse bestuursprocesrecht vanwege overeenkomsten met het Duitse recht op voor de Trianel-uitspraak essentiële elementen, in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Dit wil overigens niet zeggen dat het Nederlandse bestuursprocesrecht niet in strijd met Europees recht is, gelet op de Trianel-uitspraak. Het kan immers ook zijn dat elementen die specifiek zijn voor het Nederlandse bestuursprocesrecht naar alle waarschijnlijkheid in strijd zijn met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Op deze mogelijke implicaties van de Trianel-uitspraak wordt in het volgende afsluitende hoofdstuk ingegaan.



## 7. Conclusie

### 7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk zal op basis van de beantwoording van de deelvragen een conclusie getrokken worden ten aanzien van de hoofdvraag:

*Wat zijn de mogelijke implicaties van de Trianel-uitspraak voor het Nederlandse bestuursprocesrecht?*

Hiervoor beoordeel ik eerst of het Nederlandse bestuursprocesrecht, gelet op de Trianel-uitspraak, op dit moment in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn is. Dit lijkt op het eerste gezicht niet het geval te zijn, aangezien uit de beantwoording van de laatste deelvraag in hoofdstuk zes blijkt dat het Duitse rechtsstelsel fundamenteel verschilt van het Nederlandse bestuursprocesrecht. Een nadere analyse van het Nederlandse belanghebbendebegrip toont echter aan dat het Nederlandse bestuursprocesrecht naar alle waarschijnlijkheid wel degelijk elementen in zich heeft die in strijd zijn met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.

Na een korte samenvatting van de bevindingen tot nu toe, zal eerst ingegaan worden op het Nederlandse relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw en het beoogde artikel 8:69a Awb. Daarbij onderbouw waarom de Trianel-uitspraak volgens mij geen implicaties heeft voor dit element van het Nederlandse bestuursprocesrecht. Vervolgens ga ik in op de manier waarop belanghebbendheid van milieuorganisaties getoetst wordt aan artikel 1:2 lid 3 Awb. In de wijze waarop dit gebeurt, en de criteria die daarbij gehanteerd worden, schuilen namelijk mijns inziens wel elementen die op grond van de overwegingen van het Hof in de Trianel-uitspraak in strijd zijn met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Naar aanleiding van die analyse zal ik tot slot aanbevelingen doen hoe deze mogelijke strijdigheid van het Nederlandse recht nader onderzocht kan worden, en wellicht ook hersteld zou kunnen worden.

In de Trianel-uitspraak heeft het Hof, zoals uiteengezet in paragraaf 2.3, uitleg gegeven aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. De zinsnede dit artikel dat milieuorganisaties geacht worden rechten te hebben waar inbreuk op kan worden gemaakt heeft volgens het Hof rechtstreekse werking. Dit betekent dat milieuorganisaties in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn op grond van dit artikel altijd toegang moeten krijgen tot een rechter om mogelijke schendingen van "voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen alsook de voorschriften van Unierecht op milieugebied die rechtstreekse werking hebben" te laten toetsen.<sup>146</sup> Of naar Nederlands recht: erkende milieuorganisaties worden geacht voldoende belang te hebben, en kunnen zich hier desnoods op basis van de rechtstreekse werking van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn op beroepen.<sup>147</sup> Hieruit volgt dat het Nederlandse bestuursprocesrecht in strijd is met Europees recht als milieuorganisaties die voldoen aan de vereisten van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn, de mogelijkheid onthouden wordt om schendingen van milieuvoorschriften voor te leggen aan een rechter, omdat zij wegens onvoldoende belang niet ontvankelijk zouden zijn. Het is dan ook zaak om vast te stellen of dit laatste momenteel plaats vindt in Nederland.

Het Duitse bestuursprocesrecht is in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn omdat milieuorganisaties ten aanzien van bepaalde milieuvoorschriften volgens §2 UmwRG geen rechten hebben waarop een inbreuk gemaakt kan worden, en dus niet ontvankelijk zijn (zie hoofdstuk drie). Het gaan dan specifiek om milieuvoorschriften die alleen het algemeen belang beogen te beschermen en daarom niet aangemerkt kunnen worden als 'Schutznormen'. §61 BNatSchG '02

---

<sup>146</sup> HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 48, 50 en de verklaring voor recht, onder 1.

<sup>147</sup> Idem, ro. 40.

bevatte naast het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ook een beroepsrecht voor natuurorganisaties. Dit beroepsrecht is echter, zoals beschreven is in hoofdstuk vier, alleen van toepassing op zeer specifieke categorieën van besluiten. Hierdoor vormt dit natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrecht geen volledige oplossing voor de strijdigheid van het Duitse bestuursprocesrecht met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.

Het natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrecht op grond van het Bundesnaturschutzgesetz is nog altijd alleen van toepassing op specifieke categorieën van besluiten. De manier waarop die categorieën door de rechter geïnterpreteerd worden, is wel gewijzigd sinds de inwerkingtreding van §64 BNatSchG '09. Zoals blijkt uit hoofdstuk vijf, is de strijdigheid van het Duitse bestuursprocesrecht met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn door deze wijziging in de jurisprudentie inmiddels al aanmerkelijk verminderd. Deze verbetering blijft echter beperkt tot het natuurbeschermingsrecht, en ook op dat terrein voldoet het beroepsrecht van Duitse milieuorganisaties nog altijd niet aan de eisen van het Europees recht.

Dat er een verbetering is opgetreden ten aanzien van het natuurbeschermingsrechtelijke beroepsrecht in Duitsland blijkt met name uit het feit dat de Trianel-zaak – de zaak naar aanleiding waarvan het Hof de strijdigheid van het Duitse bestuursprocesrecht met het Europees recht vaststelde – op grond van het huidige Duitse recht anders beoordeeld zou zijn door de bestuursrechter. Uit de analyse van hoofdstuk vijf blijkt namelijk dat de bestreden besluiten uit die zaak wel onder het toepassingsbereik van §64 BNatSchG '09 zouden vallen. De BUND zou daardoor op grond van dat artikel wel ontvankelijk geweest zijn op basis van het Duitse bestuursprocesrecht. De milieuorganisatie zou op basis van het huidige recht niet belemmerd zijn geweest in de mogelijkheid om in strijd met het milieurecht vastgestelde besluiten ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Daardoor zou er in deze specifieke casus dus geen sprake zijn van strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.

Voor het Duitse bestuursprocesrecht geldt al dat de wijze waarop het beroepsrecht voor milieuorganisaties geregeld is, niet zonder meer ten aanzien van alle besluiten en alle milieuvoorschriften in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Uit de Trianel-uitspraak blijkt dat het Duitse bestuursprocesrecht in ieder geval in strijd is met Europees recht, voor zover het beroepsrecht van milieuorganisaties uitgesloten is vanwege de eis in het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz dat een milieuvoorschrift 'Rechte Einzelner begründet'. Indirect valt uit de uitspraak van het Europese Hof van Justitie ook af te leiden dat het in strijd met Europees recht is dat het beroepsrecht van natuurorganisaties op grond van het Bundesnaturschutzgesetz beperkt is tot bepaalde categorieën van besluiten, aangezien milieuorganisaties hierdoor eveneens belemmerd worden in hun mogelijkheden om besluiten ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Deze oorzaken van strijdigheid met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn komen niet voor bij het beroepsrecht van Nederlandse milieuorganisaties, zoals duidelijk is geworden in hoofdstuk zes. Hierna onderzoek ik daarom elementen die specifiek zijn voor het Nederlandse bestuursprocesrecht.

## 7.2 Implicaties voor het Nederlandse relativiteitsvereiste

De mogelijkheden voor Nederlandse milieuorganisaties om op grond van artikel 8:1 jo. 1:2 lid 3 Awb beroep in te stellen ter behartiging van algemene belangen kent – net zoals de mogelijkheden ter behartiging van eigen belangen op grond van lid 1 van artikel 1:2 Awb – geen beperking tot bepaalde soorten milieuvoorschriften of bepaalde categorieën van besluiten. Uit de Trianel-uitspraak is volgens mij daarom niet af te leiden dat het Nederlandse relativiteitsvereiste in strijd zou zijn met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Ons rechtsstelsel kent immers geen relativiteitsvereiste als onderdeel van het ontvankelijkheidscriterium waardoor milieuorganisaties "de mogelijkheid ontzegd [wordt] zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van een vergunning voor projecten die 'aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben' in de zin van artikel 1, lid 1 [van de m.e.r.-richtlijn], te beroepen op schending van een uit het Unierecht voortvloeiend voorschrift van milieubescherming, op grond dat het voorschrift alleen de belangen

van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen".<sup>148</sup>

Ook het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw en het beoogde artikel 8:69a Awb hebben dit niet tot gevolg. In tegenstelling tot het Duitse Schutznormvereiste houdt dit relativiteitsvereiste niet in dat de toetsing van normen voor iedereen uitgesloten wordt, zoals bleek uit de hoofdstuk zes. De Trianel-uitspraak heeft mijns inziens in ieder geval geen strijdigheid met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn aan het licht gebracht, omdat zoals Backes ook stelt, "de Nederlandse wetgever terecht nog steeds van opvatting dat milieuorganisaties nu juist die normen moeten kunnen inroepen".<sup>149</sup>

Backes stelt ook dat particulieren door het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw bepaalde normen niet meer in zouden kunnen roepen "omdat ze de bescherming van algemene belangen tot strekking hebben".<sup>150</sup> Deze conclusie deel ik niet, omdat sindsdien uit de eerste uitspraken van de Afdeling gebleken is dat het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw op een andere wijze toegepast wordt. Zo komt Wit<sup>151</sup> in haar analyse van diverse actuele uitspraken van de Afdeling over artikel 1.9 Chw tot de conclusie dat "individuele belangen van burgers samen kunnen gaan met de algemene belangen van een publieke norm, zoals de Natuurbeschermingswet 1998". De Poorter komt tot eenzelfde analyse:

*"Het vertrekpunt van de redenering in het Duitse recht is – anders dan het geval lijkt te zijn bij de relativiteitseis in het Nederlandse recht – niet de vraag of het belang waarin een appellant vraagt te worden beschermd een belang is dat congrueert met het algemene belang dat de ingeroepen norm beoogt te beschermen."*<sup>152</sup>

De conclusie van De Poorter dat 'de prejudiciële beslissing van het HvJ EU in de Trianel [...] dan ook voor het Nederlandse bestuursrecht vooralsnog nauwelijks consequenties [lijkt] te hebben' gaat mij te ver omdat daarbij voorbij gegaan wordt aan mogelijke implicaties van de Trianel-uitspraak die niet gerelateerd zijn aan het relativiteitsvereiste. Zoals uit de volgende paragraaf zal blijken, heeft de Trianel-uitspraak ten aanzien van de ontvankelijkheidstoets bij milieuorganisaties wel degelijk consequenties voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. Ook zijn er in de Trianel-uitspraak aanwijzingen te vinden dat het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw en het beoogde artikel 8:69a Awb in strijd zijn met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Het betreft echter alleen nog een aanwijzing, en geen duidelijke vaststelling dat een relativiteitsvereiste bij de beoordeling van ten gronde in strijd is met Europees recht. In de Trianel-uitspraak overweegt het Hof:

*"Allereerst dient te worden vastgesteld dat artikel 10bis, eerste alinea, van richtlijn 85/337 bepaalt dat enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van dit artikel het voorwerp moet kunnen zijn van een beroep bij een rechter om de 'materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten', zonder enige beperking van de middelen die ter ondersteuning van zulk een beroep kunnen worden aangevoerd."*<sup>153</sup>

Dit is de enige rechtsoverweging in de Trianel-uitspraak die niet specifiek op de fase van het vaststellen van de ontvankelijkheid ziet, maar van toepassing lijkt te zijn op alle fases van de procedure bij de rechter. Het is daardoor een vreemde eend in de bijt. En het lijkt me niet terecht om op basis van alleen deze overweging te concluderen dat ten aanzien van beroepen ingesteld door milieuorganisaties geen enkele variant van het relativiteitsvereiste in overeenstemming kan zijn met

---

148 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, verklaring voor recht, onder 1.

149 Ch. W. Backes, 'Ongeacht het door de lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid hebben milieuorganisaties het recht om beroep in te stellen om de materiële of formele rechtmatigheid van enig milieubesluit, handelen of nalaten aan te vechten', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: AB 2011/212.

150 Ch. W. Backes, 'Ongeacht het door de lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid hebben milieuorganisaties het recht om beroep in te stellen om de materiële of formele rechtmatigheid van enig milieubesluit, handelen of nalaten aan te vechten', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: AB 2011/212.

151 A.C.A. Wit, 'Het relativiteitsvereiste: een helder begrip', in: *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht*, 2012/2, p. 9-13.

152 J.C.A. de Poorter, 'Kroniek Bestuursprocesrecht', in: *NTB* 2012/4.

153 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in AB 2011/212, r.o. 37.

artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Op basis van de huidige lijn in de jurisprudentie is al duidelijk het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw er niet aan in de weg staat dat een milieuorganisatie zich beroept op milieunormen ter bescherming van het algemeen. Ik ben het met Backes<sup>154</sup> eens dat het daarom nog afwachten is hoe het relativiteitsvereiste toegepast wordt wanneer een milieuorganisatie zich beroept op een milieunorm die alleen beoogt bepaalde particuliere belangen te beschermen. Al vraag ik me af of dit niet vooral een theoretische discussie is, aangezien ik (behalve wellicht bepaalde geluidsnormen) geen voorbeelden ken van milieunormen die niet (mede) beogen het algemeen belang te beschermen. De vraag of artikel 10bis m.e.r.-richtlijn iedere vorm van een relativiteitsvereiste uitsluit, verdient mijns inziens in ieder geval nader onderzoek.<sup>155</sup>

### 7.3 Toetsing van 'voldoende belang' bij milieuorganisaties

Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is onderbouwd, is het Nederlandse bestuursprocesrecht in strijd met Europees recht als milieuorganisaties die voldoen aan de vereisten van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn, de mogelijkheid onthouden wordt om schendingen van milieuvoorschriften voor te leggen aan een rechter, omdat zij wegens onvoldoende belang niet ontvankelijk zouden zijn. Kent Nederland een dergelijke, volgens de Trianel-uitspraak ontoelaatbare, toetsing van 'voldoende belang' bij milieuorganisaties? In zijn analyse van de Trianel-uitspraak hint Jans<sup>156</sup> hier wel naar. En Bodelier<sup>157</sup> is van mening dat de Trianel-uitspraak vanzelfsprekend essentieel is omdat de Nederlandse (aanvullende) eisen aan (de onderscheidendheid) van de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden van een milieuorganisatie volgens hem strikt genomen in strijd zijn met artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus.<sup>158</sup>

Volgens Bodelier mag aan een 'niet-gouvernementele organisatie die zich inzet voor de bescherming van het milieu en die voldoet aan de nationale eisen' niet nog nadere eisen gesteld worden aan het vereiste belang, aangezien die organisatie op grond van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn geacht wordt voldoende belang te hebben. Bodelier vat de werking van de verdragsbepaling zoals die is uitgelegd in de Trianel-uitspraak mijns inziens correct samen, alleen is zijn conclusie dat het Nederlandse bestuursprocesrecht daarmee strikt genomen in strijd is niet zeer uitgebreid onderbouwd. Hij besteedt jammer genoeg geen aandacht aan de vraag wat de Nederlandse bestuursrechter precies doet als hij toetst aan artikel 1:2 lid 3 Awb. Wordt aangenomen dat een rechtspersoon een milieuorganisatie is als die zich als zodanig presenteert, en wordt vervolgens getoetst of die milieuorganisaties voldoende belang heeft bij een besluit? Want dan is er mijns inziens inderdaad sprake van strijd met 10bis m.e.r.-richtlijn. Een andere mogelijkheid is echter dat de bestuursrechter controleert of een organisatie een milieuorganisatie is in de zin van 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn, en er vervolgens geheel in lijn met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn vanuit gaat dat die milieuorganisatie voldoende belang heeft bij een besluit met mogelijke gevolgen voor het milieu.

Er mogen op nationaal niveau eisen gesteld worden waaraan organisaties moeten voldoen om als milieuorganisatie in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn erkend te worden. In hoeverre het

---

154 Ch. W. Backes, 'Ongeacht het door de lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid hebben milieuorganisaties het recht om beroep in te stellen om de materiële of formele rechtmatigheid van enig milieubesluit, handelen of nalaten aan te vechten', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: *AB* 2011/212.

155 Onder meer Wiggers-Rust heeft zich wel al uitgesproken over de vraag of artikel 9 Verdrag van Aarhus, dat deels door middel van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn is omgezet, zich verzet tegen een relativiteitsvereiste, in welke variant dan ook. Zie daarvoor L.F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht; Eenheid en verschil, in het bijzonder bij milieubelangen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 207-210.

156 Jans, 'Duits relativiteitsvereiste uit het UmweltRechtsbehelfgesetz in strijd met EU-recht', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: *M en R* 2011/140.

157 M.H.W. Bodelier, 'Het Europees Hof zet de deur voor milieuorganisaties verder open', in: *Gst.* 2012/31.

158 Artikel 10bis m.e.r.-richtlijn is een implementatie van artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn is een implementatie van artikel 2 lid 5 Verdrag van Aarhus. Aangezien de Trianel-uitspraak uitleg geeft aan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn, zijn mijn conclusies gericht op dit artikel, en niet zoals Bodelier op artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus, ook al verschillen de artikelen inhoudelijk gezien niet.

stellen van eisen aan (de onderscheidendheid) van de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden om te bepalen of een organisatie aangemerkt moet worden als milieuorganisatie, toegestaan is op grond van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn valt mijns inziens buiten de uitleg die het Hof in de Trianel-uitspraak gegeven heeft aan de m.e.r.-richtlijn. Het Nederlandse beroepsrecht van milieuorganisaties op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb kan dan ook alleen op basis van de Trianel-uitspraak in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn zijn, als de rechter niet toetst of een rechtspersoon een milieuorganisatie is, maar toetst of een milieuorganisatie voldoende belang heeft bij een besluit met mogelijke gevolgen voor het milieu.

Bodelier verwijst ter onderbouwing van zijn stelling<sup>159</sup> naar twee uitspraken: de Moordrechtse Milieuvereniging-uitspraak en de 1 oktober/Stichting openbare ruimte-uitspraak. De uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 31 maart 2011<sup>160</sup> is het meest opvallend omdat daarin ten aanzien van een ontheffing op grond van de Flora- en Faunawet vereist werd dat de Moordrechtse Milieuvereniging zich in de statutaire doelstelling en de feitelijke bezigheden (mede) moest richten op de in die ontheffing genoemde diersoorten. In rechtsoverweging 2.3.2 en 2.3.3 van deze uitspraak stelt de rechter dat de Moordrechtse Milieuvereniging terecht niet-ontvankelijk verklaard is omdat de door haar gestelde feitelijke werkzaamheden onvoldoende verband houden met de in de ontheffing genoemde diersoorten. De rechter toetst in deze uitspraak dus niet of de Moordrechtse Milieuvereniging een milieuorganisatie in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn is, maar of de milieuorganisatie voldoende belang heeft. Deze interpretatie van artikel 1:2 lid 3 Awb is in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn.

In een uitspraak van 15 februari 2012<sup>161</sup> heeft de Afdeling nadrukkelijk afstand genomen van deze lijn in de jurisprudentie die ingezet was door de Voorzitter van de Afdeling. Deze strijdigheid met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn is dus alweer ongedaan gemaakt. Overigens heeft de Afdeling deze uitspraak gedaan na de afsluiting van het artikel van Bodelier, waardoor het logisch is dat hij nog uitgaat van de lijn in de jurisprudentie zoals uiteengezet in Vz. AbRS 31 maart 2011 (Moordrechtse Milieuvereniging). Dit betekent dat alleen de tweede uitspraak die Bodelier noemt overblijft om te beoordelen of zijn conclusie dat de jurisprudentie van de Afdeling ten aanzien van artikel 1:2 lid 3 Awb strikt genomen in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. In de 1 oktober/Stichting Openbare Ruimte-uitspraak<sup>162</sup> bespreekt de Afdeling de lijn in de jurisprudentie ten aanzien van de toetsing van belanghebbendheid in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb:

*"Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt."*

Dit is een toets waarin vastgesteld wordt of een bepaalde organisatie voldoende belang heeft bij een bepaald besluit. Hiermee is de wijze waarop artikel 1:2 lid 3 Awb door de rechter geïnterpreteerd wordt, mijns inziens in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Uit de tekst van artikel 10bis m.e.r.-richtlijn blijkt dat milieuorganisaties in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn geacht worden voldoende belang te hebben.<sup>163</sup> Deze bepaling heeft volgens het Hof in de Trianel-uitspraak rechtstreekse werking. Milieuorganisaties de mogelijkheid ontzeggen om dergelijke besluiten ter toetsing voor te leggen aan de rechter omdat zij niet voldoende belang zouden hebben bij een dergelijk besluit, is dus in strijd met Europees recht. Overigens is er volgens mij nadrukkelijk geen

159 M.H.W. Bodelier, 'Het Europees Hof zet de deur voor milieuorganisaties verder open', in: *Gst.* 2012/31.

160 Vz. AbRS 31 maart 2011 (Moordrechtse Milieuvereniging), 201102308/1/H3 en 201102308/2/H3, LJN: BQ0258, m.nt.

L.J.A. Damen, *AB* 2011/160.

161 AbRS 15 februari 2012 (Stichting de Woudreus), 201104809/1/T1/A3, LJN: BV5108, m.nt. L.J.A. Damen, *AB* 2012/81.

162 AbRS 1 oktober 2008 (1 oktober/Stichting Openbare Ruimte), 200801150/1, LJN: BF3911, m.nt. F.C.M.A. Michiels, *AB* 2008/348, r.o. 2.3.

163 HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), zoals vertaald weergegeven in *AB* 2011/212, r.o. 54 en 57.

sprake van strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn voor zover het gaat om besluiten die niet onder de reikwijdte van Bijlage I bij het Verdrag van Aarhus vallen. Ten aanzien van die andere besluiten is immers niet artikel 10bis m.e.r.-richtlijn (of artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus) het toetsingskader, maar artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus. Voor dit aanvullende beroepsrecht geldt niet dat milieuorganisaties geacht worden voldoende belang te hebben, zoals besproken is in paragraaf 2.3.

Dat het Nederlandse bestuursprocesrecht in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn volgt niet alleen uit de door Bodelier aangehaalde uitspraak. Het toetsen van 'voldoende belang' als een milieuorganisatie zich op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb beroept op een algemeen belang, is de vaste lijn in de jurisprudentie. Iedere willekeurige uitspraak van de bestuursrechter met een algemeen belanghebbende appellant bevat een beoordeling of de milieuorganisatie voldoende belang heeft bij een besluit. De notie dat dit op basis van de Trianel-uitspraak in strijd is met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn is dan ook niet algemeen aanvaard. Sterker nog, in het verleden is bijvoorbeeld door Jurgens uitdrukkelijk verdedigd dat deze toetsing van 'voldoende belang' bij milieuorganisaties in lijn is met het Verdrag van Aarhus (waarvan artikel 10bis m.e.r.-richtlijn een Europeesrechtelijke implementatie is).

*"Met Schueler meen ik dat de eisen die nu in het kader van het Nederlandse belanghebbendebegrip aan ngo's worden gesteld – het moet gaan om een rechtspersoon die in het bijzonder een algemeen of collectief belang behartigt, waarbij wordt gelet op de doelstellingen feitelijke werkzaamheden, en dat algemene of collectieve belang moet rechtstreeks bij het desbetreffende besluit betrokken zijn – verenigbaar kunnen worden geacht met het verdrag."*<sup>164</sup>

#### 7.4 Aanbevelingen

Zoals uit de vorige paragrafen is gebleken, blijven de implicaties van de Trianel-uitspraak voor het Nederlandse bestuursprocesrecht beperkt tot de toetsing van 'voldoende belang' door de bestuursrechter, als beroep wordt ingesteld door een milieuorganisatie op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb. Het gaat dus alleen om de behartiging van algemene belangen door milieuorganisaties in de zin van artikel 1, lid 2 m.e.r.-richtlijn. Op basis van de Trianel-uitspraak is geen strijdigheid met Europees recht vast te stellen ten aanzien van andere onderdelen van het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb. Ten aanzien van algemeen of collectief belanghebbenden, die geen milieuorganisatie zijn in de zin van artikel 1, lid 2 m.e.r.-richtlijn, is de toetsing van 'voldoende belang' op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb niet in strijd met Europees recht. En de Trianel-uitspraak ziet ook niet op het opkomen voor eigen belangen op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb. Dit betekent dat de rechterlijke toets of een (rechts)persoon voldoende belang heeft om ontvankelijk te zijn in het beroep op grond van artikel 8:1 jo. 1:2 Awb alleen aangepast hoeft te worden ten aanzien van milieuorganisaties die zich beroepen op het derde lid van artikel 1:2 Awb. En dit is bovendien alleen noodzakelijk als het gaat om besluiten die vallen binnen de reikwijdte van de m.e.r.-richtlijn of de IPPC-richtlijn, gelet op artikel 9 lid 2 juncto bijlage I bij het Verdrag van Aarhus.

De strijdigheid van de huidige toetsing van de ontvankelijkheid van milieuorganisaties aan artikel 1:2 lid 3 Awb kan opgelost worden door de wijze waarop die toets verwoord is in de standaardformulering van de Afdeling aan te passen. Mijn advies zou zijn om de focus niet zoals nu te leggen op het toetsen of een algemeen belanghebbende voldoende belang heeft bij een besluit, maar eerst te checken of het om een milieuorganisatie in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn gaat. Als dit het geval is, is het toetsen of die organisatie voldoende belang heeft bij een specifiek besluit in strijd met artikel 10bis m.e.r.-richtlijn. Een milieuorganisatie wordt immers geacht voldoende belang te hebben. Deze verschuiving van de focus bij het toetsen van belanghebbendheid

<sup>164</sup> G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis' in: *De toegang tot de rechter beperkt*, Den Haag: Boom Juridisch uitgeverij 2010, p. 104.

van de vraag of een milieuorganisatie voldoende belang heeft bij een besluit, naar de vraag of het om een milieuorganisatie in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn gaat, hoeft overigens waarschijnlijk in de praktijk niet te betekenen dat de huidige criteria waaraan milieuorganisaties moeten voldoen om beroep in te kunnen stellen volledig moeten verdwijnen.

De criteria zoals beschreven in de 1 oktober/Stichting Openbare Ruimte-uitspraak, worden dan als nationale eisen in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn toegepast, en niet als toets of een milieuorganisatie voldoende belang heeft bij een bepaald besluit. Wel moet opgemerkt worden dat de toetsing ten opzichte van een specifiek besluit niet relevant is voor de vraag of een bepaalde rechtspersoon een milieuorganisatie is. Ook is het zeer de vraag of de invulling van het begrip 'feitelijke werkzaamheden' in de 1 oktober/Stichting Openbare Ruimte-uitspraak gehandhaafd kan blijven. In die uitspraak introduceert de Afdeling als criterium:

*"De Afdeling overweegt dat het louter in rechte komen tegen besluiten als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. [...] Naar het oordeel van de Afdeling kunnen evenmin als feitelijke werkzaamheden als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb gelden het indienen van verzoeken tot handhavend optreden en het naar voren brengen van zienswijzen over ontwerpbesluiten, nu beide dienen ter voorbereiding van het in rechte opkomen tegen besluiten. Het vergaren van informatie ten behoeve van eventuele bestuursrechtelijke procedures, alsmede het mondeling en schriftelijk informeren van derden over aanhangige of afgeronde procedures, kan niet los worden gezien van deze procedures of de voorbereiding daarvan."*<sup>165</sup>

Uit artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn valt niet direct af te leiden of deze invulling van het begrip 'feitelijke werkzaamheden' als nationale eis gesteld mag worden aan milieuorganisaties. In de 'implementation guide' bij het Verdrag van Aarhus is wel nader ingegaan op de mogelijkheden die landen hebben om nationale eisen te stellen aan milieuorganisaties, maar ook deze aanvullende informatie geeft geen uitsluitel:

*"Parties may set requirements for NGOs under national law, but these requirements should be consistent with the Convention's principles, such as non-discrimination and avoidance of technical and financial barriers to registration. Within these limits, Parties may impose requirements based on objective criteria that are not unnecessarily exclusionary."*<sup>166</sup>

Aangezien de m.e.r.-richtlijn is aangepast ter implementatie van het Verdrag van Aarhus, ga ik er vanuit dat de uitleg van het Verdrag van Aarhus ook van toepassing is op artikel 1, lid 2 m.e.r.-richtlijn. Gelet op deze uitleg en de onduidelijkheden die blijven bestaan, zal er nader onderzoek gedaan moeten worden naar de mogelijke strijdigheid van het Nederlandse bestuursprocesrecht met artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn omdat er mogelijk nationale eisen gesteld worden aan milieuorganisaties die 'unnecessarily exclusionary' werken. Zonder eenduidige uitleg van deze artikelen door het Europese Hof van Justitie is het naar mijn idee echter niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen of het Nederlandse bestuursprocesrecht op dit punt in strijd is met het de m.e.r.-richtlijn. Ik zou het dan ook toejuichen als de Afdeling hierover prejudiciële vragen zou stellen aan het Hof.

Soortgelijke prejudiciële vragen zijn al door het Hof beantwoord in de Djurgarden-uitspraak van 15 oktober 2009, waardoor het in ieder geval duidelijk is dat er wel eisen gesteld mogen worden aan het aantal leden dat een milieuorganisatie, maar dat dit minimumaantal niet op 2000 leden mag liggen. Een nationale eis mag niet "het gevaar inhouden voor uitholling van de communautaire belangen volgens welke degenen die een voldoende belang hebben om een project aan te vechten en op wier rechten door dit project inbreuk wordt gemaakt, waaronder de verenigingen voor

<sup>165</sup> AbRS 1 oktober 2008 (1 oktober/Stichting Openbare Ruimte), 200801150/1, LJN: BF3911, m.nt. F.C.M.A. Michiels, AB 2008/348, r.o. 2.3.

<sup>166</sup> *The Aarhus Convention: An implementation Guide, United Nations Publications, p. 41.*

milieubescherming, in beroep moeten kunnen gaan bij de bevoegde rechterlijke instanties".<sup>167</sup> Waar precies die grens ligt, en of de Nederlandse rechter inmiddels te ver gegaan is met de invulling van het begrip 'feitelijke werkzaamheden' bij de toetsing aan artikel 1:2 lid 3 Awb, kan uiteindelijk alleen door het Hof vastgesteld worden. Ik hoop dan ook, zoals gezegd, dat hier prejudiciële vragen over gesteld worden.

Overigens moet wel opgemerkt worden dat Nederland niet zulke hoge ontvankelijkheidseisen aan milieuorganisaties stelt als Duitsland doet in §3 UmwRG. Het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zou ook op dat punt wel eens in strijd met het Europees recht kunnen zijn. Gelet op de eisen die aan Duitse milieuorganisaties gesteld worden, zoals besproken in paragraaf 3.3, is mijn inschatting dat het Duitse recht zo goed als zeker door het Hof in strijd met artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn verklaard zal worden. In §3, lid 1, onder 2 UmwRG wordt namelijk vereist dat de milieuorganisatie op het moment van erkenning 'mindestens drei Jahre besteht'. In de 'implementation guide' bij het Verdrag van Aarhus wordt als voorbeeld genoemd dat de eis stellen dat een organisatie minstens drie jaar actief is, '*unnecessarily exclusionary*' is.<sup>168</sup>

---

167 HvJ EG 15 oktober 2009 (Djurgarden), C-263/08, LJN: BK2755, m.nt. Ch. W. Backes, AB 2009/382, r.o. 45.

168 *The Aarhus Convention: An implementation Guide*, United Nations Publications, p. 41.



## Geraadpleegde bronnen

### Jurisprudentie

- HvJ EU 16 december 1976 (Rewe), nr. 33/76.  
HR 28 februari 1992 (Ambtenarenwet II/Changoe), AB 1992/301.  
BVerwG, Beschluß vom 17. 12. 2002 – 7 B 119/02 (Greifswald).  
AbRS 1 oktober 2008 (Stichting Openbare Ruimte), nr. 200801150/1, LJN: BF3911, m.nt. F.C.M.A. Michiels, AB 2008/348.  
HvJ EG 12 februari 2009 (Cobelfret), C-138/07.  
OVG NRW, Beschluß van 05. 03. 2009 (schorsingsbesluit Trianel), 8 D 58/08.AK.  
HvJ EG 15 oktober 2009 (Djurgarden), C-263/08, LJN: BK2755, , AB 2009/382, m.nt. Ch. W. Backes.  
HvJ EG 8 maart 2011 (Bruine beer), C-240/09, LJN: BP9131, , AB 2011/213, m.nt. Ch. W. Backes.  
Vz. AbRS 31 maart 2011 (Moordrechtse Milieuvereniging), nr. 201102308/1/H3 en 201102308/2/H3, LJN: BQ0258, AB 2011/160, m.nt. L.J.A. Damen  
HvJ EG 12 mei 2011 (Trianel), nr. C-115/09, LJN: BQ5451, zoals onder meer gepubliceerd in AB 2011/212, m.nt. Ch. W. Backes; *M en R* 2011/140, m.nt. Jans; *EuZW* 2011/510, m.nt. M. Hellriegel; *NVwZ* 2011/801, m.nt. S. Schlacke.  
AbRS 14 september 2011 (Vereniging Visstandverbetering Maas), nr. 201011817/1/R2, LJN: BS8857, *BR* 2011/191, m.nt. H.E. Woldendorp.  
OVG NRW, Urteil vom 01. 12. 2011 (einduitspraak Trianel), 8 D 58/08.AK.  
AbRS 4 januari 2012 (Tracébesluit Schiphol-Amsterdam-Almere), nr. 201104518/1/R4 en 201111577/1/R4, LJN: BV0106, *BR* 2012/41, m.nt. W.J. Bosma.  
AbRS 15 februari 2012 (Stichting de Woudreus), nr. 201104809/1/T1/A3, LJN: BV5108, AB 2012/81, m.nt. L.J.A. Damen.  
AbRS 13 juni 2012 (Rechtsbescherming tegen ontheffing), 201108650/1/R1, LJN: BW8172.

### Literatuur

- Ch. W. Backes e.a., *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken; quickscan*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.  
Ch. W. Backes, 'Ongeacht het door de lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid hebben milieuorganisaties het recht om beroep in te stellen om de materiële of formele rechtmatigheid van enig milieubesluit, handelen of nalaten aan te vechten', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: AB 2011/212.  
Ch. W. Backes, 'Het HvJ EU is bevoegd art. 9 lid 3 Verdrag van Aarhus uit te leggen; bepaling heeft geen rechtstreekse werking; verplichting tot verdragsconforme interpretatie', noot bij HvJ EG 8 maart 2011, in: AB 2011/213.  
Ch.W. Backes, 'Geen oordeel of art. 1.9 Chw in strijd is met de M.e.r.-richtlijn en het Verdrag van Aarhus, noot bij Vz. AbRS 9 december 2011, in: AB 2012/113.  
G.A. Balensiefen, 'Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG', in: *Nomos, Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht*, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online.  
B.A. Beijen, *De kwaliteit van milieुरichtlijnen: Europese wetgeving als oorzaak van implementatieproblemen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010.  
M.H.W. Bodelier, 'Het Europees Hof zet de deur voor milieuorganisaties verder open', in: *Gst.* 2012/31.  
Decker, 'VwGO §113', in: *Beck'scher Online-Kommentar VwGO*, Stand: 01.04.2012, Edition: 21, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online.  
W.Th. Douma, 'Grenzen aan het beperken van toegang tot de rechter in milieuzaken volgens het Europese Hof van Justitie', in: *NtEr* 2011/10, p. 336-341.

- A.P.W. Duijkersloot & R.J.G.M. Widdershoven, 'Europees bestuursrecht', in: *NTB* 2011/40.
- M. Hellriegel, noot bij HvJ 12 mei 2011, in: *EuZW* 2011/510.
- B. Henning, 'Erweiterung der Klagerecht anerkannter Umwelverbände – Chance auf mehr Umweltschutz oder Investitionshindernis?', in: *NJW* 2011/2765.
- Jans, 'Duits relativiteitsvereiste uit het UmweltRechtsbehelfgesetz in strijd met EU-recht', noot bij HvJ EG 12 mei 2011, in: *M en R* 2011/140.
- G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis' in: *De toegang tot de rechter beperkt*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2010.
- Kenniscentrum Leefomgeving, *Gebiedsontwikkeling en Recht, Recht zonder grenzen. Een praktijkgids over besluitvorming bij ruimtelijke plannen en projecten in Nederland en Duitsland.* Amsterdam: Berghaus Pont Publishing 2011.
- W. Konijnenbelt, 'Gemangelde milieuorganisaties?', in: *NJB* 2009, 393.
- Kötters, 'VwGO §42', in: *Schmidt-Beck'scher Online-Kommentar VwGO*, Stand: 01.04.2012, Edition: 21, zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online.
- Landmann/Rohmer, *Umweltrecht ; Bundesnaturschutzgesetz*; zoals digitaal geraadpleegd via Beck-online.
- B. Marseille, 'Toegang tot de bestuursrechter in Nederland en Duitsland', in: *AA* 2011/238.
- D. Murswiek, 'Klagefugnis in Bezug auf nicht drittschützende Normen', in: *JuS* 2011/1147.
- J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende; Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.
- J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard, A.T. Marseille & M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbende-begrip; Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
- J.C.A. de Poorter, 'Kroniek Bestuursprocesrecht', in: *NTB* 2012/4.
- L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009.
- S. Schlacke, 'Recht von Umwelverbänden auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren', noot bij HvJ 12 mei 2011, in: *NVwZ* 2011/801.
- R.J.N. Schlössels, *De belanghebbende; Monografieën Algemene wet bestuursrecht, deel A9*, Deventer: Kluwer 2004
- R.J.N. Schlössels, 'Een Schutznorm in het bestuursproces: selectief winkelen bij de burens?' in 'Bijdragen aan het relativiteitsdebat', *NTB* 2007, 7, p. 245-248
- B. Stüer, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*. München: Verlag C.H. Beck 2009.
- L.F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht; Eenheid en verschil, in het bijzonder bij milieubelangen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- P.A. Willemsen, 'Een relativiteitseis in het bestuursprocesrecht: meer rechtsbescherming? Een vergelijking tussen het Nederlandse en het Duitse bestuursprocesrecht', in: *Trema* 2010.
- A.C.A. Wit, 'Het relativiteitsvereiste: een helder begrip', *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht*, 2012, 2, p. 9-13.

## Regelgeving

### ***Nederland***

#### Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht, Kamerstukken 21 221, *Stb.* 1992, 315.

#### Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet)

Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap, Kamerstukken 23 580, *Stb.* 1998, 403.

Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wabp) (nog niet vastgesteld)

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht, Kamerstukken 32 450.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Wet van 6 november 2008, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving, Kamerstukken 30 844, *Stb.* 2008, 496.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening, Kamerstukken 28 916, *Stb.* 2006, 566.

## ***Duitsland***

Bundesfernstraßengesetz (FStrG)

Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist (zoals digitaal geraadpleegd op <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/fstrg/gesamt.pdf>).

Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge; Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist (zoals digitaal geraadpleegd op <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bimschg/gesamt.pdf>)

Bundesnaturschutzgesetz 2009 (BNatSchG '09)

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege; Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148) geändert worden ist (zoals digitaal geraadpleegd op [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bnatschg\\_2009/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bnatschg_2009/gesamt.pdf)). Ten aanzien van de totstandkoming van deze wet is geraadpleegd: Bundesrat 3 april 2009, Gezetsentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Drucksache 278/09 (zoals digitaal geraadpleegd op <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2009/0278-09.pdf>).

Bundesnaturschutzgesetz 2002 (BNatSchG '02)

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege; G. v. 25.03.2002 BGBl. I S. 1193; aufgehoben durch Artikel 27 G. v. 29.07.2009 BGBl. I S. 2542; Geltung ab 04.04.2002 (zoals digitaal geraadpleegd op <http://www.buzer.de/gesetz/2122/index.htm>).

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG; Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2816), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 32 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist (zoals digitaal geraadpleegd op <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/umwrg/gesamt.pdf>).

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)

Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist (zoals digitaal geraadpleegd op <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwgo/gesamt.pdf>).

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist (zoals digitaal geraadpleegd op <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf>).

internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf).

Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4. BImSchV)

Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. März 1997 (BGBl. I S. 504), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 13 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist (zoals digitaal geraadpleegd op [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bimschv\\_4\\_1985/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bimschv_4_1985/gesamt.pdf)).

## **Internationaal**

### Habitatrichtlijn

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PBEU 1992/L206/7.

### IPPC-richtlijn

Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PBEU 1996/L257/26

### m.e.r.-richtlijn

Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PBEU 1985/L175/40.

### Richtlijn 2003/35/EG

Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, PBEU 2003/L156/17.

### Verdrag van Aarhus

Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, met Bijlagen; Aarhus, 25 juni 1998, Trb. 2001, 73. Eveneens geraadpleegd is *The Aarhus Convention: An implementation Guide*, United Nations Publications.

## Websites

Behalve de standaard digitale informatiebronnen die geraadpleegd worden in vrijwel ieder juridisch onderzoek, zoals 'overheid.nl', 'Kluwer Navigator' en 'Rechtsorde', is voor dit onderzoek ook gebruik gemaakt van een aantal minder voor de hand liggende websites. Om de controleerbaarheid van dit onderzoek te vergroten worden die websites hieronder kort beschreven.

Beck-online, die Datenbank (<http://beck-online.beck.de>)

Een Duits zoekstelsel voor juridische informatie, vergelijkbaar met de Nederlandse zoeksystemen 'Kluwer Navigator' en 'Rechtsorde'. Ten aanzien van auteursrechtelijk beschermde informatiebronnen is deze website alleen toegankelijk voor abonnees. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de abonnementen van de Radboud Universiteit Nijmegen en de Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, zoals die door studenten op de campus van beide universiteiten gebruikt kunnen worden.

DIP, Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (<http://dipbt.bundestag.de>)

Deze website van de Deutscher Bundestag is te vergelijken met het Nederlandse zoekstelsel voor parlementaire documenten dat onderdeel uitmaakt van Overheid.nl ([https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire\\_documenten](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten)). Deze website is met name gebruikt om de parlementaire geschiedenis van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz en het Bundesnaturschutzgesetz 2009 te achterhalen. Het is me helaas niet gelukt om met behulp van DIP de gehele totstandkoming van deze wetten in beeld te krijgen.

EUR-Lex, De toegang tot het recht van de Europese Unie (<http://eur-lex.europa.eu/nl>)

Deze Europese databank met onder meer verdragsteksten, richtlijnen en uitspraken van het

Europese Hof van Justitie is gebruikt om de officiële Nederlandse vertaling van deze internationale bronnen te raadplegen.

Gesetze im Internet (<http://www.gesetze-im-internet.de>)

Een website van de Duitse overheid waarop de actuele wetgeving op federaal niveau toegankelijk gemaakt wordt, vergelijkbaar met de Nederlandse overheidswebsite <http://www.wetten.nl>. Op deze website zijn ook Engelse vertalingen van een aantal wetten, waaronder het VwGO, te vinden. Voor dit onderzoek is alleen gebruik gemaakt van de Duitstalige geconsolideerde versies van wetten.

Justiz-online, Justizportal Nordrhein-Westfalen ([www.justiz.nrw.de](http://www.justiz.nrw.de))

Dit is de website van het ministerie van justitie van de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen. Via deze website zijn de tussen- en einduitspraak van het Oberverwaltungsgericht NRW ten aanzien van de Trianel-zaak geraadpleegd.

Trianel Lünen (<http://www.trianel-luenen.de>)

De bedrijfswebsite van Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG. Deze website is geraadpleegd voor achtergrondinformatie over steenkolencentrale ten behoeve waarvan de bestreden besluiten in de Trianel-zaak verleend waren.