

# De oogst van “Varkens in nood”

*M en R* 2022/101



## 1. Inleiding

Wat is de oogst van het arrest “Varkens in nood” van 14 januari 2021 van het Hof van Justitie van de EU? Het arrest leerde dat Nederland in strijd met een aantal bepalingen uit het Verdrag van Aarhus (Verdrag) de rechtsbescherming in milieuzaken te beperkt had geregeld.<sup>2</sup> Die oogst is onder meer een conceptwetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), een webinar van de VMR en de VAR en meer dan honderd uitspraken van bestuursrechters. Het conceptwetsvoorstel is tenminste éénmaal besproken,<sup>3</sup> een verslag van het webinar is er inmiddels<sup>4</sup> en de uitspraken van de bestuursrechters zijn ook al eens doorgeakkerd, om wederom een agrarische term te benutten, maar alleen in relatie tot het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb.<sup>5</sup> In het onderstaande wordt het net met jurisprudentie verder opgehaald. Wat is er naar aanleiding van het arrest in de jurisprudentie gebeurd? De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State had al vrij snel na het arrest in een tijdelijke oplossing voorzien, door – kort samengevat – allereerst het door belanghebbenden laten lopen van zienswijzen in de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure te passeren en dus voorbij te gaan aan artikel 6:13 Awb. Ten tweede liet de Afdeling artikel 8:1 Awb in zoverre wijken, dat ook niet-belanghebbenden die op grond van een wettelijke bepaling op het terrein van het milieurecht een zienswijze naar voren hebben gebracht over een ontwerpbesluit, ontvankelijk bij de bestuursrechter zijn. De Afdeling zelf sprak van een “ruimhartige invulling” van het arrest.<sup>6</sup>

De Afdeling heeft de ruimhartige lijn in stand gehouden en Rechtbanken hebben die lijn overgenomen. Daar is het bij

gebleven. De ruimhartige lijn is namelijk niet nog verder opgerekt, door ook niet-belanghebbenden zonder voorafgaande zienswijzen nog ontvankelijk te verklaren,<sup>7</sup> of door termijnoverschrijdingen sneller verschoonbaar te achten.<sup>8</sup> Evenmin heeft de Afdeling redenen gezien om herzieningsverzoeken van eerdere uitspraken te honoreren, omdat de bestuursrechter achteraf beschouwd ten onrechte partijen niet-ontvankelijk had verklaard.<sup>9</sup> Ook het indienen van stukken op een dusdanig laat moment dat strijd met de goede procesorde optreedt, wordt niet door het arrest toegestaan. Het Verdrag bevat geen regels voor het bestuursprocesrecht dat geldt nadat toegang tot de bestuursrechter is verkregen.<sup>10</sup>

Voor deze bijdrage bezag ik de 126 gerechtelijke uitspraken waarin de vindplaats van het arrest van het Hof voorkomt, dus “ECLI:EU:C:2021:7”, die tot en met 10 oktober 2022 op rechtspraak.nl zijn verschenen. Zonder pretentie van volledigheid bespreek ik achtereenvolgens wie een beroep op het arrest mogen doen, welke rechten het arrest wel en niet verleent en wat het toepassingsbereik is van het arrest. Het passeren van zienswijzen en de ontvankelijkheid van niet-belanghebbenden komen daarna aan bod. Bij dat laatste wordt bezien of het relativiteitsvereiste nog iets gebracht heeft. Ik belicht nog enige punten van het al genoemde conceptwetsvoorstel en rond af met een kort slotwoord.

## 2. Wie mag een beroep op het arrest doen?

Het Verdrag geeft rechten aan het publiek, dan wel het betrokken publiek. Daaronder vallen in ieder geval de direct belanghebbenden en de belanghebbenden die opkomen voor algemene of collectieve belangen. Het zou te verdedigen zijn dat bestuursorganen niet aan de kant van ‘het publiek’ staan en dus geen beroep op bepalingen van het Verdrag kunnen doen. De Afdeling denkt er anders over. Omdat belanghebbende bestuursorganen in het licht van eerdere jurisprudentie van het Hof als ‘het betrokken publiek’ kunnen worden aangemerkt, concludeert de Afdeling dat bestuursorganen ook deel kunnen uitmaken van ‘het publiek’. Deze ruime uitleg, waarbij ook publiekrechtelijke rechtspersonen en hun organen tot ‘het publiek’ kunnen behoren, is in overeenstemming met artikel 2, punt 4, van het Verdrag en sluit aan bij de in artikel 1 van het Verdrag vervatte doelstelling van dat verdrag.<sup>11</sup>

1 Prof. mr. G.A. van der Veen is advocaat te Rotterdam en bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Hvj EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma, JB 2021/28, m.nt. R.J.N. Schlössels & H.C.F.J.A. de Waele (Varkens in nood).

3 G.A. van der Veen & A. de Snoo, ‘Consultatieversie wetsvoorstel ‘Varkens in nood’ – enkele varkens terug in het hok’, VGR 2022/3, p. 91.

4 Het verslag is opgenomen in deze aflevering van Milieu & Recht, M.E. Adriaanse, ‘Wordt de Awb Aarhus-proof?’, *M en R* 2022/102.

5 G.A. van der Veen, ‘Varkens in relatieve nood’, *Gst.* 2022/51.

6 Zie ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, AB 2021/201, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma, JB 2021/87, m.nt. R.J.N. Schlössels en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma, JB 2021/119, m.nt. redactie, onder meer besproken door R.H.W. Frins, ‘Het arrest Varkens in Nood en de ruimhartige uitleg van de Afdeling nader beschouwd’, *BR* 2021/67 en H.A.J. Gierveld, ‘Arrest Varkens in Nood: twee richtinggevend uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak’, *TO* 2021/2, p. 37-43.

7 Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 12 april 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1359, ABRvS 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1434, ABRvS 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1759, ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2141 en ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2735.

8 ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2423.

9 ABRvS 12 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1484. Een verzet tegen een toepassing van artikel 8:54 Awb slaagde in ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:791 daarentegen wel.

10 Aldus Rb. Gelderland 25 februari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:935.

11 ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2390, AB 2022/186, m.nt. R.S. Wertheim. Anders: Rb. Noord-Nederland 20 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4396.

De Rechtbank Overijssel trekt deze benadering door ten nadele van artikel 1.4 Crisis- en herstelwet (Chw). Volgens het artikel kan een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan, geen beroep instellen tegen een besluit als dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die rechtspersoon, onderscheidenlijk tot dat bestuursorgaan of tot de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort. Volgens de Rechtbank heeft het artikel te wijken omdat de volledige uitsluiting zich niet verdraagt met artikel 9 lid 2 van het Verdrag. Onder verwijzing naar de net besproken Afdelingsuitspraak zegt de Rechtbank dat het Verdrag alle belanghebbenden en dus ook de belanghebbende bestuursorganen beschermt. Weliswaar ziet de rechtspraak van het Hof en de Afdeling op artikel 6:13 Awb, maar artikel 1.4 Chw gaat zelfs nog verder omdat het een volledige uitsluiting van de toegang tot de bestuursrechter inhoudt. Daarom moet artikel 1.4 Chw buiten toepassing worden gelaten.<sup>12</sup>

Belanghebbenden die geen zienswijzen hadden ingediend en daarom in een tussenuitspraak niet ontvankelijk werden geacht, zijn in het licht van het arrest "Varkens in nood" bij de verdere behandeling van beroepen tegen een besluit alsnog ontvankelijk verklaard.<sup>13</sup>

### 3. Welke rechten verleent het arrest niet?

Het arrest raakt de toegang tot de bestuursrechter. Het geeft aanvullende rechten op toegang tot de bestuursrechter. Uit het arrest volgt niet, dat de zienswijzprocedure van afdeling 3.4 Awb niet deugt. Volgens de Afdeling is de nationale regelgeving zoals neergelegd in de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en de Awb op basis waarvan een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpplan en de ontwerpomgevingsvergunning, een correcte implementatie van het Verdrag van Aarhus. Op het moment dat een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over een ontwerpbesluit, is nog geen beslissing over dat besluit genomen. Inspraak over een ontwerpbesluit betreft vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties nog open zijn en nog een doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Zeker wanneer ontwerpbesluiten ter inzage hebben gelegen en publicatie niet alleen op elektronische wijze in de Staatscourant, maar ook in een lokaal huis-aan-huisblad heeft plaatsgevonden, heeft een ieder de mogelijkheid gekregen om zienswijzen naar voren te brengen en heeft inspraak plaatsgevonden op een wijze die het Verdrag voorschrijft.<sup>14</sup> De procedure van afdeling 3.4 Awb biedt een reële inspraakmogelijkheid op een moment dat alle opties nog open zijn en is dus niet in strijd met het Verdrag.<sup>15</sup>

Het arrest raakt evenmin de toepassing van het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb. Dat blijkt uit nog te bespreken Afdelingsjurisprudentie, maar wordt ook treffend verwoord door de Haagse Voorzieningenrechter. Onder

verwijzing naar de uitspraak van 4 mei 2021 en twee eerdere arresten van het Hof over de vergelijkbare Duitse Schutznorm oordeelt de Rechtbank dat een relativiteitsvereiste is toegestaan, maar niet als milieuorganisaties zich hierdoor niet op normen kunnen beroepen die strekken tot bescherming van het milieu. Daar is in dit geval geen sprake van.<sup>16</sup>

Ten slotte brengt het arrest geen wijziging in de taakverdeling tussen de Kroon en de bestuursrechter onder de Onteigeningswet. Voor het onteigeningsrecht kan gewoon worden vastgehouden aan de – met de taakverdeling tussen de Kroon en de civiele onteigeningsrechter verband houdende – regel dat een noodzaakverweer in onteigeningszaken in beginsel in de bestuurlijke procedure naar voren dient te worden gebracht, wil het door de onteigeningsrechter in zijn beoordeling kunnen worden betrokken.<sup>17</sup>

### 4. Het toepassingsbereik van het arrest

Het arrest heeft – kort gezegd – betrekking op besluiten die aanzienlijke gevolgen hebben voor het milieu. De Afdeling heeft naar aanleiding van het arrest geoordeeld dat daarvan sprake is in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is toegepast. Omgevingsrechtelijke zaken zijn de zaken over besluiten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Ontgrondingenwet, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet luchtvaart, Mijnbouwwet, Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet bescherming Antarctica en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening. De Rechtbank Noord-Nederland voegde er de Wet inrichting landelijk gebied aan toe.<sup>18</sup>

Ook de Hoge Raad heeft zich over het Verdrag van Aarhus gebogen. Volgens de Hoge Raad ziet het Verdrag op besluiten die effect hebben op het milieu. Besluiten tot onteigening als zodanig vallen niet onder het toepassingsbereik van dat Verdrag.<sup>19</sup>

Een afwijzing van een handhavingsverzoek op grond van de Wnb valt ook niet onder het toepassingsbereik.<sup>20</sup> Een verkeersbesluit of een besluit op grond van de Wegenwet tot openstelling van een weg voor het openbaar verkeer valt er evenmin onder.<sup>21</sup> Dat sluit niet uit dat een besluit op grond van de Wegenwet onder omstandigheden wel een omgevingsrechtelijke zaak kan zijn. Er moet dan aannemelijk worden gemaakt dat het besluit aanzienlijke gevolgen heeft voor het milieu en daarom beschouwd moet worden als een omgevingsrechtelijke zaak, maar daarvan is niet snel sprake.<sup>22</sup> De bestuursrechter lijkt zich niet geroepen te voelen

<sup>12</sup> Rb. Overijssel 25 mei 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1543.

<sup>13</sup> ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:248.

<sup>14</sup> ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2554.

<sup>15</sup> ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395.

<sup>16</sup> Rb. Den Haag 29 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3953.

<sup>17</sup> HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1340.

<sup>18</sup> Rb. Noord-Nederland 20 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4396.

<sup>19</sup> HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1340.

<sup>20</sup> ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2475.

<sup>21</sup> Rb. Rotterdam 26 augustus 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:7284.

<sup>22</sup> ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1981.

om ambtshalve te beoordelen of de milieueffecten van een vergunde activiteit hadden moeten leiden tot toepassing van afdeling 3.4 Awb. Een zeer laat gevoerd betoog omtrent de milieueffecten en de daaraan opgehangen noodzaak tot volgen van afdeling 3.4 Awb bleek namelijk strijd met de goede procesorde op te leveren.<sup>23</sup>

Bovendien kunnen bestuursorganen onder omstandigheden zelf beslissen om afdeling 3.4 Awb toe te passen, hetgeen dan leidt tot volgen van het arrest.<sup>24</sup> Ook kan afdeling 3.4 Awb ten onrechte niet zijn toegepast, waardoor het arrest dus ook ten onrechte buiten beeld is gebleven. De Afdeling beziet in zo'n geval of de indieners van (hoger) beroep materieel in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn benadeeld. Wanneer daarvan geen sprake is, omdat zij gewoon bezwaar hebben kunnen maken, dan laat de Afdeling het passeren van de afdeling daar en behandelt zij het beroep verder inhoudelijk.<sup>25</sup>

Wanneer na een vernietiging een nieuw besluit genomen wordt, waarvoor afdeling 3.4 Awb niet gevolgd is en ook niet gevolgd hoefde te worden, geeft het arrest Varkens in nood geen rechtsgang aan partijen die zich niet eerder geroerd hebben. Vanwege het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van andere partijen kan niet worden aanvaard dat tegen het nieuwe besluit beroep wordt ingesteld door een belanghebbende die geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Dit is alleen anders als de belanghebbende door het nieuwe besluit in een nadeliger positie is komen te verkeren of als door gewijzigde feiten of omstandigheden de belanghebbende in redelijkheid niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. De uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021 leidt niet tot de conclusie dat een heel nieuw beroep kan worden ingesteld.<sup>26</sup>

Het verrast verder niet dat de mogelijkheid van artikel 4:8 Awb om voorafgaand aan een besluit een zienswijze in te dienen, niet gelijkgesteld wordt aan inspraak als bedoeld in het Verdrag, om op die wijze dan toch nog een rechtsgang voor niet-belanghebbenden te openen. De Afdeling stelt vast dat het besluit niet is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De in artikel 4:8 Awb neergelegde mogelijkheid voor belanghebbenden om een zienswijze naar voren te brengen voordat een bestuursorgaan een beschikking neemt, is geen inspraakprocedure als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.<sup>27</sup>

Bij het wetsvoorstel dat ter consultatie voorlag, ten slotte, hoort een iets andere opsomming van besluiten met aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Een besluit tot ontheffing op grond van artikel 38 Meststoffenwet hoort daar bijvoorbeeld bij. De rechter sorteert echter niet voor op dat consultatievoorstel.<sup>28</sup>

## 5. Passeren van zienswijzen

De meest succesvolle toepassing van het arrest is ongetwijfeld het pardonneren van het passeren van zienswijzen door belanghebbenden,<sup>29</sup> ongeacht of dat direct belanghebbenden zijn of belanghebbenden die opkomen voor algemene of collectieve belangen. In zulke zaken kan het best tot gegrondverklaring van het beroep komen, al hoeft dat uiteraard niet.<sup>30</sup> Een direct belanghebbende slaagde met het betoog dat een aangevallen bestemmingsplan voor een bouwplan ten onrechte geen rekening hield met een bufferzone waarin nu juist geen nieuwe bebouwing is toegelaten.<sup>31</sup> Een belanghebbende actiegroep had succes met een beroep op stikstofdepositie van een intensieve veehouderij waardoor een Natura 2000-gebied werd aangetast.<sup>32</sup> Het spreekt voor zich dat ook combinaties van direct belanghebbenden en actiegroepen voorkomen en dat ook die succes kunnen hebben.<sup>33</sup> Wanneer actiegroepen de zienswijzenfase passeren, stelt de bestuursrechter in beroep echter nog steeds indringend aan de orde of zij wel belanghebbenden zijn. Daarvoor acht de Afdeling conform de ook voor het arrest “Varkens in nood” al geldende benadering de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden van een entiteit bepalend. Statutaire doelstellingen moeten voor een voldoende concreet afgebakend werkgebied gelden en de doelstellingen mogen niet te algemeen geformuleerd zijn. Ook moeten er werkzaamheden zijn verricht die kunnen worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden die tonen dat de entiteit het rechtstreeks bij het besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt.<sup>34</sup>

Het zou nog interessant zijn, om te analyseren welke vertraging projecten ondervinden wanneer geen zienswijzen, maar pas later beroepsgronden naar voren worden gebracht. De werkhypothese kan zijn dat die vertraging groot is door de doorlooptijden van beroep, maar die hypothese gaat ervan uit dat zienswijzen zouden zijn opgevolgd in de definitieve beslissing en dan op zo'n wijze dat een opvolgend beroep niet zou slagen. Veelal worden zienswijzen echter niet of niet ten volle gevolgd en kan een beroep alsnog slagen. De vertraging hoeft dan niet anders te zijn. Verder kan de bestuursrechter de vertraging van vernietiging in een beroepsprocedure en de noodzaak van een daaropvolgend besluit wat beperken met een tussenuitspraak onder termijnstelling voor een reparatiebesluit.<sup>35</sup>

23 ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:389.

24 Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 12 april 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1359.

25 ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:967.

26 ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:437.

27 ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1668.

28 CBB 12 juli 2022, ECLI:NL:CBB:2022:407.

29 Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2623, ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:748 en Rb. Zeeland-West-Brabant 2 maart 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:1075.

30 Zoals in ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2270, ABRvS 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2691, ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:62, ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:131, ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:417, ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362 en ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:494.

31 ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2551.

32 ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1991.

33 Rb. Overijssel 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3900.

34 ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1907.

35 Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:580.

## 6. Ontvankelijkheid van niet-belanghebbenden

Niet-belanghebbenden zijn ontvankelijk in beroep als zij eerder maar zienswijzen hebben ingediend. Het komt geregeld voor dat tegen een besluit verschillende partijen beroep instellen, van wie een deel wel en een deel geen zienswijzen had ingediend. De meest zuivere benadering is dan dat de niet-belanghebbenden die geen zienswijzen hebben ingediend, eerst uit de uitspraak worden weggeschreven en dat vervolgens de beroepsgronden van de niet-belanghebbenden die wel een zienswijze hebben ingediend, aan de orde komen. Soms kan echter blijkbaar 'het beroep' als geheel worden behandeld. Vermoedelijk kan dat voor zover de beroepsgronden van niet-belanghebbenden ook door wel-belanghebbenden naar voren zijn gebracht.<sup>36</sup>

Het was al geconstateerd dat niet-belanghebbenden vaak stuklopen op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb.<sup>37</sup> Dat geldt niet alleen voor individuen, maar ook voor entiteiten die voor een algemeen of collectief belang zeggen op te komen. Zij kunnen het geluk hebben dat zij met hun gronden meeliften op gronden die ook door wel-belanghebbenden naar voren worden gebracht. Dan heeft het weinig nut om per indiener van beroep aandacht aan het relativiteitsvereiste te besteden en wordt dat dus ook niet gedaan.<sup>38</sup> Bij individuen die geen belanghebbenden zijn omdat zij te ver weg wonen, strandt het beroep geregeld omdat veel omgevingsrechtelijke regels dienen tot behoud of ter bescherming van een goed woon- en leefklimaat. Die regels hebben dus maar een beperkt ruimtelijk bereik. Zo beperkt zijn niet alle omgevingsrechtelijke regels, maar het is te begrijpen dat regels ter bescherming van Antarctica niet strekken ter bescherming van zorgen van een inwoner van Haarlem tegen mogelijk misbruik van een vergunning voor reizen naar dat gebied door Greenpeace.<sup>39</sup>

Wanneer algemene belangen zoals de bescherming van flora en fauna aan de orde zijn, valt aan de belemmerende werking van het relativiteitsvereiste te ontkomen wanneer er verwevenheid van die algemene belangen met belangen van een goed woon- en leefklimaat van een individu valt te construeren. Dan kunnen er dus lokale belangen van het individu ontleend worden aan een algemeen belang. Het is dus de vraag in hoeverre sprake kan zijn van bescherming van nogal lokale belangen van het individu.

Meestal stranden de beroepsgronden die niet-belanghebbenden naar voren brengen. Zo had iemand die op 550 meter van het plangebied woonde een beroep gedaan op de ladder voor duurzame verstedelijking van artikel 3.1.6 lid 2 Bro. De bepaling strekt mede tot bescherming van het belang van een omwonende, dat is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat en in verband daarmee het niet onnodig bebouwen van nabij de woning van appellant

gelegen gronden in het plangebied, die voorheen grotendeels niet voor bebouwing waren bestemd. Omdat evenwel het plangebied niet tot de directe woon- en leefomgeving van de appellant behoort, strekt deze bepaling niet tot bescherming van zijn belang.<sup>40</sup> Appellant was kortom geen belanghebbende omdat hij te ver weg woonde. Omdat hij te ver woonde, strekte de ingeroepen norm ook niet tot bescherming van zijn belang en sneuvelt het beroep op het relativiteitsvereiste.<sup>41</sup>

De redenering is dezelfde bij parallelle belangen. Iemand die op 580 meter van een te verleggen watergang woonde, was door die afstand geen belanghebbende. De door hem ingeroepen bepalingen in de Wnb over de bescherming van soorten strekken tot bescherming van plant- en diersoorten en dus in principe niet ter bescherming van de directe woon- en leefomgeving. Het algemene belang kan echter sterk verweven zijn met belangen van omwonenden bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving. De afstand van ongeveer 580 meter tussen de woning en het plangebied was te groot om verwevenheid aan te nemen.<sup>42</sup> Ook hier zien we dus een doorwerking van afstandsnormen met de uitkomst dat niet-belanghebbenden ook geen beroep kunnen doen op normen die tot niet meer strekken dan ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de directe omgeving (al dan niet in samenhang met algemene belangen ter bescherming van flora en fauna). Die afstand maakt dat de kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving van appellant onvoldoende verband houdt met de bescherming van de volgens hem in het plangebied levende diersoorten. De bepalingen van de Wnb waarop hij zich beroept, strekken dan ook niet tot bescherming van zijn belang.

Bij hoge uitzondering echter, lijken partijen die hun bedrijvigheid of woning (iets) te ver weg hebben en dus waarschijnlijk geen belanghebbenden zijn, toch aan de werking van het relativiteitsvereiste te kunnen ontkomen. Zo stelde een partij met een installatiebedrijf in beroep tegen een bestemmingsplan onder meer dat een perceel, net zoals in zijn geval, volgens artikel 4.3.1 van de Verordening Ruimte landschappelijk moest worden ingepast en dat voorkomen moest worden dat er vanuit zijn locatie zicht op de ontwikkeling zou zijn. De Afdeling achtte die beroepsgrond, in samenhang met enkele andere stellingen, gegrond.<sup>43</sup> De uitspraak laat het relativiteitsvereiste bij deze beroepsgrond onbesproken. Denkbaar is dat het zicht van de ene locatie op de andere onvoldoende was voor belanghebbendheid, maar dat de regel toch ook wat verder liggend zicht beoogde te beschermen. Speculatiever is de verklaring dat hier een impliciete toepassing van de correctie Widdershoven aan de orde is, nu appellant stelde dat het perceel "net zoals in zijn geval" landschappelijk moest worden ingepast.<sup>44</sup> Dan zou dus een impliciet beroep op het gelijkheidsbeginsel wellicht

36 Vgl. ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1679, ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1682 en ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1546.

37 G.A. van der Veen, 'Varkens in relatieve nood', *Gst.* 2022/51.

38 In ieder geval niet in ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2392, r.o. 11. Vgl. ook ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2304, r.o. 5.3.

39 ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3020.

40 ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1934.

41 Vergelijkbaar is ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1501.

42 ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1989.

43 ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1747.

44 Zie nader P.W. den Hollander, 'Relativiteit, de correctie-Widdershoven en het keurslijf van het gelijkheidsbeginsel', *NTB* 2018/19.



net de doorslag hebben gegeven. Ook denkbaar is nog dat appellant eigenlijk toch belanghebbende was, maar dat laat de uitspraak juist in het midden.

Een ander geval waarin mensen te ver weg woonden om belanghebbende te zijn, maar toch succes hadden, ging over een omgevingsvergunning voor een mijnbouwlocatie. Wellicht mede omdat de gemachtigden van vergunninghoudster en verweerder een toezegging op zitting hadden gedaan, voorzag de Rechtbank zelf in de zaak door een vergunningvoorschrift over de werking van koolstoffilters voor de afvang van benzeen aan te scherpen. Dat betekent dus dat het relativiteitsvereiste buiten beeld is gebleven, waaruit afgeleid zou kunnen worden dat een niet-belanghebbende bescherming kan ontleen aan normen die – kort geformuleerd – zien op de uitstoot van stoffen als benzeen.<sup>45</sup>

Voor de toepassing van artikel 8:69a Awb volgen overigens beroepsgronden van meer procedurele aard de beoordeling van materiële normen. Met andere woorden: wanneer een materiële norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van de indiener van beroep, zullen daaraan gerelateerde gronden van (bijvoorbeeld) onzorgvuldige voorbereiding ook falen. Wanneer een belang bij het behoud van een goed woon- en leefklimaat niet verweven is met de op de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing betrekking hebbende natuurbelangen, strekt die regelgeving kennelijk niet tot bescherming van het belang van (een wel belanghebbende) appellante. Hetzelfde geldt dan evenzeer voor procedurele bezwaren, waaronder gestelde gewekte schijn van partijdigheid. Wanneer de schending van ingeroepen materiële normen niet tot vernietiging van een besluit kan leiden, geldt dat namelijk ook voor een door appellante gestelde schending van procedurele normen of formele beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>46</sup> Deze al bekende rechtspraak heeft dus geen verandering ondergaan als gevolg van het arrest "Varkens in nood", zodat het daar mede spelende klagen over inspraak als zodanig langs de lijn van artikel 8:69a Awb van de Afdeling makkelijk weggeschreven mag (blijven) worden.

Ontvankelijkheid van niet-belanghebbenden kan ook aan de orde komen bij de beoordeling van een bestuurlijke reactie op een verzoek tot intrekking van een vergunning of een verzoek tot handhavend optreden. Wanneer een verzoek tot intrekking is gedaan door een niet-belanghebbende, is geen sprake van een besluit en kan daartegen dus niet bij de bestuursrechter worden opgekomen. Dat wordt niet anders wanneer bij de voorbereiding van de afwijzing afdeling 3.4 Awb is gevolgd en daar eenieder zienswijzen kon indienen. Dan nog is er geen sprake van een besluit en daaraan verandert "Varkens in nood" niets.<sup>47</sup> Een afwijzing van een door een niet-belanghebbende ingediend verzoek tot handhaving levert ook geen besluit in de zin van de Awb op en ook dan levert "Varkens in nood" geen rechtsgang bij de bestuursrechter op.<sup>48</sup>

Ook niet-belanghebbende groeperingen kunnen op het relativiteitsvereiste stranden. Een partij die alleen maar procedeerde en mede om die reden niet de vereiste feitelijke werkzaamheden verrichtte om als belanghebbende aangemerkt te worden, strandde als niet-belanghebbende op het relativiteitsvereiste. Volgens de Rechtbank behartigde de Stichting Omgevingsrecht het rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang niet krachtens haar statutaire doelstelling in het bijzonder. Ook ontplooidde de Stichting geen feitelijke werkzaamheden. Hierdoor behartigt de Stichting geen belangen die geheel of ten dele samenvallen met de belangen die de in beroep ingeroepen normen beogen te beschermen. De rechtsregels die volgens de Stichting zijn geschonden, strekken volgens de Rechtbank niet kennelijk tot bescherming van haar belang.<sup>49</sup> Het is de vraag of zo'n vrij rigide gelijkschakeling tussen artikel 1:2 en artikel 8:69a Awb juist is, want het gaat om twee verschillende leerstukken: belanghebbendheid en relativiteit. De Afdeling lijkt die rigiditeit niet te hanteren. De Afdeling liet in het midden of een Vereniging Behoud Landgoed belanghebbende was, omdat deze alleen maar zou procederen, maar achtte wel een alleen door deze vereniging naar voren gebrachte beroepsgrond gegrond omtrent strijdigheid van een bouwplan met een artikel uit de Provinciale verordening ruimte. Het plan zou een kleinschalige ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk maken, zonder de vereiste verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als bedoeld in artikel 16 van de verordening. Wellicht verzet het relativiteitsvereiste zich dus niet altijd tegen het inroepen van beroepsgronden door (gesteld) zuivere procedeerclubs.<sup>50</sup> Dat zou ook begrijpelijk zijn, nu het om verschillende leerstukken gaat. Ook een lokale stichting die een zuivere procedeerclub leek te zijn en dus geen belanghebbende, mocht zich beroepen op regels over externe veiligheid. De Afdeling overwoog dat de doelstelling van de stichting het opkomen voor de ontwikkeling van Woudrichem als prettig leefbare gemeenschap voor haar huidige en toekomstige bewoners is. Daaronder valt ook de bescherming van die toekomstige bewoners tegen calamiteiten met gevaarlijke stoffen op de Afgedamde Maas of de Waal, reden waarom artikel 8:69a Awb niet aan het betoog in de weg stond.<sup>51</sup>

Een nogal beperkt gemotiveerde mondelinge uitspraak in een spoedprocedure past nog bij deze twee bodemuitspraken. Een actiegroep die geen belanghebbende leek te zijn bij een besluit tot vergunningverlening op grond van de Wet bescherming Antarctica bereikte in ieder geval wel een voorlopige inhoudelijke beoordeling van gronden, doch zonder succes.<sup>52</sup>

## 7. Conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Awb

De consultatieversie van 2 april 2022 stelt een aantal wijzigingen van de Awb voor. De wijzigingen zijn opgehangen

45 Rb. Noord-Nederland 28 september 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:3492.

46 ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:944.

47 ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:639.

48 ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1989.

49 Rb. Overijssel 16 december 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:4731.

50 ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1956, r.o. 20.

51 ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1335.

52 ABRvS 23 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3042.

aan de reikwijdte van artikel 6 van het Verdrag door een omschrijving van besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben als bedoeld in artikel 6. Deze besluiten zijn omschreven in een nieuwe bijlage bij de Awb, de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten. Voor de besluiten op die bijlage worden vier wijzigingen van de Awb voorgenomen.<sup>53</sup>

In de eerste plaats wordt voor belanghebbenden artikel 6:13 Awb losgelaten. Deelname aan de bestuurlijke voorfase van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is dus niet meer vereist voor beroep bij de bestuursrechter. Belanghebbenden kunnen daarom beroep instellen tegen een besluit, ook als zij geen zienswijze met betrekking tot het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht. Belanghebbenden die wél een zienswijze naar voren hebben gebracht, mogen bij de bestuursrechter ook nieuwe gronden aanvoeren en onderdelen van besluiten aanvechten, waarover zij geen zienswijze hadden ingediend.

Ten tweede bevat het voorstel voor niet-belanghebbenden aan wie naar nationaal recht inspraak was gegund, een beroepsrecht bij de bestuursrechter. Voorwaarde voor een ontvankelijk beroep is dat de niet-belanghebbende een zienswijze naar voren heeft gebracht met betrekking tot het ontwerpbesluit of, als hij dat niet heeft gedaan, dat dit hem redelijkerwijs niet kan worden verweten.

Ten derde voorziet het voorstel in een aanvulling van artikel 3:10 Awb voor het geval er ten aanzien van een besluit dat onder artikel 6 van het Verdrag valt, geen voorbereidingsprocedure is voorgeschreven of een andere voorbereidingsprocedure dan afdeling 3.4 Awb heeft voorgeschreven terwijl wel sprake is van een Aarhus-besluit. Om aan artikel 6 van het Verdrag te voldoen, moet het bestuursorgaan in zo'n situatie op de voorbereiding van dat besluit afdeling 3.4 Awb toepassen. In het verlengde daarvan bevat het voorstel een aanvulling van artikel 3:15 Awb, waarmee wordt verzekerd dat steeds wanneer sprake is van een Aarhus-besluit, de kring van inspraakgerechtigden voldoet aan artikel 6 van het Verdrag.

Ten vierde wijzigt het voorstel artikel 7:1 Awb met een verduidelijking dat het indienen van een bezwaarschrift geen ontvankelijkheidseis bij de bestuursrechter is als het gaat om een Aarhus-besluit. Het nieuwe artikel 7:1 lid 1 onder h bepaalt dat geen bezwaarschrift ingediend wordt tegen een besluit dat is opgenomen in de Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten.

De Afdeling bestuursrechtspraak vindt het voorstel complex. Het voorstel noopt tot beantwoording van lastige ontvankelijkheidsvragen. Volgens de Afdeling verplicht het arrest tot twee dingen, namelijk het bieden van toegang tot de rechter aan belanghebbenden, ook als zij geen zienswijze hebben ingediend, en het bieden van een rechtsgang aan niet-belanghebbenden die een recht op inspraak hebben benut. Voor het eerste kan artikel 6:13 Awb worden geschrapt, althans voor zover het betreft de zienswijzefase.

Het tweede punt kan worden opgelost door de bepalingen die niet-belanghebbenden het recht geven om zienswijzen in te dienen, te schrappen. Deze bepalingen berusten volgens de Afdeling op een miskening van de functie van rechtsbescherming door de rechter.<sup>54</sup>

## 8. Slot

In het bovenstaande is de nationale jurisprudentie afgegraasd waarin het arrest "Varkens in nood" figureerde. De bestuursrechter heeft een aantal creatieve beroepen op het arrest afgewezen en zich in hoofdzaak gehouden bij de lijnen die de Afdeling bestuursrechtspraak uitzette in twee uitspraken van 14 april 2021 en 4 mei 2021 voor de milieurechtelijke zaken die volgens de Afdeling onder het bereik van het arrest vallen. De lijnen zijn de toegang tot de bestuursrechter voor belanghebbenden die geen zienswijzen hebben ingediend en de toegang tot de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden die wel een zienswijze hebben ingediend. Ondanks alle jurisprudentie kan nog wel enige onduidelijkheid opkomen bij de toetsing van beroepsgronden die door niet-belanghebbenden naar voren worden gebracht, in relatie tot het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb. Verder is het beeld intussen vrij duidelijk geworden. Dat kan behoorlijk kantelen worden wanneer de nog kort besproken consultatieversie van het wetsvoorstel 'Varkens in nood' ongewijzigd in werking zal treden, maar dat is niet de reden waarom de Afdeling nogal 'knorrig' op die versie reageerde, om met een agrarisch woord af te sluiten.

53 Zie over het voorstel nader G.A. van der Veen & A. de Snoo, 'Consultatieversie wetsvoorstel 'Varkens in nood' – enkele varkens terug in het hok', VGR 2022/3, p. 91.

54 <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/wijziging-algemene-wet-bestuursrecht/>.