ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 januari 2021*

„Prejudiciële verwijzing – Verdrag van Aarhus – Artikel 9, leden 2 en 3 – Toegang tot de rechter – Geen toegang tot de rechter voor ander publiek dan het betrokken publiek – Ontvankelijkheid van een beroep, afhankelijk gesteld van voorafgaande deelname aan het besluitvormingsproces”

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,

* Procestaal: Nederlands.

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. Eklinder, 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;
   ii) 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 prejudiciële 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 nationaalrechtelijke 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, procedureregels 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 voornoemde 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 Miljöskyddsförening, 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 Miljöskyddsförening, 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 Miljöskyddsförening, 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 prealabele 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.**

ondertekeningen