

gedrukt. Mogelijk is er wel enige waardedaling vanwege het stigma van vervuilde grond. Tegelijk is het denkbaar dat die niet ernstige vervuiling voor de functies van het nieuwe bestemmingsplan wél een belemmering vormen. Voor de ene functie (Bedrijventerrein, zoals in het geval van Automotive Campus) gelden nu eenmaal strengere bodemkwaliteits-eisen dan voor andere functies (Agrarisch, zoals in het geval van Automotive Campus).

Wanneer er voor realisatie van de nieuwe bestemming wel gesaneerd moet worden drukt dat de complexwaarde. De kosten van de sanering drukken namelijk op het hele complex, zoals dat geldt voor elke kostenpost. Echter, bij het bepalen van de complexwaarde kan zich de situatie voordoen dat er gronden zijn met een bijzondere geschiktheid en gronden met een bijzondere ongeschiktheid. Zo kan een bodemverontreiniging die op een deel van het complex sanering vergt voor de realisatie van de functie van het nieuwe bestemmingsplan, op dat deel tot een bijzondere ongeschiktheid leiden. Dan is het mogelijk dat voor dat deel een afslag op de complexwaarde wordt toegepast.

4. In de onderhavige kwestie komt de taxateur bij het ramen van de inbrengwaarden op een complexwaarde van € 25 per m<sup>2</sup>, welke uitkomst is ontstaan aan de hand van een vergelijking met andere transacties met betrekking tot soortgelijke gronden (de comparatieve methode). Een deel van de gronden van appelland heeft in het huidige gebruik echter een hogere waarde dan de complexwaarde, namelijk € 50 per m<sup>2</sup>. Voor dat deel moet dan, conform onteigenings-jurisprudentie, worden uitgegaan van die € 50 per m<sup>2</sup>, wat in de taxatie voor dit exploitatieplan ook is gedaan. Voor andere gronden is sprake van bodemvervuiling. De waarde in het huidige gebruik ad € 8,50 per m<sup>2</sup> wordt er iets door gedrukt. De taxateur past een aftrek toe van € 1 per m<sup>2</sup> zodat de huidige gebruikswaarde van dit deel van de gronden op € 7,50 per m<sup>2</sup> wordt geraamd. In hetzelfde taxatierapport is voor de overige gronden met een complexwaarde gerekend. Welke invloed heeft hier de bodemvervuiling? Deze hoefde voor voortzetting van het huidige agrarische gebruik niet te worden gesaneerd, maar wel voor realisatie van de nieuwe bestemming. Er is hier sprake van een voormalige vuilstort. De gronden moeten worden herschikt en de kosten daarvan worden geraamd op € 18,89 per m<sup>2</sup>. Het taxatierapport gaat ervan uit dat die kosten van de complexwaarde van € 25 per m<sup>2</sup> moeten worden afgetrokken (met een beroep op een arrest van de Hoge Raad van 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1273) zodat een bedrag van € 6,11 resteert. Omdat dit lager is dan de waarde van het huidige gebruik ad € 7,50 is de gebruikswaarde hoger dan de genoemde € 6,11 per m<sup>2</sup>, zodat de gebruikswaarde als hoogste van de twee als uitgangspunt wordt genomen. Deze gronden hebben in feite een bijzondere ongeschiktheid vanwege de vervuiling.

5. Conclusie van de Afdeling hierbij is dat de totstandkoming van de inbrengwaarderaming en de reden van de genoemde aftrek niet onvoldoende inzichtelijk zijn. Impliciet is daarmee de benadering van de raad van de aftrek vanwege de effecten van bodemvervuiling, zowel bij het bepalen van de gebruikswaarde, als bij het bepalen van de complexwaarde gehonoreerd. Dat geeft voor de praktijk

duidelijkheid voor het omgaan met deze materie zowel bij de vaststelling van exploitatieplannen als bij het aangaan van anterieure overeenkomsten. Voor anterieure overeenkomsten is er vaak sprake van een schaduwwerking van de principes voor de vaststelling van exploitatieplannen.

6. Appellant betoogt verder dat de inbrengwaarden te laag zijn geraamd. Daarover hanteert de Afdeling een standaardoverweging. Want aangezien de onafhankelijkheid van de taxateur niet in geschil is, mocht de raad van zijn taxatie uitgaan. Appellant heeft zijn betoog niet onderbouwd met een tegentaxatie waaruit zou blijken dat het taxatierapport onjuist is. In zulke gevallen overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt mag stellen dat de ramingen van de inbrengwaarden in het taxatierapport juist zijn.

*E.J. van Baardewijk*

## Bestuursrecht algemeen

### BR 2021/21

Hof van Justitie van de Europese Unie 14 januari 2021, nr. C-826/18

(Mrs. J.C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan en N. Jääskinen)  
m.nt. J.H.N. Ypinga & J. Tingen<sup>1</sup>

(Art. 6:13 Awb)

ECLI:EU:C:2021:7

**Schending Verdrag van Aarhus. EU-recht. Milieubesluitvorming. Personenfuik. Onderdelenfuik. Ontvanke-lijkheid beroep. Procesrecht. Inspraak. Toegang tot de rechter. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure.**

*Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die gezamenlijk dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht en, in het bijzonder, artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, zich ertegen verzetten dat de leden van het in artikel 2, punt 4, van dit verdrag bedoelde "publiek" als zodanig geen toegang tot de rechter hebben om op te komen tegen een besluit dat binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dat verdrag valt.*

*Gelet op voorgaande overwegingen moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de leden van het in artikel 2, punt 4, van dit verdrag bedoelde "publiek" als zodanig geen toegang tot de rechter hebben om op te komen tegen een besluit dat binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dat verdrag valt. Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er wel tegen dat deze personen geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich*

<sup>1</sup> Mr. J.H.N. Ypinga en mr. J. Tingen zijn advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend.

Gelet op de hoofdgedingen en op het antwoord op de eerste en de tweede vraag, moet worden vastgesteld dat de derde tot en met de zesde vraag betrekking hebben op het beroep van niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het in artikel 2, punt 5, van het Verdrag van Aarhus bedoelde “betrokken publiek” en onder artikel 9, lid 2, daarvan vallen, alsmede op het beroep van een lid van het “publiek” dat is bedoeld in artikel 2, punt 4, van dit verdrag en valt onder artikel 9, lid 3, ervan.

Gelet op het voorgaande moet op de derde tot en met de zesde vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de ontvankelijkheid van het daarin bedoelde beroep in rechte, dat wordt ingesteld door niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het in artikel 2, punt 5, van dat verdrag bedoelde “betrokken publiek”, afhankelijk wordt gesteld van hun deelname aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, ook al is deze voorwaarde niet van toepassing wanneer hun redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij daar niet aan hebben deelgenomen. Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er niet tegen dat de ontvankelijkheid van een daarin bedoeld beroep in rechte afhankelijk wordt gesteld van de deelname van de verzoeker aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, tenzij hem, gelet op de omstandigheden van de zaak, redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij hier niet aan heeft deelgenomen.

#### Uitspraak

In zaak C-826/18, betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Limburg (Nederland) bij beslissing van 21 december 2018, ingekomen bij het Hof op 28 december 2018, in de procedure

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

tegen

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

in tegenwoordigheid van:

Sebava BV,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 januari 2020,

gelet op de opmerkingen van:

- LB, vertegenwoordigd door A. Hanssen,

- Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht en Stichting Leefbaar Buitengebied, vertegenwoordigd door M. H. Middelkamp,
- het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, vertegenwoordigd door L. M. C. Cloodt, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. M. de Ree, M. Bulterman, C. S. Schillemans en J. M. Hoogveld als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, M. S. Wolff en P. Z. L. Ngo als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door N. Butler, SC, en C. Hogan, BL,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door H. Eklinde, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg en A. Falk als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara, M. Noll-Ehlers en L. Haasbeek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 juli 2020, het navolgende

#### Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat is gesloten te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: “Verdrag van Aarhus”).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen van respectievelijk LB, een natuurlijke persoon, en de Stichting Varkens in Nood, de Stichting Dierenrecht en de Stichting Leefbaar Buitengebied, stichtingen voor de bescherming van dierenrechten, tegen het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Nederland) (hierna “gemeente Echt-Susteren”), betreffende een door die gemeente aan Sebava BV verleende vergunning voor de bouw van een varkensstal.

#### Toepasselijke bepalingen

##### Internationaal recht

3. In de achttiende overweging van het Verdrag van Aarhus wordt de wens geuit om het publiek, met inbegrip van organisaties, toegang te geven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, opdat zijn rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast.

4. Artikel 2 van dat verdrag, met als opschrift “Begripsomschrijvingen”, bepaalt in punt 4 dat onder “het publiek” wordt verstaan “een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen”.

5. Volgens artikel 2, punt 5, wordt onder “het betrokken publiek” verstaan “het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming”. Dit punt 5 preciseert vervolgens dat “voor de toepassing van deze omschrijving [...] niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht [worden] geacht belanghebbende te zijn”.

6. Volgens artikel 3, lid 5, van het Verdrag van Aarhus laten de bepalingen ervan het recht van een partij onverlet om maatregelen te handhaven of in te stellen die voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden dan vereist door dit verdrag.

7. Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, “Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten”, bepaalt in de leden 1 tot en met 10:

“1 Elke partij:

- a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;

[...]

2. Het betrokken publiek wordt, bij openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze, geïnformeerd over onder meer:

- a) de voorgestelde activiteit en de aanvraag waarover een besluit zal worden genomen;
  - b) de aard van mogelijke besluiten of het ontwerpbesluit;
  - c) de voor de besluitvorming verantwoordelijke overheidsinstantie;
  - d) de beoogde procedure, met inbegrip van, in de gevallen waarin deze informatie kan worden verstrekt:
    - i) de aanvang van de procedure;
    - ii) de mogelijkheden voor inspraak van het publiek;
    - iii) de tijd en plaats van een beoogde openbare hoorzitting;
    - iv) een aanduiding van de overheidsinstantie waarvan relevante informatie kan worden verkregen en waarbij de relevante informatie voor het publiek ter inzage is gelegd;
    - v) een aanduiding van de betreffende overheidsinstantie of enig ander officieel lichaam waarbij opmerkingen of vragen kunnen worden ingediend en van het tijdschema voor het doorgeven van opmerkingen of vragen; en
    - vi) een aanduiding van welke voor de voorgestelde activiteit relevante milieu-informatie beschikbaar is; en
  - e) het feit dat de activiteit voorwerp is van een nationale of grensoverschrijdende milieueffectrapportage.
3. De inspraakprocedures omvatten redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten

voor het informeren van het publiek in overeenstemming met het voorgaande lid 2 en voor het publiek om zich gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.

- 4. Elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.
- 5. Elke partij zou, indien van toepassing, potentiële aanvragers aan dienen te moedigen het betrokken publiek te identificeren, discussies aan te gaan en informatie te verstrekken betreffende de doelstellingen van hun aanvraag alvorens een vergunning aan te vragen.
- 6. Elke partij stelt aan de bevoegde overheidsinstanties de eis dat zij het betrokken publiek voor inzage toegang verschaffen, op verzoek wanneer het nationale recht dit vereist, kosteloos en zodra deze beschikbaar wordt, tot alle informatie die relevant is voor de in dit artikel bedoelde besluitvorming die beschikbaar is ten tijde van de inspraakprocedure, onverminderd het recht van partijen te weigeren bepaalde informatie bekend te maken in overeenstemming met artikel 4, leden 3 en 4. De relevante informatie omvat ten minste, en onverminderd de bepalingen van artikel 4:
  - a) een beschrijving van het terrein en de fysieke en technische kenmerken van de voorgestelde activiteit, met inbegrip van een prognose van de verwachte residuen en emissies;
  - b) een beschrijving van de belangrijke effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu;
  - c) een beschrijving van de beoogde maatregelen om de effecten, met inbegrip van emissies, te voorkomen en/of te verminderen;
  - d) een niet-technische samenvatting van het voorgaande;
  - e) een schets van de voornaamste door de aanvrager bestudeerde alternatieven; en
  - f) in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste aan de overheidsinstantie uitgebrachte rapporten en adviezen op het tijdstip waarop het betrokken publiek dient te worden geïnformeerd in overeenstemming met het voorgaande lid 2.
- 7. Inspraakprocedures bieden het publiek de mogelijkheid schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit.
- 8. Elke partij waarborgt dat in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak.
- 9. Elke partij waarborgt dat, wanneer het besluit is genomen door de overheidsinstantie, het publiek terstond over het besluit wordt ingelicht in overeenstemming met de toepasselijke procedures. Elke partij maakt de tekst van het besluit toegankelijk

voor het publiek tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd.

10. Elke partij waarborgt dat, wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in lid 1 bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast, de bepalingen van de leden 2 tot en met 9 van dit artikel dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is.”
8. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, “Toegang tot de rechter”, bepaalt in de leden 2 tot en met 4:
  - “2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek
    - a) die een voldoende belang hebben, dan wel
    - b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, [punt] 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

De bepalingen van dit lid 2 sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.
4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3, bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel

tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. [...]”

9. Bijlage I bij het Verdrag van Aarhus, “Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6, lid 1, onder a)”, vermeldt in punt 15, onder c), installaties voor intensieve varkenshouderij met meer dan 750 plaatsen voor zeugen.

#### Nederlands recht

10. Krachtens artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: “Awb”) wordt onder „belanghebbende” verstaan eenieder “wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken”.
11. Uit artikel 3.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: “Wabo”) volgt dat afdeling 3.4 Awb, die betrekking heeft op de “uniforme openbare voorbereidingsprocedure” (hierna: “voorbereidingsprocedure”), van toepassing is bij de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten en voor het veranderen van een inrichting in de zin van artikel 2.1, lid 1, onder a) en e), Wabo.
12. Artikel 3.12 Wabo bepaalt dat in het kader van deze procedure eenieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpbesluit.
13. Krachtens artikel 6:13 Awb kunnen alleen de belanghebbenden die tijdens de voorbereidingsprocedure zienswijzen naar voren hebben gebracht, beroep instellen tegen het na afloop van die procedure vastgestelde besluit. Deze voorwaarde geldt niet wanneer hun redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij dit niet hebben gedaan. Voorts zijn grieven alleen ontvankelijk wanneer zij zijn gericht tegen dezelfde onderdelen van het bestreden besluit als die waarover tijdens de voorbereidingsprocedure zienswijzen naar voren zijn gebracht.
14. Uit artikel 8:1 Awb volgt dat alleen belanghebbenden bij de bestuursrechter beroep kunnen instellen tegen bestuursrechtelijke besluiten.

#### Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

15. Op 13 oktober 2016 heeft Sebava bij de gemeente Echt-Susteren een vergunningsaanvraag ingediend voor de uitbreiding en wijziging van een in Koningsbosch (Nederland) gelegen varkensstal, met het oog op het bouwen van een nieuwe stal voor 855 guste en dragende zeugen, het in de bestaande stallen wisselen van 484 opfokzeugen voor 125 kraamzeugen en het bouwen van een overdekte zeugenuitloop.
16. Op deze aanvraag was de voorbereidingsprocedure van toepassing, in het kader waarvan de bevoegde instantie een ontwerpbesluit over de vergunningsaanvraag neemt, waartegen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht.
17. In dat kader heeft de gemeente Echt-Susteren besloten dat er geen milieueffectrapport hoefde te worden opgesteld.
18. Dit besluit, een exemplaar van de aanmeldnotitie en andere bijbehorende stukken zijn ter inzage gelegd in

het gemeentehuis. Hiervan is kennisgegeven in de *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*, waarbij werd aangegeven dat dit besluit diende te worden aangemerkt als voorbereidingsbesluit in de zin van het Nederlandse recht en dat het derhalve niet vatbaar was voor bezwaar of beroep, tenzij het een “belanghebbende” rechtstreeks in zijn belang zou treffen. De vergunningsaanvraag en de aankondiging van de ontwerpvergunning zijn tevens bekendgemaakt in het *Gemeenteblad van Echt-Susteren*.

19. Bij besluit van 28 september 2017 heeft de gemeente Echt-Susteren de aangevraagde omgevingsvergunning verleend.

20. LB en de Stichting Varkens in Nood, de Stichting Dierenrecht en de Stichting Leefbaar Buitengebied hebben bij de rechtbank Limburg (Nederland) vorderingen tot nietigverklaring van deze vergunning ingesteld.

21. Wat het door LB ingestelde beroep betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat het niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat LB niet voldoet aan de voorwaarden om te worden beschouwd als “belanghebbende” in de zin van het Nederlandse bestuursrecht, aangezien zij niet in de buurt van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project woont, maar op ongeveer twintig kilometer ervandaan, en zij dus niet persoonlijk de milieueffecten van dat project ondervindt. De verwijzende rechter geeft aan dat het feit dat LB dierenarts is niet volstaat om te kunnen spreken van een persoonlijk belang en dat zij haar andere activiteiten en hoedanigheden te laat heeft ingeroepen, namelijk na het verstrijken van de beroepstermijn.

22. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat het beroep van LB ook niet-ontvankelijk kan worden verklaard op grond dat zij tijdens de voorbereidingsprocedure geen zienswijzen over het project naar voren heeft gebracht.

23. LB betoogt dat zij als “belanghebbende” in de zin van het Nederlandse recht moet worden aangemerkt en dat haar redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij tijdens de voorbereidingsprocedure geen zienswijzen naar voren heeft gebracht, gelet op de tijdens die procedure begane onregelmatigheden. In het bijzonder was niet aangegeven dat het project betrekking had op de uitbreiding van een varkensstal en waren alleen “belanghebbenden” uitgenodigd om zienswijzen naar voren te brengen.

24. In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af of de beperking van de toegang tot de rechter tot alleen “belanghebbenden” in de zin van het nationale recht verenigbaar is met het Verdrag van Aarhus.

25. Hij vraagt zich in het bijzonder af of artikel 9, lid 2, van dit verdrag aldus moet worden uitgelegd dat het vereist dat personen die, zoals LB, niet worden beschouwd als “belanghebbenden” in de zin van het nationale recht en evenmin deel uitmaken van het „betrokken publiek” in de zin van het Verdrag van Aarhus, zich als lid van het “publiek” in de zin van dit verdrag niettemin voor de rechter kunnen beroepen op eventuele schendingen van de rechten die hun zijn toegekend bij artikel 6, leden 3 en 7 tot en met 9, ervan, die betrekking hebben op het “publiek” en niet alleen op het “betrokken publiek”.

26. Betreffende de milieubeschermingsorganisaties die in het hoofdgeding beroep hebben ingesteld, is de verwijzende rechter van oordeel dat zij “belanghebbenden” in de zin van het nationale recht zijn, omdat het welzijn en de bescherming van het dier deel uitmaken van hun statutaire doelstellingen en voldoende is komen vast te staan dat zij ook feitelijke werkzaamheden binnen die doelstellingen verrichten.

27. Die rechter meent echter dat het beroep van deze organisaties niet-ontvankelijk moet worden verklaard op grond dat zij niet aan de voorbereidingsprocedure hebben deelgenomen.

28. De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of deze voorwaarde voor ontvankelijkheid verenigbaar is met het Unierecht en, in het bijzonder, met artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus.

29. Ook vraagt hij zich af of deze bepaling zich verzet tegen de Nederlandse rechtsregel volgens welke grieven die geen betrekking hebben op de onderdelen van het ontwerpbesluit die in het kader van de voorbereidingsprocedure zijn betwist, niet-ontvankelijk zijn.

30. Daarop heeft de rechtbank Limburg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een pre-judiciële beslissing over de volgende vragen:

"1) Moet het Europese recht en in het bijzonder artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus zo worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het recht op toegang tot de rechter voor het publiek (*public*) (eenieder), voor zover dit niet het betrokken publiek (*public concerned*) (belanghebbenden) is, in volle omvang wordt uitgesloten?

Als vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

2) Moet het Europese recht en in het bijzonder artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus zo worden uitgelegd dat hieruit voortvloeit dat het publiek (*public*) (eenieder) bij gestelde schending van voor dit publiek geldende procedurele vereisten en inspraakrechten, zoals opgenomen in artikel 6 van dit verdrag, toegang tot de rechter dient te hebben?

Is daarbij van belang dat het betrokken publiek (*public concerned*) (belanghebbenden) op dit punt toegang tot de rechter heeft en daarnaast ook materiële klachten bij de rechter naar voren kan brengen?

3) Moet het Europese recht en in het bijzonder artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus zo worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de toegang tot de rechter voor het betrokken publiek (*public concerned*) (belanghebbenden) afhankelijk wordt gesteld van het gebruikmaken van inspraak in de zin van artikel 6 van dit verdrag?

Als vraag 3 ontkennend wordt beantwoord:

4) Moet het Europese recht en in het bijzonder artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus zo worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationaal-rechtelijke bepaling, die de toegang tot de rechter tegen een besluit uitsluit voor het betrokken publiek (*public concerned*) (belanghebbenden) aan wie

redelijkerwijs verweten kan worden geen zienswijzen tegen (onderdelen van) het ontwerpbesluit naar voren te hebben gebracht?

Als vraag 4 ontkennend wordt beantwoord:

- 5) Is het volledig aan de nationale rechter om op basis van de omstandigheden van het geval een oordeel te geven over wat moet worden verstaan onder, aan wie redelijkerwijs kan worden verweten of is de rechter gehouden daarbij bepaalde Europeesrechtelijke waarborgen in acht te nemen?
- 6) In hoeverre is de beantwoording van de vragen 3, 4 en 5 anders als het gaat om het publiek (*public*) (eenieder), voor zover dit niet het betrokken publiek (*public concerned*) (belanghebbenden) is?"

### Beantwoording van de prejudiciële vragen

#### Eerste en tweede vraag

31. Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die gezamenlijk dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht en, in het bijzonder, artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, zich ertegen verzetten dat de leden van het in artikel 2, punt 4, van dit verdrag bedoelde "publiek" als zodanig geen toegang tot de rechter hebben om op te komen tegen een besluit dat binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dat verdrag valt.

32. Vooraf moet worden vastgesteld dat het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde project binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus valt.

33. De verwijzende rechter verwijst namelijk terecht naar artikel 6, lid 1, onder a), van dat verdrag, gelezen in samenhang met punt 15 van bijlage I daarbij, waarbij installaties voor intensieve varkenshouderij met meer dan 750 plaatsen voor zeugen zijn opgenomen op de lijst van activiteiten ten aanzien waarvan het "betrokken publiek" kan deelnemen aan het vergunningsproces.

34. Krachtens artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus waarborgt elke partij, binnen het kader van haar nationale wetgeving en overeenkomstig de doelstelling om aan het "betrokken publiek" ruim toegang tot de rechter te verschaffen, dat de leden van dat publiek die een procesbelang hebben, dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het nationale recht dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit dat onder artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet, andere relevante bepalingen van dit verdrag valt.

35. De deelnemers aan de schriftelijke behandeling voor het Hof hebben terecht opgemerkt dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus alleen ziet op het "betrokken publiek", dat in artikel 2, punt 5, van dit verdrag wordt gedefinieerd als het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming. Laatstgenoemde bepaling preciseert dat, voor de toepassing van deze omschrijving, niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor

milieubescherming en voldoen aan de eventuele nationaalrechtelijke vereisten, worden geacht belanghebbende te zijn.

36. Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus heeft dus niet tot doel om een recht op beroep tegen besluiten en andere handelingen die binnen de werkingssfeer van artikel 6 ervan vallen en betrekking hebben op projecten waarbij het publiek inspraak heeft in de besluitvorming, toe te kennen aan het publiek in het algemeen, maar beoogt dit recht alleen te waarborgen voor leden van het "betrokken publiek" die aan bepaalde voorwaarden voldoen.

37. Deze uitlegging wordt bevestigd door de structuur van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, aangezien lid 3 van dat artikel voorziet in een meer beperkte regeling voor toegang tot de rechter voor leden van het "publiek" in het algemeen, hetgeen een weerspiegeling vormt van het bij dat verdrag ingevoerde systeem, dat uitdrukkelijk onderscheid maakt tussen het "publiek" in het algemeen en het bij een handeling of een verrichting "betrokken publiek".

38. Aldus zijn specifieke procedurele rechten vastgesteld voor de leden van het betrokken publiek, die in beginsel als enigen worden opgeroepen om deel te nemen aan het besluitvormingsproces, voor zover zij behoren tot de kring van personen waarop de voorgenomen handeling of verrichting betrekking heeft of die daar mogelijk de gevolgen van ondervinden, welke kring de lidstaten op redelijke wijze en in overeenstemming met het doel om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, moeten bepalen.

39. Het is juist dat in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus herhaaldelijk de term "publiek" wordt gebruikt. Uit een lezing van dit artikel in zijn geheel blijkt echter dat het alleen van toepassing is op het "betrokken publiek", dat wil zeggen het enige publiek waarvoor inspraak in het besluitvormingsproces open moet staan.

40. Hoewel de voorschriften van artikel 6, lid 2, onder d), ii) en iv), van dit verdrag specifiek spreken van informatie voor het "publiek", blijkt immers uitdrukkelijk uit de eerste alinea van dat artikel 6, lid 2, dat het daarin neergelegde recht op informatie uitsluitend toekomt aan het "betrokken publiek".

41. Door te bepalen dat redelijke termijnen moeten worden vastgesteld opdat het publiek wordt geïnformeerd in de zin van artikel 6, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en opdat het publiek zich gedurende de besluitvorming doeltreffend kan voorbereiden en daaraan doeltreffend kan deelnemen, bevestigt artikel 6, lid 3, van dit verdrag bovendien dat de verschillende fasen van de procedure voor inspraak van het publiek alleen van toepassing zijn op het betrokken publiek.

42. Voorts noemt artikel 6, leden 4 en 7, van dat verdrag weliswaar ook het "publiek", maar hebben deze bepalingen enkel tot doel om de concrete omstandigheden van de inspraakprocedure vast te stellen, te weten het tijdstip waarop deze procedure moet worden georganiseerd en de precieze vorm van inspraak, en niet om de omvang te bepalen van het recht van het publiek om deel te nemen aan de bedoelde procedures.

43. Voor deze analyse is steun te vinden in het feit dat een recht op inspraak in de besluitvorming niet doeltreffend kan zijn zonder dat de betrokkene ook het recht heeft om te worden geïnformeerd over het project en de beoogde procedure en recht heeft op toegang tot informatiedocumenten, welke rechten in artikel 6, leden 2 en 6, van het Verdrag van Aarhus evenwel uitdrukkelijk alleen worden verleend aan de leden van het “betrokken publiek”.

44. Voorts moet worden opgemerkt dat een andere lezing van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus dan die welke is genoemd in punt 39 van het onderhavige arrest, tot gevolg zou hebben dat het onderscheid tussen de regelingen voor toegang tot de rechter die in respectievelijk lid 2 en lid 3 van artikel 9 van dat verdrag zijn vastgelegd, elk nuttig effect verliest, doordat dan de toegang tot de rechter noodzakelijkerwijs zou worden uitgebreid tot het gehele “publiek” opdat dit publiek zich op de aan artikel 6 ontleende rechten zou kunnen beroepen.

45. Gelet op deze overwegingen moet worden vastgesteld dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus juist tot doel heeft om alleen ten aanzien van het “betrokken publiek” dat aan bepaalde voorwaarden voldoet, te waarborgen dat bij de rechter kan worden opgekomen tegen handelingen of besluiten die binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dat verdrag vallen.

46. Hieruit volgt, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificatie van de feiten, dat een persoon als LB, die geen deel uitmaakt van het “betrokken publiek” in de zin van het Verdrag van Aarhus, zich niet op schending van artikel 9, lid 2, van dat verdrag kan beroepen met het argument dat hij in het hoofdgeding geen toegang tot de rechter heeft.

47. De toegang van een dergelijke persoon tot de rechter zou evenwel aan een andere regeling moeten worden onderworpen indien het nationale recht van een lidstaat het publiek een ruimer recht op inspraak in het besluitvormingsproces toekent, in het bijzonder het recht om op adequate, tijdige en doeltreffende wijze te worden geïnformeerd, zoals is toegestaan door artikel 3, lid 5, van het Verdrag van Aarhus, op grond waarvan de partijen bij dit verdrag in hun nationale wetgeving maatregelen kunnen instellen die gunstiger zijn dan die waarin dat verdrag voorziet, zoals maatregelen die voorzien in een uitgebreidere inspraak in de in artikel 6 van dat verdrag bedoelde besluitvorming.

48. In dat geval zouden de op basis van die maatregelen ingestelde rechtsvorderingen onder artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus vallen, dat bepaalt dat, aanvullend op de in de leden 1 en 2 van dat artikel bedoelde herzieningsprocedures, elke partij bij dat verdrag waarborgt dat “leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria,” toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en het nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

49. Voor de in artikel 9, lid 3, van dat verdrag bedoelde beroepen kunnen dus “criteria” worden gesteld, hetgeen

betekent dat de lidstaten in het kader van de beoordelingsbevoegdheid die hun in dat opzicht is gelaten, procedure-regels kunnen vaststellen inzake de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dergelijke beroepen in te stellen (zie in die zin arrest van 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punt 86).

50. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het in vorennoemde bepaling neergelegde recht van beroep elke nuttige werking zou worden ontnomen indien door het opleggen van dergelijke criteria bepaalde categorieën “leden van het publiek” elk recht van beroep wordt ontzegd (zie in die zin arresten van 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punten 46 en 48, en 3 oktober 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a.*, C-197/18, EU:C:2019:824, punt 34).

51. Hieruit volgt dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus zich ertegen verzet dat leden van het “publiek” in de zin van dit verdrag op geen enkele wijze toegang tot de rechter kunnen krijgen om zich te beroepen op door het nationale milieurecht van een lidstaat verleende ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces.

52. Gelet op voorgaande overwegingen moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de leden van het in artikel 2, punt 4, van dit verdrag bedoelde “publiek” als zodanig geen toegang tot de rechter hebben om op te komen tegen een besluit dat binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dat verdrag valt. Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er wel tegen dat deze personen geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend.

#### ***Derde tot en met zesde vraag***

53. Gelet op de hoofdgedingen en op het antwoord op de eerste en de tweede vraag, moet worden vastgesteld dat de derde tot en met de zesde vraag betrekking hebben op het beroep van niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het in artikel 2, punt 5, van het Verdrag van Aarhus bedoelde “betrokken publiek” en onder artikel 9, lid 2, daarvan vallen, alsmede op het beroep van een lid van het “publiek” dat is bedoeld in artikel 2, punt 4, van dit verdrag en valt onder artikel 9, lid 3, ervan.

54. Bijgevolg moet worden overwogen dat de verwijzende rechter met zijn derde tot en met zesde vraag in essentie wenst te vernemen of artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 9, lid 3, ervan zich ertegen verzetten dat de ontvankelijkheid van beroepen voor de rechter die zijn ingesteld door, respectievelijk, niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het “betrokken publiek” en een lid van het “publiek”, gelet op – wat deze organisaties betreft – artikel 6 van dat verdrag en – wat dat lid van het “publiek” betreft – het nationale milieurecht van een lidstaat, afhankelijk wordt gesteld van hun deelname aan

de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, tenzij hun redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij hier niet aan hebben deelgenomen. De verwijzende rechter wenst tevens te vernemen of deze bepalingen zich ertegen verzetten dat alleen grieven die betrekking hebben op dezelfde onderdelen van het bestreden besluit als die waarover de verzoeker in die procedure zienswijzen naar voren heeft gebracht, ontvankelijk zijn.

55. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de leden van het “betrokken publiek” in de zin van het Verdrag van Aarhus de in artikel 9, lid 2, van dat verdrag bedoelde handelingen in rechte moeten kunnen aanvechten, ongeacht de rol die zij bij de behandeling van de aanvraag hebben kunnen spelen, en dat de partijen bij dit verdrag dus niet kunnen bepalen dat een dergelijk beroep niet-ontvankelijk is op grond dat de verzoeker heeft deelgenomen aan het besluitvormingsproces van het bestreden besluit en bij die gelegenheid zijn standpunt kenbaar heeft kunnen maken [zie in die zin, betreffende vergelijkbare bepalingen van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*PB* 1985, L 175, blz. 40), arrest van 15 oktober 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*, C-263/08, EU:C:2009:631, punten 38 en 39].

56. De inspraak in de milieubesluitvormingsprocedure onder de voorwaarden van dat verdrag onderscheidt zich immers van het beroep in rechte en heeft een ander doel, aangezien dat beroep in voorkomend geval kan worden ingesteld tegen het besluit dat na afloop van die procedure is genomen, waardoor die inspraak geen invloed heeft op de voorwaarden om in beroep te kunnen gaan (zie in die zin arrest van 15 oktober 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*, C-263/08, EU:C:2009:631, punt 38).

57. Wat in het bijzonder milieubeschermingsorganisaties betreft, dient voorts in herinnering te worden gebracht dat artikel 9, lid 2, tweede alinea, tweede en derde volzin, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat niet-gouvernementele organisaties die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, punt 5, van dit verdrag, moeten worden geacht hetzij een voldoende belang te hebben, hetzij rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt, naargelang de nationale wetgeving de ene dan wel de andere van deze voorwaarden voor ontvankelijkheid hanteert.

58. Tot slot moet worden vastgesteld dat de in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus vastgestelde doelstelling, te weten een “ruime toegang tot de rechter” verzekeren, en het nuttig effect van deze bepaling niet worden gewaarborgd door een wettelijke regeling die de ontvankelijkheid van een door een niet-gouvernementele organisatie ingesteld beroep afhankelijk zou stellen van de rol die zij al dan niet heeft gespeeld tijdens de inspraakfase van het besluitvormingsproces, terwijl deze fase niet hetzelfde doel heeft als een beroep in rechte en een dergelijke organisatie haar beoordeling van een project bovendien kan aanpassen naargelang van de uitkomst van dat proces (zie in die zin arrest van 15 oktober 2009, *Djurgården-Lilla Värtans*

*Miljöskyddsörening*, C-263/08, EU:C:2009:631, punten 38, 39 en 48).

59. Uit het voorgaande volgt dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus zich ertegen verzet dat de ontvankelijkheid van het daarin bedoelde beroep in rechte, dat wordt ingesteld door niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het “betrokken publiek” in de zin van het Verdrag van Aarhus, afhankelijk wordt gesteld van hun deelname aan het besluitvormingsproces dat tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid.

60. De omstandigheid dat deze voorwaarde krachtens het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale recht niet van toepassing is wanneer deze organisaties redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij niet aan die procedure hebben deelgenomen, kan geen rechtvaardiging voor een andere oplossing vormen, aangezien de niet-naleving van de voorwaarde van voorafgaande inspraak in beginsel volstaat om te beletten dat die organisaties een beroep in rechte instellen.

61. De oplossing zou daarentegen anders zijn indien het beroep zou zijn ingesteld door een lid van het “publiek” op grond van ruimere rechten van inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend.

62. In dat geval moet, zoals blijkt uit punt 48 van het onderhavige arrest, artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus worden toegepast, dat de partijen bij dit verdrag meer speelruimte biedt.

63. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dus dat deze bepaling zich er in beginsel niet tegen verzet dat de ontvankelijkheid van de beroepen waarop zij betrekking heeft, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de verzoeker reeds in de bestuurlijke procedure zijn bezwaren tijdig kenbaar heeft gemaakt, aangezien door een dergelijke regel het snelst de litigieuze punten kunnen worden bepaald en eventueel in de loop van de bestuurlijke procedure kunnen worden opgelost, zodat een beroep in rechte niet langer nodig is (zie in die zin arrest van 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punten 88-90).

64. Derhalve heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke voorwaarde, ondanks het feit dat deze – als prelabelle voorwaarde om beroep in rechte te kunnen instellen – een beperking vormt van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: “Handvest”), gerechtvaardigd kan zijn overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest voor zover zij bij wet is gesteld, de wezenlijke inhoud van voornoemd recht eerbiedigt en, onder eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie in die zin arrest van 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punt 90).

65. Los van de vraag of artikel 47 van het Handvest moet worden toegepast op een beroep in rechte dat enkel



betrekking heeft op de ruimere rechten van inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale recht worden verleend, blijkt in casu dat hoe dan ook is voldaan aan de in het vorige punt van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden.

66. Uit de verwijzingsbeslissing volgt immers dat de voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een beroep die inhoudt dat voorafgaand daaraan aan het besluitvormingsproces moet zijn deelgenomen, in een wet is vastgelegd in de zin van artikel 47 van het Handvest. Deze voorwaarde eerbiedigt bovendien de wezenlijke inhoud van het in dat artikel vervatte grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte, aangezien zij geen afbreuk doet aan dat recht als zodanig, maar enkel een extra procedurele stap voor de uitoefening ervan oplegt (zie in die zin arrest van 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punt 64). De voorwaarde beantwoordt voorts aan de in punt 63 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstelling van algemeen belang en er lijkt geen kennelijke onevenredigheid te bestaan tussen die doelstelling en de eventuele ongemakken in verband met de verplichting om deel te nemen aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit (zie in die zin arrest van 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punten 66, 67 en 69).

67. Het feit dat deze voorwaarde niet wordt toegepast wanneer de verzoeker redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet aan het besluitvormingsproces heeft deelgenomen, zorgt er bovendien voor dat het evenredigheidsvereiste in acht wordt genomen, aangezien die voorwaarde wordt toegepast op basis van de omstandigheden van de zaak.

68. Tot slot hoeft niet te worden vastgesteld of artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus zich ertegen verzet dat alleen grieven die betrekking hebben op dezelfde onderdelen van het bestreden besluit als die waarover de verzoeker in de voorbereidingsprocedure opmerkingen heeft ingediend, voor de rechter kunnen worden betwist, aangezien verzoekers in de hoofdgedingen hoe dan ook niet hebben deelgenomen aan die procedure.

69. Gelet op het voorgaande moet op de derde tot en met de zesde vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de ontvankelijkheid van het daarin bedoelde beroep in rechte, dat wordt ingesteld door niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het in artikel 2, punt 5, van dat verdrag bedoelde "betrokken publiek", afhankelijk wordt gesteld van hun deelname aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, ook al is deze voorwaarde niet van toepassing wanneer hun redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij daar niet aan hebben deelgenomen. Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er niet tegen dat de ontvankelijkheid van een daarin bedoeld beroep in rechte afhankelijk wordt gesteld van de deelname van de verzoeker aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, tenzij hem, gelet op de omstandigheden van de zaak, redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij hier niet aan heeft deelgenomen.

## Kosten

70. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat is gesloten te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de leden van het in artikel 2, punt 4, van dit verdrag bedoelde "publiek" als zodanig geen toegang tot de rechter hebben om op te komen tegen een besluit dat binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dat verdrag valt. Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er wel tegen dat deze personen geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend.
- 2) Artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat is gesloten te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370, moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de ontvankelijkheid van het daarin bedoelde beroep in rechte, dat wordt ingesteld door niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het in artikel 2, punt 5, van dat verdrag bedoelde "betrokken publiek", afhankelijk wordt gesteld van hun deelname aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, ook al is deze voorwaarde niet van toepassing wanneer hun redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij daar niet aan hebben deelgenomen. Daarentegen verzet artikel 9, lid 3, van dat verdrag zich er niet tegen dat de ontvankelijkheid van een daarin bedoeld beroep in rechte afhankelijk wordt gesteld van de deelname van de verzoeker aan de voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit, tenzij hem, gelet op de omstandigheden van de zaak, redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij hier niet aan heeft deelgenomen.

## Noot

1. In het bovenstaande, langverwachte "Varkens in Nood"-arrest oordeelt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het "Hof") over prejudiciële vragen van de Rechtbank Limburg. Het Hof velt twee oordelen die belangrijk zijn voor de toepassing van het Nederlandse bestuursprocesrecht bij besluiten waarop het Verdrag van

Aarhus van toepassing is. Ten eerste oordeelt het Hof dat het verdrag niet verplicht om inspraakrechten te verlenen aan eenieder, een systeem waar Nederland voor besluiten vallend onder het verdrag wel voor heeft gekozen. Maar als een lidstaat daarvoor voor heeft gekozen, dan moet ook eenieder die inspraak heeft geleverd die inspraakrechten kunnen afdwingen bij een rechter. Ten tweede zal artikel 6:13 Awb bij Aarhus-besluiten niet meer van toepassing zijn op non-gouvernementele organisaties – en waarschijnlijk belanghebbenden in het algemeen – die beroep instellen bij de bestuursrechter. De voorwaarde dat een procespartij in beginsel een zienswijze moet hebben ingediend bij een ter inzage liggend ontwerpbesluit om toegang tot de rechter te krijgen, vervalt. Met deze twee oordelen zal dit arrest naar verwachting een grote impact hebben op het Nederlandse bestuursprocesrecht. Er is inmiddels al veel geschreven over dit arrest (zie o.a. Ypinga e.a., Hof van Justitie: Nederlands bestuursprocesrecht is op onderdelen in strijd met het Verdrag van Aarhus, *Stibbeblog* 15 januari 2021, [stibbeblog.nl](http://stibbeblog.nl), Rechtbank Limburg, Personenfuik in Nederlandse omgevingsrecht in strijd met Verdrag van Aarhus, *De Rechtspraak* 20 januari 2021, [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl)). In deze annotatie zullen wij stilstaan bij de inhoud van dit arrest en gaan wij tevens in op eventuele andere spanningen tussen het verdrag en het bestuursprocesrecht waar het Hof nog geen oordeel over heeft gegeven.

2. Eerst de casus zelf. Een natuurlijke persoon en drie stichtingen (waaronder Stichting Varkens in Nood) wilden opkomen tegen een besluit tot uitbreiding van een bestaande veehouderij met 855 guste en dragende zeugen (artikel 2.1 lid 1 onder e Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). De natuurlijke persoon was geen belanghebbende, de stichtingen waren dat wel. Het besluit was conform artikel 3.12 lid 5 Wabo voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: "uov", afdeling 3.4 Awb) maar geen van de appellanten had een zienswijze ingediend. De Rechtbank Limburg (enkelvoudige kamer) had de zaak simpel kunnen afdoen door de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren op grond van respectievelijk artikel 8:1 Awb en artikel 6:13 Awb. Dat gebeurde echter niet, omdat de rechtbank (achteraf met recht) twijfelde over de verenigbaarheid van deze regelingen met het Verdrag van Aarhus (Rechtbank Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159). Dit besluit valt onder de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus. Kort gezegd gaat dat om besluiten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben (hierna: "milieubesluiten", zie hierover meer punt 6). De Rechtbank stelde daarom prejudiciële vragen aan het Hof, welke resulteerde in het bovenstaande arrest.

3. De tekst van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus lijkt inspraakrechten te geven aan "het publiek" (*oftewel: een ieder*). Zo stelt lid 7 dat inspraakprocedures "het publiek" de mogelijkheid moeten bieden om alles wat het relevant acht voor de voorgestelde activiteit naar voren te brengen. Het Nederlandse bestuursrecht geeft – mede om die reden – aan een ieder het recht om een zienswijze in te dienen over een ontwerp-milieubesluit gedurende de uov (zie bijvoorbeeld art. 7.11 lid 1 onder b Wet milieubeheer, art. 3.8 lid 1 onder

d Wet ruimtelijke ordening en art. 3.12 lid 5 Wabo). Het Hof oordeelt echter dat, gelet op de systematiek van artikel 6 van het verdrag in zijn geheel, het meer voor de hand ligt dat de inspraakprocedure alleen open moet staan voor het betrokken publiek (*oftewel: belanghebbenden*). Het is een lidstaat op grond van artikel 3 lid 5 van het verdrag wel toegestaan om maatregelen in te stellen die gunstiger zijn dan die waarin dat verdrag voorziet. Het verdrag staat er dus niet aan in de weg dat Nederland *een ieder* inspraakrechten verleend. Als een lidstaat daarvoor kiest, dan schrijft artikel 9 lid 3 van het verdrag volgens het Hof voor dat leden van het publiek, die voldoen aan in nationaal recht omschreven criteria, ook toegang krijgen tot de rechter om het handelen en het nalaten van overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu (punt 48). Het Hof oordeelt verder dat leden van het publiek toegang tot de rechter moeten kunnen hebben om "zich te beroepen op door het nationale milieurecht van een lidstaat verleende ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces" (punt 51). De overwegingen van het Hof beperken zich volgens ons om die reden slechts tot de extra inspraakrechten die het Nederlandse milieurecht aan een ieder geeft; het recht om de formele en materiële rechtmatigheid van het milieubesluit aan de rechter voor te leggen, is immers ingevolge artikel 6 en artikel 9 lid 2 voorbehouden aan het betrokken publiek.

4. Vervolgens gaat het Hof in op de vraag of een milieuorganisatie de toegang tot de rechter mag worden ontzegd omdat er niet is deelgenomen aan de inspraakprocedure. Het antwoord van het Hof is dat artikel 9 lid 2 van het verdrag hieraan in de weg staat. Dat is in zoverre verrassend omdat de Afdeling tot nu toe oordeelde dat artikel 6:13 Awb in overeenstemming was met Verdrag van Aarhus (ABRVS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3703, r.o. 21.6 e.v.). In eerdere jurisprudentie oordeelde het Hof echter al dat de inspraakprocedure een ander doel heeft dan een beroepsprocedure en dat de toegang tot de rechter daarom niet mocht worden uitgesloten voor belanghebbenden die juist wel aan de inspraakprocedure hadden deelgenomen (HvJ EU 15 oktober 2009, ECLI:EU:C:2009:631 (*Djurgården*)). Artikel 6:13 Awb kan dus niet meer worden toegepast op milieuorganisaties die in beroep komen tegen een milieubesluit maar geen zienswijze hebben ingediend. Wij menen dat er geen reden is om aan te nemen dat dit niet ook geldt voor andere belanghebbenden. Gelet op het hoofdgeding spreekt het Hof zich hier echter niet expliciet over uit (punt 53). Volgens het Hof mag de rechter aan niet-belanghebbenden, die vallen onder artikel 9 lid 3 van het verdrag, overigens wel tegenwerpen dat zij geen zienswijze hebben ingediend.

5. Het bovenstaande arrest is het eerste waarin het Nederlandse bestuursprocesrecht rechtstreeks wordt getoetst aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus. Het is de vraag of het ook het laatste arrest zal zijn. Op basis van de rechtspraak en de literatuur constateren wij in ieder geval vier punten waar spanning bestaat tussen de (huidige toepassing van) het Nederlandse bestuursprocesrecht en het Verdrag van Aarhus.

6. In de eerste plaats is de precieze reikwijdte van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus volgens ons niet helemaal duidelijk. Artikel 6 lid 1 van het verdrag verwijst daarvoor onder meer naar bijlage I. Daarin staat een lijst van besluiten waarop het verdrag van toepassing is (en waar de rechtsregel(s) uit het onderhavige arrest dus ook voor gelden). Uit paragraaf 20 van die bijlage volgt dat activiteiten die niet vallen onder de voorgaande paragrafen 1 tot en met 19, toch onder het verdrag vallen wanneer in inspraak is voorzien ingevolge een procedure voor milieueffectbeoordeling in overeenstemming met nationale wetgeving. Naast de bijlage geldt het verdrag ook voor besluiten over activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben en waarop het nationale- of EU-recht artikel 6 van toepassing verklaart. Het blijft onduidelijk of het voorgaande inhoudt dat het Verdrag van Aarhus alleen van toepassing is op milieubesluiten waarvoor daadwerkelijk een MER moet worden opgesteld, of dat het verdrag ook kan gelden als slechts een (al dan niet vormvrije) m.e.r.-beoordelingsplicht bestaat. Volgens de toelichting op het Omgevingsbesluit neemt de wetgever het eerstgenoemde standpunt in (zie *Stb.* 2018, 290, p. 179-180). De Afdeling leek tot voor kort ook op die lijn te zitten (zie ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 27; zie ook Rb. Limburg 13 februari 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:1314). Er is niettemin reden voor twijfel. Het Verdrag van Aarhus is geïmplementeerd in richtlijn 2011/92 (m.e.r.-richtlijn). De inspraakverplichtingen en rechten op toegang tot de rechter uit die richtlijn lijken breder van toepassing, bijvoorbeeld ook op vormvrije m.e.r.-beoordelingen (volg bijv. de conclusie van A-G Widdershoven van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, r.o. 4.8). Bovendien lijkt uit het LZII-arrest van het Hof (HvJ EU 8 november 2016, ECLI:EU:C:2016:838, r.o. 57) te volgen dat besluiten ook binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus kunnen vallen, zonder dat zij betrekking hebben op een in bijlage I bij het verdrag vermelde activiteit, voor zover deze besluiten impliceren dat de bevoegde autoriteiten, voorafgaande aan elke vergunning voor een activiteit, beoordelen of deze activiteit *in de concrete omstandigheden van het geval* een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben. Het kan dus vrij complex zijn om te beoordelen of een besluit al dan niet onder artikel 6 van het verdrag valt. Het is, gelet op de consequenties van het onderhavige arrest, wel een erg belangrijke beoordeling. Het laatste woord hierover is dus nog niet gesproken.

7. Ten tweede geeft het Hof in het bovenstaande arrest geen oordeel over de vraag bij welke rechter niet-belanghebbenden terecht moeten kunnen om hun ruimere inspraakrechten af te dwingen. Een niet-belanghebbende kan thans in Nederland terecht bij de burgerlijke rechter. De Rechtbank Limburg stelt echter in de verwijzingsuitspraak dat het, los van procedurele verschillen over bijvoorbeeld bewijs en kosten, niet doeltreffend en efficiënt is om bij de burgerlijke rechter te procederen over Awb-beschikkingen (r.o. 2.3). Wij lezen dit als een beroep op artikel 9 lid 4 van het Verdrag van Aarhus. Volgens dit artikel moeten de rechterlijke procedures voorzien in "passende en doeltreffende

middelen" en zijn zij "billijk, snel en niet onevenredig kostbaar". Het lijkt ons een terechte vraag of de restgang naar de burgerlijke rechter aan al deze eisen voldoet, zeker omdat de burgerlijke rechtsgang doorgaans gepaard gaat met veel hogere kosten dan de bestuursrechtelijke en de procesregels mogelijk een adequate toetsing van een publiekrechtelijk besluit in de weg staan (zie uitgebreider Plambeck & Squintani, 'Rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het omgevingsrecht in het licht van het Unierecht', *SEW* 2019, afl. 1). De Afdeling oordeelde echter dat hoewel de burgerlijke procesgang qua kosten en bewijslast niet de meest gunstige is, dat niet maakt dat deze rechtsgang daarom in strijd is met artikel 9 lid 4 van het verdrag (zie ABRvS 29 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4025 en recent ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1217, *BR* 2020/68). Wij verwachten dat ook over dit punt nog het nodige zal worden geprocedeerd.

8. Ten derde komt het Hof in het bovenstaande arrest evenmin toe aan de vraag of de *onderdelenfuik* die in artikel 6:13 Awb wordt gelezen in overeenstemming is met artikel 9 lid 2 van het verdrag. Als een besluit bestaat uit meerdere onderdelen (denk bijvoorbeeld aan: (i) bouwen, (ii) afwijken van het bestemmingsplan en (iii) wijzigen/oprichten van een inrichting), dan geldt dat wie in een eerder stadium alleen een zienswijze indiende over onderdeel A en onderdeel B van een besluit, niet in een later stadium óók nog onderdeel C mag aanvechten bij de bestuursrechter (zie ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155). In het arrest *Commissie/Duitsland* (ECLI:EU:C:2015:683) oordeelde het Hof eerder al dat een *argumentenfuik* (of *grondenfuik*) tussen de zienswijzenprocedure of bezwaar en beroep niet mogelijk is omdat hiermee een beperking wordt aangebracht op het principe dat de materiële en formele rechtmatigheid van een milieubesluit in rechte bestreden moet kunnen worden. Daar komt de overweging uit het onderhavige arrest bij dat een milieuorganisatie (en volgens ons ook andere belanghebbenden) geen zienswijze hoeven in te dienen om in beroep bij de bestuursrechter te kunnen. Het toepassen van de onderdelenfuik op belanghebbenden die wel een zienswijze hebben ingediend, ontmoedigt deze personen om in het vervolg nog een zienswijze in te dienen. Dit is onwenselijk omdat dan pas in beroep de bezwaren tegen een besluit kenbaar worden. Het is dus nog maar de vraag of de onderdelenfuik nog steeds zal worden toegepast bij milieubesluiten. De jurisprudentie zal dit moeten uitwijzen.

9. Tot slot kan worden getwijfeld of de uov inspraak biedt op een voldoende vroegtijdig moment. Artikel 6 lid 4 van het verdrag geeft aan dat dit moet gebeuren op een moment dat alle opties nog open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Volgens vaste Afdelingsjurisprudentie is dit het geval omdat een zienswijze kan worden ingediend over een ontwerpbesluit waarover nog geen beslissing is genomen (zie bijvoorbeeld ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, r.o. 11.2). Hier wordt in lagere rechtspraak wel eens anders over gedacht (zie bijvoorbeeld Rechtbank Noord-Nederland 9 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4278, r.o. 4.9). Ook in de literatuur wordt eraan getwijfeld of de uov altijd aan deze voorwaarden

voldoet (zie bijvoorbeeld Schueler, *M en R* 2014/49 en Koers & Bröring, 'Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: hoe zorgen we voor kwaliteit?', *TO* 2017, p. 162 en Annotatie D.C.E. de Haas en A.I. Tscheichvili in *M en R* 2019/7, bij: ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067). Het is daarom niet uitgesloten dat het Hof desgevraagd ook van oordeel zou zijn dat de uov als inspraakprocedure zoals bedoeld in het verdrag tekortschiet. Dat zou tot gevolg hebben dat voorafgaand aan de uov al een vorm van inspraak moet worden geboden in milieubesluitvorming. Overigens bieden de voorbereidingsprocedures van tracébesluiten (hoofdstuk II en III van de Tracéwet) en onder de Omgevingswet van projectbesluiten (artikel 5.44 e.v. Omgevingswet), die vroege inspraakmogelijkheden al wel. Ook worden in de praktijk bij grote milieubesluiten regelmatig meer inspraakgelegenheid geboden dan verplicht is ingevolge de uov (zie over inspraak en participatie bij duurzame energieprojecten bijvoorbeeld <https://www.klimaataakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie>).

*J.H.N. Ypinga & J. Tingen*

## BR 2021/22

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 januari 2021, nr. 201906766/1/R4  
(Mrs. R. Uylenburg, P.B.M.J. van der Beek-Gillessen en A. ten Veen)  
m.nt. P.M.J. de Haan<sup>1</sup>

(Art. 1a, 1b Woningwet)

ECLI:NL:RVS:2021:101

### Bewijs overtreding Bouwbesluit 2012.

*Uit de artikelen 3.25 en 3.26 van het Bouwbesluit volgt dat wanneer de uitwendige scheidingsconstructie waterdicht is, bepaald volgens NEN 2778, in elk geval wordt voldaan aan de eis van artikel 3.25, eerste lid, van het Bouwbesluit. Dit betekent dat niet kan worden vastgesteld dat er een overtreding van artikel 3.25, eerste lid, van het Bouwbesluit heeft plaatsgevonden, voordat is vastgesteld of de scheidingsconstructie waterdicht is, bepaald volgens NEN 2778. Het is dus, anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, niet voldoende om vast te stellen dat een dakpan ontbreekt. Niet in geschil is dat het college niet aan de hand van NEN 2778 heeft bepaald of door het ontbreken van een dakpan de uitwendige scheidingsconstructie waterdicht is. Het systeem van de artikelen 3.25 en 3.26 van het Bouwbesluit sluit weliswaar op zichzelf niet uit dat in het geval toepassing van artikel 3.26 praktisch niet uitvoerbaar is, aan de hand van een andere bepalingsmethode wordt bepaald of een bestaand bouwwerk voldoet aan artikel 3.25. Uit die andere bepalingsmethode*

<sup>1</sup> Mr. dr. ing. Peter de Haan is advocaat-partner bij PDH Advocatuur in Den Bosch.

*moet dan wel onmiskenbaar volgen dat niet aan artikel 3.25 is voldaan (vergelijk 5.1 van de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:817). Het college heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat toepassing van artikel 3.26 in dit geval praktisch niet uitvoerbaar is. Bovendien volgt uit de enkele visuele waarneming dat ergens een dakpan ontbreekt niet onmiskenbaar dat niet aan artikel 3.25 wordt voldaan.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],  
tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 23 juli 2019 in zaak nr. 18/4775 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht  
(hierna: het college).

### Procesverloop

Bij besluit van 5 april 2018 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast de geconstateerde gebreken in het pand op het perceel [locatie 1] te Utrecht (hierna: het perceel) vóór 15 juli 2018 te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden. Daarnaast heeft het college [appellant] een bestuurlijke boete van € 4.000,00 opgelegd.

Bij besluit van 6 november 2018 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en het besluit van 5 april 2018 herroepen voor zover dat betrekking heeft op het schuifraam.

Bij uitspraak van 23 juli 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 6 november 2018 vernietigd voor zover dat betrekking heeft op de overtredingen ten aanzien van de cv-installatie en de boeiboord(en) en de oplegging van een eenmalige dwangsom van € 7.500,00. Ook heeft de rechtbank het besluit van 5 april 2018 herroepen voor zover het de cv-installatie betreft. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend. Bij besluit van 7 december 2020 heeft het college de opgelegde last onder dwangsom beperkt tot de ontbrekende dakpan en de hoogte van de dwangsom verlaagd naar € 1.000,00. De opgelegde boete van € 4.000,00 heeft het college in stand gelaten.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 januari 2021, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. T.D. Rijs, advocaat in Zwolle, vergezeld door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Braxhoven en B. Olsthoorn, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. [appellant] is eigenaar van het pand op het perceel. Op 1 juni 2017, 20 september 2017 en 25 januari 2018 hebben toezichthouders van de gemeente inspecties van het